

# **Familiepolitikk i det flerkulturelle Norge**

En analyse av partipolitiske representasjoner i  
kontantstøttediskursen

**Irene Hovde**



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

**UNIVERSITETET I OSLO**

Mai 2010



## Forord

Først og fremst vil jeg takke professor Hege Skjeie for svært kyndig veiledning. Hege har hele veien gitt meg konkrete, skarpe og treffende tilbakemeldinger, og uten disse hadde denne oppgaven sett helt annerledes ut – om den i det hele tatt hadde blitt noe av. Takk for at du fikk meg gjennom. Jeg vil også takke Riksrevisjonen for den faglige og økonomiske støtten jeg har fått derfra. Spesielt vil jeg takke min biveileder Marit Grydeland for sitt engasjement, sin interesse, og all den hjelp hun har tilbudt. Forskningsleder ved Institutt for Samfunnsforskning, Mari Teigen, skal også ha en stor takk for nyttige innspill og kommentarer underveis.

Til alle medstudenter, takk for at dere har gjort denne perioden sosialt utholdbar. Lunsjene i 9.etasje har vært skoledagens store høydepunkt. Det er utrolig mye støtte og oppmuntring i det å ha andre rundt seg som kjenner på de samme frustrasjoner som en selv. Annikken skal ha en spesiell takk. Lesesalen ville ikke vært det samme uten deg! Takk også til Tone, for godt samarbeid på slutten.

Til slutt, men definitivt ikke minst, vil jeg takke mine nærmeste for all støtte, oppmuntring og hjelp. Mamma og pappa skal ha en stor takk for de utallige helgene de har vært barnevakt. Ingunn skal takk for faglig og språklige hjelp på slutten, og generelt for kloke og oppmuntrende ord. Jon: Denne skriveprosessen har vært en følelsesmessig berg- og dalbane. Takk for at du gjorde bunnpunktene mindre kjipe, oppoverbakkene lettere og toppene morsommere.

Og helt til slutt, til lille Ronja: Takk for at du har fått meg opp om morgenen, takk for all den glede du sprer, og takk for at du hver dag har vist meg at livet er mye, mye mer enn det som befinner seg mellom disse permene.

Irene Hovde

Ordtelling: 27 186 ord.

# Innholdsfortegnelse

Forord.....	III
<b>1 Etablering av et politisk problemfelt .....</b>	<b>1</b>
1.1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING .....	1
1.2 KONTANTSTØTTEDISKURSEN SOM INNGANG TIL PROBLEMFELTET.....	3
1.2.1 Kontantstøtten .....	4
1.2.2 Problemrepresentasjoner i fokus.....	5
1.3 OPPGAVENS STRUKTUR.....	5
<b>2 Teoretisk bakgrunn .....</b>	<b>6</b>
2.1 VELFERDSSTATSMODELLER OG FAMILIEPOLITISKE REGIMER.....	6
2.1.1 Esping-Andersen og den sosialdemokratiske modellen .....	6
2.1.2 Politisering av foreldreskapet – familiepolitiske regimer i Norden .....	7
2.2 NORDISK STATSFEMINISME OG KULTURELL KOMPLEKSITET .....	9
2.2.1 Helga Hernes og statsfeminisme.....	9
2.2.2 Statsfeminismens multikulturelle utfordring.....	10
2.3.3 "Black feminism" og interseksjonalitet .....	12
2.3.4 Hypersynlighet, usynlighet og kriselikestilling .....	13
<b>3 Metodisk rammeverk .....</b>	<b>16</b>
3.1 DISKURSANALYSE SOM METODE.....	16
3.2 WHAT'S THE PROBLEM (REPRESENTED TO BE)?.....	17
3.3 REPRESENTASJONER I KONTANTSTØTTEDISKURSEN .....	19
3.3.1 Problemdiagnose – årsak og aktører .....	21
3.3.2 Problemprognose – løsning og ansvar .....	22
3.3.3 Analyseeskjema.....	23
3.3.4 Problemrepresentasjonenes effekter .....	23
3.5 ANALYSENS PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET .....	24
3.5.1 Avgrensning av diskurs og tekstutvalg.....	25
3.5.2 Tolkningsens gyldighet.....	27
<b>4 Analysen av kontantstøttediskursen .....</b>	<b>29</b>
4.1 INNØRINGEN AV KONTANTSTØTTEN – Bondevik I.....	29

4.1.1	St.prp. nr. 53 (1997-98): Innføringen av kontantstøtte til småbarnsforeldre ...	30
4.1.2	Innst. S. nr. 200 (1997-98): Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre .....	35
4.1.3	Oppsummering av problemrepresentasjonene .....	44
4.1.4	Effekter av problemrepresentasjonene .....	46
4.2	EVALUERINGEN AV KONTANTSTØTTEN – Stoltenberg I.....	50
4.2.1	St. meld. nr. 43 (2000-2001): Om evalueringen av kontantstøtten.....	51
4.2.2	Innst. S. nr. 94 (2001-2002): Innstillingen fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om evalueringen av kontantstøtten .....	53
4.2.3	Oppsummeringer av problemrepresentasjonene .....	59
4.2.4	Effekter av problemrepresentasjonene .....	62
4.3	STATSBUDSJETTET FOR 2005 - Bondevik II.....	66
4.3.1	Budsjett-innst. S. nr. 2 (2004-2005) .....	66
4.3.2	Oppsummering av problemrepresentasjonene.....	69
4.3.3	Effekter av problemrepresentasjonene .....	70
4.4	STATSBUDSJETTET FOR 2010 – Stoltenberg II .....	72
4.4.1	Innst. 14 S (2009-2010) .....	72
4.4.2	Oppsummering av problemrepresentasjonene.....	74
4.4.3	Effekter av problemrepresentasjonene .....	74
<b>5.</b>	<b>Problemrepresentasjoner i kontantstøttediskursen og hvordan de relateres til flerkultur .....</b>	<b>76</b>
5.1	ANALYSENS HOVEDFUNN .....	76
5.1.1	Problemrepresentasjonene i kontantstøttediskursen .....	76
5.1.2	Oppsummering av problemrepresentasjonene .....	77
5.1.4	(Fravær av) representasjon av etniske minoriteter .....	79
5.2	ET SKRITT VIDERE.....	80
<b>6</b>	<b>Litteratur og kilder.....</b>	<b>82</b>
6.1	LITTERATUR .....	82
6.2	KILDER.....	85



# 1 Etablering av et politisk problemfelt

## 1.1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING

”Jeg vil foreslå et tredje standpunkt som grunnlag for vår politikk. Et som verken er assimilering eller kulturrelativisme. [...] Det tredje standpunkt handler om å insistere på at vår nasjon skal ha noen felles, ufravikelige verdier. Det vil foregå politisk kamp om hva disse skal være, men jeg vil foreslå demokrati, likestilling og sosial likhet. Vi må være kompromissløse på de felles verdiene og spillereglene. De må gjelde alle, og vi må kreve at de respekteres av alle, og at alle tilpasser seg dem. Det tredje standpunkt handler om å akseptere religiøst og kulturelt mangfold utover disse felles grunnverdiene.”

Norge er et flerkulturelt samfunn, forstått som ”et samfund der det lever mennesker med rødder mange forskjellige steder i verden” (Siim 2003: 26). Sitatet over som er hentet fra barne-, likestillings- og inkluderingsminister Audun Lysbakkens tale til SVs landsmøte 27. februar 2010, bekrefter at det ikke lengre handler om vi er multikulturelle eller ikke, men hvordan vi skal være det. Og at ”den flerkulturelle variasjonen i befolkningen må få følger for hvordan politikk og samfunnsordninger blir utformet” (St. meld. nr. 49 (2003-04): 33). Sitatet over forteller oss også noe mer; at flerkultur kan være kilde til politiske spenninger og verdikonflikter. Den rollen kjønnslikestilling spiller i debatter om innvandrings- og integreringspolitikk, som vi nylig var vitne til da bruk av hijab i politiet ble diskutert, er et eksempel på dette. At det eksisterer et spenningsforhold mellom feminisme og multikulturalisme<sup>1</sup> er ikke noe nytt. Susan M. Okin ble kontroversiell da hun stilte spørsmålet *Is Multiculturalism Bad for Woman?* i 1999, og siden har likestilling blant annet blitt kalt ”det flerkulturelle demokratiets hodepine” (Borchgrevink 2002). Dilemmaer kan oppstå når krav om kulturelle og religiøse praksiser kommer i konflikt med andre rettigheter som kjønnslikestilling og kvinners menneskerettigheter. Hvordan liberale demokratier bør respondere politisk på slike normative spørsmål, er det ingen enkle svar på.

---

<sup>1</sup>Begrepet flerkulturelt, eller multikulturelt refererer til kulturelt mangfold i samfunnet. Multikulturalisme derimot, refererer til et særskilt politisk og normativt perspektiv på samfunnets kulturelle mangfold, hvor dette mangfoldet oppfattes som en positiv verdi, som noe man vil forsvare og fremme (Jackobsen og Gressgård 2002: 189). Multikulturalisme i denne forstand knyttes ofte til en statlig politikk som anerkjenner ulike grupperes kulturelle krav (Parekh 2000; Kymlicka 1995).

I forlengelsen av disse problemstillingene kommer spørsmålet om utformingen av våre velferdsstatsordninger bør ta høyde for kulturell kompleksitet – og i så fall hvordan. I Bondevik II regjeringens stortingsmelding ”Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet” kan vi lese dette:

”Innbakt i velferdsstatens likhetstenkning er ideen om at alle borgere i bunn og grunn er like, har de samme ønsker og behov, og som hovedregel kan behandles likt. [...] Flere forskere påpeker at velferdsstatens likhetsskapende tradisjoner kan komme på kollisjonskurs med kulturelt og sosialt mangfold. [...] Skal velferdsordningene fungere ”rettferdig” i forhold til ulike befolkningsgrupper, må ordningene og premissene gjennomgås med kritisk blikk.” (St. meld. nr. 49 (2003-04): 32)

I dette ligger det en anerkjennelse av at de samme velferdsordningene kan ha ulikt effekt på ulike befolkningsgrupper. Velferdsstaten har et problem dersom den ikke ser og tar hensyn til forskjeller mellom de individer og grupper den skal betjene. Det er ingen automatisk sammenheng mellom likebehandling, likhet og rettferdighet (Borchgrevink i Brochmann og Hagelund 2007: 272). Dette utfordrer den sosialdemokratiske velferdsstatens prinsipp om universalisme og egalitarisme. Helga Hernes’ (1987) begrep om statsfeminismen og ”den kvinnevennlige velferdsstaten” er for eksempel basert på ideen om at kvinner har felles/ kollektive interesser (Borchorst & Siim 2008: 210). Tanken om ”kvinner” som en homogen gruppe og likestilling i familien som en realitet, har lenge vært utfordret av klassesdimensjonen. Det er mye som tyder på at likestilling i familien først og fremst er et middelklassefenomen. Nedbygging av kjønnsbaserte samlivsformer er i Skandinavia statistisk sett mest utbredt blant par med høy utdanning (Kitterød 2000; Lausten og Sjørup 2003). Det som imidlertid aktualiserer kritikken mot ”den kvinnevennlige velferdsstaten”, er fokuset på kulturell pluralisme som en følge av den ”nye”, ikke-vestlige innvandringen<sup>2</sup>. Her er det sentrale poenget at det norske likestillingsprosjektet er basert på et grunnleggende premiss om kvinners selvforsørgelse, altså økonomisk uavhengighet. På denne måten er det prosjektet i stor grad knyttet til en ”moderne” hvit/ vestlig livsform (Hooks 1999; Mulinari og de los Reyes 2005), noe som kan komme i konflikt med andre typer familiekulturer og husholdningsstrukturer. Jeg ønsker i min oppgave å undersøke nærmere i hvilken grad slike forhold blir

---

<sup>2</sup> Kulturelt mangfold er ikke noe nytt i Norge, men begrepet knyttes ofte til det som kalles den ”nye” innvandringen, forstått som innvandring fra land utenfor OECD-området fra 1960- tallet av (Brochmann og Hagelund 2005:23).



problematisert i familiepolitikken. Ved å spørre om, og i så fall hvordan, hensynet til kulturell kompleksitet og representasjon av etniske minoriteter, gjør seg gjeldende i kontantstøttediskursen, er det mulig å si noe mer om dette. Dette danner grunnlaget for min problemstilling<sup>3</sup>:

**Hva representeres problemene å være i kontantstøttediskursen? Relateres disse representasjonene til flerkultur, og i så fall på hvilken måte?**

Jeg vil nå begrunne valg av kontantstøttediskursen som familiepolitisk policyfelt, valg av problemstilling og metodisk fremgangsmåte, før jeg kort skisserer oppgavens oppbygning.

## **1.2 KONTANTSTØTTEDISKURSEN SOM INNGANG TIL PROBLEMFELTET**

De skandinaviske velferdsstatsmodellene har gang på gang blitt beskrevet som ”kvinneparadiser” der likestilling mellom kjønnene er et ubestridt faktum. På mange måter har også Skandinavias tilnærming til kjønns- og familiemodernisering vært suksessfull. De nordiske landene scorer høyt på FNs likestillingsindekser, som måler den kjønnsmessige distribusjonen av velferd og adgangen til makt- og økonomiske ressurser. Fødselsratene i Norden er blant de høyeste i Europa og det samme er sysselsettingen til mødrene – en kombinasjon som ofte sees som en indikator på familiepolitikkenes evne til å muliggjøre det å kombinere lønns- og omsorgsarbeid (Ellingsæter og Leira 2006: 3). Arbeidsmarkedspolitikken, familiepolitikken og kjønnslikestillingspolitikken har vært viktig for utviklingen av en situasjon som er karakterisert av høy arbeidsdeltakelse og høye fødselstall. Kvinners yrkesaktivitet blir sett på som selve nøkkelen til økonomisk uavhengighet, og har derfor vært det primære målet for den norske likestillingspolitikken. Yrkesaktivitet er også målet for integrasjonspolitikken. Ordningen med kontantstøtten utfordrer denne situasjonsbeskrivelsen. Kontantstøtten har hatt en negativ effekt på arbeidsdeltakelsen, spesielt blant ikke-vestlige mødre (Hardoy og Schøne 2008). Det gjør det høyst

---

<sup>3</sup> Min oppgave og problemstilling henter delvis inspirasjon fra et nytt prosjekt ved Institutt for Samfunnsforskning (ISF); *Public Policy and the Labour Market Attachment of Different Households*. Se prosjektskissen på ISFs nettsider.

relevant å stille spørsmålet ved hvorvidt slike hensyn blir problematisert og diskutert i policyutformingen av kontantstøtteordningen.

### 1.2.1 Kontantstøtten

Forslaget om å gi et økonomisk bidrag – kontantstøtte – til småbarnsforeldre som ønsker å være hjemme med barna sine, ble først lansert av Norges husmorforbund midt på 80-tallet. Partiene Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti (KrF) omfavnet raskt ideen, men først i 1997 rykket kontantstøtten opp til toppen av den politiske dagsordenen da KrF gikk til valg på saken. Etter valget dannet KrF regjering med Venstre og Senterpartiet. Kontantstøtten var den nye regjeringens flaggsak, og sammen med Høyre og Fremskrittspartiet sikret de flertall for reformen (Winsvold 2001: 4). Kontantstøtten ble innført i 1998<sup>4</sup> og har siden blitt justert flere ganger, men pr. dags dato dreier det seg om en månedlig utbetaling på kr. 3.303,- til familier som har barn mellom 1 og 3 år<sup>5</sup>, bosatt i Norge, som ikke benytter seg av statsstøttet barnehageplass.<sup>6</sup> Kontantstøtten utbetales til søkeren, jf § 14. Hvis foreldrene bor sammen og begge søker om kontantstøtte, utbetales støtten til moren<sup>7</sup>. Kontantstøtten skapte enorm debatt da den ble innført, og er svært kontroversiell.

Ulike familiepolitiske ordninger betegnes som enten familiserende eller defamiliserende avhengig av hvordan de virker inn på forholdet mellom omsorgsoppgaver og lønnsarbeid mellom kvinner og menn; om de styrker det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret eller støtter et mer kjønnslikestilt foreldreskap (Esping-Andersen 1999). Kontantstøtten er prototypen på en familiserende ordning og bryter på den måten med "the dual breadwinner/ dual-carer" – modellen (Ellingsæter og Leira 2006). I Norden er det kun Finland og Norge som har en kontantstøtteordning. I Sverige ble det vedtatt å innføre kontantstøtte i 1994, men da sosialdemokratene vant tilbake regjeringmakten samme året, stoppet de ordningen før

---

<sup>4</sup> Lov av 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre.

<sup>5</sup> Dvs. fra barnet er 1 og frem til måneden før barnet fyller 3 år. Maksimalt 23 måneder totalt ([www.nav.no](http://www.nav.no)).

<sup>6</sup> Dersom det er skriftlig avtalt redusert oppholdstid i barnehage, får familien gradert kontantstøtte. Fulltid regnes som 33 timer eller mer ([www.nav.no](http://www.nav.no)).

<sup>7</sup> Lov av 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre.

den var iverksatt. Dette til forskjell fra Norge, der kontantstøtten videreføres selv om både Arbeiderpartiet og SV i den sittende regjeringen er i mot (Ellingsæter og Leira 2006).

### **1.2.2 Problemrepresentasjoner i fokus**

For å besvare problemstillingen vil jeg benytte meg av rammeanalyse inspirert av Carol Lee Bacchis "What's the problem (represented to be)?" Ved å benytte rammeanalyse er det mulig å se hvordan de involverte aktørene i politikktutforming konstruerer spesielle policyfelt og problemer på ulike og ofte motsetningsfylte måter. Å rette spørsmålet "hva representeres problemet å være?" mot kontantstøttediskursen er utgangspunktet. Jeg vil finne ut hvilke temaer og problemer som representeres og om, og i så fall hvordan, disse relateres til flerkultur. Jeg vil undersøke hvordan familiepolitikk forstås i sammenheng med kjønn og etnisitet. Kontantstøttediskursen er en diskurs der både integreringshensyn og minoritetsperspektivet har vært til stede. Resultatet blir dermed en diskurs der hensynet til integrering og minoriteter må avveies mot andre hensyn, som hensynet til likestilling. Ved å studere nettopp denne debatten er det derfor kanskje mulig å finne problemer i krysningspunktet mellom familie-, likestillings- og minoritetspolitikk?

## **1.3 OPPGAVENS STRUKTUR**

Inkludert dette første innledende kapittelet består denne oppgaven av i alt fem kapitler. I kapittel 2, Teoretisk bakgrunn, vil jeg skissere de teoretiske bidragene på feltet som jeg mener er mest relevante for min analyse. I kapittel 3, Metodisk rammeverk, redegjør jeg grundigere for valg av metode, jeg operasjonaliserer problemstillingen og jeg drøfter analysens pålitelighet og gyldighet. Det fjerde kapittelet er det mest omfattende kapittelet. Her presenterer jeg analysen i fire deler, der jeg etter hver del oppsummerer problemrepresentasjonene før jeg diskuterer effektene av disse. Til slutt oppsummerer jeg analysens hovedfunn og forsøker å sette disse inn i en bredere kontekst.

## 2 Teoretisk bakgrunn

Hensikten med dette kapittelet er å vise noen sentrale teoretiske posisjoner samt noen empiriske analyser som er relevante for min egen analyse. Jeg vil først gjøre kort rede for ulike velferdsstatsmodeller, basert på Esping-Andersens klassifisering (1990, 2002), for å sette den skandinaviske modellen inn i en europeisk kontekst. Deretter vil jeg se på forskjellene mellom de ulike familiepolitiske regimene i Skandinavia, basert på Ellingsæter og Leiras analyser (2006), for å tegne et mer nyansert bilde av ”det nordiske regimet”. Så vil jeg bruke Helga Hernes (1987) teori om at *statsfeminismen* har gjort de skandinaviske samfunnene spesielt kvinnevennlige, som et utgangspunkt for å diskutere statsfeminismens etnosentriske<sup>8</sup> natur. Argumentet er at statsfeminismen, fordi den tar utgangspunkt i en spesiell skandinavisk standard, ikke tar hensyn til det faktum at Norge er blitt et flerkulturelt samfunn (Holst 2002; Borchorst og Siim 2002; Siim og Skjeie 2008) Jeg vil utdype denne kritikken. Dette vil jeg videre knytte opp mot såkalt ”black feminism” og interseksjonalitet. Til slutt vil jeg vise til noen empiriske analyser som gir et inntrykk av hvordan likestilling i møtet med flerkultur som policyfelt behandles.

### 2.1 VELFERDSSTATSMODELLER OG FAMILIEPOLITISKE REGIMER

#### 2.1.1 Esping-Andersen og den sosialdemokratiske modellen

I *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990) deler Gøsta Esping-Andersen velferdsstater inn i tre ulike regimetyper, der ulik fordeling av velferdsproduksjon mellom stat, marked og hushold nedfelles: 1) den liberale velferdsstaten, eksemplifisert med land som USA, Canada og Australia, 2) den konservative eller korporative velferdsstaten med Østerrike, Frankrike, Tyskland og Italia som eksempler, og 3) den nordiske, sosialdemokratiske velferdsstaten (Esping-Andersen 1990: 167-168). Esping-Andersens inndeling mellom ulike velferdsstatsregimer plasserer den sosialdemokratiske modellen i en særstilling når det gjelder likestilling.

---

<sup>8</sup> Etnosentrisme kan defineres som ”den tendens som finns i de flesta kulturella formationerna, att uppfatta sin egen världsbild som naturlig och sina normer och värderingar som självklara” (Mulinari 2003: 141).

Dette fordi familiepolitikken i Skandinavia skiller seg både fra den konservative modellen, der omsorgsarbeid for barn er et familiært anliggende, og den liberale modellen, der slike oppgaver ofte overlates til markedet. Den sosialdemokratiske staten tilbyr ”defamiliserende” sosiale, velferdsmessige og omsorgsrelaterte tjenester, noe som letter kvinners mulighet til lønnsarbeid (Esping-Andersen 2002: 20). Esping-Andersens (1999) skiller mellom *familisering* og *defamilisering* på denne måten: *Defamilisering* er politikk som minsker individets avhengighet av familien, som maksimerer individets kontroll av økonomiske ressurser uavhengig av familierelasjoner. *Familisering* er ”pro-familie” politikk som sikter mot å sette inn igjen såkalte ”familieverdier”, og tildeler familien maksimalt med velferdsforpliktelser. Kontantstøtten er et godt eksempel på en familiserende politisk ordning, og er på den måten et avvik fra hovedlinjen i nordisk familiepolitikk.

### **2.1.2 Politisering av foreldreskapet – familiepolitiske regimer i Norden**

Kjønnslikestilling i Norden handler om mer enn det å skape like muligheter; politikktutformingen tar også sikte på å skape resultatlikhet. Likestilling mellom menn og kvinner handler heller ikke bare om yrkesaktivitet og økonomisk selvstendighet, men også om arbeidsfordelingen internt i familien. I forlengelsen av dette følger det at nordisk reproduksjonspolitik, spesielt det som gjelder omsorg for små barn, har blitt sentral for å skape likestilling. Dette innebærer politikk som letter mulighetene for å kombinere yrkesaktivitet med familieliv, som tilrettelegger for at mødre kan være yrkesaktive, og i økende grad for at fedre kan ta større del i omsorgen for egne barn (Ellingsæter og Leira 2006: 7).

Forestillingen om en enhetlig nordisk velferdsmodell, slik Esping-Andersen fremstiller det, er imidlertid omdiskutert. Avhengig av hvilke kriterier som legges til grunn fremtrer ikke bare likheter, men også betydelige forskjeller *innenfor* det sosialdemokratiske regimet. Det gjelder også på feltet for likestillings- og familiepolitikk. I *Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states* (2006) viser Anne Lise Ellingsæter og Arnlaug Leira hvordan forsørgermodellene og omsorgsmodellene i Norge, Sverige, Finland og Danmark

differensierer og hvordan det også eksisterer motsetninger *internt* i regimene. Med forsørger- og omsorgsmodeller menes hvilke prinsipper for fordeling av forsørgeransvar mellom kvinner og menn og for det offentlige ansvar for barneomsorg, som nedfelles i den offentlige politikken. I *Politicising Parenthood* skisseres to hovedtyper forsørger-/omsorgsmodeller:

- 1) **Den kjønnsdifferensierte familiemodellen** der en spesialisering i foreldrerollene, en kjønnet arbeidsdeling fremhever kvinnen som "den naturlige" omsorgsgiveren, og mannen som hovedforsørgeren.
- 2) **"Dual breadwinner/ dual-carer"- modellen** som utfordrer den kjønns spesifikke praktiseringen av foreldrerollene og genererer en mer likestilt arbeidsdeling og et mer egalitært forhold mellom mødre og fedre.

(Ellingsæter og Leira 2006: 28-29)

Hvis vi trekker en parallell til Esping-Andersens skille mellom defamiliserende og familiserende familiepolitiske ordninger, kan vi si at den førstnevnte modellen bygges opp av familiserende politikk, mens den andre er basert på defamiliserende ordninger. Offentlig støttede barnehageplasser og permisjon forbeholdt fedre (fedrekvote) er eksempler på defamiliserende ordninger, mens generelle permisjonsrettigheter og kontantoverføringer til hjemmebasert barneomsorg (som kontantstøtten) sees som eksempler på familiserende ordninger. Kontantstøtten er basert på antagelsen om en hovedforsørger som ikke er omsorgspersonen, og dette forstås generelt som en forsterking av en tradisjonell, "male-breadwinner/ female-carer" familie (Ellingsæter og Leira 2006: 29).

Ved å sammenligne de forskjellige familiepolitiske ordningene plasseres de skandinaviske landene slik: Danmark utmerker seg med sterk statlig støtte til mødres yrkesaktivitet, mens de kommer dårligst ut av de nordiske landene når det gjelder støtte til fedres omsorgsarbeid. Sverige markerer seg med den best utbygde permisjonsordningen, spesielt med hensyn til fedrekvote og størst barnehagedekning. Sverige ligger derfor nærmest dual-breadwinner/ dual-carer- modellen. Finland og Norge kommer ut som de landene som i størst grad nærmer seg den

kjønnsdifferensierte modellen, både fordi landene har godt utbygde foreldrepermisjonsordninger, men mest grunn av kontantstøtteordningene som er blitt innført her. Finlands fedrekvote fremstår forholdsvis moderat, spesielt sammenlignet med Sveriges. Norge har en sterkt utbygd fedrekvote, som kun overgås av Sverige. Det spesielle ved Norges situasjon sammenlignet med de andre nordiske landene, har lenge vært det store tilbudsunderskuddet på barnehageplasser. Selv om full dekning har vært lovet lenge, har etterspørselen etter barnehageplasser ligget langt over tilbudet (Ellingsæter og Leira 2006: 43-44). Oppsummert så kan vi si at det familiepolitiske regimet i Norge, i skandinavisk sammenheng, utmerker seg når det gjelder mulighet for foreldreomsorg, spesielt mødreomsorg, men ikke gir like god mulighet for yrkesaktivitet for småbarnsmødre. Dette både på grunn av underskuddet på barnehageplasser, og som følge av kontantstøtten. Totalt sett befinner derfor regimet seg et sted i mellom den kjønnsdifferensierte og ”the dual-breadwinner/ dual-carer”-modellen.

## **2.2 NORDISK STATSFEMINISME OG KULTURELL KOMPLEKSITET**

### **2.2.1 Helga Hernes og statsfeminisme**

I *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism* (1987), beskriver Helga Hernes de skandinaviske samfunn som potensielt ”kvinnevennlige”. Hun mener velferdsstaten og den institusjonaliserte likestillingspolitikken ovenfra i kombinasjon med feministisk mobilisering nedenfra har smeltet sammen til en særegen *statsfeminisme*<sup>9</sup>, som har resultert i at skandinaviske kvinner i dag kan ha et naturlig forhold til sine barn, sitt arbeid og samfunnet generelt – samtidig. Kvinner kan uproblematisk både være mødre, arbeidstakere og samfunnsdeltakere på samme tid. Dette fordi de skandinaviske velferdsstatene ikke vil tvinge kvinner til å ta vanskeligere valg enn menn, eller tillate urettferdig behandling på bakgrunn av kjønn

---

<sup>9</sup> I internasjonal feministisk forskning blir statsfeminisme nå hovedsakelig forstått som en form for institusjonelt byråkrati som har til hensikt å skape og implementere kjønnslikestillingspolitikk (Siim og Skjeie 2008: 3).

(Hernes 1987: 15). Derfor vil disse statene kunne transformers til stater der "[...] injustice on the basis of gender would be largely eliminated without an increase in other forms of inequality, such as among groups of women" (Hernes 1987: 15). Kan det sies at dette er faktum i dagens kulturelt komplekse Skandinavia?

### 2.2.2 Statsfeminismens multikulturelle utfordring<sup>10</sup>

Statsfeminismen har fått kritikk for ikke å ta hensyn til kulturell kompleksitet. I *Statsfeminismens moralske grammatikk* (2002) tar Cathrine Holst utgangspunkt i beskrivelsen av det statsfeministiske sosialdemokratiske prosjektet, slik det kommer til uttrykk hos Hernes (1987), og diskuterer denne modellens normative grunnlag. Hun peker i artikkelen på problemer ved at modellen bygger på forutsetninger om et medborgerskapsideal som er basert på bestemte skandinaviske kulturelle normer. Birte Siim og Hege Skjeie (2008) hevder i *Tracks, intersections and dead ends. Multicultural challenges to state feminism in Denmark and Norway* blant annet at multikulturalisme byr på store utfordringer for nordisk statsfeminisme når det kommer til å anerkjenne kulturelt mangfold generelt, og til å akseptere ulike modeller for kjønnslikestilling og familieformer spesielt (Siim og Skjeie 2008: 20).

Annette Borchorst og Birte Siim (2002) stiller i deres artikkel *The women- friendly welfare state revisited* spørsmål ved det normative grunnlaget for antakelsen om det kvinnevennlige ved de nordiske velferdsmodellene. De hevder for det første at det er en analytisk distinksjon mellom kvinnevennlig sosialpolitikk og politikk som fremmer kjønnslikestilling. For det andre problematiserer de målet om likestilling: Politikk som øker likestillingen for noen kvinner, kan øke ulike forskjellene mellom kvinner (Borchorst og Siim 2002: 91). Videre hevder de at termen "kvinnevennlige velferdsstater" er eksplisitt basert på den politiske kulturen og institusjonene i de nordiske landene som verdsetter sosial likestilling. De skandinaviske landenes kvinnevennlighet er basert på premisset om at kvinners arbeidsdeltakelse er nøkkelen til likestilling. Modellens normative fundament er toinntektshusholdningen der både

---

<sup>10</sup> Deler av innholdet i dette avsnittet er tidligere gjengitt i hjemmeoppgaven *Innvandring, velferdsstat og likestilling* (Hovde 2009: 10-12) i faget STV4429b Innvandrings- og integreringspolitikk.



menn og kvinner er lønnsarbeidere. Dette undervurderer velferdsstater basert på andre familieformer og kjønnskulturer (ibid: 92). Argumentet er at når politikken ikke tar hensyn til det mangfold av livsformer og familieformer som faktisk finnes, kan den ha en ekskluderende effekt ovenfor noen grupper.

Disse problematiseringene av det spesielt kvinnevennlige ved statsfeministiske politikken er mer aktuell enn noen gang som følge av det stadig mer kulturelt komplekse samfunnet Norge er blitt. En av de nye utfordringene for de europeiske velferdsstatene er hvordan vi skal koble visjonen om likestilling med sosial og politisk inkludering av etniske minoritetsgrupper. Det er sannsynlig at dette spørsmålet vil være spesielt relevant for familie- og kjønnsstrukturene, fordi motsetningene mellom nordiske kulturelle tradisjoner og familiestrukturene til enkelte etniske minoritetsgrupper er svært synlig (Borchorst og Siim 2002: 95). Borchorst og Siim mener at en større diskusjon omkring de normative målene for velferdsstatspolitikk, og hvordan de skal nås, er nødvendig. Konklusjonen er at det er et økende behov for på nytt å undersøke relasjonen mellom mangfold og velferd i forhold til kjønn, klasse og etnisitet (Borchorst og Siim: 97). Helga Hernes mangel på å inkorporere det flerkulturelle aspektet kan til en viss grad forsvares ved å vise til at de skandinaviske samfunnene ikke i stor grad var preget av kulturell kompleksitet på den tiden hun gjorde sin analyse. På en annen side kan det innvendes at hennes analyse ikke tar hensyn til kompleksitet på generell basis. Statsfeminismen blir kritisert for å ha et for sterkt fokus på kvinners likhet og felles interesser. All ”pluralisme”, individuelle og kulturelle forskjeller kvinner imellom, fanges ikke opp kun gjennom anerkjennelse av ”kjønnsforskjell” (Holst 2002: 76-77). Hvordan et kjønnsdifferensiert politisk medborgerskap kan være forenelig med eksistensen av individuelt og kulturelt mangfold, er et spørsmål som knapt har blitt reist i skandinaviske debatter om statsfeminisme og sosialdemokrati – inntil nylig. Borchorst og Siim mener at en større diskusjon omkring de normative målene for velferdsstatspolitikk, og hvordan de skal nås, er nødvendig. Konklusjonen er at det er et økende behov for på nytt å undersøke relasjonen mellom mangfold og velferd i forhold til kjønn, klasse og etnisitet (Borchorst og Siim 2002: 97).

### 2.3.3 "Black feminism" og interseksjonalitet

Det nordiske likestillingsprosjektet er basert på et grunnleggende premiss om kvinners selvforsørgelse, altså økonomisk uavhengighet. På denne måten er det norske likestillingsprosjektet i stor grad blitt knyttet til en "moderne" hvit/ vestlig livsform. Bell hooks (pseudonym) gav med boka *Ain't I a Woman: Black Women and Feminism* (1999) en stemme til de kvinner som følte seg ekskludert fra den vestlige måten å gjøre feminisme på, og regnes som en av de fremste representantene for "black feminism". Hooks er skeptisk til å universalisere interessene til hvite, vestlige, middelklassekvinner og er ikke alene om å kritisere feminismen for dette. I boka *Interseksjonalitet. Kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap* (2005) tar Diana Mulinari og Paulina de los Reyes opp den samme problematikken. De hevder at den dominerende feminismen i sitt ensidige fokus på kjønn, har problemer med å forholde seg til etnisitet, seksuell legning, klasse og globale forskjeller, og tar til orde for *interseksjonalitet*.

Interseksjonalitet kan oversettes med skjæringspunkt eller veikryss, og ble som begrep introdusert av den amerikanske jusprofessoren Kimberly Williams Crenshaw i *Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color* (1991). Interseksjonalitet som forståelsesramme har hentet inspirasjon i "black feminism" og har til hensikt å sette søkelys på hvordan ulike maktforhold påvirker og skaper hverandre – interseksjonelt – mellom kategorier som kjønn, etnisitet og klasse. Paulina de los Reyes forklarer det slik i et intervju gjengitt på kildens nettsider: "Feminismen har i manges øyne blitt et elitistisk prosjekt som ikke appellerer til en rekke menneskers konkrete problemer, og derfor behøves det nye referanserammer som er mindre ensidige. Interseksjonalitet gir en åpning inn i diskusjonen om makt, likestilling og likeverd. Vi forsøker ikke å definere kvinner, innvandrere eller arbeiderklasse som gruppe. I stedet forsøker vi å se hvordan makt kommer til uttrykk i arbeidsliv, familie og fritid. Vi vil synliggjøre hvordan den hegemoniske feminismen har problemer med å forholde seg til etnisitet, seksualitet, rase og globale forskjeller, hvordan den har hvithet, middelklassetilhørighet og heteroseksualitet som usynlige markører, og hvordan "kvinneligheten" defineres i tråd med forestillinger om

nasjonen.” (Lindstad 2005). Interseksjonalitet som perspektiv forsøker slik å se ulikestilling som et mer sammenvevd og komplekst problem, der flere forhold hvor en part underordnes en annen inkorporeres. Med utgangspunkt i denne forståelsesrammen er svaret på spørsmålet om velferdsstaten er kvinnevennlig, et nytt spørsmål: Kvinnevennlig for hvem? Det er nødvendig å bryte opp kjønn som kategori, og se at ”kvinner” ikke er en ensartet gruppe med felles interesser.

#### **2.3.4 Hypersynlighet, usynlighet og kriselikestilling**

Jeg vil nå presentere noen empiriske analyser som er gjort i krysningspunktet mellom likestillingspolitikk og flerkultur. I artikkelen *A Scandinavian Model? Gender Equality Discourses on Multiculturalism* (2008) som tar utgangspunkt i masteroppgaven *Likestilling i det flerkulturelle Skandinavia. Flerkultur i dansk, svensk og norsk likestillingspolitikk 2000-2005* (2006), spør Trude Langvasbråten hvordan de skandinaviske regjeringenes likestillingspolitikk reflekterer at deres befolkninger har blitt mer kulturelt komplekse de siste tiårene. I den empirien hun tar for seg finner hun en felles bekymring for ”innvandrerkvinner” handlingsrom og et sterkt fokus på tvangsekteskap og omskjæring av kvinner (Langvasbråten 2006: 76-77). Dette korrelerer med Anja Bredals funn. Bredal (2007) viser at ”vold i nære relasjoner” og såkalt ”kulturrelatert vold” behandles som separate og adskilte problem- og politikfelt. På dette feltet behandles ikke-vestlige kvinner som ”de andre”. Forhold som omhandler vold mot minoritetskvinner, såkalt ”kulturrelatert vold”, som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, skilles ut som eget politikfelt, og ekskluderes derfor fra det generelle arbeidet mot ”vold i nære relasjoner”. Slik gjøres vold mot minoriteter til ”spesiell vold” (Bredal 2007: 57-59). Vold mot minoritetskvinner – kulturforklart, såkalt ”æresrelatert vold”, særlig det som kalles far- og brorvold – får langt mer og langt mer dramatisk oppmerksomhet i mediene enn ”vanlig” norsk partnervold (ofte beskrevet som ”familietragedier”). Bredals poeng er at ”denne ”hypersynligheten” i medieoffentligheten eksisterer sammen med, og delvis bidrar til” en paradoksal usynlighet i hovedstrømmen av tiltak mot vold” (Bredal 2007: 59-60).

Problemet er derfor ikke bare at likestillingspolitiske saker som omhandler etnisk norske kvinner og etniske minoritetskvinner separeres i ulike felt, men også at de behandles svært ulikt politisk. I en analyse av den norske mediedebatten om kjønnslemlestelse som raste sommeren 2007 finner Mari Teigen og Trude Langvasbråten at forståelse og innrammingen av kjønnslemlestelse som problemfelt er sterkt preget av ”krise” og at det karakteriseres av et skarpt skille mellom den majoritets- og minoritetsorientert likestillingsagendaen (Teigen og Langvasbråten 2009: 257). Dette spesielt problemorienterte fokuset har blitt betegnet ”kriselikestilling”.

Kriselikestilling er blitt brukt for å beskrive en ny type likestillingspolitisk debatt hvor krise er det dominerende perspektivet for hvordan likestillingsspørsmål som spesielt handler om minoritetsbefolkningen debatteres (Teigen 2009: 333). I artikkelen *Kjønnslikestilling, familie- og minoritetspolitikk* (2009), skisserer Mari Teigen flere problematiske sider ved kriselikestillingsfenomenet. Et problem er det problemorienterte fokuset i seg selv, og hvordan dette kan virke stigmatiserende på minoritetskvinner. Et annet er det som gjelder representasjon, hvordan noen i majoriteten snakker på vegne av andre i minoriteten. De aktørene som spesielt markerer seg innenfor den kriselikestillingspolitiske rammen er Fremskrittspartiet og enkelte kjønnspolitiske organisasjoner innenfor innvandringsfeltet, som Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) og Human Rights Service (HRS). Fremskrittspartiets spesialinteresse for kjønnslikestillingsspørsmål som gjelder minoritetsbefolkningen, samtidig som de er lite opptatt av kjønnslikestillingsproblematikk for majoriteten, kommer tydelig til uttrykk på saksområder som dette (Teigen 2009: 333). En konsekvens av denne kriseorienteringen er at den begrenser likestillingspolitiske saker til å handle om minoritetsgrupper, og tilsidesetter politikk som tar sikte på å løse disse ”minoritetsspesifikke” problemene fra den bredere likestillingspolitiske agendaen (Siim & Skjeie 2008: 323). Mer fokus på kjønnslemlestelse og tvangsekteskap, gir mindre fokus på tradisjonelle likestillingspolitiske saker som rett til representasjon, deltagelse og arbeid. Det er et problem når den generelle likestillingspolitikken settes

på vent mens blikket rettes mot de ”kriselikestillingspolitiske” temaene. Et annet problem med den kriselikestillingspolitiske retorikken er at den ofte korrelerer med en innvandringsrestriktiv agenda.

### 3 Metodisk rammeverk

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for det analytiske rammeverket jeg vil benytte meg av. Min analyse vil først og fremst ta utgangspunkt i Carol Lee Bacchis tilnærming til diskursanalyse. Hennes metode er sentrert rundt problemrepresentasjoner og betegnes ”What`s the problem (represented to be)?” eller ”Hva representeres problemet å være?”. Før jeg skisserer Bacchis metodeforståelse er det imidlertid nødvendig kort å redegjøre for det diskursanalytiske utgangspunktet for denne. Diskursanalysen forekommer i forskjellige varianter i mange humanistiske og samfunnsvitenskaplige fag (Bergstrøm & Boreus 2000: 21; Mathisen 1997: 3). Jeg vil her kun beskrive metodens generelle vitenskapsteoretiske fundament. Videre vil jeg støtte meg på Bacchi når det kommer til å konkretisere den metodiske fremgangsmåten. Med fokus på problemrepresentasjoner, slik de forstås hos Bacchi, vil jeg lage et analyseskjema som muliggjør en systematisering av det empiriske materialet. Jeg vil også beskrive og vurdere de metodiske valg som er gjort med hensyn til vitenskaplige kriterier for god forskning.

#### 3.1 DISKURSANALYSE SOM METODE

Diskurser kan beskrives som forståelser av virkeligheten, forståelser som kommer til syne gjennom kategorier og konsepter. ”It is useful to talk about discourses as frames, since they provide frameworks or ways of viewing issues” (Bové 1990; Frank 1992 i Bacchi 1999: 40). Diskurser er ikke fastsatte eller endelige, det vil alltid finnes konkurrerende diskurser (Jørgensen & Phillips 1999: 15). Diskursanalyse kan forstås som *både* teori og metode. Teori på den måten at ideen baserer seg på sosialkonstruktivistiske premisser, og metode på den måten at det er en konkret fremgangsmåte for å analysere tekstmaterialet.

Det som er felles for alle typer diskursanalyser er det språklige fokuset. Samfunnsvitere har hentet inspirasjon fra lingvister når det gjelder å ta i bruk diskursanalyse som metode, men vektlegger andre faktorer enn det rent språktekniske. Helt grunnleggende for diskursanalytiker er oppfatningen om at språket ikke er

nøytralt; at ikke språket er noe som kun gjengir virkeligheten, men noe som også er med på å forme den. ”Diskursanalyse er fokusert på språket som sentralt for menneskers forståelse av verden, ved at disse forståelsene former hvordan vi oppfatter verden, fenomener i verden og vårt eget handlingsrom i denne verdenen” (Jørgensen & Phillips 1999: 13-17). Eller med andre ord: Diskursanalyse er ”[...] analyse av språkbruken i en samfunnsmessig kontekst, med fokus på hvordan de ideer og begreper som produseres i denne konteksten tolker og er med på å forme et visst utsnitt av den samfunnsmessige virkeligheten” (Mathisen 1997: 3). Det er her viktig å merke seg Mathisens ikke-kategoriske formuleringer: Den konstruktivistiske posisjonen innebærer en anerkjennelse av at ideer og begreper, språk og kategorier, spiller en meningsproduserende rolle, og slik *er med på å forme et visst utsnitt av den samfunnsmessige virkelighet*.

### **3.2 WHAT’S THE PROBLEM (REPRESENTED TO BE)?**

Rammeanalyse, som Bacchis metode kalles, er en form for policyanalyse med vekt på det diskursive. Utgangspunktet er at problemer ”innrammes” forskjellig. De ulike innrammingene representerer ulike forståelser, ulike diskurser. Bacchis metode sentrerer rundt slike innramminger. Det bunner i et egentlig ganske enkelt og selvfølgelig faktum; at hvordan et problem representeres påvirker hva vi mener burde gjøres (eller evt. ikke gjøres) med dette ”problemet”. Løsningen på problemet avhenger for eksempel av hva vi mener er problemets årsaker og hvem vi mener har ansvar for problemet. Hvert enkelt politisk forslag inneholder slik en eksplisitt eller implisitt problemdiagnose, en problemrepresentasjon. En nødvendig del av policyanalyse innebærer derfor identifisering av problemrepresentasjoner, den måten problemer representeres på i politiske forslag (Bacchi 1999: 1). Ved å benytte Bacchis metode er det derfor mulig å si mer om hvordan de involverte aktørene i politikktutformingene konstruerer spesielle policyfelt og problemer på ulike og ofte motsetningsfylte måter.

Bacchi mener det tidligere har vært viet for mye oppmerksomhet på politiske løsningsforslag, uten å stille spørsmål ved selve prosessen forut for det at noe representeres som et problem. Hun oppfordrer til å endre fokus; fra å se på politikk som "løsninger" på "problemer", til å se politikk som en arena der konkurrerende forståelser og representasjoner av politiske saker skapes (Bacchi 1999: 2). Bacchi ser på hvordan forestillinger om hva som er problemer, konstrueres. Hun mener det er viktig å rette fokus mot de underliggende og uutalte antakelsene problemrepresentasjonene er bygd på, og også de temaene som forblir uproblematiskert. "A What's the Problem approach insists that it is crucial to reflect upon the representations offered both by those who describe something as a problem and by those who deny an issue problem status. It's purpose is to create a space to consider competing constructions of issues addressed in the policy process, and the ways in which these constructions leave other issues untouched" (Bacchi 1999: 4). Dette impliserer at det ikke bare er viktig stille spørsmålet; "hva representeres problemet å være?", men også; "hva er konsekvensene og effektene av den aktuelle problemrepresentasjonen?" Det at et problem representeres resulterer for eksempel ofte i at et annet "problem" forblir utematisert.

Problemer oppfattes ofte som noe "der ute", noe objektivt og uavhengig, som må fikses. For Bacchi er konteksten og situasjonen et problem omtales i, helt sentral. "Virkeligheten" er ikke uavhengig av hvordan vi sanser og oppfatter den. Problemer er ikke noe som bare *oppdages* og blir satt ord på. Det betyr på ingen måte at sosiale problemer ikke er reelle eller at de er oppfunnet. Som Bacchi selv beskriver det: "A What's the Problem approach accepts that there are numerous troubling conditions, but states that we cannot talk about them outside of their representations, and their representations hence become what is important – because of the shape they give to the problem, and because of what they imply about what should be done or should not be done" (Bacchi 1999: 9). Vi kan altså ikke snakke om problemer frikoblet fra deres representasjoner, fordi representasjonene former vår forståelse av hva problemet består av, og hva som er problemets årsak og løsning. Ved å analysere representasjoner åpner det seg et rom der en kan reflektere over konkurrerende problemforståelser.



Problemstillingen min – hvilke problemer som representeres i kontantstøttedebatten og hvordan de relateres til flerkultur – vil jeg operasjonalisere under.

### 3.3 REPRESENTASJONER I KONTANTSTØTTEDISKURSEN

For å ta i bruk Bacchis "What's the problem (represented to be)?" i min analyse av kontantstøttedebatten, er det nødvendig å konkretisere tilnærmingen; å operasjonalisere representasjonene. Dette vil jeg gjøre med utgangspunkt i det Mieke Verloo kaller "the two key dimensions of a policy frame: the "diagnosis" (what is the problem?) and the "prognosis" of a problem (what is the solution?) (Verloo & Lombardo 2007: 33). Det varierer hvorvidt kontantstøtten sees som et problem i seg selv eller som en løsning på et annet problem. Det å skille mellom årsak og løsning så klart er derfor er fruktbart grep.

Mieke Verloo har gjennom prosjektet MAGEEQ (Mainstreaming Gender Equality) utformet et skjema for det hun kaller kritisk rammeanalyse, etter inspirasjon fra Bacchi. Verloo definerer en ramme som "a interpretation scheme that structures the meaning of reality", og en policyramme som "a organizing principle that transforms fragmentary or incidental information into a structured and meaningful policy problem, in which a solution is implicitly or explicitly enclosed" (Verloo & Maloutas 2005: 4). MAGEEQ- prosjektet ser komparativt på hvordan kjønnslikestilling innrammes på ulike måter i forskjellige europeiske land. Det refereres til tre hovedrepresentasjoner av kjønnslikestilling i Europa:

- a) *Likhetsfeministene* representerer problemet som ekskludering av kvinner fra politikken. Løsningen er derfor å inkludere dem i verden slik den er, uten å utfordre samfunnsstrukturens grunnleggende premisser.
- b) *Forskjellsfeministene* kritiserer det de kaller samfunnets maskuline norm. Løsningen på dette representeres som, i motsetning til at kvinner skal bli (like) menn og handle som menn, at de skal bli verdsatt for det de er, kvinner, og det de gjør i kraft av sitt kjønn.

c) *Postmoderne feminister* representerer problemet som den kjønnete verden i seg selv, og ikke det at kvinner ekskluderes, eller eksistensen av en maskulin norm. Deres løsning "[...] is to move beyond the fictitious dilemma of equality versus difference by deconstructing political discourses that engender the subject and by adopting diversity politics" (Verloo: 24), (og benytte "gender mainstreaming" som strategi) (Verloo og Lombardo 2007: 23-24).

Problemene som representeres i kontantstøttedebatten relateres også til ulike forståelser av kjønnslikestilling. Jeg mener derfor Verloos skjema er et godt utgangspunkt for å studere problemrepresentasjoner i denne debatten.

Tidligere masteroppgaver som har benyttet rammeanalyse, har operasjonalisert problemrepresentasjoner på noe ulik måte. Trude Langvasbråten har i sin analyse av flerkultur i likestillingspolitikken tatt utgangspunkt i et tredelt skjema der hun ser på temaer, problemdiagnoser og aktører/ handlingsrom (Langvasbråten 2006: 14). Desiré Hopen Standal ser på representasjoner av bruk av hijab og har operasjonalisert disse i henholdsvis årsak, hensyn og ansvar, hvor hun til slutt ser på effektene de tre har på konstruksjonen av muslimske kvinner sitt medborgerskap i diskursen (Standal 2007: 46). Marie Egenæs har i sin analyse av handlingsplaner mot tvangsekteskap, tatt utgangspunkt i Verloos deling av problemprognose og -prognose og så sett på roller (og voice) i diagnose og prognose (Egenæs 2008: 29). Mitt analyseskjema ligger nærmest Egenæs', da hun også tar utgangspunkt i Verloos todeling. Men det konkrete opplegget (spørsmålsformuleringene) vil se litt annerledes ut. Jeg vil også i større grad fokusere på effektene problemrepresentasjonene får, i likhet med Standal. Dette vil jeg utdype i avsnittet *3.3.4 Problemrepresentasjonenes effekter*.

Jeg vil i min oppgave skille mellom "innramming" og "problemrepresentasjon", der et problems innramming refererer til noe mer overordnet enn en problemrepresentasjon, og viser til at man knytter det aktuelle fenomenet – kontantstøtten – til et bestemt tema eller hensyn. Forstått på den måten kan det innenfor en og samme innramming eksistere konkurrerende problemrepresentasjoner. Likestilling kan for eksempel figurere som hovedhensynet i en innramming av kontantstøtten, selv om det er ulike

oppfatninger av hva som er årsaken og løsningen på problemet mangel på likestilling. Der kontantstøtten settes inn i en valgfrihetskontekst, kan det på samme måte være uenigheter om hvem mangel på valgfrihet er et problem for og hva som skal til for å oppnå valgfrihet. Jeg vil ikke operere med et klart analytisk skille mellom innramming og representasjon, men jeg vil benytte begrepet innramming på samme måte som begrepet hovedhensyn. For at analysen skal bli gjennomførbar må problemrepresentasjonene operasjonaliseres. Dette gjøres ved å dele inn i underrepresentasjonene diagnose og prognose, som igjen må operasjonaliseres. Underrepresentasjonene vil konkret komme til uttrykk gjennom ulike spørsmål som jeg vil redegjøre for nå, men de er tett sammenvevd, noe som gjør det vanskelig å skille de helt klart fra hverandre. Operasjonaliseringene av underrepresentasjonene må derfor ses på som et analytisk grep for å gjøre det hele mer håndterbart.

### **3.3.1 Problemdiagnose – årsak og aktører**

Det første som må gjøres er å kartlegge hvilke temaer og saker som presenteres i det utvalgte tekstmaterialet. *Hva representeres problemene å være i kontantstøttediskursen?* Hvilke partier, eventuelt allianser av partier, markerer disse temaene? For eksempel hevdes det av Ap og SV at kontantstøtten hemmer likestilling og virker kjønnsrollekonserverende, noe som representerer mangel på likestilling som et problem. For å komme et skritt videre i analysen anbefaler Bacchi (1999: 4) å se på hvilke årsaker som presenteres som forklaringer på de ulike problemene. Hva fremstilles som årsakene til problemene? Hvilke faktorer antas å skape problemene? For å få med aktørdimensjonen vil jeg også se på hvem problemet representeres som et problem for. Hvem er mangel på likestilling et problem for? Er det et problem for kvinnen som omsorgsgiver eller arbeidstaker, mannen som omsorgsgiver eller arbeidstaker, barna, samfunnet, velferdsstaten, kvinnedominerte sektorer i arbeidsmarkedet – eller er det ikke et problem for noen fordi det er resultatet av *frie valg*? Dette spørsmålet gir oss mye informasjon, og kan si noe om hvordan roller konstrueres i diskursen.

### 3.3.2 Problemprognose – løsning og ansvar

Problemprognose er her å forstå som løsningen på problemet. Hvilke forklaringer som tilbys henger nøye sammen med hvilke løsninger som ses som aktuelle. Et problem som er svært tilstedeværende i kontantstøttedebatten er mangelen på tid og valgfrihet. Årsaken til at foreldre har for lite tid sammen med barna sine forklares ofte med at familiens *behov* for to lønnsinntekter gjør at begge foreldrene må være utearbeidende. Kontantstøtten representeres som *løsningen* på problemene fordi den gjør at ”den ene” av foreldrene kan bli hjemme. For her også å kunne fange opp en aktørdimensjon og si noe om rollekonstruksjon, spør jeg hvem som er målgruppen for tiltakene?

Når det gjelder roller i prognosen har jeg funnet ut at det er begrenset informasjon jeg får ut av spørsmålet ”hvem har ansvaret for å løse problemet?”. Svaret på dette resulterer i nærmest samtlige av tilfellene i ”staten”. Det er mer fruktbart å spørre ”hvem er målgruppen for (de statlige) tiltakene?”. Ved å se på hvem eller hva et politisk tiltak eller forslag er innrettet mot, kan man også se hvor ansvaret for å løse problemet plasseres. En problemrepresentasjon som deles av samtlige av de politiske partiene i mitt materiale er at dagens barnefamilier har for lite tid. Det er likevel svært ulike tiltak som representeres som løsninger på det problemet. For Sentrumsregjeringen er løsningen å innføre kontantstøtte. Og kontantstøtten er målrettet mot ”inntektstaker nummer to” i en familie. SV foreslår forsøk med 6-timers dag, et tiltak som er målrettet mot arbeidslivets organisering. Ut fra dette plasseres ansvaret for problemet henholdsvis på individnivå; hos ”inntektstaker nummer to” eller på strukturnivå.

### 3.3.3 Analyseskjema

PROBLEMDIAGNOSE			PROBLEMPROGNOSE	
Hva er problemet representert å være?	For hvem er det representert å være et problem?	Hva representeres som årsaken til problemet?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvem er målgruppen for tiltakene?

### 3.3.4 Problemrepresentasjonenes effekter

Ifølge Bacchi må man også vurdere hva slags *effekter*, eller konsekvenser, de ulike problemrepresentasjonene har. Bacchi skiller mellom tre kategorier av effekter; ”first, the ways in which subjects and subjectivities are constituted in discourse; second, the effects which follow from the limits imposed on what can be said – as an example, designating some areas of our lives as appropriate to public supervision, and some as ”private”; and third, the ”lived effects” of discourse (Bacchi 1999: 45). Den første effektkategorien handler om hvordan ulike roller formes i diskursen. Innramminger vil ofte, implisitt eller eksplisitt, fordele forskjellige roller til forskjellige aktører (Verloo & Lombardo 2007: 34). Hvordan årsaken og løsningen på et problem representeres, er med på å tildele aktører ansvar og handlingsrom. Ved å studere problemets diagnose og prognose kan man si noe om hvordan roller blir konstruert i problemrepresentasjonene. Hvordan konstrueres rollene ”mor”, ”far” og ”barn” i representasjonene? Og hvilke forståelser av *familien* ligger til grunne for, og reproduseres, gjennom diskursene? Er det rom for alternative forståelser av familien enn den tradisjonelle toinntektshusholdningen? Hvordan relateres problemrepresentasjonene og rollekonstruksjonene til flerkultur? Hva skjer med ”produksjonen” av ”mor”, ”far” og ”barn” når minoritetsfamilier tematiseres? Dette er spørsmål jeg vil stille for å avdekke hvordan roller formes i kontantstøttediskursen.

Den andre effektkategorien handler om hvordan diskursen skaper premisser og legger begrensninger for hva som kan bli sagt og ikke. Dersom omsorg for barn defineres som noe "privat" som "familien" selv må "velge fritt" hvordan de vil organisere, så setter det grenser for hva som sees som legitimt av statlige inngrepen på området. Hvis ulike hensyn skal veies mot hverandre, og et av dem betegnes "barns beste", så får dette også implikasjoner for de andre hensyns tyngde på vektskåla. Jeg vil forsøke å si noe om hvordan gitte representasjoner setter premisser for og legger begrensninger på kontantstøttediskursen. Til slutt kan innrammingene og problemrepresentasjoner få materielle effekter, det som Bacchi betegner som "lived effects". Dette er effekter som kommer til uttrykk gjennom konkrete politiske forslag/ tiltak, og som får direkte konsekvenser i menneskers liv. Jeg forstår denne effektkategorien på omtrent samme måte som Verloos problemdiagnose. Ved å se på hva som representeres som et problems løsning, og hvordan løsningen fordeler ansvar til aktører, og derfor også gjør noe med handlingsrom, sier jeg også mye om materielle effekter. Alt dette henger sammen, så å operere med helt klare kategorier i analysen er derfor problematisk.

### **3.5 ANALYSENS PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET**

Validitet (at man måler det man faktisk skal måle) og reliabilitet (at gjentatte målinger gir det samme resultatet) som kriterier på god forskning har sin opprinnelse i en positivistisk vitenskapstradisjon. Denne posisjonen har naturvitenskapene som forbilde for hvordan empirisk forskning bør drives. I henhold til positivismen bør all vitenskap basere seg på deduktiv metode der målet alltid er å trekke kausale slutninger fra empirisk observasjon som igjen skal kunne generaliseres til et større univers. "The key distinguishing mark of scientific research is the goal of making inferences that go beyond the particular observations collected" (King, Keohane & Verba 1994: 8).

Wood og Kroger foreslår at man i stedet for "validitet" og "reliabilitet" bruker kriteriene "trustworthy" og "sound", oversatt til pålitelighet (evt. troverdighet) og gyldighet, når man skal vurdere en diskursanalyses forskningsmessige kvalitet (Wood & Kroger 2000: 167-169). Ved å se til at analysen både er pålitelig og gyldig, kan den underbygges eller garanteres som sterk, velbegrunnet og i stand til å tåle kritikk.

Kriteriene til pålitelighet knytter seg til prosess, altså til hva man har gjort, og handler om å demonstrere og argumentere for prosedyrer, kriterier og valg i forskningsprosessen. Kriteriene til gyldighet er mer rettet inn mot produkt eller resultat, altså at man kan dokumentere påstandene og tolkningene man fremsetter blant annet gjennom henvisning til tekstene og til annen forskning (Langvasbråten 2006: 15-16). Jeg vil nå begrunne og redegjøre for valg av tekster, for å så begrunne prosessvalg, før jeg diskuterer aspekter ved tolkningens gyldighet.

### **3.5.1 Avgrensning av diskurs og tekstutvalg**

Det finnes ingen standardmåte å avgrense diskurser på, men det som ofte oppfattes som mest intuitivt er å avgrense etter det som Mathisen beskriver som en avgrensning basert på innhold eller tema (Mathisen 1997: 21). Min empiri består av regjerings- og stortingsdokumenter som behandler kontantstøtten. Temaet er derfor kontantstøtten og den konkrete arenaen er møtet mellom regjering og storting. Dette kan sees som en kombinasjon av en innholdsmessig og en institusjonell avgrensning. Mathisen mener at en institusjonell avgrensning som dette ”gir diskursanalysen en tydelig sosial forankring” og tydeliggjør konteksten som tekstene er produsert innenfor (ibid: 20).

Hovedvekten av tekstene er fra *Innføringen av kontantstøtte til småbarnsforeldre* i 1998 og *Evalueringen av kontantstøtten* i 2002. Dette er de to sentrale politiske behandlingene av kontantstøtten. I forkant av analysene av disse to vil jeg redegjøre for hvilke dokumenter det er snakk om (melding, proposisjon eller innstilling) og konteksten rundt disse. Kontantstøtten har vært tema i et stort antall andre diskusjoner i Stortinget, både dokumenter og debatter, men da har den ikke vært hovedtemaet. For å få det mest helhetlige bildet av hvordan kontantstøtten ”snakkes om” er det derfor de over spesifiserte dokumentene som er sentrale. Det problematiske ved dette er imidlertid mangelen på helhetlige politiske behandlinger etter 2002. Kontantstøtten har i ettertid vært gjenstand for formelle endringer i form og størrelse, men dokumentene som er en del av disse endringene gir ikke presise bilder av representasjonene i kontantstøttedebatten. Dette både fordi det er lite tekst og ta tak i, og at teksten

hovedsakelig er orientert mot de formelle, og teknisk-administrative sidene ved ordningen, ikke de ideologiske og politiske. Det er heller ingen av disse endringsdokumentene som utløser åpen debatt i Stortinget.

For å få en forståelse av utviklingen i kontantstøttedebatten, og hvorvidt det har vært vesentlige endringer i representasjonene etter 2002, har jeg derfor måtte lete i alternative dokumenter. Det jeg har konkludert med er at er den beste inngangsporten for dette er statsbudsjettet. Hvert år fremmer de ulike stortingskomiteene innstillinger om bevilgninger/ endringer på statsbudsjettet under postene til deres respektive departementer. Det som er interessant for mitt tilfelle er når familie- og kulturkomiteen<sup>11</sup> legger frem sin innstilling under rammeområdet til barne-, likestillings- og integreringsdepartementet<sup>12</sup>. Dette er slik jeg forstår det en av de få fortsatt offentlig tilgjengelige arenaene hvor familiepolitikk og kontantstøtte er gjenstand for partipolitisk debatt, og skjer hvert år i midten av desember. På den måten er dette en fin inngangsport til å studere hvordan familiepolitikk og kontantstøtte debatteres på stortinget fra år til år. Jeg har ikke hatt kapasitet til å ta for meg alle årene etter 2002, og har derfor valgt ut budsjettet for år 2005 og 2010. Budsjettet for år 2005 er det siste Bondevik II regjeringen la frem før regjeringsskiftet, og 2010-budsjettet er Stoltenberg II regjeringens´ og det aller ferskeste. Ved å velge disse to har jeg derfor både sørget for at begge de to siste regjeringene er representerte, samt at jeg får studert debatten (omtrent) helt frem til dags dato. Budsjettinnstillingene i 2005 og 2010 vil derfor danne et bilde av utviklingen og eventuelle endringer i debatten. Hovedvekten i analysen vil imidlertid befinne seg i dokumentene fra 1998 og 2002. Mot dette kan det innvendes at integrerings- og minoritetsperspektivet sannsynligvis er blitt mer aktuelt i policydokumenter av nyere dato. Jeg vil likevel hevde at dette argumentets styrke svekkes ved at minoriteter faktisk er representerte disse dokumentene, spesielt i *Evalueringen av kontantstøtten*.

Jeg har valgt å utelate stortingsdebattene i etterkant av innstillingene fra analysen av samtlige dokumenter. Dette er for å gjøre analysene av de ulike dokumentene i

---

<sup>11</sup> Til og med 2004: Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen.

<sup>12</sup> Før Barne- og likestillingsdepartementet, før det igjen Barne- og familiedepartementet.



utvalget mest mulig sammenlignbare. Budsjettdebattene i Stortinget tar for seg alle rammeområdene under Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet, og kontantstøtten blir her derfor bare sporadisk tematisert – i motsetning til dokumentene under innføringen og evalueringen som utelukkende omhandler kontantstøtten.

Man kunne tenkt seg alternative måter å avgrense diskursen på. En mulighet kunne vært og sett på familiepolitiske dokumenter generelt, ikke bare de som spesifikt tar for seg kontantstøtten. Da hadde det for eksempel vært rimelig å se på *St. meld. nr. 29 (2002-2003): Om familien - forpliktende samliv og foreldreskap* og *St. meld. nr. 8 (2008-2009): Om menn, mansroller og likestilling* og den parlamentariske behandlingen av disse (komitéinnstilling og stortingsdebatt). Det kunne også tenkes at jeg i stedet for å spørre hvordan minoritetshensyn representeres i familiepolitikken, kunne spurt hvordan kjønn og likestilling representeres i dokumenter som sorterer under titler som ”innvandring”, ”integrering” og ”mangfold”. Når jeg har valgt å fokusere på kontantstøttediskursen, innenfor den institusjonelle formen jeg har beskrevet over, er det av følgende grunner: For det første har integreringshensyn og minoritetsperspektivet vært til stede i kontantstøttedebatten og utfordret argumentasjonen rundt denne ordningen. For det andre har dette hensynet blitt formulert som en del av evalueringen av kontantstøtteordningen, og slikt skapt et rom for *endret* argumentasjonen og problemrepresentasjon. Dermed må eventuelle integrasjonshensyn krysses og avveies mot andre hensyn, som hensynet til likestilling. For det tredje er det en klar begrensning på en masteroppgaves omfang. Både hensynet til plass og tid er faktorer som får konsekvenser for hvor stort datautvalget kan bli og hvor omfattende analyse man kan gjøre. Jeg har valgt å konsentrere meg om representasjonene i kontantstøttedebatten og gå grundig inn i de dokumentene jeg har beskrevet over.

### **3.5.2 Tolkningens gyldighet**

Det viktigste når det gjelder å sikre gyldighet er å demonstrere hvordan tolkninger og påstander faktisk er grunnet i materialet. Det bør til enhver tid være mulig å gå til kildene og undersøke om man er enig i tolkningene som er blitt gjort, i tillegg til at

sitater og gjengivelse av tekst i analysen er riktige, slik at leseren selv har en mulighet til å vurdere tolkningen mens hun leser teksten (Wood & Kroger 2000: 169). Jeg vil illustrere forskningsprosessen, hvordan jeg går fra empiri til slutning, ved aktiv bruk av sitater og utdrag fra de ulike kildene i analysedelen. Trinnene i analysen er i tillegg gjengitt i analyseskjemaet tidligere i kapitlet. Her viser jeg hvordan representasjonene ble operasjonalisert. Alt det som er med på å vise og synliggjøre analysens tolkninger, bør kunne styrke gyldigheten. Det å tilgjengeliggjøre datamaterialet gjennom gode kildehenvisninger, og sørge for at det er mulig å finne tilbake til kildene jeg presenterer i litteraturlista, styrker også gyldigheten.

Som teksttolker er det imidlertid viktig å være seg sin rolle og egne forforståelser bevisst. Jeg gikk løs på denne oppgaven med allerede etablerte forståelser av kontantstøtten. Det å stille seg helt utenfor en diskurs, og opptre som en ”objektiv” tilskuer til hva man ser, er strengt talt umulig. Jeg tror heller ikke resultatet ville blitt spesielt bra dersom jeg skulle studert en diskurs som var totalt ukjent for meg. Hva forskeren ser avhenger ikke bare av det som observeres, men av den som observerer (Bryman 2004: 278). Det mest sentrale for en tekstanalyses vitenskaplige verdi er derfor hele tiden å demonstrere hvordan man har gått frem.

## 4 Analysen av kontantstøttediskursen

I dette kapittelet vil jeg presentere funnene fra analysen av det empiriske materialet. Analysen er strukturert etter dokumentsett. Først vil jeg ta for meg *Innføringen av kontantstøtte til småbarnsforeldre* (innføringen), så vil jeg gå videre til *Evalueringen av kontantstøtten* (evalueringen), før jeg til slutt tar for meg budsjettinnstillingene for statsbudsjettet for 2005 og 2010 der kontantstøtten har blitt behandlet. Hovedvekten vil ligge på dokumentene tilhørende innføringen og evalueringen, som forklart i metodedelene. Hver del innledes med en kort beskrivelse av dokumentene og regjeringen som har lagt de frem. Det varierer noe hvorvidt analysene er strukturert etter partirepresentasjoner eller temaer.

### 4.1 INNFORINGEN AV KONTANTSTØTTEN – Bondevik I

Innføringen av kontantstøtte var nedfelt i Voksenåsenklæringen som utgjorde Sentrumsregjeringens politiske grunnlag. Sentrumsregjeringen bestod av en koalisjon mellom KrF, Sp og Venstre, og satt i regjeringsposisjon fra 17. oktober 1997 til 17. mars år 2000. Statsminister var Kjell Magne Bondevik og barne- og familieminister var Valgerd Svarstad Haugland. Allerede ved budsjettforhandlingene for 1998 var det enighet blant et flertall av partiene på stortinget om å innføre kontantstøtten. Høyre og FrP stilte seg bak Sentrumregjeringens initiativ. De tre dokumentene som utgjør den politiske saksgangen i *Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre* er:

- St.prp. nr. 53 (1997-98): *Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre.*
- Innst. S. nr. 200 (1997-98): *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre.*
- Stortingsdebatten onsdag 10. juni, 1998 om *Innføringen av kontantstøtte til småbarnsforeldre.*

Min analyse vil som nevnt kun ta utgangspunkt i stortingsproposisjonen og innstillingen. Først vil jeg ta for meg stortingsproposisjonen og regjeringens posisjon, før jeg behandler innstillingen og de ulike partipolitiske synspunktene.

#### 4.1.1 St.prp. nr. 53 (1997-98): Innføringen av kontantstøtte til småbarnsforeldre

Allerede ved behandlingen av statsbudsjettet for 1998 sluttet Stortingets flertall seg til at det skulle innføres en ordning med kontantstøtte (St.prp. 53 (1997-98): 5). Denne Stortingsproposisjonen er det formelle forslaget fra Sentrumsregjeringen til Stortinget om å innføre reformen. Dokumentet inkluderer en beskrivelse av regjeringens mål og hensikt med kontantstøtten, kontantstøtteordningen i forhold til satsningen på barnehager, til andre stønadsordninger, samt mulige konsekvenser av reformen og de mer administrative og økonomiske aspektene ved selve utformingen av ordningen.

I dokumentets innledende del presenterer Sentrumsregjeringen sine mål med kontantstøtten:

”Regjeringen ser innføringen av kontantstøtten som en viktig familiepolitisk reform. Hovedformålet med kontantstøtten er å bedre småbarnsfamilienes muligheter til god barneomsorg. Kontantstøtten er utformet med sikte på å nå følgende mål:

- Familiene skal sikres mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn.
- Familiene skal gis reell valgfrihet når det gjelder hvilken omsorgsform de ønsker for sine barn.
- Det må bli mer likhet i overføringene den enkelte familie mottar til barneomsorg fra staten, uavhengig av hvordan tilsynet ordnes.”  
(St.prp. nr. 53 (1997-98): 5-6)

”Problemene” som kontantstøtten representeres som løsningen på her er ganske klare: For det første har familiene *for lite tid* til selv å ta omsorgen for egne barn. For det andre har familiene *for lite valgfrihet* når det gjelder omsorgsform for barna. Og for det tredje er det *for lite likhet* i overføringene familiene mottar til barneomsorg fra staten. Kontantstøtten - en økonomisk overføring til familier med ett- og toåringer som ikke benytter seg av en statsstøttet barnehageplass - skal gjøre det økonomisk mulig å velge andre omsorgsløsninger enn barnehage; som foreldrebasert omsorg i hjemmet. Dette vil igjen gjøre at familiene får bedre tid. Overføringen vil også skape mer likhet i overføringer fra staten til familiene.

Under kapittel 2, *Kontantstøtte som ledd i en god barne- og familiepolitikk*, utdypes regjeringens synspunkt. Grunnen til at det må lages ordninger som i større grad gjør

det mulig for foreldre å være hjemme mens barna er små er fordi ”den rammen familien danner er særlig viktig i forhold til barna. Ingen kan fullt ut erstatte familien i sin kjennskap, kjærlighet og omsorg for egne barn” (St.prp. 53 (1997-98): 8). Frihet til å velge å være hjemme er altså ikke et økonomisk valg småbarnsforeldre har i dag: ”Familiens økonomi er for mange et hinder. Fasen som småbarnsforeldre faller ofte sammen med økonomiske krav knyttet til etableringen av bolig. Mange småbarnsforeldre har også opparbeidet seg studiegjeld. Dette gir mange familier *behov for to inntekter*” (St.prp. 53 (1997-98): 8). Her representeres det økonomiske behovet for to inntekter og nødvendigheten av yrkesaktivitet for begge foreldrene, som årsaken til problemet; mangel på tid og valgfrihet. Det tegnes et bilde av at det først og fremst er økonomiske hensyn som gjør at begge foreldrene i en familie er yrkesaktive, og at hvis de hadde hatt råd, ville den ene av dem avstått fra å arbeide. Det åpnes riktignok for at foreldre også arbeider av andre ikke-økonomiske årsaker, men det overordnede inntrykket er at arbeidet er noe negativt som stjeler tid fra det som er mer ønskelige; å være hjemme sammen med barna. ”Tidsklemma”<sup>13</sup> er et faktum:

”Enten foreldrene satser på deltakelse i yrkeslivet av økonomiske eller av andre grunner, slites mange småbarnsforeldre mellom hensynet til yrkesdeltaking og hensynet til ansvaret og oppgavene som foreldre. Tidsklemma for mange småbarnsforeldre er stram. Derfor er det en betydelig gruppe foreldre i dag som fremfor alt ønsker seg *mer tid* til å være hjemme med barna, også ut over den perioden fødselspermisjonen omfatter. Inntektstapet ved at den ene av foreldrene helt eller delvis avstår fra lønnet arbeid for å være hjemme med barna, kan likevel ofte føre til en så stram familieøkonomi at familien ikke har råd til å velge å bruke mer tid på omsorgen for egne barn, selv om det er dette de helst ønsker”. (St.prp. 53 (1997-98): 8)

Noe annet som også kommer tydelig frem her er at den familieformen som sentrumsregjeringen ser som kontantstøttemottakere, er kjernefamilien med to foreldre. Formuleringer som ”den ene av foreldrene” levner liten tvil om at det er denne familieformen ordningen er siktet inn på. Hvis vi ser nærmere på selve utformingen av kontantstøtten kommer dette enda klarere frem. Formuleringer som denne viser at flere familietyper *representeres*: ”Grunnlaget for kontantstøttens størrelse er det enkelte barn og støttebeløpet er det samme enten barnet lever i en enforeldre eller toforeldre familie, eller om familien har én eller to inntekter” (St.prp. 53 (1997-98): 6). Familien kan altså bestå av én eller to foreldre. Enkel matematikk kan

---

<sup>13</sup> Tidsklemma er et ord som oppstod i forbindelse med debatten om kontantstøtten og skal symbolisere den *klemma* småbarnsforeldre som må kombinere jobb og barn befinner seg i (Winsvold 2001: 29).

likevel fortelle oss at en sum på rundt 3500 kroner per måned, som kontantstøtten er, ikke kan erstatte en hovedinntekt og slik dekke alle månedlige utgifter i en husholdning. Familier som ikke mottar en annen større inntekt ved siden av denne utbetalingen har ikke mulighet til å klare seg økonomisk. (Med mindre kontantstøtten brukes til å betale for private barnepassløsninger, mens en selv er i jobb.)

At kontantstøtten er beregnet på familier med to foreldre der den ene er hovedinntektshaver kommer enda klarere frem i avsnittet *Økonomiske konsekvenser for familiene*. Der blir det ved hjelp av samfunnsøkonomisk teori regnet ut sannsynlige tilpasninger for ulike familier ved innføring av kontantstøtten. Konklusjonen er at kontantstøtten vil øke nivået på det punktet på en inntektsskala hvor arbeid går over fra å være ulønnsomt til lønnsomt (terskelverdien), og slik gjøre at "[...] inntektstaker nummer to må ha inntekt på et visst nivå for at det skal lønne seg økonomisk for familien at vedkommende er i arbeid fremfor å ta barnet ut av barnehage, være hjemme og motta kontantstøtte" (St.prp. 53 (1997-98): 30). En tabell viser videre beregnede terskelverdier for "når disponibel inntekt for et ektepar er uavhengig av om biinntektshaver er utarbeidende eller ikke" (ibid). Regjeringens definisjon av den ene forelderen som en "biinntektshaver" eller en "inntektstaker nummer to" bekrefter ikke bare det at kontantstøtten er beregnet på en toinntektsfamilie, men gjør det også helt klart at *den ene* av inntektsmottakerne er underordnet den andre. Ikke bare i den forstand at selve lønnsinntekten ligger på et lavere økonomisk nivå, men også at inntektstaker nummer to sin inntekt nettopp er en "tilleggssum" til hovedinntekten. Her blir lønnsinntekt representert ene og alene som noe som øker husholdningens samlede inntekter. I setningen "at det skal lønne seg økonomisk for familien at vedkommende (inntektstaker nummer to) er i arbeid", gir også en helt klar representasjon av årsaken til at inntektstaker nummer to er i arbeid; fordi *det lønner seg for familien*. Yrkesdeltakelse som kilde til mer enn lønnsinntekt ignoreres, det samme med verdien av "inntektstaker nummer to" sitt arbeid utover den ekstra summen det gir husholdningen. Hvis denne summen erstattes av kontantstøtte, er det ikke *nødvendig – for familien –* at "inntektstaker nummer to" er i arbeid.

I kapittel 7 *Ulike konsekvenser av å innføre kontantstøtte*, er regjeringen innom flere felt som den mener kan bli påvirket av reformen. Konsekvenser for arbeidsmarkedet, økonomiske konsekvenser for familiene og likestillingsmessige konsekvenser (i den rekkefølgen) blir tatt opp. Konsekvenser for arbeidsmarkedet vurderes hovedsakelig ut fra kvinners yrkesaktivitet da ”departementet antar at det på kort sikt vil være flest kvinner som vil velge å være hjemme med barna en periode” (St.prp. 53 (1997-98): 29). Under høringen<sup>14</sup> var det flere instanser som pekte på at innføringen av kontantstøtten derfor ville kunne føre til mangel på arbeidskraft på enkelte områder, der helse- og omsorgssektoren ble særlig framhevet. ”En betydelig del av mødrene til ett- og toåringer er sysselsatt i helse- og sosialsektoren hvor det i dag er rekrutteringsproblemer. Kontantstøtten vil kunne forsterke rekrutteringsproblemene i disse sektorene” (St.prp. 53 (1997-98): 30). Regjeringen konstaterer at dette kan bli en uheldig konsekvens av å innføre kontantstøtte, men konkluderer med at antagelsene er basert på stor usikkerhet, samt at eventuelle innvirkninger på arbeidsmarkedet vil bli fulgt spesielt i evalueringen (ibid). Det antas også at en kontantstøttemodell med stor valgfrihet i noen grad vil kompensere for tap av arbeidskraft fordi ulike kombinasjonsløsninger muliggjøres (f.eks. kombinere jobb og barnehage med halv kontantstøtte) (ibid). Negative konsekvenser for arbeidsmarkedet representeres derfor ikke som noe betydelig problem for sentrumsregjeringen. Det tas opp som et tema, men det trenger ingen løsning.

I avsnittet *Likestillingsmessige konsekvenser* kommer regjeringens forståelse av likestilling og mangel på sådan, frem:

”I høringsrunden hevdet en del høringsinstanser at kontantstøtten vil være i strid med dagens likestillingsidealer fordi kvinner vil velge å bruke mer tid hjemme med barna, mens menn vil bruke mer tid i yrkeslivet. Det er blitt påpekt at dette vil få følger for kvinners yrkeskarriere og for deres økonomiske selvstendighet. Andre derimot har gitt uttrykk for at innføringen av kontantstøtte er en fornyelse av likestillingspolitikken fordi det innebærer en anerkjennelse av omsorgsarbeidet i hjemmet. [...] Kvinner er ikke en ensartet gruppe og gjør ulike praktiske og likestillingspolitiske valg. Konsekvenser av kontantstøtteordningen må også vurderes i dette lys. Til nå har likestillingspolitikken hovedsakelig tatt opp yrkeskvinnens interesser. Rettferdighet tilsier en bredere likestillingspolitikk.” (St.prp. 53 (1997-98): 31-32)

---

<sup>14</sup> Gjengitt i Innst. S. nr. 200. (1997-1998)

Det likestillingspolitiske problemet som her representeres er det faktum at oppgaver som omsorgsarbeid i hjemmet er lite verdsatt. Løsningen på problemet mangel på likestilling er derfor ikke å skape politikk som gjør det lettere å velge yrkesaktivitet for kvinner, men å belønne, oppvurdere og øke statusen til ”omsorgsarbeid i hjemmet”. Noen livsformer (yrkesaktivitet) er ikke bedre enn andre, og det er urettferdig at likestillingspolitikken kun taler de yrkesaktives sak. Likestilling er å kunne velge hvorvidt man vil jobbe *eller* være hjemme; det er frihet til å *kunne velge å være hjemme*. Valgfrihetsargumentet trekkes her inn i en likestillingskontekst; tradisjonelt kvinnearbeid er nedvurdert, derfor må dette arbeidet oppjusteres økonomisk, slik at det er mulig og fortsatt velge å være hjemme. Mangel på tid ble fremstilt som et problem som gjaldt familien som et hele. Mangel på valgfrihet ser ut til kun å være et problem for kvinnen. Kontantstøtten gir *kvinner* valgfrihet.

Regjeringen presiserer riktignok at den vil videreføre politikken som fremhever fedre som omsorgspersoner og stimulere til mer likestilt omsorg for barna, men dette vil skje gjennom andre deler av familiepolitikken. Kontantstøtten representeres ikke som et hinder for menns omsorgsarbeid selv om det gjøres klart at det er kvinnene hovedsakelig som vil velge å være hjemme. Et eksempel er at det i sitatet over tas opp som et tema at kontantstøtten kan føre til at ”menn vil bruke mer tid i yrkeslivet”, uten at det problematiseres ytterligere. Det hevdes derimot at lav status for omsorgsarbeidet i hjemmet er medvirkende til at menn ikke ser dette som en valgmulighet. Kontantstøtten kan forandre dette ved å bidra til å endre normene for hvilke aktiviteter vi tillegger verdi (St.prp. nr. 53 (1997-98): 32). Videre påpekes det at oppvurdering av omsorgsyrkene og omsorgen i hjemmet henger sammen (ibid.).

Flerkultur som tema i St.prp. 53 (1997-98) er begrenset til å handle om innvandrerbarns bruk av barnehage, og en evt. reduksjon av denne som følge av kontantstøtten. Under punkt 5.4 *Barnehagens rolle ovenfor barn med spesielle behov* (St.prp. 53 (1997-98): 22) behandles *Barn i innvandrerfamilier* i egen gjennomgang. I høringen kom det frem at flere var bekymret for at kontantstøtten kunne få en negativ effekt på innvandrerbarns barnehagebruk, og slik å svekke muligheten for tidlig



norskopplæring og integrering. Denne bekymringen gir regjeringen inntrykk av at er overdrevet:

”Det er rimelig å anta at barnehagebruken blant de aller minste barna med innvandrerbakgrunn er lav. Dette har sin årsak i at det er mangel på småbarnsplasser og at det er en sterkere kultur og tradisjon for at kvinner er hjemme med småbarn blant innvandrerfamilier. [...] En kontantstøtte for ett- og toåringer må derfor antas å ha liten innvirkning på barnehageetterspørselen i innvandrerfamilier.”  
(St.prp. 53 (1997-98): 23)

Lav barnehagebruk blant innvandrerbarn representeres som et problem, men det representeres som et problem utenfor kontantstøttediskursen. Mangel på småbarnsplasser og det at det er sterkere kultur og tradisjon for at kvinner er hjemme med småbarn i innvandrerfamilier fremstilles som årsakene til den lave barnehagebruken. Disse faktorene representeres ikke som påvirket av kontantstøtten, og problemene holdes derfor utenfor innrammingen av kontantstøtten. Regjeringen hevder likevel at valgfriheten skal gjelde alle familier, uavhengig av bakgrunn (St.prp. 53: 23).

#### **4.1.2 Innst. S. nr. 200 (1997-98): Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre**

Innstillingen er komiteens forslag til vedtak i Stortinget. Innstillingen fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om innføringen av kontantstøtten gir en inngangsport til å studere de ulike partipolitiske holdningene til kontantstøtten. Under *Komiteens merknader* gis det en oversikt over de ulike komitémedlemmenes synspunkter, som regel gruppert etter partitilhørighet evt. partiallianser. Ved å se nærmere på disse ulike standpunktene kan en derfor studere noen av de konkurrerende problemrepresentasjonene som eksisterer i debatten om kontantstøtten.

#### ***FrP, KrF, H og Sp – familier trenger mer tid sammen og kvinner trenger valgfrihet***

Komiteens flertall, medlemmene fra FrP, KrF, H og Sp (alle unntatt medlemmene fra Ap og SV), fremstår prinsipielt helt enige i både utgangspunktet for og målet med kontantstøtteordningen. Det er noe uenighet rundt den formelle og administrative utformingen, men det faller utenfor min oppgave. Jeg vil her derfor behandle flertallets

synspunkt under ett. Flertallet mener at småbarnsfamilier trenger mer valgfrihet, mer tid og større fleksibilitet når det gjelder barneomsorg, samt at det må bli større fordelingslikhet i den statlige støtten til ulike omsorgsløsninger (Innst. S. 200 (1997-98): 19). Disse problemrepresentasjonene er de dominerende her, på samme måte som de var det i St.prp. 53 (1997-98). Da jeg redegjorde uttømmende for disse faktorene i analysen av stortingsproposisjonen, vil jeg ikke gå grundig inn i argumentasjonen på samme måte her. Jeg vil konsentrere meg om de nye representasjonene.

Familien som enhet vies igjen mye oppmerksomhet i innstillingen: Det hevdes at familien er ”et verdimeessig ankerfeste”; ”den viktigste og mest stabile ramme om barns oppvekst”, og at familien derfor må vises respekt med hensyn til selv å ta beslutningene for sine barn. Det er familien som vet hva barnas beste er, og de vil automatisk velge det alternativet. Familiens valg skal derfor vises tillit og respekt. Tidsklemma er en tydelig problemrepresentasjon.

”Flertallet viser til at mange i dagens samfunn føler at man er utsatt for et konstant tidspress. I småbarnsfamiliene kan dette være en spesielt stor belastning fordi små barn trenger tid og ro rundt seg. Flertallet er av den oppfatning av at det er viktig å gi den enkelte familie muligheter til å ha mer tid sammen.” (Innst. S. 200 (1997-98): 19)

Det som vektlegges i stor grad av kontantstøttetilhengerne i komitéinnstillingen er hensynet til *barnas beste* – som er tid, ro og mer foreldrekontakt. Den travle hverdagen og foreldrenes knapphet på tid representeres som et problem først og fremst for barna. Fokuset på barnas beste kommer også tydelig frem når det er snakk om minoritetsspråklige familier:

”Flertallet legger til grunn at valgfriheten skal gjelde alle familier uavhengig av kulturell og nasjonal bakgrunn. For innvandrerfamilier vil flertallet likevel understreke at det er viktig at innvandrerbarn kommer i kontakt med andre barn, både for å lære av hverandre og utvikle norskkunnskaper.” (Innst. S. 200 (1997-98): 22)

Her poengteres det at valgfrihet skal gjelde alle, uansett bakgrunn, men at innvandrerbarn likevel kan ha spesielle integreringsfremmende fordeler ved barnehage. Det er altså først og fremst hensynet til barna som representeres som årsaken til at innvandrerfamilier bør benytte barnehage.

Når det gjelder likestillingsmessige konsekvenser understreker flertallet at ikke kontantstøtten i seg selv er en reform med likestilling som målsetning. ”Men likevel kan ikke flertallet se at reformen skulle ha noen negative konsekvenser for likestillingen. [...] Flertallet tror kontantstøtten som gir kvinnene og familiene økt mulighet til å tilpasse sin hverdag etter egne behov kan medføre en styrking av familiens og kvinners stilling” (Innst. S. 200 (1997-98): 22). Det understrekes her at kontantstøtten ikke innføres for å fremme likestilling. Det kan forstås som at flertallet er bevisste på, og aksepterer – og kanskje også prisgir - det faktum at kontantstøtten ikke virker likestillingsfremmende i den forstand at den verken gir insentiver til et mer kjønnslikestilt foreldreskap eller et mer kjønnslikestilt arbeidsliv. At kontantstøtten kan føre til at kvinner reduserer sin yrkesaktivitet og øker sitt arbeid knyttet til omsorg og hjem, representeres ikke som et problem. Det fremstilles derimot som et gode. For en ordning som gir kvinnene *og familiene* mer valgfrihet, gir også styrking av familiens *og kvinnens* stilling. Kvinners posisjon settes her i et direkte forhold til familiens posisjon. Når familien styrkes, styrkes også automatisk kvinnen. Hvis kvinnens stilling kobles til familien, og ikke arbeidslivet, virker altså kontantstøtten positivt inn på kvinnens stilling. Ved slik å omdefinere hva som er en styrking av kvinners posisjon, kan flertallet derfor hevde at kontantstøtten nettopp er med på å bygge opp under denne. Det er også viktig å merke seg at ”mannen” er fraværende når det gjelder hvem som får økt mulighet til å tilpasse sin hverdag (”kvinnene og familien”). Kontantstøtten handler først og fremst om barn, kvinner og familien.

### ***Arbeiderpartiet – reduksjon i kvinners yrkesdeltakelse som et problem for velferdsstaten og arbeidsmarkedet***

Medlemmene fra Arbeiderpartiet avviser ikke at mange barnefamilier i dag har behov for mer tid. Dette er det enighet om partiene imellom (Innst. S. 200 (1997-98): 24). Arbeiderpartiet mener imidlertid ikke at kontantstøtten er noen god løsning på det problemet. Begrunnelsen er at så lenge ikke kontantstøtten er knyttet opp mot at en av foreldrene faktisk er hjemme vil den ikke automatisk gi mer tid. Det at en av foreldrene reduserer sin yrkesaktivitet kan også resultere i at den andre forelderen må

jobbe mer, og slik vil den andre få mindre tid med familien (ibid). En styrking av den allerede etablerte foreldrepermisjonsordningen representeres som en bedre løsning:

”Disse medlemmene vil understreke at barn og foreldre trenger mer tid sammen for å få en trygg og god hverdag. Disse medlemmer mener det er riktig bruk av ressurser å gi småbarnsforeldre bedre muligheter til å kombinere omsorg og arbeid. Midlene må brukes slik at de frigjør mest mulig tid for samvær mellom foreldre og barn. Dette gjøres i dag først og fremst gjennom foreldrepermisjon. Disse medlemmer mener at denne vellykkede ordningen kan og bør utbygges videre. Disse medlemmer viser til at hele vår felles velferdsbygging hviler på at flest mulig deltar i lønnet arbeid. Særlig trengs mer arbeidskraft i omsorgsyrkene når vi skal gjennomføre satsningen på eldre og helse. Disse medlemmer mener at vi må fortsette å utvikle tiltak som gjør det enklere for småbarnsforeldre å delta i yrkeslivet, samtidig som de får tid til barna slik bedre foreldrepermisjonsordninger og full barnehagedekning gjør. Dette er noe annet enn å lage nye ordninger som legger opp til at fedre og mødre skal være langvarig eller permanent utenfor arbeidslivet.” (Innst. S. 200 (1997-98): 27)

Det vektlegges at fokuset må være på løsningen som gjør det lettere å kombinere jobb og barn, ikke løsninger som gir insentiver til å trekke seg helt tilbake fra arbeidslivet. Dette fordi ”vår felles velferdsbygging hviler på at flest mulig deltar i lønnet arbeid”. Arbeiderpartiet kobler slik kontantstøtten til spørsmål om velferdsstatens yteevne og mangel på arbeidskraft. Valgfrihet dreier seg for Arbeiderpartiet også om det å kunne kombinere yrkesaktivitet med omsorgsaktivitet. Fleksible og billige omsorgsløsninger vil være viktig i den sammenheng. Full barnehagedekning fremstilles eksempelvis som en forutsetning for reell valgfrihet. Kombinasjonen av høy yrkesdeltakelse og høye fødselstall trekkes frem som ”bevis” på at Norge har lyktes i familiepolitikken (Innst. S. nr. 200: 24). Det pekes videre på at kontantstøtten i den form den innføres, ved å gi noen økonomiske insentiver til å slutte å jobbe, vil undergrave ”arbeidslinja”. ”Hele vår velferdsbygging hviler på at flest mulig deltar i lønnet arbeid” (Innst. S. 200 (1997-98): 27). At kontantstøtten stimulerer til yrkespassivitet hos småbarnsforeldre fremstilles ikke først og fremst som et problem for den enkelte forelder, men for samfunnet, velferdsstaten og arbeidslivet som et hele.

En av Arbeiderpartiets største bekymringer er at kontantstøtteordningen kan få uheldige konsekvenser for likestillingen:

”Disse medlemmer er opptatt av at fedre og mødre skal likestilles i omsorgen for barn. I den sammenheng vises det til innføring av fedrekvoten som i sterk grad har bidratt til at fedre tar og får større ansvar i omsorgen for barna. Innføringen av kontantstøtte vil sette dette arbeidet tilbake gjennom en segregering av de tradisjonelle omsorgsroller der fedre bidrar til familien som forsørgere og mødrene i omsorgsarbeidet med barna. Det blir resultatet når det ikke

innføres egne kvoter i kontantstøtten forbeholdt fedrene eller en utvidelse av dagens fedrekvote. [...] Disse medlemmer vil vise til at både forsøk fra enkelte kommuner i Norge og erfaringer fra Finland tyder på at det er kvinner som vil redusere sin yrkesaktivitet ved innføring av kontantstøtte siden virkeligheten er slik at det ikke er nok at kontantstøtten er utformet kjønnsnøytralt.” (Innst. S. 200 (1997-98): 26-27)

Ifølge Arbeiderpartiet vil kontantstøtten virke likestillingshemmende. Dette vil skje fordi kontantstøtten er utformet kjønnsnøytral; den tar ikke hensyn til de kjønnede maktstrukturene som finnes i samfunnet som for eksempel det faktum at kvinner gjennomsnittlig tjener dårligere enn menn. Arbeiderpartiet mener at det som først og fremst virker likestillingsfremmende er å satse videre på tiltak som barnehageutbygging, lengre permisjonstid og større fedrekvote. Tiltak som til nå har muliggjort og økt kvinners yrkesdeltakelse og samtidig gjort at fedre tar større del i barneomsorgen og arbeidet i hjemmet. I denne løsningen ligger det en forståelse av at samfunnet legger sterke føringer på hvilke valg vi som kjønnede individer kan gjøre, og at det er myndighetenes ansvar å korrigere de strukturene slik at både kvinner og menn får like store muligheter og slik kan likestilles som både arbeidstakere og omsorgspersoner. Familie- og likestillingspolitiske tiltak kan derfor ikke være kjønnsblinde og rettet mot familien som en nøytral enhet. De må ta sikte på å ”hjelp” mødre til yrkesaktivitet og ”tvinge” fedre hjem.

Et tilbakeskritt for likestillingen gjennom en segregering av det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret; en reduksjon i kvinners yrkesaktivitet og en svekkelse av fedres muligheter for omsorgsaktivitet, representeres her som problemer ved kontantstøtten. Årsaken til at kontantstøtten kan føre til et tilbakeskritt for likestillingen er at ordningen ikke har en kjønnsdimensjon; den er utformet kjønnsnøytral. I et ikke-kjønnsnøytralt samfunn vil ordningen virke ulikt for kvinner og menn. Hvem er så dette et problem for? Gjennom å vektlegge konsekvensene dette kan ha for ”arbeidslinja”, velferdsstaten og arbeidsmarkedet, plasseres problemet der; hos samfunnet. Kvinners yrkesaktivitet og likestilling i familien representeres som et gode for samfunnet som et hele. Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

”Disse medlemmer vil vise til den etterspørsel det er etter arbeidskraft i Norge i dag. Spesielt innenfor helse- og omsorgssektoren vil det i framtida bli behov for økt arbeidskraft. Disse medlemmer vil vise til at mange av de yrkesgruppene det i dag er mangel på er dominert av kvinnelig arbeidskraft. Mange småbarnsmødre har deltidsarbeid innenfor helse- og

omsorgssektoren. Hvis en del av de småbarnsmødrene som har sitt arbeid på heltid eller deltid i omsorgsyrkene takker ja til kontantstøtte vil vi oppleve mangel på arbeidskraft på dette området. Disse medlemmene vil også vise til at kontantstøtten i den form den nå innføres også vil undergrave arbeidslinja. Disse medlemmer mener at for en del arbeidstakere vil det gi økonomisk vinning å slutte i arbeid og i stedet motta kontantstøtte. Disse medlemmer vil også vise til at dersom et høyt antall arbeidstakere ønsker å ta ut kontantstøtte så vil dette også ha konsekvenser for skatteinntektene til stat, kommune og fylke.” (Innst. S. (1997-98):27)

Avsnittet over viser hvor problemet redusert yrkesaktivitet blant småbarnsmødre plasseres. Det er et problem for arbeidsmarkedet, spesielt helse- og omsorgssektoren, og det er et problem for skatteinntektene til stat, kommune og fylke.

Medlemmene fra Arbeiderpartiet er dessuten spesielt bekymret for situasjonen til utsatte barn fordi de mener at disse barna kan bli de største taperne ved innføringen av kontantstøtten, hvis det fører til redusert barnehagebruk. Arbeiderpartiet ”vil spesielt understreke betydningen barnehagen har for barn med innvandrerbakgrunn. Gode språkkunnskaper gjør møtet med skolen lettere [...]. Disse medlemmene mener at det viktigste integreringstiltaket for barn med innvandrerbakgrunn er en plass i barnehagen” (Innst. S. 200 (1997-98): 26). At innvandrerbarns barnehagebruk kan komme til å reduseres som følge av innføringen av kontantstøtten representeres her som et problem. Det er et problem fordi innvandrerbarn har spesielt behov for den språkopplæringen som skjer barnehagen, for å lykkes i integreringsprosessen. Redusert barnehagebruk representeres slik som et problem for barna. Løsningen på dette problemet er innenfor denne rammen å avvikle kontantstøtten. Ansvaret hviler på myndighetene. Arbeiderpartiet er også bekymret for de distriktpolitiske konsekvensene innføringene av kontantstøtten kan få. ”Når folk bor spredt er barnehagene spesielt sårbare, og dersom bare en eller to familier velger kontantstøtte kan nedleggelse være en realitet” (Innst. S. 200 (1997-98): 27). Slik kan kontantstøtten indirekte føre til fraflytting i distriktskommuner og sentralisering av barnehagetilbudet i kommuner med spredt bosetting.

### ***Sosialistisk Venstreparti – mødre, fedre, barn og barnehager***

SV fremstiller også mer tid og valgfrihet som et reelt behov hos småbarnsfamilier:

”Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at mange småbarnsforeldre ønsker å få mer tid sammen med barna sine. Mange synes de jobber for mye, og ønsker seg større frihet

til å styre sin egen hverdag – både i egen arbeidstid og barnas oppholdstid i barnehage. Dette medlem er enig i at det er behov for endringer i den offentlige politikken ovenfor småbarnsforeldre for å gi større valgfrihet og mulighet til å legge opp sin egen hverdag ut fra barn og voksnes behov. Dette medlem er imidlertid uenig i at Regjeringas og stortingsflertallets modell for kontantstøtte er et godt forslag for å nå dette målet.” (Innst. S. 200 (1997-98): 28)

Her representeres mangel på tid og valgfrihet som problemer, samtidig som kontantstøtten avvises som en god løsning. Videre hevdes det at kontantstøtten ikke først og fremst gir foreldre mulighet til å være hjemme, men at den belønner alle som ikke velger barnehageplass; for eksempel fulltidsarbeidende foreldre som velger løsninger som dagmamma, praktikant eller au pair (Innst. S. 200 (1997-98): 28). SV fremmer i stedet full barnehagedekning og lavere foreldrebetaling som alternative løsningsforslag (Innst. S. 200 (1997-98): 29).

Barnehagene fremheves som den aller beste tilsynsordningen for barn:

”Dette medlem mener kontantstøtteordningen bidrar til å sette mange års arbeid med å sikre gode kommunale og private barnehager, i revers. Barnehager er et godt tilbud til barn, også til barn under tre år. Det er i løpet av de tre første leveårene at det hos barn legges grunnlag for språklig, sosial, emosjonell, motorisk og kognitiv utvikling. I barnehagen får barna utvikle samspill og lek med andre barn. Barnehager er et tilbud lagt til rette for et pedagogisk opplegg og med virksomheten regulert i lov og forskrifter.” (Innst. S. 200 (1997-98): 28)

Barnehage representeres som den beste tilsynsordningen for barn, fordi de her blant annet lærer å omgås andre barn og får et pedagogisk opplegg. Dersom barnehagens situasjon forverres, er det barna det går ut over. Dessuten er det også et trygt sted for foreldre å plassere barna fordi det kan holdes kontroll med virksomheten, det er innsyn. Barnehagene fremheves videre som et viktig tiltak i kommunehelsetjenesten og barnevernstjenestens arbeid med barn med spesielle behov og sammensatte vansker. Barnehagen som en forebyggende arena, der problemer kan oppdages og adresseres, svekkes dersom kontantstøtten fører til at utbyggingen av barnehager stopper opp eller foreldrene tar barnet ut av barnehagen av økonomiske grunner (Innst. S. 200 (1997-98): 29). En forverring av barnehagens situasjon og nedgang i barnehagebruk vil slik ha negative effekter for mange parter. Det gjelder også minoritetsspråklige barn. Dersom innvandrerfamilier velger kontantstøtte fremfor barnehage av økonomiske grunner, vil barna miste barnehagen som språkopplæring og

integrasjonsarena (ibid.). Medlemmet fra SV er også enig i Arbeiderpartiets poeng om at barnehager i utkantstrøk er spesielt sårbare for nedgang i etterspørselen.

SV kommer også med andre forslag som de mener vil forbedre barnefamilienes situasjon. Med det samme utgangspunktet; at barnefamilier trenger mer tid, valgfrihet, fleksibilitet og økonomisk handlefrihet, fremmes følgende forslag; tidskontoordning, prøveprosjekt med 6-timersdag, heve lønnsnivået i typiske kvinneyrker, styrke engangsstønadene ved fødsel (utbetalingen til de uten rett til fødselspermisjon) og gi fedre selvstendige rettigheter til lønn under fødselspermisjon, uavhengig av mors stillingsbrøk (Innst. S. 200 (1997-98): 30-31). SV ønsker å gjøre radikale forbedringer i de rettigheter og økonomiske stønadsordninger som finnes for barnefamilier. Medlemmet fra SV er enig med Arbeiderpartiet i at kontantstøtten vil svekke likestillingen, mens 6-timersdag vil styrke den:

”Flere forskere, fagorganisasjoner og ikke minst instanser som har som oppgave å ”vokte” på likestillingen, som Likestillingsombudet og Kompetansesenter for likestilling, har advart mot at kontantstøtten kan forsterke den skjevfordelingen det er mellom kvinner og menns yrkesdeltaking og deltaking og ansvar for omsorgsoppgavene, mellom lønnet og ulønnet arbeid. Mens kontantstøtten vil stimulere den som har lavest lønn, og det er oftest kvinnen, til å være hjemme, vil 6-timers normalarbeidsdag, etter dette medlems mening, gjøre det lettere for foreldrene å dele det lønna og ulønna arbeidet og lette tidspresset på hele familien.” (Innst. S. 200 (1997-98): 30)

Likestilling både ute og hjemme representeres her som løsningen på tidsklemmeproblematikken. Gjennom likestilling kan tidspresset på hele familien lettes. 6-timers arbeidsdag for begge foreldre øker muligheten for å kombinere yrkesaktivitet med forelderrollen. Der her arbeidslivets spilleregler, og ikke familiene selv, som tiltakene bør rettes mot. Forslaget om 6-timersdag, for eksempel, retter problemet direkte mot utformingen av dagens arbeidsliv. I likhet med Arbeiderpartiet sikter SV sine løsningsforslag inn på samfunnsstrukturene, og ikke foreldrene som individer. ”Hvis man vil gjøre noe for å bedre kvinners forhold, og også gi større fleksibilitet og skape mer tid til ungene, må Regjeringen bidra til å gjøre noe med det lave lønnsnivået i mange såkalte kvinneyrker” (Innst. S. 200 (1997-98): 31). Ved slik å årsaksforklare problemet med overordnede strukturer, frigjøres familien og enkeltindividene fra ansvar. Mangel på likestilling representeres som et problem både



for kvinner, fordi det i de aller fleste tilfeller vil være kvinner som blir hjemme for å motta kontantstøtte, og for menn, fordi deres rolle som omsorgsperson da svekkes. Hvis det virkelig finnes en vilje til å likestille mødre og fedre, og bidra til å gi fedre bedre mulighet til å bruke tid med barna sine etter fødsel, må regelverket endres” (ibid.). Mangel på likestilling representeres slik som et frittstående problem, uavhengig av kontantstøtten. Kontantstøtten vil bare forsterke den allerede eksisterende ulikestillingen. Et annet forslag fra medlemmet er at engangsstønaden ved fødsel ”økes tilsvarende en minstepensjon og utbetales månedlig som en minstefødselspermisjon” (Innst. S. 200 (1997-98): 31). Dette for å tette igjen det enorme gapet det er mellom de som har rett til fødselspenger og de som ikke har det. Slik problematiserer SV rettferdighetsaspektet i det at fødselspenger er direkte avhengig av lønnsarbeid.

### 4.1.3 Oppsummering av problemrepresentasjonene

PROBLEMDIAGNOSE			PROBLEMPROGNOSE	
Hva representeres problemet å være?	For hvem er det representert å være problem?	Hva representeres som årsaken til problemet?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvem er målgruppen for tiltakene?
<b>KrF, H, FrP og Sp:</b>  Mangel på tid – tidsklemma	Foreldrene og barna som får en stressende hverdag (små barn trenger tid, ro og voksenkontakt)	Nødvendigheten av yrkesaktivitet for begge foreldrene	Kontantstøtten – gir økonomisk handlefrihet til å redusere yrkesaktiviteten	Den enkelte familie; familier med to yrkesaktive foreldre
Mangel på valgfrihet mht. omsorgsform – foreldre vet selv hva som er best for barna	<b>Den ene/ inntektstaker nummer to/ kvinnen</b>	Behovet for to inntekter, mangel på økonomisk handlefrihet	Kontantstøtten – gir kvinnen mulighet til å velge å være hjemme	<b>Den ene/ inntektstaker nummer to/ kvinnen</b>
Mangel på fordelingslikhet	Familier som ikke benytter barnehage	Statstøtte kun til barnehagene som omsorgsform	Kontantstøtten – gir alle familier lik støtte til barneomsorg	Familier som ikke benytter barnehage
Omsorgsarbeid i hjemmet blir ikke anerkjent	Kvinner som ønsker å være hjemme- deres valg er mindre verdt	Likestillingspolitikken taler kun de yrkesaktive kvinnenes sak. Tradisjonelt kvinnearbeid er nedvurdert	Kontantstøtten oppvurderer økonomisk ”tradisjonelt kvinnearbeid”	Kvinner i en husholdning med to inntekter
Reduksjon i kvinners yrkesaktivitet	Arbeidsmarkedet, spesielt helse- og omsorgssektoren	Kontantstøtten	(Regnes som lite sannsynlig. Trenger ingen løsning)	
Ikke et problem: Økning i menns yrkesaktivitet		(Det er blitt hevdet at kontantstøtten fører til dette)		
Lav/ redusert barnehagebruk blant utsatte barn og ”innvandrerbarn”	Utsatte barn/ ”innvandrerbarn”	Lav bruk: Mangel på småbarnsplasser kultur og tradisjon i innvandrerfamilier	(Redusert bruk regnes som lite sannsynlig. Trenger ingen løsning, evt. andre tiltak)	

PROBLEMDIAGNOSE			PROBLEMPROGNOSE	
Hva er problemet representert å være?	For hvem er det representert å være problem?	Hva representeres som årsaken til problemet?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvem er målgruppen for tiltakene?
<b>Ap</b> Mangel på tid	Mange barnefamilier		Foreldrepermisjonsordninger	
Mangel på valgfrihet og rettferdighet	Mange barnefamilier		Full barnehagedekning og lavere foreldrebetaling	
Tilbakeskritt for likestillingen, tradisjonelle omsorgsroller segregeres	<b>Samfunnet, velferdsstaten, arbeidsmarkedet</b>	Kontantstøtten; at den er utformet kjønnsnøytral	F. eks. fedrekvote. Ordninger som fremme like muligheter for yrkesaktivitet og omsorgsarbeid for kvinner og menn	Fedrekvote er rettet mot menn som omsorgsperson er
Redusert yrkesaktivitet blant mødre	<b>Arbeidsmarkedet, spesielt helse- og omsorgssektoren, og skatteinntektene til stat, kommune og fylke</b>	Kontantstøtten; undergraver ”arbeidslinja”	Utbygging av ordninger som foreldrepermisjon og barnehage, som styrker kvinners situasjon på arbeidsmarkedet	Kvinner som arbeidstakere
Redusert barnehagebruk blant utsatte barn	Utsatte barn, spesielt innvandrerbarn som ikke får lært norsk	Kontantstøtten	(Tilrettelegge for barnehagebruk blant denne gruppen, f.eks. gratis kjernetid)	De utsatte barna
Nedleggelse av spesielt utsatte barnehager i distriktene	Distriktene. Fraflytting og sentralisering av barnehagetilbudet i distriktene	Kontantstøtten; reduserer etterspørselen etter barnehage		

PROBLEMDIAGNOSE			PROBLEMPROGNOSE	
Hva er problemet representert å være?	For hvem er det representert å være problem?	Hva representeres som årsaken til problemet?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvem er målgruppen for tiltakene?
<b>SV:</b> Barnefamilier sin mangel på tid, valgfrihet og fleksibilitet	Barnefamilier. Mødre som arbeidstakere og fedre som omsorgspersoner	Arbeidslivet, <b>ulikestilling</b> , barnehagetilbudet, at fedre ikke tar sin del av omsorgen. Kontantstøtten vil forverre alt dette.	Større satsning på barnehager: f.eks. lovfestet rett til plass, full barnehagedekning og lavere foreldrebetaling. Øke lønna i typiske kvinneyrker. Tidskontoordning. Forsøk med 6-timers dag. Selvstendig opptjeningsrett for fedre. Styrke engangsstønaden.	Barnehagene.  Arbeidslivet. Arbeidslivets organisering.  Menn som omsorgspersoner  Foreldre som ikke har rett til fødselspenger
Barnehagens situasjon forverres og etterspørselen etter barnehageplass går ned	Barnehager, spesielt de små i distriktene, og barnehagebrukerne; <b>barna</b> og foreldrene, spesielt utsatte og minoritets-språklige barn	Kontantstøtten; gjør mer gunstig å velge andre omsorgsløsninger som dagmamma, praktikant eller au pair	Avvikle kontantstøtten	

#### 4.1.4 Effekter av problemrepresentasjonene

Det mest fremtredende når innstillingen sees under ett, er at det ikke er noen uenighet partiene imellom at mangel på tid og valgfrihet er problemer dagens barnefamilier støter på. Tidsklemma aksepteres som et hovedproblem. Hva som fremstilles som årsak og løsning på det problemet varierer imidlertid. KrF, Sp, Høyre og FrP representerer kontantstøtten som *løsningen* på disse problemene (i tillegg til mangelen på fordelingslikhet mellom barnefamilier). Mangel på tid ser ut til å være et problem for familien generelt, og her representeres også familien som målgruppen. Valgfrihet representeres derimot som et problem for kvinnen. Begrepet valgfrihet blir satt inn i en

likestillingskontekst der det ikke bare handler om at *familien skal velge hvilken omsorgsform som er best for sine barn*, men der også *kvinnen skal kunne velge å være hjemme for sin egen del*. Å verdsette omsorgsarbeidet i hjemmet økonomisk representeres som en ny måte å se likestilling på. Kontantstøtten er videre målrettet mot *den ene/ ”inntektstaker nummer to”/ kvinnen i en toinntektshusholdning*. En kan lese mye ut av hvem eller hva et politisk forslag eller tiltak er siktet mot. Ved å rette tiltakene for å løse problemet med mangel på tid og valgfrihet inn mot *kvinnen*, er dette med på å ansvarliggjøre henne for problemene. Ved å sette dette igjen sammen med problemets årsak; behovet for to lønnsinntekter, ansvarliggjøres *kvinnens yrkesdeltakelse*. Det betyr at familiens mangel på tid er morens ansvar. Selv om ikke det uttales eksplisitt, ser vi ved hjelp av analyseskjemaet at det er dette som er implikasjonen av måten problemene representeres på. Når det gjelder familieformer representeres både en- og toforeldrefamilier, men ved å målrette kontantstøtten på *”inntektstaker nummer to”* kommer det klart frem hvilke familier som anses som *”egnet”* for kontantstøtte. Det er kvinner som lever i toinntektsfamilier som skal ha muligheten til å velge. For *”mindre ressursvake”* familier er derimot barnehage som *”redning”* bedre. Dette kan man lese ut av fokuset på barnehagebruken til *”utsatte barn”*.

Måten problemer representeres på fordeler ansvar og former roller. Hva gjelder konstruksjon av roller i problemrepresentasjonen til KrF, H, FrP og Sp, (re)konstrueres mannen som økonomisk hovedforsørger og kvinnen som omsorgsgiver. Far ansvarliggjøres for familiens inntektsgivende arbeid, mens mor gjøres ansvarlig for omsorgsarbeidet i familien. Både reduksjon i kvinners yrkesaktivitet og økning i mannens yrkesaktivitet er oppe som temaer i Sentrumregjeringens representasjoner, men de gis ikke en problemstatus i den forstand at det er noe som må løses. At kvinners yrkesdeltakelse kan reduseres representeres dessuten som et problem utelukkende for arbeidsmarkedet, spesielt helse- og sosialsektoren. For Sentrumsregjeringen er det ikke et problem for kvinnene selv at deres yrkesdeltakelse reduseres. Dette settes ikke inn i en likestillingskontekst der faktorer som for eksempel redusert økonomisk selvstendighet og tap av sosialt nettverk problematiseres. Dette må

sees i sammenheng med måten valgfrihet tematiseres på; dersom kvinnen velger å redusere sin yrkesaktivitet så sees det som et resultat av et *fritt valg*. Ansvaret for problemet plasseres på individnivå.

I Arbeiderpartiets problemforståelse representeres løsningen som heller å bygge ut foreldrepermisjonsordningen og sikre full barnehagedekning. SV representerer en økt satsning på barnehagene som en løsning. Alle må sikres plass mot med lav foreldrebetaling. For det andre må det oppnås likestilling mellom kvinner og menn, mødre og fedre, både i arbeidslivet og på hjemmebane. SV representerer kjønnsulikestilling som en av *årsakene* til tidsmangel. For SV er derfor også det å oppnå likestilling representert som en del av *løsningen* på problemet. Dette kommer til uttrykk gjennom forslag til tiltak som målrettes mot menn som omsorgspersoner, kvinner som arbeidstakere, og generelt mot arbeidslivet. Arbeiderpartiet fremstiller derimot ulikestilling som et problem i seg selv. Årsaken til problemet er kontantstøtten fordi den vil føre til at flere mødre vil redusere sin yrkesaktivitet og bli hjemme. Hvorvidt en kvinne kan være likestilt selv om hun velger å være hjemme er et ikke-tema for Ap.

Det som imidlertid er det mest påfallende i denne representasjonen er hvem eller hva ulikestilling representeres som et problem for. Det er for velferdsstaten, for arbeidsmarkedet, spesielt helse- og omsorgsyrkene der det arbeider mange kvinner, og for skatteinntektene til stat og kommune. For Arbeiderpartiet representeres dermed likestilling i form av økt kvinnelig yrkesdeltakelse som et gode først og fremst fordi det er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette kan settes i motsetning til SVs representasjon, der de som har problemet med ulikestilling er foreldrene selv; spesielt mors mulighet til yrkesdeltakelse og fars mulighet til omsorgsdeltakelse. Problemet plasseres slik forskjellige steder. Dette får igjen implikasjoner for hvilke løsninger som sees på som mest fordelaktige. I dette tilfellet er imidlertid ikke løsningsforslagene til Arbeiderpartiet og SV så langt fra hverandre. Begge partiene fremmer endringsforslag som gjelder samfunnsstrukturene og premisene i arbeidslivet, forslag som tar hensyn til at samfunnet ikke er kjønnsnøytralt. SV sine forslag er likevel mer radikale. Der Arbeiderpartiet går inn for full barnehagedekning og lavere foreldrebetaling, går SV

også inn for lovfestet rett til plass. Og der Arbeiderpartiet ønsker fedrekvote, ønsker SV 6-timersdag, høyere kvinnelønn, selvstendig opptjening for fedre, samt forbedring av engangsstøtten. Ulikestilling representeres for SV som et mer dyptgående og komplekst problem, som kontantstøtten bare forverrer. Arbeiderpartiet gir kontantstøtten mer plass i årsaksforklaringen av ulikestillingen; den vil sette det til nå vellykkede arbeidet (med høy yrkesdeltakelse og høye fødselstall som resultat) tilbake.

For SV representerer kontantstøtten fremfor alt en trussel mot barnehagens situasjon. Og fordi barnehagene er det beste omsorgstilbudet for barn, vil det bli et problem for barna selv. Spesielt utsatte barn, for eksempel potensielle barnevernsbarn, og minoritetsspråklige barn. Sistnevnte har en god språkopplærings- og integreringsarena i barnehagen. Dersom denne gruppen justerer sin økonomiske tilpasning etter kontantstøtten gjennom en reduksjon i etterspørsel etter barnehage, vil denne integreringsmuligheten falle bort. Reduksjon i barnehagebruken til barn i innvandrerfamilier, representeres slik som et problem for barna selv. Dette er et tema hos samtlige av partiene. Men for Ap og SV representeres kontantstøtten som en trussel mot minoritetsbarns barnehagebruk. Sentrumsregjeringens partier velger derimot å holde dette temaet utenfor innrammingen av kontantstøtten. Ved å plassere årsaken til problemet i mangel på småbarnsplasser og en ”sterkere kultur og tradisjon for at kvinner er hjemme med små barn blant innvandrerfamilier”, frigjøres kontantstøtten fra ansvar. Og de kan konkludere med at for å øke denne gruppens barnehagebruk, må det *andre* tiltak til. Når det gjelder tematiseringen av minoritetsfamilier så begrenses det til å dreie seg om ”reduksjon i barnehagebruken til innvandrerbarn”. Verken kvinner, menn, mødre eller fedre med minoritetsbakgrunn representeres. Dette skjer riktignok heller ikke hos Ap og SV. Og selv om ”innvandrerbarn” representeres, representeres de kun som en undergruppe av ”utsatte barn”.

## 4.2 EVALUERINGEN AV KONTANTSTØTTEN – Stoltenberg I

Evalueringen av kontantstøtten ble varslet allerede ved kontantstøttens innføring. Det var et premiss at ordningen, når den hadde fått virket over noe tid, skulle evalueres. Evalueringen var en såkalt ”overligger”; den ble initiert av Sentrumsregjeringen men gjort på oppdrag fra Stoltenberg-regjeringen. Stoltenberg I var en mindretallsregjering bestående av Arbeiderpartiet. Regjeringen satt kun en kort periode, fra 17. mars 2000 til 19. oktober 2001. Jens Stoltenberg var statsminister og Karita Bekkemellem Orheim var barne- og familieminister. Evalueringen av kontantstøtten består av flere ulike forskningsprosjekter, der forskere fra blant annet SSB, NOVA og UiO har bidratt. Den endelige samlerapporten *Evalueringen av kontantstøtten* kom i 2001 og ble skrevet av Bergljot Baklien, Anne Lise Ellingsæter og Lars Gulbrandsen på oppdrag fra Norges forskningsråd. Evalueringens kanskje mest overraskende funn er at kontantstøtten ikke hadde fått så store konsekvenser som man antok på forhånd<sup>15</sup>. Det er imidlertid stor uenighet mellom de ulike partiene på Stortinget om hvorvidt de endringene som faktisk har funnet sted er fordelaktige eller ikke. Tendensen er klar: De partiene som stod bak, initierte og innførte ordningen mener den har hatt mange positive konsekvenser og at målsetningene i stor grad er oppnådd, mens partiene som stilte seg i mot ordningen mener de har fått bekreftet sin kritikk; at den har fått negative konsekvenser. De tre dokumentene som utgjør den politiske saksgangen i *Evalueringen av kontantstøtten* er:

- St. meld. nr 43 (2000-2001): *Om evalueringen av kontantstøtten*
- Innst. S. nr. 94 (2001-2002): *Innstillingen fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om evalueringen av kontantstøtten*
- Stortingsdebatten 18. april, 2002: Om evalueringen av kontantstøtten

Min analyse vil som tidligere forklart kun ta utgangspunkt i stortingsproposisjonen og innstillingen. Først vil jeg ta for meg stortingsproposisjonen og regjeringens posisjon, før jeg behandler innstillingen og de ulike partipolitiske synspunktene.

---

<sup>15</sup> Se Baklien, B., L. Gulbrandsen og A.L. Ellingsæter (2001): Evaluering av kontantstøtteordningen, Kultur og samfunn, Norges forskningsråd



#### **4.2.1 St. meld. nr. 43 (2000-2001): Om evalueringen av kontantstøtten**

I denne stortingsmeldingen legger Stoltenberg I regjeringen frem resultatene fra evalueringen av kontantstøtten. Det redegjøres for konsekvenser kontantstøtten har fått for sysselsetning og arbeidsmarked, likestilling, barnehagesektoren og barn med spesielle behov, og for ordningens fordelingsvirkninger. Det blir drøftet i hvilken grad målene med ordningen – mer tid til barna, valgfrihet med hensyn til omsorgsform og større likhet i overføringer – er innfridd. Regjeringen diskuterer også kontantstøttens forhold til egen familiepolitikk (St. meld. 43 (2000-01): 5-6). Jeg vil ikke ta for meg den delen av dokumentet som omhandler selve forskningsresultatene og de faktiske endringene som har funnet sted. Jeg er opptatt av hvordan disse resultatene og endringene representeres og rammes inn. De delene av St. meld. 43 (2000-01) som vektlegges her, er den delen der det diskuteres hvorvidt målene for kontantstøtten er oppnådd (s. 31-33) og den delen der regjeringen gir sine vurderinger av kontantstøtten (s. 34-35).

#### ***Begrenset måloppnåelse***

I kapittel 4 ”*I hvilken grad er målene for kontantstøtten oppfylt?*” drøftes det hvorvidt kontantstøtteordningen har gitt de virkningene den var tiltenkt; mer tid, større valgfrihet og økt fordelingslikhet. Når det gjelder tid vises det til at mødre med barn på ett og to år i gjennomsnitt har redusert sin arbeidstid med 1,5 timer per uke etter innføringen av kontantstøtten (St.meld. 43 (2000-01): 31). Dette kommenteres slik:

”Det er delte meninger om hvorvidt 1,5 timer kortere arbeidstid per uke er en stor eller liten endring i foreldreatferd, og hvorvidt man kan si at målet om mer tid til barna er oppfylt. Etter regjeringens syn er det to viktige aspekter ved dette. For det første må effekten av ordningen vurderes i forhold til hva den koster, og tatt i betraktning at kontantstøtten koster om lag 3 milliarder kroner per år, må ordningen sies å ha gitt liten effekt. For det andre er det mødre som står for hele mertiden til omsorg; fedrene arbeider like mye som før. Det illustrerer at kontantstøttens virkninger følger et tradisjonelt kjønnsrollemønster. Kontantstøtten har ikke vært et incitament for fedrene til å bruke mer tid på barna.” (St. meld. 43 (2000-01): 31)

1,5 timer kortere arbeidsuke, sett i sammenheng med kontantstøtteordningens kostnader, representeres som en liten effekt. Et problem er derfor at kontantstøtten ikke har gitt foreldre og barn mer tid sammen. Et annet problem er at det er mødre som har redusert sin arbeidstid, og at derfor ikke fedrene tilbringer mer tid med sine barn.

At kontantstøtten ikke virker likestillingsfremmende, men heller kjønnsrolle-konserverende fremstilles slik som et problem.

Når det gjelder målet om valgfrihet, knyttes dette opp mot spørsmålet om full barnehagedekning. Det konstateres at ”kontantstøtten ikke har gitt de familiene som ønsker barnehageplass, men mangler tilbud, den omsorgsformen som de ønsker for småbarna” (St.meld. 43 (2000-01): 32). ”For de foreldre som ønsker barnehageplass til barna er det dermed ikke blitt økt valgfrihet” (ibid: 33) Målet om valgfrihet med hensyn til omsorgsform representeres heller ikke som oppnådd. Målet om større fordelingslikhet er etter regjeringens syn det eneste målet som kan sies å være oppfylt:

”Måloppnåelsen ligger implisitt i selve ordningen. [...] Kontantstøtten er utformet som et supplement og alternativ til statsstøttet barnehage – en kontantoverføring til familier med barn som ikke eller bare delvis er i barnehage. Ordningen er dermed først og fremst tilpasset målet om mer likhet i statlige overføringer. Det er ikke noe vilkår om at foreldrene passer barna selv eller reduserer arbeidstiden for å få kontantstøtte.” (St. meld. 43 (2000-01): 33)

Det bemerkes riktignok at ordningen har gitt *mer* likhet, men ikke *full* likhet (St. meld. 43 (2000-01): 32). Ifølge Arbeiderpartiet er problemet her imidlertid ikke mangelen på måloppnåelse, men målet i seg selv. Arbeiderpartiet er prinsipielt imot det at man får utbetalt penger for et velferdsgode man ikke benytter seg av: ”Etter regjeringens syn er selve ideen om at de som ikke benytter seg av enn offentlig tjeneste, skal få kompensasjon, prinsipielt betenkelig. Det er utenkelig at dette prinsippet skulle gjøres gjeldende på andre samfunnsområder, for eksempel innenfor helse eller eldreomsorg” (St. meld. 43 (2000-01): 33).

### ***Et likestilt foreldreskap som forutsetning for at foreldre skal kunne kombinere foreldrerollen og yrkesarbeid***

I kapittel 5 ”Regjeringens vurdering av kontantstøtten” skisseres regjeringens synspunkter på kontantstøtteordningen i sammenheng med deres egen familiepolitikk. Flere problemrepresentasjoner gjør seg gjeldende her. Kontantstøttens virkninger når det gjelder mødre versus fedres adferd kommenteres først:

”De virkningene som kan observeres peker ikke uten videre i riktig retning. Spesielt det at kontantstøtten bare synes å virke inn på mødrenes atferd i forhold til arbeidslivet, ikke fedrenes, ser regjeringen på som bekymringsfullt i et mer langsiktig perspektiv. Regjeringens

familiepolitikk er å tilrettelegge for god omsorg for barna, samtidig som foreldre gjennom et likestilt foreldreskap og aktiv tilrettelegging fra det offentliges side, skal kunne kombinere foreldrerollen og yrkesarbeid.” (St. meld. 43 (2000-01): 34)

For Arbeiderpartiet, som har ambisjoner om å skape et mer kjønnslikestilt arbeidsliv og foreldreskap, fremstilles den kjønnssegregerende effekten kontantstøtten har som ugunstig. Dette går imot regjeringens familiepolitikk. Her representeres den samme forståelsen av hva som må til for å gjøre det mulig å kombinere foreldrerollen og yrkesarbeid; en aktiv politikk fra det offentliges side. Statlig inngripen representeres slik som en nødvendighet for å sikre valgfrihet. Regjeringen eksemplifiserer videre hva den aktive tilretteleggingspolitikken skal bestå i:

”Elementene i en tilretteleggingspolitikk er for det første en familiepolitikk med rettigheter for foreldre i form av permisjoner og adgang til fleksibilitet i arbeidet, spesielt i den perioden barna er små. Videre en arbeidslivspolitik som belønningssystemer og kultur på arbeidsplassene ikke motarbeider foreldreskapet og familielivet, og som vektlegger menns muligheter til å øke sin deltakelse i forhold til barn og familie. En barnehagepolitikk for full behovsdekning, med gode og ikke for dyre tilbud for de aldersgruppene som trenger dette, er også et viktig element. Og sist men ikke minst, en likestillingspolitikk som fremmer kvinners og menns like muligheter [...]. På denne måten er målet at flest mulig av familiene skal kunne kombinere begge foreldres yrkesliv med familielivet på en god måte både for barn og foreldre. Kontantstøtten bryter med Arbeiderpartiets politikk på dette området.” (St.meld. 43 (2000-01): 34)

Problemet som representeres her er mangel på likestilling; det at foreldre ikke er likestilte med hensyn til henholdsvis omsorgsrollen og yrkesarbeid. Årsaken til problemet representeres som blant annet belønningssystemer og kultur på arbeidsplasser som motarbeider foreldreskapet og familielivet, derfor er løsningen også å gjøre noe med disse strukturene. Det offentlige må skape insentiver for kvinner til å øke sin yrkesdeltakelse og menn til å styrke sitt omsorgsarbeid, hvis ikke svekkes kvinners stilling som arbeidstakere og menns stilling som fedre. Kontantstøtten virker ikke sammen med målet om mer likestilling, men heller imot.

#### **4.2.2 Innst. S. nr. 94 (2001-2002): Innstillingen fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om evalueringen av kontantstøtten**

Innstillingen fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om evalueringen av kontantstøtten gir en mulighet til å studere de andre politiske partienes holdninger. Det er stor uenighet partiene imellom i oppfatningen om målene med

kontantstøtteordningen er oppnådd. I innstillingen registrerer flertallet, alle medlemmene med unntak av de fra Arbeiderpartiet og SV, ”at evalueringen viser at i det aller meste har kontantstøtten fungert etter hensikten” (Innst. S. 94 (2001-02): 11). Som det ble redegjort for i analysen av stortingsmeldingen, fremstiller Arbeiderpartiet det som om ikke kontantstøttens målsetning når det gjelder å skape mer tid og valgfrihet er oppnådd. Dessuten representerer Arbeiderpartiet målet om likhet i overføringene til barnefamilier som et problem i seg selv; det er feil å betale folk for ikke å benytte seg av et velferdsgode. SV deler her representasjon med Arbeiderpartiet, og hevder at ”intensjonen med kontantstøtten ikke er oppnådd” (Innst. S. 94 (2001-02): 11). FrP mener på sin side at kontantstøtten bør utvides til også å gjelde fireåringer, ”for å gi ytterligere foreldre anledning til å ha friheten til å velge egen tilsynsordning for sine barn” (ibid.). Komiteens flertall, alle partiene utenom Ap og SV, representerer ordningen med kontantstøtten som vellykket. De fremstiller det imidlertid som et problem at kontantstøtten fungerer sammen med deltids plass i barnehage. Vanskeligheter i beregningen av kontantstøttesats for de som velger kombinasjonsløsninger har ført til at noen har fått utbetalt mindre støtte enn det de hadde regnet med (ibid: 10).

Når det gjelder Senterpartiet er komiteens medlem fra dette partiet ”av den oppfatning at reell valgfrihet i tilsyn av barn betinger reelle valgmuligheter”. ”Det er derfor nødvendig å sikre barnehageplass til alle som ønsker det og til en overkommelig pris for barnefamilie” (Innst. S. 94 (2001-02): 11). Full barnehagedekning representeres som en betingelse for full valgfrihet og det begrunnes med sammenhengen mellom barnehagedekning og kontantstøttebruk:

”Dette medlem viser til de store regionale forskjellene i mottak av kontantstøtte. Sammenholder en statistikken for kontantstøttemottakere i meldingen med barnehagedekningen i de enkelte fylker [...] synes det å være en klar sammenheng mellom barnehagedekningen og tilbøyeligheten til å benytte seg av kontantstøtte. Dette gjelder både for ett- og toåringer. Dette medlem erkjenner at det er flertall for dagens kontantstøttemodell, men vil henviser til Senterpartiets primære ønske om en mer målrettet modell der kontantstøtten går kun til de familier der foreldrene faktisk har hovedtilsynet med barna sine.” (Innst. S. 94 (2001-02): 11)

Senterpartiet fremstiller målene med kontantstøtteordningen som ikke i tilfredsstillende grad oppnådd. For å sikre full valgfrihet representeres full

barnehagedekning som løsningen, og for å sikre mer tid må kontantstøtten målrettes mot de som faktisk er hjemme med barna. Kontantstøtten representeres derfor som en del av løsningen på å sikre småbarnsforeldre mer tid og større valgfrihet, men ordningen må målrettes og komplimenteres med full barnehagedekning for at mer tid og større valgfrihet skal bli en realitet.

### **SV og ulikestilling**

SV peker i likhet med Arbeiderpartiet på det likestillingspolitiske aspektet ved kontantstøtteordningen. SV hevder at ”kontantstøtten har ført til en negativ utvikling når det gjelder likestilling mellom småbarnsmødre og fedre, småbarnsforeldres yrkesdeltakelse og benyttelse av barnehager” (Innst. S. 94 (2001-02): 11), og videre:

”Disse medlemmene ser med bekymring på at særlig mødre ansatt i helse- og omsorgsyrkene arbeider mindre. Helse-, sosial-, skole- og barnehagesektorene er sektorer med stor mangel på kvalifisert arbeidskraft. Det synes som om kontantstøtten fører til mer deltid og mindre heltid for kvinner. Disse medlemmene synes det ikke er en ønsket utvikling, som sementerer kvinner som lavtlønte og med en dårlig tilknytning til arbeidslivet og en dårligere mulighet til å opptjene seg en likeverdig pensjon som menn.” (Innst. S. 94 (2001-02): 11).

Problemet representert er her at det har skjedd en negativ utvikling hva gjelder likestilling mellom småbarnsmødre og -fedre, spesielt det at kvinner har redusert sin yrkesaktivitet som følge av kontantstøtten mer enn menn. Dette fremstilles som et problem for utvalgte sektorer i arbeidslivet der mangelen på kvalifisert personale er stor. Det er også et problem for kvinnene selv, da resultatet av utviklingen er at kvinner sementeres som lavtlønte, med dårligere tilknytning til arbeidslivet og mindre pensjon enn menn. Løsningen på problemet er å avvike kontantstøtten og samtidig styrke andre familiepolitiske ordninger:

”Disse medlemmer mener at Sosialistisk Venstrepartis forslag om makspris i barnehagene på 1500 kroner, lovhjemlet rett til barnehage og forsøk med 6-timersdagen gir foreldre større valgfrihet og mer tid sammen med barna. I dag brukes kontantstøtten i stor grad til betaling av dagmamma og andre barnepassordninger.” (Innst. S. 94 (2001-02): 11)

SV hevder, som nevnt, at målene med kontantstøtten ikke er oppnådd. Foreldre har verken fått større valgfrihet eller mer tid med barna. Som bedre måter å sikre foreldre større valgfrihet og mer tid med barna, representerer SV løsningsforslag som makspris i barnehage på 1500 kr, lovhjemlet rett til barnehage og forsøk med 6-timersdagen.

Målgruppen for forslagene er organiseringen av barnehagene og arbeidslivet, ikke av familielivet. Mangel på likestilling er ikke en del av problemrepresentasjonene til noen av de andre partiene.

### ***Lav barnehagebruk blant minoritetsbarn***

Et av prosjektene i evalueringen gikk ut på å vurdere hvilken effekt kontantstøtten har i forhold til integreringspolitiske målsetninger. Flertallet i komiteen, med unntak av medlemmene fra Arbeiderpartiet, kommenterer at det i St.prp. nr. 53 (1997-1998) ble gitt løfter om at konsekvensene av kontantstøtten for innvandrerbarn ville bli fulgt opp i evalueringen:

”Dette flertallet viser til at allerede før kontantstøtteordningen ble innført, visste vi at ulike etniske grupper velger forskjellige tilsynsordninger for sine barn. Terskelen for å velge barnehage var for mange av disse høy. Dette mønsteret har ikke endret seg etter at ordningen ble innført. Andelen kontantstøttmottakere er langt høyere blant foreldre med etnisk minoritetsbakgrunn enn blant etniske nordmenn, og man aner kun en svak økning av endret adferd på bakgrunn av kontantstøtten. Vi ser en tendens til at foreldre med etnisk minoritetsbakgrunn, i enda større grad enn blant etniske nordmenn, prioriterer å være hjemme hos barn under tre år. Et funn i undersøkelsen viser at kontantstøtten i liten grad har redusert barnehagebruken blant kontantstøttebarnas eldre søsken.” (Innst. S. 94 (2001-02): 9)

Her tematiseres innvandrerbarns lave barnehagebruk, uten at det representeres som et problem. At ulike etniske grupper velger forskjellige tilsynsordninger, og at foreldre med etnisk minoritetsbakgrunn i større grad velger å være hjemme hos barn under tre år enn etniske nordmenn, var et faktum også før kontantstøtten. Kontantstøtten representeres derfor ikke som årsaken til ”problemet”, ikke som en endringsagent.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, KrF, FrP og Sp, representerer et bedre tilbud på deltidsbarnehager og en større satsning på åpne barnehager (som er et populært tilbud for barn med innvandrerbakgrunn), som forslag til tiltak som kan gjøre barnehage mer attraktivt for ”grupper som til nå har vegret seg for å bruke barnehage, for eksempel familier med dårlig økonomi og enkelte innvandrergrupper” (Innst. S. 94 (2001-02): 10). ”En stimulering av åpne barnehager vil derfor kunne bidra til integrering og norsktrening både for foreldre og barn i innvandrerfamilier” (ibid.). Slik gjøres integrering og norsktrening *for foreldre* i innvandrerfamilier også til et tema.

SVs representasjon skiller seg fra flertallet på den måten at de fremstiller kontantstøtten som årsaken til problemet:

”Kontantstøtten fører også til at utsatte barn og barn med minoritetsbakgrunn ikke får et barnehage tilbud fordi mange foreldre ikke har råd til å miste kontantstøtten. Barnehage gir disse barna et nødvendig omsorgstilbud ved siden av foreldrene og et integreringsfortrinn i det norske samfunn.” (Innst. S. 94 (2001-02): 11)

At foreldrene til utsatte barn og barn med minoritetsbakgrunn ikke har råd til å si nei til kontantstøtte, fremstilles som årsaken til at disse barna ikke får et barnehage tilbud. At disse gruppene benytter barnehage fremstilles som ekstra viktig, da disse gruppene har spesielt behov for et ”nødvendig omsorgstilbud” og et integreringsfortrinn i det norske samfunnet. Med unntak av at H, KrF, FrP og Sp nevner ”norsktrening for foreldre” i sin problemrepresentasjon ser vi at lav barnehagebruk blant minoritetsbarn først og fremst representeres som et problem for innvandrerbarna. Arbeiderpartiet skiller seg ut gjennom ikke å tematisere innvandrerbarns barnehagebruk i det hele tatt her i denne innstillingen.

### ***Norskkursfrafall blant minoritetskvinner***

I høringene om evalueringen av kontantstøtten kom det frem at det antas å være et frafall på norskopplæringskurs, med tilhørende barnepass, for minoritetskvinner med barn i kontantstøttealder. Minoritetsspråklige kvinner har altså trukket seg fra norskkurs *fordi de har blitt trukket i kontantstøtte* ved å benytte barnepass i forbindelse med kursdeltakingen. Dette tematiseres slik:

”Et fjerde flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser videre til høringer fredag 1. februar 2002 om evalueringen av kontantstøtten der organisasjoner som driver språkopplæring, KIA (Kristent Interkulturelt Arbeid) og AOF (Arbeidernes Opplysningsfond), gjorde dette flertall kjent med at det antas å være et frafall på norskopplæringskurs, med tilhørende barnepass, for minoritetskvinner med barn i kontantstøttealder. Dette flertallet viser til at disse tiltakene representerer spesielt tilpassede løsninger for kvinner med små barn; mens mor får undervisning blir barna tatt vare på av et vel kvalifisert personale.” (Innst. S. 94 (2001-02): 9)

Hvordan problematiserer så partiene dette? Det mest fremtredende her er ikke hvordan det problematiseres, men at det problematiseres av samtlige partier med unntak av FrP:

”Norskopplæring er en viktig faktor i en integreringsprosess og komiteens flertall, alle medlemmene unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at det må lages en ordning

som ikke hindrer minoritetskvinner med småbarn i å ta norskopplæring. Møtet med barnepasstilbudet kan også være en måte å bli kjent med hvordan et slikt tilbud fungerer og kan skape trygghet for en eventuell videre benyttelse, hvis familien ønsker det. Dette er en utilsiktet uheldig virkning av kontantstøtten som flertallet ber departementet finne en løsning på.” (Innst. S. 94 (2001-02): 9).

Problemet representeres her som at minoritetskvinner blir hindret i å ta norskopplæring. Det er et problem fordi norskopplæring er viktig i integreringsprosessen. Årsaken til problemet er at disse kvinnene blir trukket i kontantstøtte ved å benytte barnepass i forbindelse med kursvirksomheten. Dette er et utilsiktet problem som må løses. Medlemmene fra FrP representerer det derimot ikke som et problem at innvandrerkvinner hindres i å ta norskopplæringskurs på grunn av kontantstøtten:

”Disse medlemmer viser til at det under komiteens høringer kom frem noe som ble hevdet var utilsiktede og uheldige virkninger med trekk i kontantstøtten for innvandrerkvinner under norskopplæring. Disse medlemmer ønsker ikke å bryte med prinsippet om trekk i kontantstøtte for personer som benytter seg av barnepass i forbindelse med kursvirksomhet, da dette vil forfordele noen grupper og fordi man kan få en rekke andre grupper som også vil søke om dispensasjon fra dette.” (Innst. S. 94 (2001-02): 11)

Formuleringen ”noe som ble hevdet var utilsiktede og uheldige virkninger” sår også tvil om FrP i det hele tatt mener at dette er negativt.



### 4.2.3 Oppsummeringer av problemrepresentasjonene

PROBLEMDIAGNOSE			PROBLEMPROGNOSE	
Hva er problemet representert å være?	For hvem er det representert å være problem?	Hva representeres som årsaken til problemet?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvem er målgruppen for tiltakene?
<b>Ap:</b> Kontantstøtten har ikke gitt mer tid	Foreldrene, fedrene spesielt	Kontantstøtten er ikke knyttet opp til at en av foreldrene passer barna selv eller reduserer sin arbeidstid		
Kontantstøtten har ikke gitt mer valgfrihet	For de som ønsker barnehage	Kontantstøtten har reversert barnehageutbyggingen		
Fordelingslikhet som mål		Det er prinsipielt feil å betale folk for ikke å benytte et velferdsgode		
Kontantstøtten virker kun inn på mødrenes yrkesdeltakelse, ikke fedrenes, og øker slik ulikestillingen	Likestillingen, kvinners stilling som arbeidstakere og menns som omsorgsperson er	Kontantstøtten virker kun inn på mødrenes adferd i arbeidslivet.	Aktiv tilrettelegging fra det offentlige, for eksempel permisjonsrettigheter og adgang til fleksibilitet i arbeidslivet, spesielt når barna er små. En arbeidslivspolitik der belønningssystemer og kultur på arbeidsplassene ikke motarbeider foreldreskapet og familielivet. Politikk som fremmer likestilling. Full barnehagedekning	Begge foreldrene, at de skal kunne kombinere foreldrerollen og yrkesarbeid på en god måte for barn og foreldre.  Spesielt menns muligheter til å øke sin deltakelse i forhold til barn og familie.

PROBLEMDIAGNOSE			PROBLEMPROGNOSE	
Hva er problemet representert å være?	For hvem er det representert å være problem?	Hva representeres som årsaken til problemet?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvem er målgruppen for tiltakene?
<b>KrF, H, FrP</b> Tema: Kontantstøtten har vært vellykket; målene er oppnådd		Kontantstøtten har gitt mer tid, mer valgfrihet og større fordelingslikhet	Kontantstøtten	Individene, den enkelte familie
Kombinasjon av deltids plass i barnehage og kontantstøtten har vist seg problematisk i praksis	De som ikke får den oppholdstiden i barnehage og den kontantstøttesatsen de hadde regnet med	Utregningsproblemer i forhold til oppholdstid i barnehage og satser for kontantstøtte	Det må tilrettelegges bedre for å kunne kombinere kontantstøtte med bruk av deltids plass i barnehage	
Lav barnehagebruk blant minoritetsbarn, svekker integrering og norsktrening	Barn fra innvandrersfamilier	Ikke ønske eller mulighet for å ha barna i barnehage, eks. pga. dårlig økonomi. <b>Kontantstøtten er ikke en årsak.</b>	Større tilbud av deltids plasser og stimulering av åpne barnehager. <b>Bidrar til integrering og norsktrening både for foreldre og barn i innvandrersfamilier</b>	Barnehage-tilbudet
<b>FrP:</b> Ikke valgfrihet for foreldrene etter barnet er fylt 3 år	Foreldrene som ikke kan velge fritt		En utvidelse av kontantstøtten til også å gjelde fireåringer	Den enkelte familie

PROBLEMDIAGNOSE			PROBLEMPROGNOSE	
Hva er problemet representert å være?	For hvem er det representert å være problem?	Hva representeres som årsaken til problemet?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvem er målgruppen for tiltakene?
<b>Alle partiene unntatt FrP:</b> Det er et problem at mødre har trukket seg fra norskkurs pga. redusert kontantstøtte.			<b>Alle unntatt FrP:</b> Ønsker løsninger som hindrer at dette skjer. <b>FrP:</b> Grupper skal ikke forskjellsbehandles; prinsippet gjelder alle	
<b>SV:</b> Intensjonen med kontantstøtten om mer tid og valgfrihet er ikke oppnådd			Makspris i barnehage på 1500 kr, lovhjemlet rett til plass og forsøk med 6-timersdagen vil sikre mer tid og valgfrihet	Barnehagene, arbeidslivet
Negativ utvikling når det gjelder likestilling; kvinner jobber mindre og menn mer	Helse-, sosial-, skole- og barnehage-sektorene, kvinner som inntektstakere	Kontantstøtten	Avvikle kontantstøtten.	
Utsatte barn og minoritetsbarn får ikke barnehagetilbud	Utsatte barn fordi de mister et nødvendig omsorgstilbud, og barn fra innvandrerfamilier fordi de mister et integreringsfortrinn	Fordi de ikke har råd til å miste kontantstøtten	Avvikle kontantstøtten.	
<b>Sp:</b> Det er ikke full valgfrihet før vi også har full barnehagedekning		At det ikke er full barnehagedekning	Sikre full barnehagedekning ved siden av kontantstøtten	Barnehagene og familiene
Kontantstøtten må målrettes mot de som er hjemme for å gi mer tid		Det er ikke noe krav at man må være hjemme for å motta kontantstøtte	Målrette kontantstøtten mot de som er hjemme	Foreldre som er hjemme med barna

#### 4.2.4 Effekter av problemrepresentasjonene

I dette materialet er det på samme måte som i *Innføringen av kontantstøtte til småbarnsforeldre* tre primære innramminger av kontantstøtten som gjør seg gjeldende. Disse tre innrammingene knytter seg til hensynet til likestilling, valgfrihet og utsatte barns barnehagebruk. Mangel på tid eksisterer som et underliggende premiss for diskursen fortsatt. Spørsmålet om mangel på tid er et problem, blir aldri stilt. Det som problematiseres er hvorvidt kontantstøtten har gitt småbarnsfamilier mer tid eller ikke. Tidsklemma kan derfor, med hensyn til Bacchis andre effektkategori (Bacchi 1999: 45), sies å ha skapt et premiss for diskursen. Store deler av diskursen sentrerer rundt spørsmålet om hvorvidt kontantstøtten har vært vellykket i den forstand at den har løst tidsklemma eller ikke. Dette fokuset tar derfor vekk fokus fra andre problematiske forhold. Er det for eksempel de familiene som bruker vekkeklokke om morgenen som bør være myndighetenes hovedprioritet i familiepolitikken, eller er det de familiene som ikke har noe de skal rekke?<sup>16</sup> Tidsklemma ble som vi så i *Innføringen av kontantstøtte til småbarnsforeldre* hovedsakelig fremstilt som et problem for barna, fordi barn trenger ”tid, ro og voksenkontakt”. Det gjør at det er enda mer problematisk å vektlegge andre hensyn, og hensynet til ”barnas beste” begrenser slik diskursen.

Arbeiderpartiet og SV er de to partiene som vektlegger hensynet til likestilling sterkest, mens FrP, KrF, H og Sp vektlegger valgfriheten. Sistnevntes representasjon kommer nå klart frem. Sp setter kontantstøtten inn i en valgfrihetskontekst. Det som for Sp representeres som et problem er ikke kontantstøtten i seg selv, men det at kontantstøtten ikke virker etter hensikten. Denne representasjonen plasserer seg i en slags mellomposisjon. Som H, KrF og FrP ønsker de å gi foreldre og barn mer tid sammen ved å muliggjøre det å velge å være hjemme ved hjelp av kontantstøtten. Men som Ap og SV fremstiller de det ikke som dette målet er oppnådd. Sp representerer også valgfrihet som en realitet, først når full barnehagedekning er oppnådd.

Koblingen mellom likestilling og valgfrihet, som ble gjort av de fire sistnevnte partier i *Innføringen av kontantstøtte til småbarnsforeldre*, er ikke lenger tilstedet.

---

<sup>16</sup> Sosiologen Agnes Andenæs stilte blant annet dette spørsmålet i kronikken ”Faglige premisser i politiske diskusjoner: Fra kontantstøttedebatten 1997-1998” (Andenæs 1998).

Kontantstøtten som en styrking av kvinnens stilling gjennom oppvurdering av tradisjonelt arbeid i hjemmet nevnes ikke. Slik forsvinner likestilling helt fra FrP, KrF, H og Sp representasjoner. Likestilling var aldri et eget dominerende hensyn hos disse partiene, men likestilling forstått som *kvinnens frihet til å velge å være hjemme* ble representert som et ledd i målet om å oppnå større valgfrihet. Når dette temaet forsvinner, forsvinner også rollene ”mor”, ”far” og ”barn”. Igjen står ”foreldrene” og ”familien”. Kontantstøtten fremstilles av KrF, H og FrP som svært vellykket med hensyn til målet om å gi barnefamilier mer tid. FrP skiller seg ut her ved å foreslå en utvidelse av kontantstøtteordningen til også å gjelde fireåringer, for å sikre enda større valgfrihet for ”den enkelte familie”. Det at ordningen kun har ført til en nedgang i kvinners arbeidstid, og ikke menns, problematiseres imidlertid ikke. Slik formes igjen tradisjonelle kjønnsroller i disse partienes representasjoner, uten at det sies eksplisitt.

Aps innramming av kontantstøtten domineres fortsatt av hensynet til likestilling. Det er imidlertid en sentral problemrepresentasjonen som er forandret. I *Innføringen av kontantstøtte til småbarnsforeldre* var det først og fremst likestillingens positive effekt på velferdsstaten og arbeidsmarkedet som stod i sentrum. Nå representeres hensynet til kvinner som arbeidstakere og menn som omsorgspersoner som det mest sentrale i begrunnelsen av hvorfor mangel på likestilling er et problem. Det at kontantstøtten kun ser ut til å påvirke kvinners yrkesaktivitet, i den forstand at denne reduseres, fremstilles for eksempel som et problem først og fremst for kvinnene selv, som inntektstakere. Ap representerer et likestilt foreldreskap som en forutsetning for et mer likestilt arbeidsmarked. Sammen med en aktiv tilretteleggingspolitikk fra det offentlige side, som både adresserer arbeidslivets organisering og ukulturer, skal det bli lettere for *begge foreldrene* å kombinere foreldrerollen med yrkesarbeid. Som forslag til tiltak for å sikre dette ”på en god måte for barn og foreldre” representerer Arbeiderpartiet blant annet sterkere permisjonsrettigheter, et mer fleksibelt arbeidsliv, spesielt når barna er små, og en arbeidslivspolitik som belønningssystemer og kultur på arbeidsplassene ikke motarbeider foreldreskapet og familielivet. Gjennom å målrette tiltakene på denne måten gjøres det til en samfunnsoppgave å sikre mødre og fedre lik adgang til ulike arenaer og roller. Dette tyder på en anerkjennelse av at de

kjønnete maktstrukturene i samfunnet påvirker menns og kvinners handlingsrom. Effektene av tiltakene er at handlingsrommet til menn og kvinner gjøres større. Mannsrollen og kvinnerollen knyttes begge til både lønnsarbeid og omsorgsarbeid. Dette står i skarp kontrast til de effektene KrF, FrP og Høyres representasjoner har der familien fremstilles som en nøytral enhet. Når politiske tiltak målrettes mot ”familien” og ”foreldrene” slik kontantstøtten gjør, fraskriver myndighetene seg ansvar for det å sikre mødre og fedre like rettigheter og muligheter. SV har også hensynet til likestilling som sitt hovedanliggende. Deres alternative løsningsforslag på tidsklemma; makspris i barnehage med lovhjemlet plass og forsøk med 6-timersdag er også målrettet mot barnehagene og arbeidslivet, ikke familien.

Når det gjelder tematiseringen av ”utsatte barn og minoritetspråklige barns” lave barnehagebruk står den også stort sett fast. Dette er et tema hos samtlige partier med unntak av Ap, men årsaken er det kun SV som knytter til kontantstøtten. SV fremstiller det som årsaken til problemet er at disse familiene ”ikke har råd til å miste kontantstøtten”. Minoritetsfamilier sidestilles slik med økonomisk ressursvake familier. Dette kan ha en stigmatiserende effekt. KrF, H og FrP knytter på en annen side også årsaken til minoritetspråklige barns lave barnehagebruk til dårlig økonomi, uten å representere kontantstøtten som en årsak. Å benytte barnehage som omsorgsløsning representeres som ekstra viktig for denne gruppen barn, så selv om ikke kontantstøtten fremstilles som årsak, representerer partiene andre løsninger som åpne barnehager, gratis kjernetid og lignende. Dette skal styrke barnas integreringsfortrinn i det norske samfunnet. Selv om dette er et legitimt argument, at innvandrerbarn må lære norsk – så skapes det bilde av at det kun er noen hjem og familier som ”egner seg” for hjemmeomsorg, og minoritetsfamilier representeres ikke som en del av disse. Hva skjer så med ”mor”, ”far” og ”barn” når minoritetsfamilier tematiseres? Mor og far forsvinner som roller, og ”barn” står igjen, representert i samme kategori som ”utsatte barn”.

Et annet problem som ble gjenstand for diskusjon i *Evalueringen av kontantstøtten* var minoritetskvinnens frafall på norskkurs. Årsaken til problemet var at de ble trukket i kontantstøtte. Samtlige partier, med unntak av FrP mente at dette var en utilsiktet

virkning, og at problemet måtte løses. Det som denne saken illustrerer klart mener jeg er hvordan minoriteter *ikke* representeres når hensynet til valgfrihet eller likestilling tematiseres. Integreringspolitiske målsetninger som hensynet til språkopplæring og samfunnstilknytning gjennom yrkesaktivitet blir aldri gjenstand for debatt eller avveid mot andre hensyn, som hensynet til likestilling og valgfrihet, i mitt materiale. Minoritetskvinner som aktører i kontantstøttediskursen er her begrenset til denne enkeltsaken. Ellers er de usynlige. Minoritetsmenn er ikke tematisert overhodet. Bredals poeng om at minoriteter nærmest er usynlige i mainstream politikk på voldsfeltet (Bredal 2007: 60) ser derfor ut til å også gjelde familiepolitikken.

### **4.3 STATSBUDSJETTET FOR 2005 - Bondevik II**

Den første budsjettsaken jeg vil se på er statsbudsjettet for 2005. Dette er det siste budsjettet Bondevik II, eller den borgerlige regjeringen, la frem før Stoltenberg II, eller den rødgrønne regjeringa, overtok makta. Bondevik II satt fra 19. oktober 2001 til 17. oktober 2005 og var en koalisjonsregjering bestående av Kristelig Folkeparti, Høyre og Venstre der Laila Davøy var barne- og familieminister.

#### **4.3.1 Budsjett-innst. S. nr. 2 (2004-2005)**

I budsjettinnstillingen er det kapittel 844 om kontantstøtten, som er det mest relevante. Kapitlet starter med at komiteens flertall, alle medlemmene utenom Arbeiderpartiet og SV hevder ”at det er viktig at det føres en familiepolitikk som gir alle småbarnsforeldre reell valgfrihet til selv å velge omsorgsløsninger for sine barn” (Budsjett-innst. S. 2 (2004-05): 53). At det i 2003 var 72 % av ett- og toåringene som mottok kontantstøtte brukes som et bevis på at ordningen er populær. Det vises videre til stortingsmeldingen om evalueringen av kontantstøtten hvor det ble slått fast at det fortsatt er flertall for dagens kontantstøtteordning. Videre nevnes det at ”det er viktig at det blir lagt opp til en bedre tilpasning av kontantstøtten til bruk av deltids plass i barnehage, at det lages en ordning som ikke hindrer at minoritetskvinner med små barn tar norskopplæring og at det utredes om rett til kontantstøtte i to år for adoptivbarn i førskolealder, uavhengig av aldersgrensen på tre år” (ibid.). Dette var temaer som ble tatt opp i evalueringen, ingen av disse er nye. Høyre, FrP og KrF hevder også at ”kontantstøtten gir foreldre en fleksibilitet i omsorgsform som mange etterspør”, og at ”kontantstøtten er en viktig familiepolitisk reform som gir valgfrihet og mer tid til barna” (ibid.). Flexibilitet, tid og valgfrihet representeres altså fortsatt som et behov småbarnsforeldre har, som kontantstøtten dekker. Kontantstøtten representeres som en vellykket reform, med positive konsekvenser:

”Dette flertallet vil understreke at nærmere 2/3 av de som mottar kontantstøtte passes i hovedsak av en av foreldrene og nesten 1/3 sier at det er kontantstøtten som har gjort valget mulig. Dette flertallet vil peke på at kontantstøtten i gjennomsnitt har gitt halvannen time i mer tid pr. uke mellom foreldre og barn. Dette inkluderer dem som var hjemme også uten kontantstøtten. Det betyr at for dem som ble hjemme som følge av kontantstøtten er økningen langt større.” (Budsjett-innst. S. 2 (2004-05): 53).



Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet konstaterer at ”kontantstøtte til småbarnsforeldre ikke er en del av Arbeiderpartiets familiepolitikk” (Budsjett-innst. S. 2 (2004-05): 53). Medlemmene fra Ap og SV ”ønsker å føre en familiepolitikk som tilrettelegger for god omsorg for barna, samtidig som foreldrene gjennom et likestilt foreldreskap skal kunne kombinere foreldrerollen og arbeid. Ap og SV peker på at kontantstøtten kun synes å virke inn på mødrenes adferd i forhold til arbeidslivet, og ikke fedrenes, og at resultatet på lengre sikt kan bli et mer tradisjonelt kjønnsrollemønster hvor mor er mer hjemme med barna (Budsjett-innst. S. 2 (2004-05): 53). Det at kontantstøtten kun synes å virke inn på mødrenes yrkesaktivitet, og ikke fedrenes, og derfor kan resultere i et mer tradisjonelt kjønnsrollemønster, representeres som et problem. Her rammes kontantstøtten inn i en likestillingskontekst. Ap og SV fremstiller det som at kontantstøtten bremser opp en fremadgående likestillingsprosess.

”Komiteens medlemmer fra Ap og SV understreker at evalueringen av kontantstøtten har vist at den ikke virker etter hensikten, den har ikke økt valgfriheten og heller ikke vesentlig økt tiden foreldre og barn har sammen. Kontantstøtten er med på å sementere kvinner som deltidsarbeidende, og likestillingen har fått bremseklosser. Disse medlemmene ser at fattige barnefamilier ikke har råd til å si nei til 4000 kroner per måned. Selv om barnehageplass blir tilbudt gratis, betyr det at lavinntektsgrupper ”mister” kontantstøttepengene. Slik disse ser det, er det meget uheldig når det er fattigdom og dårlig råd som bestemmer valg av tilsynsordning for barna.” (Budsjett-innst. S. 2 (2004-05): 53)

I tillegg til å ”bremse” likestillingen gjennom og ”sementere kvinner som deltidsarbeidende” har kontantstøtten heller ikke innfridd sine mål. Kontantstøtten har ikke gitt mer tid og valgfrihet. Det er et problem for småbarnsforeldre generelt, men lavinntektsgrupper spesielt. Fattigdom skal ikke begrense hvilke tilsynsordninger man kan velge. Hvis barnehageplass velges bort til fordel for kontantstøtten som følge av økonomisk press, er det ikke et fritt valg. Kontantstøttens effekt på barnehagebruken til barn fra familier med sosiale problemer og fra familier med minoritetsbakgrunn tematiseres slik:

”Kontantstøtten fører også til at en del barn i familier med sosiale problemer og barn i familier med minoritetsbakgrunn ikke benytter seg av et barnehagetilbud, fordi mange foreldre ikke har råd til å miste kontantstøtten. Barnehageplass gir disse barna et nødvendig omsorgstilbud og et integreringsfortrinn i det norske samfunnet.” (Budsjett-innst. S. 2 (2004-05): 53)

Lav barnehagebruk blant barn i familier med sosiale problemer og barn i familier med minoritetsbakgrunn fremstilles som et problem. Årsaken til at det er et problem har å gjøre med at disse barna, mer enn andre barn, trenger den omsorgen og de integreringsfortrinnene en barnehageplass kan tilby. Det at mange av foreldrene i disse gruppene ikke har råd til å si nei til kontantstøtten, gjør at disse barna ikke benytter barnehage. Og det er et problem for *barna*. Komiteens medlemmer fra Høyre, KrF og Sp peker i denne sammenheng på at det gis andre tilskudd for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder (Budsjett-innst. S. 2 (2004-05): 53). De aksepterer altså det representerte problemet som et problem, de foreslår bare andre løsninger, løsninger som er uavhengig av kontantstøtten.

Et nytt tema som trekkes frem av Høyre, FrP og KrF er at kontantstøtten er spesielt viktig for en gruppe foreldre som jobber skiftarbeid. ”For disse foreldrene er det ofte vanskelig å bruke barnehage, og kontantstøtten vil derfor gi dem en bedre mulighet til å finne andre omsorgsløsninger” (Budsjett-innst. S. 2 (2004-05): 54). Valgfrihet og fleksibilitet er ikke bare viktig for de som *ønsker* det, men også for de som *trenger* det; foreldre som arbeider på tider utenfor barnehagens åpningstid. Arbeiderpartiet ønsker å avvikle kontantstøtten fra 1. juni 2005, mens SV ønsker å avvikle støtten fra 1. januar 2005 (Budsjett-innst. S. 2 (2004-05): 53-54). Høyre, FrP og KrF mener at en avvikling av kontantstøtten vil være ”klart usosialt og at det vil gi familiene som mottar kontantstøtte dårligere økonomi” (ibid: 54).

Senterpartiet ønsker å redusere bevilgningene til kontantstøtte. Sp mener at kontantstøtten må målrettes mot de foreldrene som er hjemme med barna, for at kontantstøtten skal være mer i tråd med intensjonen om å gi foreldre mer tid sammen med barna. Senterpartiet hevder også at for at valgfriheten skal bli reell, må samfunnet kunne tilby rimelig barnehageplass til alle som ønsker det: ”Full barnehagedekning og lavere priser er en forutsetning for barnefamiliers valgfrihet” (ibid: 54). For Senterpartiet representeres altså kontantstøtten som en god løsning på problematikken rundt tidsklemma. Ordningen må bare målrettes bedre, slik at den virkelig gir mer tid.

### 4.3.2 Oppsummering av problemrepresentasjonene

PROBLEMDIAGNOSE			PROBLEMPROGNOSE	
Hva er problemet representert å være?	For hvem er det et problem?	Hva representeres som årsaken til problemet?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvem er målgruppen for tiltakene?
<b>H, FrP og KrF:</b> Kontantstøtten gir fleksibilitet i omsorgsform, mer tid og støtte valgfrihet			Kontantstøtten	Foreldrene som ønsker eller trenger andre omsorgsløsninger enn barnehage, <i>spesielt en gruppe foreldre som jobber skiftarbeid</i> <sup>17</sup>
<b>Ap og SV:</b> Kontantstøtten virker kun inn på mødrenes adferd, sementerer kvinner som deltidsarbeidende og gir likestillingen bremseklosser	Kvinner, mødre, og likestillingen som får bremseklosser (?)		Avvikle kontantstøtten. En familiepolitikk som tilrettelegger for god omsorg for barna, samtidig som foreldrene gjennom et likestilt foreldreskap skal kunne kombinere foreldrerollen og arbeid	
Kontantstøtten har ikke gitt ikke mer tid			Avvikle kontantstøtten	
Kontantstøtten fører til noen barn i familier med sosiale problemer eller fra familier med minoritetsbakgrunn ikke benytter barnehage	Barn i disse familiene	At disse familiene ikke har ikke råd til å takke nei til kontantstøtte	Avvikle kontantstøtten	
<b>Sp:</b> Kontantstøtten må innrettes mot å gi mer tid			Målrette kontantstøtten mot de foreldrene som er hjemme med barna	
Valgfriheten er ikke reell		Fordi det ikke er full barnehagedekning	Full barnehagedekning gir valgfrihet	

<sup>17</sup> Ny representasjon.

### 4.3.3 Effekter av problemrepresentasjonene

Vi ser at de fleste problemrepresentasjonene står fast. Mangel på tid er underliggende premiss, og kontantstøtten knyttes fortsatt til de tre samme hensynene; likestilling, valgfrihet og utsatte barns barnehagebruk. Høyre, FrP og KrF peker imidlertid på en gruppe foreldre som mangel fleksibilitet og valgfrihet er spesielt problematisk for; de skiftarbeidende. Dette er nytt. Valgfrihet skal nå ikke bare være frihet til å velge å være hjemme, men frihet til å kunne organisere arbeidsdagen utenom barnehagens åpningstider. Et alternativt forslag i denne sammenheng ville vært å gjøre noe med barnehagens åpningstider, å tilpasse ordninger familien, i stedet som her å tilpasse familien til ordningene.

Ap og SV setter hovedsaklig kontantstøtten inn i likestillingsrammen. Det at kontantstøtten "sementerer kvinner som deltidsarbeidende" sidestilles med at den bremser likestillingen. Likestilling sidestilles med yrkesaktivitet. Det fremstilles derfor som man ikke er likestilt som kvinne dersom man ikke jobber, eller jobber deltid. Effekten av dette er at man i Ap og SVs fremstilling må arbeide fulltid for å være likestilt. Denne koblingen kan ha konsekvenser. Ved å omtale "yrkesaktivitet" som en generell størrelse, uten nyanser, fjernes for eksempel fokus fra andre undertrykkende faktorer i lønnsarbeidet. Er en kvinne som er ansatt i en jobb der hun lønnsmessig underordnes menn eller diskrimineres likestilt? Ved å knytte likestilling utelukkende opp mot det å delta i lønnsarbeid, forsvinner det flere dimensjoner i analysen. Formuleringen at "likestillingen har fått bremseklosser" representerer dessuten likestilling som en jevnt fremadgående prosess, som kontantstøtten reverserer eller stanser opp. Hadde det ikke vært for kontantstøtten hadde likestillingen fortsatt å bevege seg fremover.

Barnehagen representeres av Ap og SV fortsatt som den beste omsorgsløsningen for utsatte barn. En effekt av at barnehage stadig fremstilles som "redningen" for barn fra "familier med sosiale problemer", er at hjemmebasert omsorg fremstilles som egnet kun i "bedrestilte" familier. Hvorvidt valgfriheten er et gode gjøres slik avhengig av hvilke familier det er snakk om. Dette kan igjen kobles til kontantstøtten som en

”toinntektsordning”. Familier med kun en forelder, fremstilles som mindre egnede for kontantstøtte. Aleneforeldre tilkjennes ikke den samme valgfriheten som i familier der ”inntektstaker nummer 1” er sysselsatt. Familier formes slik i diskursen, og en effekt av at ulike familier grupperes etter hvor egnede de er for kontantstøtte, er at de også statusrangeres. Hvorfor blir for eksempel alenemødre konstruert som uegnede til å være hjemme, mens mødre med en ”male breadwinner” i husholdningen, er mer egnede? Har dette med dypere forestillinger om hva som er ”passende” og ”upassende” livsformer å gjøre? Er valgfriheten en verdi som unntas de familiene som ikke lever slik de som utformer politikken rangerer som mest verdifull?

Når det gjelder representasjon av minoriteter ser vi igjen at det er begrenset til en bekymring for innvandrerbarns lave barnehagebruk. Hvem dette er et problem for er også begrenset til innvandrerbarna. Det at disse barna ikke går i barnehage fremstilles ikke som et problem for yrkesaktiviteten til deres foreldre. Det ble nevnt at valgfriheten skulle gjelde alle, uansett bakgrunn (St.prp. 53 (1997-98): 23), men det at likestilling skal gjelde alle har aldri vært et tema. Det at ”barn fra innvandrerfamilier/ familier med minoritetsbakgrunn” gjennomgående sidestilles med ”barn fra utsatte familier/ familier med sosiale problemer/ familier med dårlig råd” har også en stigmatiserende effekt på disse familiene.

#### **4.4 STATSBUDSJETTET FOR 2010 – Stoltenberg II**

Dette er det aller ferskeste budsjettet, og er lagt fram av Stoltenberg II regjeringen. Stoltenberg II regjeringen er en flertallsregjering bestående av Ap, SV og Sp. Regjeringen ble innsatt 17.oktober 2005, og sitter fortsatt i posisjon. Det har vært en aktiv utskiftning av statsråder, spesielt i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, men i dag er det den Audun Lysbakken (SV) som er minister for departementet.

##### **4.4.1 Innst. 14 S (2009-2010)**

Kapittelet i innstillingen åpnes med at komiteen ”mener det er viktig at det føres en familiepolitikk som er tilpasset familiens ønsker og behov, og som legger til rette for at begge foreldre har mulighet til å kombinere omsorg og arbeid” (Innst. 14 S (2009-10): 28), og viser videre til at kontantstøtten videreføres uten endringer for ett- og toåringer i 2010 (ibid.). I innstillingen er det ellers hovedsakelig opposisjonens meninger om kontantstøtten som kommer til uttrykk. Komiteens flertall, medlemmene fra Ap, SV og Sp, viser til regjeringsplattformen, der det står: ”Regjeringen vil: målrette og styrke en ordning med kontantstøtte til ettåringer. Vesentlige endringer i kontantstøtteordningen vil bli varslet i god tid.”<sup>18</sup> (ibid.) Videre kontanteres det at:

”[...] 8 075 færre barn mottok kontantstøtte i 2008 enn i 2007, fortrinnsvis på bakgrunn av at flere fikk barnehageplass. Slik vil kontantstøtten kunne forventes å bli mindre brukt etter at retten til barnehageplass er innført.” (Innst. 14 S (2009-10): 28)

Medlemmene fra FrP, Høyre og KrF mener at kontantstøtten ”har vist gjennom evaluering at den har vært vellykket og gitt resultater for de familiene som har gjort seg nytte av ordningen” (Innst. 14 S (2009-10): 28), og videre:

”Regjeringen foreslår at kontantstøtten videreføres nominelt fra 2009, noe som betyr en reduksjon tilsvarende pris- og kostnadsveksten. Disse medlemmer vil ta avstand fra de signaler Regjeringen har signalisert i Soria Moria II om å redusere kontantstøtten. Dette rammer foreldre som ønsker en mulighet til å være sammen med barna sine i en periode av barnas liv som for foreldrene er svært sentrale. Disse medlemmer vil understreke at i tillegg frarøver også Regjeringen foreldre med liten inntekt muligheten til valgfrihet. I realiteten betyr dette at nok en gang har Regjeringen prioritert foreldre med middels eller høy inntekt, og samtidig sagt at reell valgfrihet kun er for de rike.” (Innst. 14 S (2009-10): 28)

---

<sup>18</sup> Soria Moria II plattformen avviker her fra Soria Moria I. I den første regjeringsplattformen het det: ”Når full barnehagedekning er oppnådd, og tidligst 2008, skal kontantstøtten legges om.” (Budsjett-innst. S. nr. 2 2008-2009: 37). Mitt datamateriale åpner imidlertid ikke for å studere dette nærmere.

Det at Regjeringen har signalisert at den ønsker å redusere kontantstøtten representeres av FrP, Høyre og KrF som et problem for foreldres *muligheter* til å være *sammen med barna*. Dette rammer først og fremst foreldre med lav inntekt, de som ikke har råd til å velge å være hjemme. Valgfrihet blir slik stående igjen som en realitet kun for de rike. Videre vektlegger FrP, H, KrF ”viktigheten av å ha forutsigbare rammer også for foreldre som skal planlegge sin hverdag” (ibid.). Dette leses jeg som en problematisering av den usikkerheten som forbindes med kontantstøtten. Det er et problem for foreldre at de ikke kan være sikre på om kontantstøtten videreføres eller ikke, når de skal planlegge sin hverdag. Valgfrihet og mangel på sådan er ellers det dominerende perspektivet:

”Disse medlemmer vil advare sterkt mot at barnehager blir oppfattet som obligatoriske. Disse medlemmer vil understreke at en svekking av kontantstøtteordningen vil gi barn dårligere omsorgsvilkår siden familienes valgfrihet reduseres. Disse medlemmer vil understreke at trygghet og tid til familieliv er viktig for barns oppvekstvilkår. Derfor ønsker disse medlemmer å styrke familien som barnas viktigste fellesskap. [...] Familien er en svært viktig tradisjons- og kulturbærer i samfunnet og bør styrkes fremfor at det offentlige i stadig større grad tar avgjørelser som griper inn i den private sfære. Disse medlemmer vil også gi foreldrene en reell valgmulighet til å prioritere arbeid i eller utenfor hjemmet mens barna er små.” (Innst. 14 S (2009-10): 28-29)

Her fremstilles familiebasert omsorg i hjemmet som barns beste. Familieliv sidestilles med trygghet, ro og fellesskap. En svekkelse i kontantstøtten vil redusere *familienes* valgfrihet, som igjen vil forverre barns omsorgsvilkår. At familienes valgfrihet reduseres representeres dermed som et problem først og fremst for barna. Det at foreldrene selv skal ha muligheten til å velge arbeid i eller utenfor hjemmet fremstilles som et mål som kommer i andre rekke. Løsningen er å styrke familien, fremfor at det offentlige ”tar avgjørelser som griper inn i den *private sfære*”. Familien og den private sfære bør heller beskyttes mot statlig inngripen og styrkes. Kontantstøtten representeres som løsningen. Det varierer mellom partiene hvilken økonomisk styrke kontantstøtten skal videreføres/ styrkes med: FrP ønsker å bevilge 160 mill. kroner til å utvide kontantstøtten med en måned. Høyre ”viser til effekten av en økning i barnehageprisen og øker tilskuddet med 19 mill. kroner, mens KrF foreslår å øke kontantstøtten til 3 750 kroner pr. måned for ettåringer (Innst. 14 S (2009-10): 29).

#### 4.4.2 Oppsummering av problemrepresentasjonene

PROBLEMDIAGNOSE			PROBLEMPROGNOSE	
Hva er problemet representert å være?	For hvem er det representert å være problem?	Hva representeres som årsaken til problemet?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvem er målgruppen for tiltakene?
<b>Ap og SV:</b> Det må føres en familierpolitikk som er tilpasset familiens ønsker og behov, og som legger til rette for at begge foreldre har mulighet til å kombinere omsorg og arbeid.			Regjeringen vil målrette og styrke en ordning med kontantstøtte for ettåringer.	
<b>KrF, FrP og Høyre:</b> At familiens valgfrihet svekkes og barnehagene oppfattes som obligatoriske.	Barnas omsorgsvilkår, foreldre med lav inntekt	Reduksjon i kontantstøtten, det offentlige inngrepen i den private sfære.	Videreføring/ styrking av kontantstøtten slik at foreldre kan velge mellom arbeid ute eller hjemme.	Familien, foreldrene
Usikkerhet rundt videreføringen av kontantstøtten.	Foreldre som mister muligheten til å planlegge sin hverdag.	At Regjeringen varsler kutt i støtten.		

#### 4.4.3 Effekter av problemrepresentasjonene

Innstillingen gir ingen god inngangsport til å studere Regjeringens problemrepresentasjoner. Dette kunne imidlertid vært interessant for denne ser ut til å være noe endret (se fotnote nr. 19, side 73). Når det gjelder KrF, H og FrP kan en konkludere med at valgfrihetsinnrammingen fortsatt står fast. Det er imidlertid en problemrepresentasjon som er endret. Mangel på valgfrihet fremstilles i både budsjettet for 2005 og 2010 som et problem først og fremst for *lavtlønnede* foreldre. Klassedimensjonen er aktualisert. Hvorvidt mangel på valgfrihet skyldes



kontantstøtten i seg selv, eller et evt. tap av denne, avhenger av problemrepresentasjon. For KrF, H og FrP fremstilles det som at det å fjerne/ redusere kontantstøtten vil fjerne/ redusere småbarnsforeldres valgfrihet. Dette fordi da ”barnehagen vil bli oppfattet som obligatoriske”, og kun de familiene som har råd til at en av foreldrene blir hjemme, vil kunne velge dette. Dette skiller seg fra det bildet Ap og SV presenterte i statsbudsjettet for 2005. Her ble det fremstilt som at kontantstøtten i seg selv var spesielt problematisk for lavinntektsfamilier, nettopp fordi disse familiene ikke har råd til å miste kontantstøtten, og derfor ikke har frihet til å takke ja til en barnehageplass. Slik knyttes kontantstøtten til valgfrihet forskjellige måter, avhengig av hvordan valgfrihet forstås. I problemrepresentasjonen til Høyre, KrF og FrP fremstilles ”statlig inngripen” som noe som rokker ved nøytraliteten og valgfriheten som råder i ”den private sfære”. Det fremstilles som om ”den private sfære” er en arena upåvirket av eksterne forhold. I dette ligger det en oppfattelse av at staten ikke påvirker denne sfæren hvis den ikke handler. Men her ignoreres det faktum at staten også legger føringer på våre valg ved *ikke* å gripe inn. Kontantstøtten fremstilles hos Høyre, FrP og KrF dessuten som en form for ”ikke-statlig” inngripen. ”Statlig inngripen” slik begrepet brukes av KrF, H og FrP, har derfor lite å gjøre med hvorvidt staten handler eller ikke, det har noe å gjøre med *hvordan* staten handler. Hvis statlig inngrepen *styrker familien*, slik kontantstøtten gjør, legges det ikke føringer på folks handlinger, det øker *valgfriheten*. Her ser vi at måten problemet representeres og vår forståelse av innholdet i begrepet valgfrihet henger sammen.

Når det gjelder produksjonen av rollene ”mor”, ”far” og ”barn”, er disse i budsjettinnstillingene redusert til ”foreldrene” og ”familien”<sup>19</sup>. Her glemmes det faktum at familien består av kjønn hvis handlingsrom ikke er identiske. Utsatte barns barnehagebruk er også forlatt som tema i budsjettene<sup>20</sup>, og det samme er representasjonen av minoriteter. Det er derfor problematisk å diskutere de diskursive effektene hva gjelder rollekonstruksjon.

---

<sup>19</sup> Noe av årsaken til dette ligger nok i mengden materiale i de ulike dokumentene. Budsjettdokumentene åpner ikke for en like grundig gjennomgang av problemrepresentasjoner som de andre dokumentene (se 3.5.1 Avgrensning av diskurs og tekstutvalg).

<sup>20</sup> Dette kan ha å gjøre med det at barnehagene som ansvarsområde er flyttet til Kunnskapsdepartementet.

## **5. Problemrepresentasjoner i kontantstøtte- diskursen og hvordan de relateres til flerkultur**

Norge er et flerkulturelt samfunn. Tar vår nordiske modell for likestilling – statsfeminismen – høyde for det? Er flerkultur til stede som en dimensjon i policyutformingen av norsk familiepolitikk? Disse normative spørsmålene har dannet grunnlag for denne empiriske analyses relevans. I min oppgave har jeg forsøkt å si noe mer om dette ved å undersøke om, og i så fall hvordan, hensyn til og representasjon av etnisk minoriteter, gjør seg gjeldende i kontantstøttediskursen. Ved å gjøre en rammeanalyse, basert på Bacchis "What's the problem represented to be?", av utvalgte stortingsdokumenter som behandler kontantstøtten har jeg besvart den todelte problemstillingen: Hva representeres problemene å være i kontantstøttediskursen? Relateres representasjonene til flerkultur og i så fall på hvilken måte? Jeg vil nå oppsummere kort det jeg mener er analysens hovedfunn. Jeg vil her konsentrere meg om hovedrepresentasjonene og hovedforskjellene mellom partiene.

### **5.1 ANALYSENS HOVEDFUNN**

#### **5.1.1 Problemrepresentasjonene i kontantstøttediskursen**

Mangel på tid blir stående som en hovedrepresentasjon i kontantstøttediskursen, og samtlige partier aksepterer "tidsklemma" som et problem. Det blir aldri stilt spørsmålsteget ved hvorvidt det egentlig er mangel på tid som bør være premissleverandøren for hvordan kontantstøtten diskuteres. Dette blir slik et eksempel på Bacchis andre effektkategori (Bacchi 1999: 45); hvordan en "gitt sannhet" legger begrensninger for diskursen. Selv om samtlige partier deler denne innrammingen, er det ulike forståelser av hva tidsklemma skyldes og hva som er løsningen på problemet. I disse konkurrerende representasjonene blir aktører tillagt ansvar, roller formes og handlingsrom konstruert på forskjellige måter. KrF, H, FrP og Sp fremstiller begge foreldrenes yrkesaktivitet og nødvendigheten av to inntekter som årsaken til problemet. Løsningen er kontantstøtten fordi en slik kontantoverføring gjør at familien

kan avse ”inntekstaker nr. 2”/ kvinnens inntekt. Slik (re)konstrueres mor som hovedomsorgsgiver, og far som hovedforsørger.

Ap og SV fremstiller derimot kontantstøtten som en del av problemet. Årsaken til at dagens småbarnsfamilier mangler tid og valgfrihet er arbeidslivets organisering og mangel på likestilling, og løsningen på problemet er derfor tiltak som tilrettelegger for at begge foreldrene kan kombinere omsorg med yrkesaktivitet. Eksempler på slike tiltak er større fedrekvote, full barnehagedekning og forsøk med 6-timersdag, altså *defamiliserende* politikk (Esping-Andersen 1999). Kontantstøtten representeres som et hinder for et mer likestilt foreldreskap og arbeidsliv, for at mor kan være yrkesaktiv og for at far kan være en mer sentral omsorgsperson. Det er tydelig at ulike problemrepresentasjoner, får materielle effekter og implikasjoner for konkret politikk. Resultatet av representasjonene er i dette tilfellet to ulike familiepolitiske regimer, der KrF, H, FrP og Sp gjennom kontantstøtten støtter opp om ”den kjønnsdifferensierte modellen” mens Ap og SV støtter opp under ”the dual breadwinner/ dual carer”-modellen (Ellingsæter og Leira 2006: 28-29)

Kjønnslikestilling er en sentral tema for Ap og SV, og kontantstøttens negative effekt på denne blir representert som et hovedproblem. For KrF, H og FrP er likestilling et tema på den måten at partiene tematiserer kontantstøttens effekt på kvinners yrkesdeltakelse, men mangle på likestilling fremstilles aldri som et problem. Kontantstøtten representeres derimot som en ordning som kan ”oppvurdere tradisjonelt omsorgsarbeid”. Dette kan leses som forskjellsfeminisme der målet for politikken ikke er at kvinner skal bli som menn, men verdsettes for det de er og gjør i kraft av sitt kjønn (Verloo og Lombardo 2007: 23-24).

### **5.1.2 Oppsummering av problemrepresentasjonene**

Skjemaet under er en oppsummering av problemrepresentasjonene i kontantstøttediskursen, og gir en oversikt over analysens hovedfunn. Det er imidlertid viktig å være seg bevisst skjemaets begrensninger, spesielt med hensyn til at verken nyansene mellom partiene eller endingene over tid kommer godt frem.

PROBLEMDIAGNOSE			PROBLEMPROGNOSE	
Hva er problemet?	For hvem er det et problem?	Hva er årsaken til problemet?	Hva er løsningen på problemet?	Hvem er målgruppen for tiltakene?
<b>Mangel på tid</b>	<b>Alle partiene.</b> Foreldre og barn (spesielt barna for <b>KrF, H og FrP, Sp</b> )	<b>KrF, H, FrP og Sp:</b> Begge foreldrenes yrkesaktivitet <b>Ap og SV:</b> Arbeidslivets organisering, ulikestilling, kontantstøtten	<b>KrF, H, FrP:</b> Kontantstøtten – har gitt mer tid. <b>Sp:</b> Kontantstøtten må målrettes bedre <b>Ap og SV:</b> Tiltak som tilrettelegger for at begge foreldrene kan kombinere omsorg med yrkesaktivitet (eks. fedrekvote, barnehager og 6-timersdag)	<b>KrF, H, FrP og Sp:</b> Den enkelte familie <b>AP og SV:</b> Samfunnets og arbeidslivets organisering, barnehagene, kvinner som yrkesaktive og menn som fedre
<b>Mangel på valgfrihet</b>	<b>KrF, H, FrP og Sp:</b> Kvinnen/ inntektstager nr. 2, foreldre, spesielt lavtlønnede <b>Ap og SV:</b> Foreldre, spesielt lavtlønnede, og barna	<b>KrF, H, FrP og Sp:</b> Familiens behov for to inntekter <b>Ap og SV:</b> Arbeidslivets organisering, ulikestilling, kontantstøtten	<b>KrF, H, FrP:</b> Kontantstøtten – har gitt mer valgfrihet (og oppvurderer tradisjonelt omsorgsarbeid) <b>Sp:</b> I tillegg full barnehagedekning <b>Ap og SV:</b> Tiltak som tilrettelegger for at begge foreldrene kan kombinere omsorg med yrkesaktivitet	<b>KrF, H, FrP og Sp:</b> Den ene/ kvinnen/ inntektstager nr. 2 <b>Ap og SV:</b> Samfunnets og arbeidslivets organisering, barnehagene, kvinner som yrkesaktive og menn som fedre
<b>Mangel på fordelingslikhet (For Ap er dette målet i seg selv et problem)</b>	<b>KrF, H, Sp, FrP:</b> De som velger hjemmeomsorg	<b>KrF, H, Sp, FrP:</b> Statlig støtte kun til barnehager	<b>KrF, H, FrP:</b> Kontantstøtten – har gitt større fordelingslikhet <b>Sp:</b> Støtten må målrettes mot de som velger å være hjemme	<b>KrF, H, FrP:</b> De familiene som ikke velger barnehage <b>Sp:</b> De som velger å være hjemme
<b>Ulikestilling mellom kjønnene, reduksjon i kvinners yrkesaktivitet</b>	<b>Ap og SV:</b> For kvinner som yrkesdeltakere og menn som fedre, velferdsstatens yteevne og arbeidsmarkedet	<b>Ap og SV:</b> Samfunnsstrukturer som kontantstøtten forsterker	<b>Ap og SV:</b> Aktiv tilretteleggingspolitikk fra det offentlige for å sikre et likestilt foreldreskap, eks. lovfestet rett til barnehageplass, makspris, forsøk med 6-timersdag, fedrekvote	Arbeidslivets organisering, ukulturer på arbeidsplassen,
<b>Lav/ redusert barnehagebruk blant utsatte barn og minoritetsbarn (svekker integreringen)</b>	<b>Alle:</b> Utsatte barn, spesielt minoritetsbarn	<b>Ap og SV:</b> Kontantstøtten <b>KrF, H, FrP og Sp:</b> Mangel på småbarnsplasser og kultur og tradisjon i innvandrerfamilier	<b>Ap og SV:</b> Fjerne kontantstøtten. <b>KrF, H, FrP og Sp:</b> Kontantstøtten har ingen effekt – andre tiltak	
<b>Norskursfracfall blant minoritetskvinner</b>	<b>Alle unntatt FrP:</b> Et problem for minoritetsmødrene og barna	Trekk i kontantstøtten for bruk av barnepass på kurs	<b>Alle unntatt FrP:</b> Finne løsning som hindrer dette i å skje	

#### 5.1.4 (Fravær av) representasjon av etniske minoriteter

Gjennom min analyse viser jeg at kontantstøtten hovedsakelig innrammes på tre måter med hensynet til kjønnslikestilling, familiens valgfrihet, eller barnehagen som nødvendig omsorg for "utsatte barn". Hvordan relateres så disse problemrepresentasjonene til flerkultur? Mine funn viser at det er kun når hensynet til utsatte barns barnehagebruk tematiseres at etniske minoriteter representeres. Det vi står igjen med da, er tematiseringen av minoritet**barn** som i samtlige tilfeller sidestilles eller går som en underkategori av "utsatte barn" og derfor er svært problemorientert. Som en del av operasjonaliseringen av problemstillingen ser jeg på effektene av problemrepresentasjonene gjennom spørsmålet om hvordan disse former rollene "mor", "far" og "barn", samt "familien". Svaret på dette igjen er at diskursen (re)produserer rollene; mor, far og barn, hva gjelder "majoritetsfamilier", men når minoritetsfamilier tematiseres produseres kun "barn". Et av hovedpoengene til Bacchi er at i spørsmålet "hva er problemet (representert å være)?" ligger også svaret på hva problemet *ikke* representeres å være. Det som ikke representeres i kontantstøttediskursen er rollene "mor" og "far" i minoritetsfamilier. Kvinner og menn med minoritetsbakgrunn er ikkeeksisterende i tematiseringen av likestilling og valgfrihet. Kontantstøtten er derfor et eksempel på en diskurs der minoriteter ikke er hypersynlige, men heller usynlige (Bredal 2007).

Det er riktignok et unntak fra dette i diskursen, da saken "norsk kursfracfall blant minoritetskvinner" blir et tema. I denne saken tematiseres kontantstøttens effekt på minoritetskvinnens integreringsmuligheter. Det blir imidlertid stående som en enkeltsak i diskursen, et unntak. Minoritetskvinnens yrkesaktivitet, og integreringsforutsetninger forblir utematisert i hovedinnrammingene av kontantstøtten – de som knyttes til valgfrihet og likestilling. Der minoriteter generelt, og minoritetskvinner spesielt, totalt fraværende. Konsekvensene av dette er en diskurs der hensyn til valgfrihet og likestilling aldri diskuteres i lys av flerkultur. På den måten kan jeg konkludere med at hensynet til kulturell kompleksitet kun gjør seg gjeldende i kontantstøttediskursen hva gjelder minoritetsbarns barnehagebruk.

## 5.2 ET SKRITT VIDERE..

Etter å ha gjennomført analysen av kontantstøttedebatten, er et av spørsmålene det er naturlig å stille om jeg har lett etter representasjon av minoriteter på feil sted, eller om kontantstøtten spesielt og familiepolitikken generelt ikke diskuteres i lys av kulturell kompleksitet? I hvilke sammenhenger diskuteres i så fall flerkultur? I dokumenter jeg tilfeldigvis har kommet over i datainnsamlingsprosessen har jeg observert en tendens til at minoritetskvinnens situasjon ofte diskuteres i sammenheng med de negative ”kriselikestillingspolitiske” sakene som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.<sup>21</sup> Et illustrerende eksempel på dette er debattene som foregikk på Stortinget 18. april, 2002. Samme dagen som evalueringen av kontantstøtten ble debattert, ble også FrP’s Dokument 8-forslag om ”tiltak mot bruk av trusler, vold og kjønnslemlestelse i utsatte familiemiljøer”<sup>22</sup> debattert. Det som her kaster et interessant lys over mine funn er at kontantstøttens negative effekt på minoritetskvinnens yrkesdeltakelse og integreringsmuligheter kun diskuteres i sammenheng med FrP’s forslag (Storingsdebatt 18. April (2002): 2298-2299). Det må her poengteres at dette er et tilfeldig funn som det derfor ikke kan konkluderes ut fra, men det gir et inntrykk av at kontantstøttens effekt på minoritetskvinner sees som et mer ”passende” tema i en annen sak som omhandler minoriteter, enn den som faktisk omhandler kontantstøtten. Dette peker i retning av det samme Anja Bredal har påpekt; at forhold som omhandler minoriteter (i Bredals tilfelle vold og tvangsekteskap) skilles ut i egne policyfelt, og at minoriteter nærmest er usynlige i mainstream politikk (Bredal 2007: 59-60). Slik skapes to forskjellige debatter; en som gjelder ”oss” i majoriteten og en annen som gjelder ”de andre” i minoriteten. Om det virkelig er slik at minoriteter kun representeres i den norske policyutformingene når det er snakk om ”minoritetssaker” eller såkalte ”kriselikestillingspolitiske” saker, og i så fall hva som kan gjøres med dette, må bli et spørsmål for fremtidig forskning. Kanskje politikerne i mellomtiden bør ta en ny debatt om kontantstøtten?

---

<sup>21</sup> Se for eksempel budsjettdebattene i Stortinget når familie- og kulturkomiteens innstilling under rammeområdet til barne-, likestillings- og integreringsdepartementet debatteres.

<sup>22</sup> Innst. S. nr. 129 (2001-2002), jf. Dokument nr. 8:50 (2001-2002)



## 6 Litteratur og kilder

### 6.1 LITTERATUR

**Andenæs, Agnes** (1998) *Faglige premisser i politiske diskusjoner: Fra kontantstøttedebatten 1997-1998*. Kronikk gjengitt på kildens nettsider. URL:

[http://kilden.forskningsradet.no/c35640/artikkel/vis.html?tid=36520&strukt\\_tid=35640](http://kilden.forskningsradet.no/c35640/artikkel/vis.html?tid=36520&strukt_tid=35640)

**Bacchi, Carol Lee** (1999) *Women, Policy and Politics – The Construction of Policy Problems*. London, California, New Delhi: Sage Publications.

**Baklien, Bergljot, Lars Gulbrandsen og Anne Lise Ellingsæter** (2001) *Evaluering av kontantstøtteordningen*. Kultur og samfunn. Norges forskningsråd.

**Bergström, Gøran og Kristina Boreus** (2000) *Textens mening och makt - Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.

**Borchgrevink, Tordis** (2002) ”Likestilling. Det flerkulturelle demokratiets hodepine” i Brochmann, Grete, Tordis Borchgrevink og Jon Rogstad (red.): *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

**Borchorst, Annette og Birte Siim** (2008) *Woman-friendly policies and state feminism: Theorizing Scandinavian gender equality*. Feminist Theory 9 (2)

**Borchorst, Annette og Siim, Birte** (2002) *The Women-friendly welfare states revisited*. NORA 10/ 2

**Bredal, Anja** (2007) “Den “spesielle” volden. Vold mot minoritetsjenter på sidelinjen i Knut Storberget, Ellen Rømming, Kristin Skjørten og Astri Aas-Hansen (red.) *Bjørnen sover. Om vold i familien*. Oslo: Aschehoug

**Brochmann, Grete og Anniken Hagelund** (2007) *Velferd og innvandrere. For mye, feil eller ikke nok?* i Tidsskrift for samfunnsforskning, no. 2, 2007.

**Brochmann, Grete og Anniken Hagelund** (2005) *Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser – nordisk kunnskapsstatus*. Tema Nord 2005:506. København: Nordisk ministerråd.

**Bryman, Allan** (2004) *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

**Egenæs, Marie** (2008) *Handlingsplaner mot tvangsekteskap. En rammeanalyse*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.

**Ellingsæter, Anne Lise og Arnlaug Leira** (2006): *Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states*. Bristol: Policy Press.

**Esping- Andersen, Gøsta** (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

**Esping- Andersen, Gøsta m.fl** (2002) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

**Hardoy, Inés og Pål Schøne** (2008) *Incentives to Work: How Sensitive is the Labour Supply of Non-Western Immigrant Mothers to Changes in Economic Incentives?* ISF-manuskript.



- Hernes, Helga Marie** (1987) *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holst, Cathrine** (red.) (2002) *Kjønnsrettferdighet. Utfordringer for feministisk politikk*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Hooks, bell** (1999) *Ain't I a Woman: Black Women and Feminism*. The South End Press Collective.
- Jacobsen, Christine M. og Randi E. Gressgård** (2002) "En kvinne er ikke bare en kvinne – Kjønnsproblematikk i et flerkulturelt samfunn" i Holst, Cathrine (red.): *Kjønnsrettferdighet – Utfordringer for feministisk politikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Jørgensen, Marianne og Louise Phillips** (1999) *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag/ Samfundslitteratur.
- King, Gary, Keohane, Robert O. & Verba, Sidney** (1994) *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kitterød, Ragni Hege** (2000) "Hus- og omsorgsarbeid blant småbarnsforeldre. Størst likedeling blant de høyt utdannede", *Samfunnsspeilet*, nr. 5: 34-47. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Kymlicka, Will** (1995) *Multicultural Citizenship A liberal theory of minority rights*. Claredon Press.
- Langvasbråten, Trude** (2008) *A Scandinavian Model? Gender Equality Discourses on Multiculturalism*. Social Politics: International Studies in Gender, State & Society 2008 15 (1).
- Langvasbråten, Trude** (2006) *Likestilling i det flerkulturelle Skandinavia. Flerkultur i dansk, svensk og norsk likestillingspolitikk 2000-2005*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- Lausten, M. og K. Sjørup** (2003) *Hvad kvinder og mænd bruger tiden til – om tidsmæssig ligestilling i danske familier*. SFI rapport 03:08. København: Socialforskningsinstituttet.
- Lindstad, Siri** (2005) Nyhetssak på kildens nettsider: *Hvem definerer feminisme?* Intervju med Paulina de los Reyes. URL: <http://kilden.forskningsradet.no/c38386/artikkel/vis.html?tid=24621>
- Mathisen, Werner Christie** (1997) *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. Forskningsnotat 97/01.
- Mulinari, Diana** (2003) "Teorier för en antirasistisk feminism dialoger" i Mulinari, Diana, Kerstin Sanell og Eva Schömer (red.): *Mer än bara kvinnor och män. Feministiska perspektiver på genus*. Lund: Studentlitteratur.
- Mulinari, Diana og Paulina de los Reyes** (2005) *Interseksjonalitet. Kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. Liber forlag.
- Okin, Susan Moller** (1999) *Is Multiculturalism Bad For Women?* Princeton University Press. USA.

**Parekh, Bhikhu** (2000) *Rethinking Multiculturalism*. Basingstoke: MacMillan.

**Siim, Birte** (2003) *Medborgerskabets utfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggjørelse*. Magtudredningen. Århus: Aka-print.

**Siim, Birte og Hege Skjeie** (2008) *Tracks, intersections and dead ends. Multicultural challenges to state feminism in Denmark and Norway*. Ethnicities, Special Issue, The Rights of Women and the Crisis of multiculturalism, no. 3, 2008.

**Standal, Desiré Hopen** (2007) *Muslimske kvinner sitt medborgarskap i fleirkulturelle og fleirreligiøse samfunn. Ei analyse av partipolitiske representasjonar av bruk av hijab i Noreg og Danmark*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.

**Stortingsmelding nr. 49** (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet*.

**Skjeie, Hege og Mari Teigen** (2007) *Likestilling og minoritetspolitikk*. Tidsskrift for kjønnsforskning. Nr. 2, 2007.

**Teigen, Mari og Langvasbråten, Trude** (2009) *The "Crisis" of Gender Equality: The Norwegian Newspaper Debate on Female Genital Cutting*. NORA 17, nr. 4.

**Teigen, Mari** (2009) *Kjønnslikestilling, familie- og minoritetspolitikk*. Tidsskrift for kjønnsforskning. Årgang 33/ Nr. 4.

**Verloo, Mieke & Lombardo, Emanuela** (2007) "Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach" I *Multiple Meanings of Gender Equality: A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. Center for Policy Studies, Budapest. New York: Central European University Press.

**Verloo, Mieke & Maloutas, Maro Pantelidou** (2005) "Editorial: Differences in the Framing of Gender Inequality as a Policy Problem Across Europe" i *The Greek Review of Social Research*, Special Issue 117, ss. 3-10.

**Winsvold, Marte Slagsvold** (2001): *Kontantstøttedebatten. En kamp om definisjoner*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.

**Wood, Linda A. and Rolf O. Kroger** (2000) *Doing Discourse Analysis – Methods for Studying Action in Talk and Text*. Thousand Oaks, London, New Dehli: Sage Publications.

## 6.2 KILDER

**St.prp. nr. 53** (1997-98) *Innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre.*

**Innst. S. nr. 200** (1997-98) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om innføring av kontantstøtte til småbarnsforeldre.*

**St. meld. nr 43** (2000-2001) *Om evalueringen av kontantstøtten*

**Innst. S. nr. 94** (2001-2002) *Innstillingen fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om evalueringen av kontantstøtten*

**Stortingsdebatt 18. april (2002)** URL:

<http://www.stortinget.no/Global/pdf/Referater/Stortinget/2001-2002/s020418.pdf>

**Budsjett-innst. S. nr. 2** (2004-2005) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2005, kapitler under Moderniseringsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Kultur- og kirke departementet mv. (rammeområdene 1, 2 og 3)*

**Innst. 14 S** (2009-2010) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2010, kapitler under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet (rammeområdene 2 og 3)*

