

Beret Bråten, Nina Drange, Hedda Haakestad
og Kjetil Telle

Gratis kjernetid i barnehager

Sluttrapport

Stov

Retning sentrum



SHINHAT

Beret Bråten, Nina Drange, Hedda Haakestad
og Kjetil Telle

Gratis kjernetid i barnehager

Sluttrapport

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0151-2 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0152-9 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Beret Bråten

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Summary.....	11
1 Innledning	17
2 Gratis kjernetid – mål, forsøk og evalueringer	21
2.1 Forsøk med gratis kjernetid gjennom tre tiår	21
2.2 Mål for gratis kjernetid – mål for barnehagetilbudet.....	40
2.3 Oppsummert: mål, forsøk, evalueringer	50
3 Bydelenes arbeid med rekruttering, korttidstilbud og foreldre	53
3.1 Data, utvalg, metode	54
3.2 Deltakelse i barnehage	54
3.3 Rekruttering	56
3.4 Korttidsbarnehage og språktiltak i heldagstilbud	59
3.5 Foreldretiltak.....	63
3.6 Bydelenes arbeid oppsummert.....	65
4 Bruk av barnehage i Oslo.....	67
4.1 Data.....	67
4.2 Sosioøkonomisk hopning i Oslos barnehager?	70
4.3 Kort om mulige årsaker til hopningen	80
4.4 Sosioøkonomiske forskjeller i bruken av barnehage før skolestart.....	85
5 Effektanalyse	91
5.1 Hva er en effektanalyse?	91
5.2 Valg av sammenligningsbydeler	92
5.3 Gratis kjernetid og rekruttering til barnehagen.....	93
5.4 Gratis kjernetid og skoleprestasjoner	94
5.5 Sammenligning med barn uten innvandrerbakgrunn.....	95
5.6 Påvirkning på foreldre	96

5.7 Robusthet og ulike tester	97
5.8 Data	97
5.9 Resultater	100
5.10 Gratis kjernetid og kognitive ferdigheter på første og andre trinn	106
5.11 Barnehagens personale	112
5.12 Foreldre og gratis kjernetid.....	113
5.13 Diskusjon av kostnader og alternative organiseringsmåter	116
6 Språklig klar til skolestart? Barnehagestyrere om språkarbeid	121
6.1 Data og metode	122
6.2 Resultat og progresjon. Styrere om norsk før skolestart	124
6.3 Ulike forutsetninger – ulike tilnærminger	128
6.4 Generelt og spesielt språkarbeid	138
6.5 Styreres råd om gratis kjernetid.....	144
6.6 Styrere om språkarbeid - oppsummert.....	146
7 Foreldres valg og vurderinger	149
7.1 Data og metode	150
7.2 Et valg for livet	151
7.3 Informasjon fra barnehage til en mangfoldig foreldregruppe.....	163
7.4 Foreldresamarbeid	171
7.5 Gratis kjernetid sett fra foreldreståsted	181
7.6 Foreldres valg og vurderinger – oppsummert	184
8 Gratis kjernetid. Oppsummeringer og anbefalinger	187
8.1 Hva fant vi?	187
8.2 Veien videre	193
Referanser	197

Forord

Over en periode på tre år har forskningsavdelingen ved Statistisk sentralbyrå og Fafo foretatt en omfattende evaluering av tilbudet om gratis kjernetid for fire- og femåringer i bydelene Alna, Stovner, Grorud, Bjerke og Søndre Nordstrand (Prop. 1 S (2009-2010)). Denne sluttrapporten presenterer våre analyser og hovedfunn. Beret Bråten, Fafo, har hatt ansvaret for kapittel 2 og 7 alene og kapittel 3 og 6 i samarbeid med Hedda Haakestad. Nina Drange og Kjetil Telle, begge SSB, har hatt ansvaret for kapitlene 4 og 5. Innledning og avslutningskapittel har vi sammen ansvaret for.

Prosjektet er finansiert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Innenfor prosjektet er to underveisrapporter publisert (Bogen & Drange 2012; Drange 2013). Vi vil gjerne få takke en bredt sammensatt referansegruppe for kunnskapsrike kommentarer og innspill underveis i prosjektperioden. Videre vil Fafo gjerne takke Jon Rogstad, Anne Britt Djuve og Ketil Bråthen for verdifull bistand underveis og Kaja Reegård og Hanne Bogen for tidligere forskningsbidrag. SSB vil takke Torbjørn Hægeland for faglige innspill og kommentarer. Vi vil også takke Marius Berntzen i Utdanningsetaten, samt Tove Wikstrøm i Helseetaten, for god hjelp med henholdsvis data fra kartleggingsprøver og barnehagedata.

Vi vil sammen takke Bente Bakken og Agneta Kolstad på Fafo som har gjort en strålende innsats med å gjøre tekst og tabeller om til ferdig rapport.

Oslo, november 2014

Kjetil Telle, Nina Drange, Beret Bråten og Hedda Haakestad

Sammendrag

Forskningsavdelingen ved Statistisk sentralbyrå og Fafo har gjennom en periode på tre år foretatt en omfattende evaluering av tilbudet om gratis kjernetid for fire- og fem-åringer i bydelene Alna, Stovner, Grorud, Bjerke og Søndre Nordstrand. Forsøkene i Stovner startet opp i 2006, og de andre bydelene fulgte etter i 2007. Fra 2010 har det også vært tilbud om gratis kjernetid i bydel Gamle Oslo. Dette er sluttrapporten fra evalueringsprosjektet.

Evalueringen er basert på detaljerte data om barnehagebruken fra Oslo kommune samt resultater fra nasjonale kartleggingsprøver i lesing og regning levert av Utdannings-etaten i Oslo. Disse dataene er koblet med informasjon om barna og deres foreldre fra SSBs populasjonsregistre. Vi har også gjennomført en survey til styrere i Oslos barnehager, og vi har samlet inn et bredt kvalitativt materiale gjennom intervjuer med bydelsadministrasjonen, barnehagestyrere og foreldre. Denne sluttrapporten presenterer våre analyser og hovedfunn.

Målene med gratis kjernetid har vært å bidra til integrering og sosial utjevning på bydelsnivå ved å forberede førskolebarn språklig og sosialt på skolestart. Myndighetenes fremste virkemiddel har vært å øke deltakelsen i barnehage, noe som er søkt oppnådd gjennom 20 timers gratis barnehage per uke for alle barn i de utvalgte bydelene. I tillegg har det foregått et aktivt rekrutteringsarbeid på bydelsnivå. Bydelene har arbeidet målrettet og systematisk for å kartlegge hvem som ikke går i barnehage, og for å øke foreldres kunnskap om barnehagetilbudet. Helsestasjonene spiller en nøkkelrolle i rekrutteringsarbeidet, ved at de gjennomfører rutinemessige språkkartlegginger av fire-åringer, og ved at de informerer om og oppfordrer til bruk av bydelenes barnehagetilbud.

Bydelene har også gjennomført språktiltak i barnehagen og andre språktilbud for førskolebarn samt styrket arbeidet overfor foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn. Det har vært et mål å styrke samarbeidet mellom barnehage og foreldre, og foreldre har fått tilbud om kurs i foreldrerollen og i norsk.

Alle tiltaksbydelene har hatt egne korttidstilbud som del av kjernetidstiltaket, organisert i egne korttidsbarnehager eller -avdelinger. I 2014 finnes det fortsatt korttidstilbud i bydelene, men dette er redusert de siste årene som følge av et minkende behov. Tidligere organiserte bydelene egne språkkurs for minoritetsspråklige foreldre som ledd i prosjektet gratis kjernetid, bydelene hadde flere tiltak rettet mot mødre spesielt. Språktilbud til foreldre som del av gratis kjernetid er redusert over tid. Dette kan skyldes at introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere tilbyr et omfattende

kursopplegg i norsk og samfunnsfag. I 2014 er bydelenes tilbud overfor foreldre, som ledd i gratis kjernetid, i hovedsak konsentrert om foreldreveiledningskurs. Bydelenes arbeid tydeliggjør at gratis kjernetid i hele tiltaksperioden har vært brukt som inngang til å drive generelt integreringsarbeid også overfor foreldre med innvandrerbakgrunn.

Basert på registerdata over alle barn bosatt i Oslo finner vi at det er store forskjeller i bruk av barnehage for ulike sosioøkonomiske grupper. Det er også store forskjeller mellom barnehagene, noe som kan gjenspeile kvalitetsforskjeller mellom dem. I gjennomsnitt finner vi at jo flere år et barn har gått i barnehage før skolestart, desto lavere er tilbøyeligheten til at barnet scorer bekymringsfullt dårlig på kartleggingsprøver i Osloskolen på første trinn. Blant barn som har gått mellom fire og seks år i barnehage før skolestart, er det under 15 prosent som scorer bekymringsfullt på kartleggingsprøven i lesing. Blant barna som bare har gått fra null til to år i barnehage før skolestart, er det nesten 40 prosent som scorer bekymringsfullt lavt på denne kartleggingsprøven.

Vi finner store forskjeller i bruken av barnehage (både om man går i barnehage, og hvor lenge man går i barnehage) for ulike sosioøkonomiske grupper. Barn med innvandrerbakgrunn og barn av mødre med svak tilknytning til arbeidsmarkedet har for eksempel gått nesten et helt år kortere i barnehage (tre år) før skolestart enn snittet for alle barn (fire år). Det er også store forskjeller mellom barnehagene i Oslo når vi ser på kjennetegn ved sammensetningen av barnegruppen. Barn med lignende sosioøkonomisk bakgrunn hopper seg opp i de samme barnehagene.

I en effektanalyse sammenligner vi barnehagebruken til barn med innvandrerbakgrunn før og etter at barnet har rett på gratis kjernetid (ved alder fire år), med barnehagebruken til barn med innvandrerbakgrunn i bydeler uten tilbud om gratis kjernetid. Analysene tyder på at tiltaket har medført en økning i barnehagebruken blant fire- og femåringer med innvandrerbakgrunn på om lag 15 prosent. Forskjellen i bruken for barn uten innvandrerbakgrunn er til sammenligning svært liten i bydeler med og uten kjernetid. Selv om tiltaket gratis kjernetid har lyktes i å rekruttere flere barn til barnehagen, ser det ikke ut til at foreldrene blir påvirket til å jobbe mer eller ta mer utdanning. Vi har ikke mulighet til å undersøke om foreldre i større grad deltar i kvalifiseringstiltak eller språkkurs. Når vi undersøker senere prestasjoner på kartleggingsprøver i lesing og regning på første og andre trinn for barn med innvandrerbakgrunn, finner vi at barn som bor i bydeler med tilbud om gratis kjernetid, gjør det bedre enn barn som bor i andre bydeler. Dette funnet holder seg stabilt når vi kontrollerer for observerbare bakgrunnskjenne tegn. Vi finner ingen slik forskjell for barn uten innvandrerbakgrunn.

Vi har gjennom intervjuer med et utvalg barnehagestyrere samt en survey rettet mot alle barnehagestyrere i Oslo, undersøkt hvordan barnehager arbeider for å gjøre førskolebarn språklig klare til skolestart. I hvilken grad minoritetsspråklige barn lærer norsk før de begynner på skolen, vil kunne avhenge av om de går i barnehage, og hvor gamle de er når de starter, men også av hva slags språkstimulering de får i barnehagen. Styrere har ulike tilnærminger til målet om norsk før skolestart. Noen styrere opererer

med konkrete resultatmål for språklæring og har målbare ambisjoner som antall ord barn bør kunne før de forlater barnehagen. Andre styrere legger en mer prosessorientert tilnærming til grunn og holder enkeltbarns språklige progresjon opp som mål for vellykket språkstimulering. Ulike tilnærminger kan være knyttet til at barnehager driver språkarbeid under ulike forutsetninger, skapt av forskjeller i både brukergrupper og barnehagens ressurser. En del minoritetsspråklige barn begynner i barnehagen først ett eller to år før de begynner på skolen, og styrere opplever det som urealistisk å nå målet om å lære norsk før skolestart for alle disse. I tillegg ser barnehager ut til å ha noe ulik ressurstilgang. Dette kommer til uttrykk gjennom forskjeller i tilgang til nok og kvalifiserte ansatte og mulighet til å sette inn vikar ved sykdom. Her går det et skille mellom kommunale og private barnehager. Resultatet fra surveyundersøkelsen til styrere underbygger her det kvalitative intervjumaterialet: Mens nærmere en tredjedel av styrere i private barnehager svarer at de alltid er i stand til å skaffe vikarer ved korttidsfravær, svarer nesten ingen styrere i kommunale barnehager det samme.

Språkstimuleringsarbeidet i barnehager i kjernetidsbydelene er noe mer konsentrert om oppøving av evner som lesing, skriving og regning, enn hva som er tilfelle i barnehager i andre områder av Oslo. Når vi sammenligner med tidligere undersøkelser, finner vi også tendenser til økt oppmerksomhet om slike skoleforberedende aktiviteter over tid. Det er en nær unison oppfatning blant styrere at svake norskferdigheter ved skolestart skyldes at barna begynner i barnehagen for sent. Dette synliggjøres også ved at en betydelig andel styrere mener at gratis kjernetid bør utvides til også å gjelde to- og treåringer.

Beslutningen om å bruke eller ikke bruke barnehage tas i den enkelte familie basert på hva foreldre mener. Slike vurderinger er avhengige av informasjonen og tilbudet foreldre får, men også av familiens økonomi og av praktiske forhold. Vi har intervjuet et utvalg barnehageforeldre med majoritets- og minoritetsbakgrunn i bydeler med gratis kjernetid. Foreldre er samstemt i at å sende barn i barnehage er bra av hensyn til barnets språklige og sosiale utvikling. Argumenter om utvikling av språklige og sosiale ferdigheter støter imidlertid mot argumenter om barnas trygghet, og da særlig de minste barnas trygghet. Der hensyn til ferdigheter trekker i retning av barnehage, trekker hensynet til de minste barnas trygghet mot å ha dem hjemme. Foreldres vurderinger av når barn bør starte i barnehage, varierer. Mange uttrykker at barnehage fra ett år er for tidlig, også blant foreldre som selv har valgt barnehage fra ett år for sine barn. Enkelte har valgt det fordi familien er avhengig av to inntekter, eller fordi det finnes en sterk norm om at mor skal tilbake i jobb fra barnet er ett år. En slik norm omtales av mødre med majoritetsbakgrunn, ikke av mødre med minoritetsbakgrunn. Og den kan bidra til at det å starte i barnehage fra ett år eller to år, er vanligere blant barn med majoritetsbakgrunn enn med minoritetsbakgrunn.

Foreldresamarbeid er krevende i barnehager der familiene har bakgrunn fra mange ulike land. Både styrere og foreldre viser til utfordringer hva gjelder språk og kultur.

Slike utfordringer kan bidra til at foreldresamarbeidet betraktes som vanskelig å få til, men det kan også bidra til at det gjøres de ekstra anstrengelsene som skal til for å få det til å fungere.

Gratis kjernetid er et middel for å nå et mål om at alle barn skal beherske norsk før skolestart. Målet skal nås ved å sikre at de aller fleste, også barn med innvandrerbakgrunn, går i barnehage ved fire- og femårsalder. Derfor er det sentralt at lokale barnehagemyndigheter jobber aktivt med å rekruttere også de som ikke i utgangspunktet har valgt en barnehageplass, og at det tilbudet som gis i barnehagene, tar sikte på å styrke barnas norskspråklige ferdigheter. Bydeler med gratis kjernetid har en høyere andel barn med innvandrerbakgrunn i barnehagen, og disse barna gjør det bedre på skolens kartleggingsprøver i lesing og regning på første og andre trinn. Samtidig påpeker barnehagestyrere at det er et problem at en del barn begynner i barnehage for sent. Flere styrere beskriver det barnehagen kan utrette av språklæring på ett eller to år, som «førstehjelp». Vi ser også at det blant dem som har gått i barnehage mange år, er betydelig færre som scorer under kritisk grense på lesetester i skolen, enn det er blant dem som kun har få år i barnehage. Dette kan tale for at tilbudet om gratis kjernetid bør utvides til å omfatte flere aldersgrupper, ikke kun fire- og femåringene. Samtidig tyder både våre intervjuer og de kvantitative analysene på at antall år i barnehage ikke er det eneste suksesskriteriet for å sikre at barna lærer norsk. Hoppningen av barn med innvandrerbakgrunn i enkelte av Oslos barnehager, en tendens vi også finner innad i bydelene, kan framstå som uheldig for språkarbeidet i barnehagen. Én årsak til hoppningen kan være at barn med innvandrerbakgrunn er konsentrert i enkelte områder i bydelen og søker seg til barnehager nær hjemmet. En annen årsak kan være at foreldre med ulik bakgrunn har ulike nettverk, og at dette påvirker valg av barnehage. Og en tredje årsak kan være at mens enkelte barnehager har like mange plasser for små barn (null–tre år) som for store barn (tre–seks år), er det i andre barnehager færre plasser for null- til treåringer enn det er for tre- til seksåringer. I barnehager med omtrent like mange plasser for små og store barn fylles plassene for store barn stort sett opp ved internt opprykk, mens det i barnehager med få småbarnsplasser og mange for større barn tas inn mange nye tre-, fire- og femåringer. Siden barn med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt starter senere i barnehagen enn barn uten innvandrerbakgrunn, kan dette føre til en hopning av barn med innvandrerbakgrunn i barnehager der de fleste plassene er for store barn.

Det har over flere år vært en rekke råd og utvalg som har tatt til orde for å gjøre barnehagen universell og gratis, særlig for de eldre barna (se blant annet NOU 2009: 10, NOU 2010: 7, NOU 2010: 8). Våre analyser peker mot at man med et gratis tilbud og et offensivt rekrutteringsarbeid fra bydelenes side lykkes med å rekruttere flere barn inn i barnehagen, og at barn med innvandrerbakgrunn i bydeler med tilbud gjør det bedre på kartleggingsprøver tidlig i skoleløpet. Vi drøfter i konklusjonsavsnittet samt i avsnitt 5.13 ulike tiltak som kan bidra til at disse gunstige virkningene av barnehage

kommer flere barn til gode. Dette kan gjøres ved å tilby gratis fulltidstilbud i barnehage for hele årskull, mens et alternativ kan være å tilby fire timer gratis per dag, for så å ta makspris i oppholdsbetaling for de resterende timene.

Fordi ikke alle barnehager nødvendigvis er gode barnehager, og vi ser at indikatorer på kvaliteten i barnehagetilbudet varierer betydelig også innad i Oslos bydeler, er det avgjørende for norskopplæringen at man evner å skape gode språkmiljøer i barnehagene. Dette krever kompetente og tilstrekkelig bemanning, men også tiltak mot hopningen av barn med samme sosiale kjennetegn som i dag eksisterer i Oslos barnehager. Slik hopning finnes også innenfor den enkelte bydel, og det burde være mulig å iverksette tiltak som kan gi en jevnere fordeling av barn med innvandrerbakgrunn i de ulike barnehagene.

Summary

Over the last three years, the research department at Statistics Norway and Fafo have conducted a comprehensive evaluation of a policy initiative offering free attendance in publicly certified child care centers for four- and five-year-old children in the city districts of Alna, Stovner, Grorud, Bjerke and Søndre Nordstrand in Oslo. We have access to detailed data on child care attendance from the municipality of Oslo, as well as test scores from assessment tests in reading and mathematics in the first grades at school (age 6/7) provided by the municipality's department of education, and we have merged these data with information about the children and their parents from Statistics Norway's population registers. We have also conducted a survey in Oslo's child care centers, along with collecting qualitative material through interviews with district administrators, parents, and teachers in charge of child care centers.

This final report presents our analysis and main findings. The goals of the policy initiative have been to contribute to the integration of children from immigrant families, by preparing them for school linguistically and socially. The primary aim of the policy has been to increase participation in formal child care. This has been attempted by offering formal child care for four hours a day free of charge, but also by active recruitment efforts at the district level. The districts have worked to identify children who do not attend child care, and to increase parents' knowledge of the child care centers in general, particularly the four free hours each day. The districts' recruitment activities have been systematic, and local health centers have played an important role in the recruitment process. The districts have also improved language training in the child care centers in general, particularly for pre-school children (age 5). It has been a goal to strengthen cooperation between the child care centers and the parents, and parents have been offered courses in parenting as well as Norwegian language courses. Free formal child care for four hours a day is an initiative that has included all families within a certain geographic area.

Through our interviews, it became evident that initially the districts offered specific slots four or five hours a day as part of the initiative, organized as separate centers or as departments within centers. In 2014, there are still four- or five-hour slots, but this has decreased in recent years due to reduced demand. Previously the districts organized language courses for immigrant parents, and had a number of measures aimed particularly at mothers. The districts' language courses have become less affiliated with the initiative between 2009 and 2014, probably because the introduction program for

newly arrived immigrants offers a comprehensive training course in Norwegian language and society. In 2014 the districts' offers to parents have turned toward parental skills training. The districts' work with the parents shows that the initiative has been used as a way of reaching out to and integrating adults with immigrant backgrounds.

The report looks at enrollment rates in formal child care centers. Based on register data of all children living in Oslo, we find that there are large differences in the use of child care for different socioeconomic groups, as well as other major differences, which may reflect differences in quality, between child care centers. On average, we find that the longer a child in the first grade in Oslo has attended child care before starting school, the greater the chance the child will score above a nationally defined critical threshold on assessment tests. Among children who have been in child care for 4–6 years before starting school (in the calendar year they turn 6), less than 15% score below the critical threshold in reading. Among children who have been in child care for less than two years before starting school, almost 40% score below the threshold. Furthermore, we find significant differences in the use of child care (both in whether one attends child care, and for how many years) for different socioeconomic groups. For example, children from immigrant families, and children of mothers with a weak attachment to the labor market, attend child care for almost a year less (3 years) than the average for all children (4 years). There are also large differences between child care centers in Oslo with respect to the characteristics of the children. Children with similar socio-economic backgrounds usually end up in the same day care centers.

Analyzing the effects of the initiative, we compare child care attendance of children from immigrant families before and after they are eligible for free child care (i.e. before and after they turn four) with the attendance of similar children in districts in Oslo that do not offer free child care. The analyses indicate that the initiative has led to an increase in child care attendance among 4- and 5-year-old children with an immigrant background by about 15%. The difference in attendance rates for children without an immigrant background is very small between districts that do and do not offer free child care. Although the initiative succeeded in recruiting more children to child care, it does not seem that parents are influenced to work more or to take more education. We are, however, unable to investigate whether parents participate more extensively in qualification programs or language courses. Looking at the recent performance of children from immigrant families on tests in reading and mathematics in the first and second grades, we find that children in districts offering free child care do better than children living in other districts. This finding remains stable when controlling for observable background characteristics. Also, we find no such difference for children without immigrant backgrounds.

Through interviews with teachers heading child care centers, as well as responses from a survey directed at them, we take a closer look into how the centers work to prepare the children for school. The extent to which children of immigrants learn

Norwegian before starting school may depend on how old they are when they enter formal child care, but also on what kind of language stimulation they receive in the center. Teachers heading child care centers in the initiative's city districts employ varying approaches when working with children's language skills. Some teachers operate with absolute targets for language skills, and have specific measurable ambitions like the number of words children should know before they start school. Other teachers have a more process-oriented approach, where the development and progress of the individual child is paramount. This difference in approaches is partly a result of the fact that centers work under different conditions due to variations in center resources, and the characteristics of the children in the centers. Many children from immigrant families do not start child care before one or two years prior to starting school, and many child care teachers find it hard to ensure that they reach an adequate Norwegian language level. As for differences in centers' resources, an example is differences in access to sufficient and qualified employees and the ability to find substitutes for an employee who is sick. Such differences appear to exist between child care centers run by the municipality or private (profit or non-profit) organizations. The results from the survey of head teachers underline these qualitative findings: While nearly a third of head teachers in private centers report that they are always able to hire temporary workers to make up for short-term absences, almost no municipal centers report the same.

Among those interviewed, the work on language development in centers within initiative city districts appears somewhat more focused on training the children in skills that prepare for school, such as reading, writing, and mathematics, compared with centers in other areas of Oslo. There is a near unanimous understanding among head teachers that poor Norwegian skills at school age results from children enrolling in formal child care at a too old an age. This is also evident in their suggestion that free child care should be extended to also include 2- and 3-year-olds.

Finally, we report findings from interviews with parents about their choices and judgments. Our findings suggest that parents with and without immigrant backgrounds reason very similarly about the benefits of formal child care. Parents agree that sending children to formal child care is beneficial with regard to the child's language and social development. Arguments about the development of skills are contrasted, however, with arguments about children's need to feel secure and nurtured, particularly for the youngest children. These various arguments draw parents in different directions, with skills development pointing at an early start in child care, while the need for security and nurturing supports keeping the child at home. This reasoning is very similar for parents with and without immigrant backgrounds. However, when it comes to the question of what age children should attend formal child care, parental views differ more. We see a distinction between majority and minority mothers: For majority mothers, the norm is to start working one year after birth, a norm not found to the same degree with minority mothers.

The free childcare initiative was primarily meant to ensure that all children master Norwegian before starting school. Representatives from the city district administration, parents, and teachers emphasize that the child care center is a place where children can develop language skills needed prior to starting school. The quantitative analysis largely confirms this: Districts with the initiative have a higher share of children enrolled in child care centers. Moreover, these children score better on assessment tests in reading and mathematics in first and second grade. Child care teachers state, however, that it is a great challenge when children enroll too late. Their view is that they can only perform “first aid” with them, given the late start. This may suggest that the initiative should be extended, and not only be available for four- and five-year-olds. Moreover, both our interviews and quantitative analyses indicate that the number of years in child care might not be the only important factor in ensuring that children learn Norwegian. The share of children with immigrant background varies widely within child care centers and within the same city district, which may be a drawback for the environment in which the children learn the language. One reason for this segregation may be that children with an immigrant background reside in certain areas within the city districts and that they enroll in centers close to their home. Another reason suggested by some of the head teachers is that many child care centers have the identical number of slots for children of all ages. That is, they recruit children at age one, and keep these children up until they enter school, with no recruitment of older children. This kind of recruitment policy implies that there will be no free slots for children starting when they are four or five years old, leading to an accumulation of children from immigrant families in the few centers where most slots are for older children.

In recent years, a number of government-appointed committees have advocated making access to child care centers universal and free, especially for the oldest children (see for example NOU 2009: 10, NOU 2010: 7, NOU 2010: 8). Our analyses indicate that free child care, combined with systematic recruitment from the city districts, succeeds in recruiting more children with an immigrant background into child care, and that children in intervention districts score better on assessment tests during the early school years. In the concluding section and in Section 5.13, we discuss how we can facilitate greater enrollment in child care centers, as well as what can be done to ensure that enrolling improves the children’s development. Depending on funding, such measures involve better targeting of resources toward children of immigrants, with either four hours of free child care a day for all children linked with a higher fee for the remaining hours, or free full-time child care for all.

We find that the quality of child care centers varies, and we even observe variations among the indicators of child care quality across centers within districts. Thus, it appears to be important to secure that the learning environment in the centers children from immigrant families attend, succeed in promoting Norwegian language skills. This requires competent and adequate staffing, but it also appears to require changes in the

current segregation among child care centers in Oslo. Given that this segregation exists within city districts, we believe that measures should be taken to ensure a more even distribution of children from immigrant families across child care centers.

1 Innledning

En rekke studier viser at barn som har gått i barnehage, har bedre språkutvikling og gjør det bedre på skolen enn barn som ikke har gått i barnehage. Noen studier viser sågar at dette ikke bare reflekterer en tidlig seleksjon inn i barnehage av barn som uansett ville gjort det bra på skolen, men også at det å gå i barnehage i seg selv virker gunstig på barns språklige og sosiale utvikling. Dette gjelder særlig for barn fra familier med lav utdanning og lav inntekt (Mogstad & Rege 2009; Havnes & Mogstad 2011). Manglende deltakelse i barnehagen kan også forsinke barnas språkutvikling, spesielt når foreldrene har begrensede ferdigheter i det språket som snakkes av flertallet i samfunnet (Bleakly & Chin 2008; Schjølberg mfl. 2008).

Generelt er barnehage derfor trukket fram som et attraktivt politisk virkemiddel både for integrering av minoritetsspråklige og for å redusere sosiale forskjeller (NOU 2009: 10; NOU 2010: 7; NOU 2010: 8). I tråd med dette er gratis kjernetid i barnehage – i form av 20 timer gratis barnehage per uke – prøvd ut i ulike forsøk gjennom tre tiår. Målet har vært å rekruttere flere barn med minoritetsspråklig bakgrunn til barnehage og slik bidra til å nå hovedmålet for forsøket som ble startet opp i 2006: «at alle barn som er født og oppvokst i Norge, bør kunne snakke norsk før de starter på skolen».¹

Statistisk sentralbyrå og Fafo har sammen gjennomført denne evalueringen av forsøkene med gratis kjernetid i barnehage, som startet opp i bydeler i Oslo i 2006, først i bydel Stovner og fra 2007 også i de tre øvrige bydelene i Groruddalen, Alna, Bjerke og Grorud, samt i Søndre Nordstrand. Fra 2010 ble også bydel Gamle Oslo inkludert i forsøk med gratis kjernetid.

De overordnede integreringsmålene som er satt for gratis kjernetid-ordningen, skal nås ved at foreldre får redusert kostnadene til barnehageplass, ved å styrke foreldre i foreldrerollen og bidra til at også foreldre behersker norsk bedre, og ved å styrke barnehagenes arbeid med barns språk og sosiale ferdigheter. Gratis kjernetid har direkte betydning for den enkelte familie ved at det påvirker oppholdsbetalingen i barnehage – 20 timer gis gratis. Men gratis kjernetid skal også ha betydning for tilbudet som gis til førskolebarna som omfattes av ordningen, og for deres foreldre. Gratis kjernetid er prøvd ut som et områdetiltak, det vil si at det er satt inn i bydeler med dårligere levekår enn andre bydeler i hovedstaden.

¹ St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 1 (2005-2006), s. 94

Vår evaluering benytter flere ulike forskningsmetoder og dekker et bredt spekter av problemstillinger.

Vi starter i kapittel 2 med en kunnskapsoppsummering av de ulike forsøkene som er gjort med gratis kjernetid fra 1998 og fram til høsten 2014. Her skal vi se hvilke intensjoner og mål som er formulert for tiltaket, hvordan forsøkene er gjennomført, og hva forskningsbasert evaluering har gitt av kunnskap om hvordan forsøkene har fungert. I kapitlets andre del undersøkes det hvordan det resultatorienterte målet for gratis kjernetid om å lære barn norsk før skolestart, står i forhold til Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver.

I kapittel 3 presenteres resultater fra tre kartleggingsstudier om tiltaksbydelens arbeid med gratis kjernetid, nærmere bestemt med rekruttering til barnehage, korttidstilbud og språktiltak samt innsats overfor foreldre. Vi undersøker hvilke strategier bydelene gjør bruk av i rekrutteringsarbeidet, omfanget og innholdet av korttidstilbudet og bydelens innsats med å styrke språkstimuleringsarbeidet i den ordinære heldagsbarnehagen. De tre kartleggingsstudiene er foretatt i 2009, 2012 og 2014. Datagrunnlaget består av intervjuer med barnehageadministrasjonen i tiltaksbydelene og deres rapporteringer til sentrale og lokale myndigheter. Vi viser hvordan bydelenes arbeid har utviklet seg i femårsperioden fra den første til den siste kartleggingen ble gjennomført.

Kapittel 4 formidler et deskriptivt bakteppe for bruken av barnehage i Oslo ved å benytte registerdata over alle barn som bor i Oslo, og hvilken barnehage i Oslo de har gått i. Vi berører spørsmål som hvem som går i barnehage, hvilke barnehager de går i, når de starter i barnehage, og hvordan det går med dem når de begynner på skolen. Slik bakgrunnsinformasjon er interessant i seg selv, men også viktig å ha i mente når vi skal tolke funnene fra analysene av effekter av gratis kjernetid, samt når vi skal vurdere funnernes overføringsverdi. Dersom barn fra innvandrerfamilier starter senere i barnehage enn barn uten innvandrerbakgrunn, er de også mindre eksponert for tiltak i barnehagen som er ment å forbedre deres norskerferdigheter. Det vil da også være rom for ytterligere forbedringer gjennom politiske tiltak som øker eksponeringstiden. Alternativt kan vi tenke oss at dersom barn fra innvandrerfamilier går i barnehager av lavere kvalitet enn andre barn, vil det likeledes være større rom for å forbedre deres norskkunnskaper ved å iverksette tiltak som enten hever kvaliteten på de barnehagene de går i, eller som medfører at de søker seg til barnehager av høyere kvalitet.

I kapittel 5 forsøker vi å avdekke kausale effekter av tiltaket på rekrutteringen av barna til barnehagen samt å belyse mulige effekter av tilbudet om gratis kjernetid på senere skoleprestasjoner målt ved hjelp av statlige kartleggingsprøver i lesing og regning på første og andre trinn. I den opprinnelige utlysningen var det et ønske om en analyse av effekten tiltaket har på barnas resultater på kartleggingsprøvene på første og andre trinn. For å gjøre en pålitelig effektanalyse må man enten gjøre et kontrollert eksperiment, eller så må forskeren ha tilgang på data før og etter det aktuelle tiltaket ble

innført. Oslo kommunes barnehageregister er kun tilgjengelig for barn født fra 2004. Videre er testsvarene på kartleggingsprøvene også kun tilgjengelige fra 2010. Dette medfører at vi verken har informasjon om bruk av barnehage eller om resultater fra kartleggingsprøvene for barn som ble født så tidlig at de aldri var berørt av tilbudet om gratis kjernetid. Dermed er det vanskelig å konstruere en referansegruppe som kan gi plausible og transparente estimater på det kontrafaktiske utfallet, noe som svekker påliteligheten av resultatene som mål på kausale effekter. Analysen av sammenhengen mellom gratis kjernetid og senere prestasjoner på kartleggingsprøvene i lesing og regning må derfor tolkes med varsomhet. På den annen side finner vi kvalitativt lignende resultater i en forskjell-i-forskjell-analyse med barna uten innvandrerbakgrunn som referansegruppe, samt når vi bruker resultater fra nasjonale prøver på femte trinn i en forskjell-i-forskjell-analyse der vi har informasjon om resultater også for kohorter født før tilbudet om gratis kjernetid ble gitt.

I kapittel 6 tar vi for oss språkarbeidet i barnehager i tiltaksbydelene. Ved hjelp av kvalitative intervjuer med 19 barnehagestyrere undersøker vi hvilke ulike tilnærminger og metoder styrere gjør bruk av i arbeidet med å nå målet om å lære førskolebarn norsk før skolestart. Vi undersøker hvilke ambisjoner styrere har for språkarbeidet i barnehagene, hvordan ulike pedagogiske virkemidler tas i bruk, og hvordan dette arbeidet preges av at barnehagene har ulike brukergrupper og ulik ressurstilgang. Via en survey til styrere i Oslo-barnehagen undersøker vi om språkarbeidet i barnehager i bydeler med gratis kjernetid skiller seg fra språkarbeidet i barnehager i andre områder av byen. Disse analysene er ikke foretatt med henblikk på å identifisere direkte effekter av gratis kjernetid på barnehagenes språkpedagogiske opplegg, men for å supplere og belegge de kvalitative analysene og for å gi et innblikk i hva slags språkmiljøer barnehagebarn i tiltaksbydelene befinner seg innenfor.

I kapittel 7 er oppmerksomheten rettet mot foreldrene og det livsvalget det er å sende barn i barnehage. Hva vurderer foreldre som riktig alder for barnehagestart, og hvilke refleksjoner og praksiser gjør seg gjeldende når foreldre velger barnehage? Kapitlet er basert på kvalitative intervjuer med foreldre med minoritets- og majoritetsbakgrunn som har barn i barnehage i bydeler med gratis kjernetid. I tillegg undersøkes barnehagenes foreldrearbeid, og vi identifiserer ulike utfordringer som oppstår i barnehagens kommunikasjon med foreldre. Her sammenstilles foreldreintervjuene med intervjuer med styrere, og vi trekker også veksler på surveyen til barnehagestyrere i Oslo. Til sist beskriver vi hva foreldrene i utvalget vet om gratis kjernetid, og deres vurderinger av tiltaket.

I kapittel 8 oppsummerer og konkluderer vi med om gratis kjernetid virker, og i tilfelle hvordan, og vi diskuterer hva våre funn kan innebære for veien videre.

Til sist litt om begrepsbruken i rapporten. Kategoriene «barn med innvandrerbakgrunn» eller «barn fra innvandrerfamilier», er basert på informasjon om *fødelandet* til barna, deres foreldre og deres besteforeldre. Betegnelsen brukes om barn som i)

er født i utlandet med to utenlandskfødte foreldre og fire utenlandskfødte besteforeldre, eller ii) er født i Norge med to utenlandskfødte foreldre og fire utenlandskfødte besteforeldre, eller iii) er født i Norge med en norskfødt og en utenlandskfødt forelder og fire utenlandskfødte besteforeldre, eller iv) er født i Norge med to norskfødte foreldre og fire utenlandskfødte besteforeldre, eller v) født i utlandet med en utenlandskfødt forelder og fire utenlandskfødte besteforeldre. Andre barn som er bosatt i Norge, men som ikke inngår i gruppen barn med innvandrerbakgrunn, blir omtalt på litt ulike måter, men ofte som «barn uten innvandrerbakgrunn». Dette kan betraktes som noe upresist, da denne gruppen også omfatter for eksempel barn født i utlandet med en norskfødt forelder, en utenlandskfødt forelder og to utenlandskfødte besteforeldre. På den annen side består denne gruppen i all overveiende grad av barn født i Norge med to norskfødte foreldre og fire norskfødte besteforeldre (Andreassen mfl. 2013).

I kapittel 2,3, 6 og 7 bruker vi også begrepene «minoritetsspråklig», «minoritetsbakgrunn», og «flerspråklig». Minoritetsspråklig og minoritetsbakgrunn brukes synonymt, og betegner personer med en annen språk- og kulturbakgrunn enn norsk, med unntak av barn som har samisk, svensk, dansk eller engelsk morsmål. Bruken er i tråd med definisjonen av minoritetsspråklige i den statlige tilskuddsordningen til tiltak for å bedre språkforståelsen til minoritetsspråklige barn i førskolealder.² Begrepet flerspråklig viser til personer som ikke har norsk som sitt førstespråk, og som behersker ett eller flere språk i tillegg til norsk. «Flerspråklig kompetanse» betegner kunnskap om flerspråkighet hos pedagogisk personale, som ikke nødvendigvis selv er flerspråklige. Bruken er i tråd med Østbergutvalgets utredning om flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet.³

² Kunnskapsdepartementet (2007), Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder.

³ NOU (2010:7) Mangfold og mestring. Kunnskapsdepartementet

2 Gratis kjernetid – mål, forsøk og evalueringer

I dette kapitlet gjennomgår vi forsøkene med gratis kjernetid som er gjennomført fra og med 1998 til og med 2014, samt resultater fra evalueringer som er gjort av forsøkene så langt. Det vil si en kunnskapsoppsummering av hva vi vet om gratis kjernetid fram til evalueringen det presenteres resultater fra i denne rapporten, tok til.

Deretter, i del 2.2., drøftes de nedfelte målene med gratis kjernetidforsøkene opp mot målene for barnehagevirksomhet nasjonalt og lokalt i Oslo. Gratis kjernetid gis innenfor rammene av barnehagevirksomheten og inngår som ett av flere tiltak for å bidra til at et frivillig barnehage tilbud benyttes av flere. Gratis kjernetid skal, ved å redusere foreldres kostnader og ved å styrke arbeid med språk i barnehagen, bidra til at barnehage blir et tilbud som er bedre tilpasset en sosialt og kulturelt mangfoldig brukergruppe. Gratis kjernetid skal, om man vil, bidra til at førskolebarn i barnehage får et mer likeverdig tilbud. Målene for gratis kjernetid og om de nås, er derfor vanskelige å diskutere uten å samtidig reflektere over målene for barnehagevirksomheten. Et viktig spørsmål er om formulerte mål for tiltaket gratis kjernetid og mål for barnehagevirksomheten er sammenfallende – eller om myndighetene har ambisjoner med tiltaket gratis kjernetid som ikke gjenspeiles like tydelig i ambisjoner og mål for barnehagevirksomheten som sådan.

2.1 Forsøk med gratis kjernetid gjennom tre tiår

Gratis kjernetid er et usedvanlig velutprøvd tiltak. I dette kapitlet skal vi følge forsøkene fra slutten av 1990-tallet og fram til i dag, vi skal se hvordan intensjoner og mål er formulert, hvor og hvordan forsøkene er gjennomført, og hva forskningsbaserte evalueringer har gitt av kunnskap om hvordan tiltaket fungerer. Evaluering av gratis kjernetid har skjedd på ulike måter. Det er gjennomført flere *kartleggingsstudier* av hvordan tiltaket er innrettet i bydelene som har prøvd det ut, og om det har gitt økt andel førskolebarn i barnehage. Det er gjennomført *brugerundersøkelser* blant foreldre, og det er gjennomført *effektstudier*. Effektstudiene har både vært av kvalitativ og kvantitativ art og hatt til hensikt å undersøke om det er slik at barn som har vært omfattet av tiltaket, får bedre ferdigheter i norsk og bedre skolerresultater.

Forsøk med gratis kjernetid i bydel Gamle Oslo fra 1998

Gratis kjernetid, da kalt «gratis pedagogisk korttidsstilbud i barnehage», ble lansert som en forsøksordning i stortingsmeldingen *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* presentert av regjeringen Jagland vinteren 1997.⁴ Deltakelse i barnehage ble, i meldingen, framhevet som å ha en «særlig viktig funksjon» for familier og barn med innvandrerbakgrunn, både fordi det kunne bidra til norskopplæring og til at foreldre med minoritets- og majoritetsbakgrunn fikk kontakt med hverandre. Regjeringen formulerte det derfor som et mål at flere barn med innvandrerbakgrunn skulle gå i barnehage, men også at tilbudet måtte tilrettelegges slik at disse barna fikk et «fullgodt» barnehetilbud. Dette krevde, ble det argumentert, kompetanseheving blant de ansatte, men også at barnehetilbudets pris og tilgjengelighet bidro til at foreldre med innvandrerbakgrunn valgte å søke om barnehageplass. Korttidsplasser ble i en slik sammenheng beskrevet som et viktig supplement til heldagsplasser i barnehage. Målet om at en større andel av førskolebarna med innvandrerbakgrunn skulle gå i barnehage, ble altså forstått som å kreve noe ekstra, både av barnehagene, av de barnehageansatte og av myndighetene. Forsøket med gratis korttidsplasser i barnehage for *alle* femåringer i en bydel i Oslo inngikk i dette. Hensikten med tiltaket var å gjøre barnehetilbudet mer tilgjengelig – både økonomisk og praktisk. En bydel i Oslo indre øst ble utpekt til forsøket som skulle gå over tre år.

Økt andel barn med innvandrerbakgrunn i barnehage var forsøkets fremste suksesskriterium. Men bak dette kortsiktige målet lå – som vi har sett – mer overordnede mål om integrering: gjennom bedre norskkunnskaper og ved at barn med ulik bakgrunn skulle lære hverandre å kjenne helt fra førskolealder. Slik ønsket man å legge til rette for at minoritetspråklige barn klarte seg bedre i grunnskolen, og at de dermed fikk bedre forutsetninger for å mestre videre utdanning og arbeid.⁵ I tillegg ville man, ved å gi barna et omsorgstilbud og sette foreldre i kontakt med andre foreldre og de barnehageansatte, bidra til økt aktivitet og bedre integrering av foreldre. Regjeringen var særlig opptatt av mødrene og at de ble gitt flere muligheter til å lære seg norsk (Nergård 2002, s. 9).

Stortingsmeldingen der forsøket med gratis kjernetid inngikk, ble behandlet i Stortinget i juni 1997. Flertallet bestående av Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet støttet forslaget. Høyre og Fremskrittspartiet var også for målet om at barn skulle lære norsk før skolestart, men disse partiene hadde innvendinger mot det foreslåtte tiltaket. Høyre mente det ville bidra til forskjeller bydelers imellom, og Fremskrittspartiet argumenterte mot det de oppfattet som et særtiltak rettet mot innvandrere (Nergård 2002, s. 13).

⁴ St.meld. nr. 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge, s. 68–69.

⁵ St.meld. nr. 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge, s. 63.

Forsøket ble altså vedtatt i Stortinget og iverksatt fra august 1998 med fire timer gratis barnehage fem dager i uka for *alle* femåringer i bydel Gamle Oslo.⁶ Gamle Oslo ble valgt som forsøksbydel av flere grunner. Det var fra tidlig på 1990-tallet dokumentert betydelige levekårsforskjeller mellom Oslos bydeler. Dette var forskjeller langs flere dimensjoner: for det første forskjeller i bydelenes befolkningssammensetning når det gjaldt alder, husholdningstyper og andelen med innvandrerbakgrunn. For det andre forskjeller i bydelsbefolkningenes primære levekår og ressurser – utdanning, inntekt og sosialt nettverk. For det tredje forskjeller i avledede levekår - helse, sosial aktivitet, sosial kontakt og grad av politisk avmektighet. For det fjerde forskjeller i strøk- og miljøforhold – utsatthet for miljøplager, boligstandard og frykt for å bli rammet av kriminelle handlinger. Og endelig var det en tendens til at hopning – det vil si at individer som mangler ressurser på ett levekårsområde, også gjør det på andre områder – hadde en klar geografisk dimensjon: Jo lenger mot øst i byen man kom, jo større andel av befolkningen hadde flere levekårsproblemer samtidig (Hagen, Djuve & Vogt 1994, s. 283). Bydel Gamle Oslo, geografisk lokalisert i Oslo indre øst, hadde både levekårsproblemer, og de hadde høyest andel innbyggere med utenlandsk bakgrunn blant bydelene i hovedstaden (37 prosent 1. januar 1997). Blant de yngste i bydelen var andelen med utenlandsk bakgrunn enda høyere, to av tre skolelever i Gamle Oslo hadde minoritetsspråklig bakgrunn. Samtidig var det en lav andel av førskolebarna som deltok i barnehage – kun 49 prosent, mot 70 prosent i Oslos bydeler samlet (Nergård 2002, s. 31–33; Nergård 2006, s. 11). Forsøket omfattet alle femåringene i bydelen, selv om barn med innvandrerbakgrunn – som vi så av stortingsmeldingen – var en særskilt målgruppe for tiltaket. For femåringene som hadde heldagsplass i barnehage i Gamle Oslo, ble utgiftene for fire timer per dag trukket fra den totale oppholdsbetalingen. I tillegg ble det opprettet en særskilt forsøksbarnehage med et gratis korttidstilbud fire timer per dag for femåringer i familier som i utgangspunktet ikke hadde søkt inntak i barnehage. Høsten 1998 ble det anslått at dette gjaldt 166 barn i bydelen. Det ble derfor lagt opp til at forsøksbarnehagen skulle ha plass til 140 femåringer (Nergård 2002, s. 55). Forsøksbarnehagene var fra starten av, i august 1998, lokalisert tre (etter hvert fire) ulike steder i bydel Gamle Oslo, men med felles styrer og felles årsplan (Sand & Skoug 2002, s. 55–57). Og de hadde altså kun åpent halv dag, det vil si de fire timene som var omfattet av gratistilbudet.

I desember 2000 vedtok Stortinget at forsøket skulle utvides til også å gjelde fireåringer i bydel Gamle Oslo (Nergård 2002, s. 11), noe som gjorde at forsøksbarnehagene økte antallet plasser. Våren 2001 utvidet Barne- og familiedepartementet så forsøket i tid med ett år, til 1. juli 2002, deretter med ytterligere ett år til, til juni 2003. Da avsluttet departementet sitt engasjement, og Oslo kommune vedtok å avvikle

⁶ Skolestart fra seks år ble innført fra og med høsten 1997. Høsten 1998 var derfor femåringene, da som nå, de eldste i barnehagen – de som er inne i sitt siste år før skolestart, i mange barnehager kalt «skolestartere».

virksomheten i forsøksbarnehagene. Samme sommer vedtok imidlertid Oslo bystyre å opprettholde korttidstilbudet med penger fra handlingsprogrammet for Oslo indre øst, men forsøksbarnehagene ble innlemmet i den ordinære barnehagestrukturen i bydelen. I juni 2004 vedtok så Oslo bystyre at ordningen med gratis barnehagetilbud i bydel Gamle Oslo skulle avvikles for godt. Forsøkene med gratis kjernetid hadde da, i ulike former, virket i seks år (Nergård 2006, s. 13–15).

Forsøk med gratis kjernetid i bydelene Sagene og Grünerløkka

Parallelt med forsøket i bydel Gamle Oslo ble det også gjort forsøk med gratis kjernetid i to andre bydeler i Oslo indre øst: Grünerløkka og Sagene. Bakgrunnen var at det i perioden 1997–2006, i et samarbeid mellom staten ved Kommunaldepartementet og Oslo kommune, ble gjennomført et handlingsprogram for Oslo indre øst. Dette omfattet bydelene Gamle Oslo, Sagene og Grünerløkka. Igjen var begrunnelsen de dokumentert dårligere levekårene man fant i Oslo indre øst. Handlingsprogrammet omfattet oppvekst, boforhold, helse, arbeid og nærmiljø. Det ble innenfor handlingsprogramperioden brukt om lag 900 millioner kroner i et spleiselag mellom Oslo kommune og staten, midlene ble fordelt på 250 små og store tiltak (Danielsen & Øia 2006, s. 17–18). Oppveksttiltakene var dels rettet mot skolen, dels mot fritidsaktiviteter, og dels mot barn i førskolealder. Innsatsen for førskolebarn besto i opprusting av barnehager og av tilbud om gratis korttidsplass i barnehage.

I bydel Grünerløkka var det høsten 1998 120 femåringer som ikke gikk i barnehage. Det ble, i Grünerløkka som i Gamle Oslo, satt i gang forsøk med gratis korttidstilbud i barnehage for *alle* femåringer (født i 1993). Fram til høsten 1999 ble tilbudet i bydel Grünerløkka gitt innenfor de ordinære barnehagene fordi man ønsket å gi et felles tilbud til barn på tvers av landbakgrunn / etnisk bakgrunn og med personale som var kvalifisert til å jobbe med språk og sosiale ferdigheter blant barn som sådan. Det viste seg imidlertid vanskelig å skaffe nok korttidstidsplasser til dem som ikke hadde søkt om barnehageplass ved det ordinære inntaket, det ble derfor startet en korttidsbarnehage for femåringer i bydelen høsten 1999. Det ble arbeidet med rekruttering ved at familier som ikke søkte om barnehageplass, fikk en henvendelse med informasjon om gratistilbudet. Dersom familien ikke svarte på denne henvendelsen, ble de oppringt eller fikk hjemmebesøk. Målet var å få med flest mulig, helst samtlige, barn i bydelen i barnehage året før skolestart. Forsøket med gratis korttidsbarnehage for alle femåringer i bydelen ble avsluttet ved utgangen av 1999. Tilbudet om gratis korttidsplass til dem som i utgangspunktet ikke hadde søkt om barnehageplass, ble videreført innenfor rammene av Grünerløkka familiehus, som ble etablert høsten 2000. Dette «femårstilbudet» i familiehuset hadde som mål at barn, uavhengig av morsmålsbakgrunn, skulle få en mer likeverdig skolestart. Åpningstiden til tilbudet ble tilpasset mødre som deltok på norskundervisning. Ved oppstart i august 2000 hadde 20 barn barne-

hageplass i dette korttidstilbudet, og halvparten av mødrene til disse barna benyttet (i 2001) norsktilbudet ved kvinneundervisningen (Møllergata skole). Fra 1. april 2003 ble femårstilbudet, da omtalt som førskole, administrativt lagt under Møllergata skoles barnehage. Antallet plasser ble økt til 25, og barnehagen ble styrket bemanningsmessig. Familiehuset hadde i tillegg til korttidstilbudet også åpen barnehage og fungerte som en møteplass for foreldre og foresatte med barn i alderen 0–13 år. Familiehuset ble avsluttet som et tiltak under handlingsprogrammet sommeren 2004 og lagt inn under Akerselva barnehage som et ordinært kommunalt tilbud.⁷

I bydel Sagene ble det startet gratistilbud til *alle* femåringer (barn født i 1994) fra 1. januar 1999. Det ble også her opprettet to egne korttidsbarnehager for barn som ikke hadde et barnehagetilbud fra før. I disse tilbudene var det i overkant av 20 barn, de aller fleste tospråklige.⁸ I bydel Sagene ble gratis korttidstilbud i barnehage videreført ut barnehageåret 2002/2003. Korttidstilbudene ble fra 2003 underlagt Åsenhagen Åpen barnehage. I oktober samme år viste det seg imidlertid at flere av korttidsplassene sto tomme, samtidig som det var over 200 barn i barnehagekø i bydelen. I august 2004 ble det innført foreldrebetaling, også i de særskilte korttidstilbudene. Tilbudet i korttidsbarnehagene ble evaluert ved hjelp av en språktest (med kontrollgrupper i de ordinære barnehagene). Se mer om dette under evalueringer.

Det foregikk med andre ord i overgangen mellom 1990- og 2000-tallet forsøk med gratis korttidstilbud i barnehage i tre ulike bydeler i Oslo. Disse hadde likhetstrekk, men hadde ulike finansieringskilder og ulik varighet. Forsøket i Gamle Oslo, finansiert av Barne- og familiedepartementet, omfattet etter kort tid både fire- og femåringer og varte lengst – i hele seks år – fra høsten 1998 og til sommeren 2004. Forsøkene i bydel Grünerløkka – som startet opp i august 1998 – og i bydel Sagene – som startet opp i januar 1999 – var av kortere varighet og omfattet aldri mer enn ett årskull, femåringene. Og mens forsøkene som var del av områdesatsingen for Oslo indre øst, ble evaluert av bydelene, et arbeid som inngikk som del av en evaluering som ble gjennomført av NOVA (Danielsen & Øia 2006), ble forsøket i Gamle Oslo også evaluert av to eksterne forskningsinstitusjoner. I tillegg ble det gjort en effektanalyse av skoler resultatene til femåringer som var født i 1993, og som i to bydeler, Gamle Oslo og Grünerløkka, hadde fått tilbud om gratis kjernetid. Hva fortalte de ulike evalueringene som ble gjort, om måloppnåelse for forsøkene?

⁷ Denne framstillingen er bygget på egenevalueringen «Satsinger på oppvekst i Bydel Grünerløkka under Handlingsprogram Oslo indre øst 1997–2005», forfattet av Marit Elise Aune, våren 2006.

⁸ [http://www.bydelsagene.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20sagene%20\(BSA\)/Internett%20\(BSA\)/Dokumenter/dokument/bu/2001/bum%C3%B8te_21.06.2001.pdf](http://www.bydelsagene.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20sagene%20(BSA)/Internett%20(BSA)/Dokumenter/dokument/bu/2001/bum%C3%B8te_21.06.2001.pdf) (lesedato 07.07.14)

Evalueringer av forsøk i perioden 1998–2004

Gamle Oslo-forsøket ble evaluert med ulike tilnærminger og metoder. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) gjennomførte en kombinert *kartleggings- og brukerstudie*. De kartla innretningen av tilbudet i bydelen, rekrutteringen til tilbudet, hvor mye det ble brukt, og de undersøkte hvordan brukerne – i dette tilfellet foreldrene – opplevde tilbudet (Nergård 2002), og om det ga økt integrering for familiene (Nergård 2003a). Det ble også forsøkt kartlagt om skolen registrerte endringer blant de nye skolestarterne etter at tiltaket ble iverksatt (Nergård 2003b). NOVA finansierte selv en oppfølgingsstudie for å kartlegge hva som skjedde da gratisstilbudet til fire- og femåringer ble avviklet i august 2004, og alle måtte betale full pris (Nergård 2006). Høgskolen i Hedmark vurderte på sin side det pedagogiske opplegget i forsøksbarnehagene samt i tre andre barnehager i bydelen. Dette gjorde de gjennom *kvalitative effektstudier*. De testet den norskspråklige utviklingen hos et utvalg minoritetsspråklige barn og drøftet hvordan prosjektet hadde lagt til rette for utvikling av barns andrespråkskompetanse (Sand & Skoug 2002). De så særlig på fireåringenes utvikling etter to år i barnehage (Sand & Skoug 2003). Og de fulgte og testet et utvalg med seks minoritetsspråklige barn fra prosjektbarnehagene gjennom deres to første skoleår (Skoug & Sand 2003). I tillegg gjennomførte Statistisk sentralbyrå etter hvert en kvantitativ effektstudie ved å se på hvordan skolekarakterene til barn som hadde deltatt i forsøket, utviklet seg sammenlignet med karakterene til barn som ikke hadde deltatt i forsøket (Drange & Telle 2010, 2011). Studien av effekter på skoleresultater omfattet barn som hadde fått gratis korttidstilbud i bydelene Gamle Oslo og Grünerløkka.

Et kortsiktig mål med forsøkene var, som redegjort for, å få en større andel av bydelens barn med minoritetsspråklig bakgrunn til å gå i barnehage før skolestart. Forsøket i Gamle Oslo ble innledet ved at det våren 1998 gikk ut et brev (på norsk) til alle i bydelen som ifølge folkeregisterets oversikter hadde en femåring. Informasjon ble også gitt gjennom skoler, helsestasjoner, legekontorer, menigheter og innvandrerforeninger (Nergård 2002, s. 51). Utskriften fra folkeregisteret som viste antallet femåringer i bydelen, ble sammenholdt med registre over barn som allerede var i barnehage, og på basis av dette ble det laget en oversikt over alle som ikke hadde noe tilbud. I bydel Gamle Oslo var det, som tidligere nevnt, knapt halvparten av barna i alderen ett til fem år som gikk i barnehage. Blant femåringene var andelen større, likevel ble det ved prosjektets oppstart i 1998 anslått at 166 femåringer *ikke* gikk i barnehage. Derfor ble det opprettet 140 plasser i forsøksbarnehagen som skulle gi et korttidstilbud. I løpet av det første halve året var i alt 120 barn innom forsøksbarnehagen i en kortere eller lengre periode. Høsten 1999, ved inngangen til andre år i forsøket, ble det anslått at det bodde 309 femåringer i bydelen, av disse hadde 236 barnehageplass – mens 73 sto uten tilbud. 68 familier, det vil si betydelig færre enn året før, tok imot tilbud om plass i forsøksbarnehagen. Men ved oppstart i august 1999 møtte kun 37 barn, ytterligere

17 barn kom til i løpet av måneden, mens 14 av dem som var påmeldt, aldri møtte. Ved utgangen av 1999 var det likevel 61 femåringer i forsøksbarnehagen (Nergård 2002, s. 55–56). Andre år i forsøket var det med andre ord svært få femåringer i bydel Gamle Oslo som ikke i kortere eller lengre perioder var innom barnehage. Tilsvarende erfaringer gjorde man seg i 2000 og i 2001 – etter hvert også med fireåringene inne. Av halvårsrapporten fra bydelen i februar 2000 framgikk det for eksempel at det var et avvik mellom antall barn man mente trengte et tilbud om barnehageplass, og dem man nådde fram til, på 76. Prosjektledelsen sjekket da med alle tilgjengelige offentlige registre og fant at 26 av de 76 barna var flyttet, mens 24 barn gikk i barnehage i en annen bydel. Da gjensto 25 barn, disse ble – i de tilfellene man klarte å oppspore dem i bydelen – kontaktet per brev, telefon eller hjemmebesøk. Fem nye barn ble rekruttert til forsøksbarnehagen, mens de resterende 20 barna ikke lot seg oppdrive (Nergård 2002, s. 58).

Høsten 2002 var det til sammen mellom 120 og 140 fire- og femåringer i forsøksbarnehagen. Så godt som alle disse barna hadde innvandrerbakgrunn (Nergård 2003b).

Brukerstudier som ble gjort i et utvalg foreldre i forsøksbarnehagen i Gamle Oslo, viste at foreldrene gjennomgående var fornøyde med tilbudet, selv om enkelte mente at norskopplæringen gikk sakte. Flere foreldre var også kritiske til at nær samtlige barn i forsøksbarnehagen hadde minoritetsspråklig bakgrunn. Det viste seg dessuten at fraværet var nokså høyt, i snitt i overkant av 60 prosent, og en firedel av dette var langtidsfravær. En del av fraværet skyldtes lange opphold i opprinnelseslandet, men det var også barn som uteble jevnlig fordi ingen kunne følge barnet til barnehagen. Daglig bruk eller regelmessig bruk utgjorde til sammen 43 prosent, men regelmessig bruk var dobbelt så vanlig som daglig bruk. I forsøksbarnehagen var det altså et mindretall som brukte gratistilbudet daglig, noe som ble satt i sammenheng med at det kun var få av familiene som brukte tilbudet hvor både mor og far var i jobb (Nergård 2002, s. 163–165).

Oppsummert viste kartleggings- og brukerundersøkelsene i Gamle Oslo at man, til tross for at lokale myndigheter ikke nådde fram til samtlige familier med fire- og femåringer, og at fraværet i forsøksbarnehagen var høyt, lyktes med å gi et barnehagetilbud til de aller fleste fire- og femåringer i bydelen.

Hva skjedde med barnehagedeltakelsen da gratistilbudet falt bort? Kartlegginger foretatt i forbindelse med fireårskontroller ved helsestasjonene i bydel Gamle Oslo i perioden august 2004 til mars 2005 (året etter at gratistilbudet falt bort), viste at tre av fire fireåringer da gikk i barnehage. Det var 69 fireåringer – blant dem som møtte til fireårskontroll⁹ – som *ikke* gikk i barnehage. De 69 utenfor barnehage hadde alle utenlandsk bakgrunn (Nergård 2006, s. 39–40). Blant familiene som ikke hadde

⁹ 12 prosent av fireåringene som var bosatt i bydelen, møtte ikke til fireårskontroll, dette utgjorde 44 barn, som man da mangler opplysninger om (Nergård 2006, s. 37).

barnehageplass til sin fireåring, var det en firedel (17 familier) som selv oppga at dette skyldtes at de ønsket plass, men ikke hadde råd. 13 familier hevdet å ha søkt om plass, men ikke fått, mens 11 ikke ønsket plass. De øvrige familiene oppga enten andre eller ingen bestemte grunner. Helsesøstrene som foretok kartleggingen på oppdrag for NOVA, mente enkelte foreldre var flau for å innrømme at de ikke hadde råd, samtidig som noen av dem som oppga kostnader som årsak til ikke å bruke barnehage, antakelig ville hatt råd hvis de hadde gjort andre prioriteringer (Nergård 2006, s. 43). Realiteten var likevel, uavhengig av hva foreldre oppga som årsak, at antallet fireåringer med minoritetsbakgrunn som *ikke* var i barnehage, økte betydelig etter at gratis kjernetid ble avviklet.

Hvordan gikk det så med måloppnåelsen når det gjaldt barnas norskkunnskaper? Et nedfelt mål for forsøksbarnehagens virksomhet var at barna skulle gjøre «individuelle målbare framskritt i norsk språk før de begynner på skolen» (Sand & Skoug 2002, s. 123). For å undersøke effekten av hvordan man lyktes med dette, gjennomførte Høgskolen i Hedmark kartlegging av norskkunnskaper i et utvalg med 36 minoritetspråklige barn (28 fra forsøksbarnehagene og 8 fra andre barnehager i bydelen). Kartleggingen ble gjennomført første gang om høsten (i barnehageåret de var fem år), deretter noen måneder seinere i vårhalvåret (Sand & Skoug 2002, s. 15). Testen som ble benyttet, kartla språklige funksjoner, men også områder av mer sansemessig og kognitiv karakter gjennom ni ulike deltester. Den var normert for barn med norsk som morsmål, men ble likevel vurdert å gi et bilde av «oppnådd nivå i norsk» også hos de tospråklige barna som ble testet¹⁰ (Sand & Skoug 2002, s. 128–131). Resultatene viste at alle barna, med unntak av to, fikk høyere samlet resultat på vårtesten enn på høsttesten. Nesten alle hadde altså hatt individuell framgang i løpet av barnehageåret. Om lag halvparten av barna hadde en framgang tilsvarende et halvt år eller mer, den andre halvparten hadde en framgang tilsvarende et halvt år eller mindre. Resultatene fra vårtesten viste likevel at nesten alle de testede minoritetsspråklige barna lå under det som er gjennomsnittet for fem- og seksåringer med norsk som morsmål, og at avstanden var to–tre år. Noen få av de testede barna var kommet betydelig lenger i norskspråkutvikling, og noen gjorde store framskritt gjennom året i barnehage. Barn som hadde gått i barnehage tidligere, var blant dem som oppnådde høyest resultater, mens de som hadde vært mye borte eller hadde hatt ujevnt framfremme, var blant dem som oppnådde lavest resultater. Minoritetsspråklige barn som gikk i en av de ordinære barnehagene, ikke i forsøksbarnehagen, hadde bedre resultater på høsttesten enn barna

¹⁰ Testen som ble benyttet, var språkscreeningstesten «Askeladden» som er ment å vise om et barns språk og språklige forutsetninger er forsinket/avvikende i forhold til språket hos barn på samme alder. Testen består av ni deltester: objektbenevning, artikkelasjon og setningskonstruksjon, i tillegg fargekunnskap, visuelt minne, auditivt minne, taktill formoppfatning, funksjon, relasjon og kategorisering. Testen gjennomføres av en voksen i samtale med ett og ett barn og ved bruk av en pose med ulike gjenstander som tas fram, og som setter tema for samtalen (Sand & Skoug 2002, s. 128–131).

i forsøksbarnehagen – et forsprang de beholdt gjennom det siste barnehageåret (Sand & Skoug 2002, s. 161–164).

Tilsvarende resultater ble påvist etter språktester foretatt i Sagene bydel i 2001 for femåringer som hadde startet i barnehagen ett år tidligere. Disse testene viste, som i Gamle Oslo, at femåringer med ett år bak seg i barnehage hadde styrket sine ferdigheter i norsk, men at det ene året ikke fikk de tospråklige barna opp på et aldersadekvat nivå.¹¹

Det ble også gjort en språkundersøkelse blant 32 av fireåringene som gikk i forsøksbarnehagene og i de øvrige barnehagene i bydelen. Disse ble undersøkt på nytt som femåringer for å belyse hvordan to år i barnehage sammenlignet med ett år påvirket norskutviklingen (ved siste undersøkelse før skolestart gjensto kun 18 av de 32 i det opprinnelige utvalget). Resultatene viste at barna som startet da de var fire år, og som gikk to år i barnehage, nådde et halvt til ett år høyere opp i nivå enn de som gikk ett år i barnehage (Sand & Skoug 2003, s. 17–26). De som startet i barnehage da de var fire år, var altså betydelig bedre forberedt på norsk språk ved skolestart, enn de som startet da de var fem år.

Forskere fra Høgskolen i Hedmark fulgte i tillegg seks barn med minoritetsspråklig bakgrunn fra forsøksbarnehagen gjennom første og andre skoleår på to forskjellige skoler og i to forskjellige klasser (Skoug & Sand 2003). Testresultatet ved skolestart viste at de seks barna ved skolestart lå mellom tre og fire år under norskspråklige jevnaldrende når det gjaldt norsk ordforråd. Etter to år i skolen hadde de hatt en framgang tilsvarende to, til to og et halvt år. De hadde altså ikke innhentet forspranget de norskspråklige hadde ved skolestart. Ingen av skolene som inngikk i studien, vektla en tospråklig undervisningsmodell, de hadde i stedet ulike støtteprogram som del av eller ved siden av vanlig norskspråklig undervisning. Spørsmålet som drøftes av Skoug og Sand (2003), er om de minoritetsspråklige elevene kunne hatt større framgang med en mer aktiv tilrettelegging for tospråklig opplæring fra barnehagen av, for slik å legge til rette for at de minoritetsspråklige kunne ta igjen de norskspråkliges forsprang. Forskerne hadde imidlertid ikke data som gjorde det mulig å måle effektene av ulike undervisningsopplegg i skolen.

Brukerundersøkelser foretatt blant foreldre til barn som hadde gått i forsøksbarnehage, viste at foreldrene mente barna deres hadde lært en del norsk, selv om enkelte gjerne hadde sett at de lærte mer. Og når lærere i skolen i bydel Gamle Oslo ble spurt om gratis kjernetid hadde medført noen endring, ble det påpekt at det inntraff en endring høsten 1999, da de første femåringene som hadde vært del av forsøket, startet på skolen. Etter dette var det sjelden mer enn to–tre elever uten barnehageerfaring blant de nye førsteklasingene, og de intervjuede lærerne mente at barnehageerfaringen utgjorde en forskjell, særlig for barnas norskferdigheter (Nergård 2003b).

¹¹ Egenevalueringen «Oppvekst. Bydel Sagene sin satsing innen handlingsprogram Oslo indre øst 1997–2005.», forfattet av Kjersti Varang, våren 2006.

Ti år seinere ble den langsiktige effekten av gratis kjernetid på skoleresultater undersøkt, nærmere bestemt hvordan elever født i 1993 som hadde fått tilbud om gratis kjernetid i Gamle Oslo og Grünerløkka, gjorde det ved utgangen av tiendeklasse sammenlignet med elever i de samme bydelene født i 1992 og tilsvarende elever i bydeler uten tilbud om gratis kjernetid (Drange & Telle 2011). Forskerne fant at jenter med innvandrerbakgrunn i Gamle Oslo og Grünerløkka som var født i 1992 – og derfor ikke inngikk i forsøket – hadde et karaktersnitt i tiendeklasse på 3,8, mens jenter som var født i 1993 og derfor inngikk i forsøket – hadde et karaktersnitt på 4,1. I andre sammenlignbare bydeler¹² i Oslo var det ikke tilsvarende framgang blant jenter med innvandrerbakgrunn fra 1992-kohorten til 1993-kohorten. Resultatene tilsa at 80 prosent av karaktergapet mellom jenter med og uten innvandrerbakgrunn ble lukket – altså en betydelig utjevningseffekt. Det var imidlertid ingen tilsvarende positiv effekt av gratis kjernetid for gutter med innvandrerbakgrunn, noe forskerne mente skyldtes at jentene antakelig hadde større utbytte av å gå i barnehage. Andre studier har også vist at jenter synes å ha større utbytte av barnehage enn gutter (se for eksempel Mogstad & Rege 2009), noe som altså ble bekreftet her. Forskerne kontrollerte for andre forhold som potensielt kunne ha ført til økningen i karaktersnitt blant jenter, men fant liten støtte for at dette kunne ha andre årsaker enn gratis kjernetid. Hva kunne være forklaringer på at gratis kjernetid styrket jentenes avgangskarakter? Forskerne påviste at karakteren i språk (norsk og engelsk) var styrket. Jentene hadde altså blitt bedre i norsk, helt i tråd med målene for tiltaket (Drange & Telle 2011).

Det var, som vist til i beskrivelsen av forsøkene i bydeler i Oslo, en hovedmålsetting med gratis kjernetid-forsøket å øke andelen barn, og da særlig minoritetsspråklig barn, som gikk i barnehage før skolestart, samt å styrke norskferdighetene deres. Men det var også et mål at gratis kjernetid skulle bidra til integrering for foreldrene. I Stortingsmeldingen som introduserte forsøket¹³, var regjeringen både opptatt av økt kontakt familier imellom på tvers av minoritet/majoritet og av at særlig mødres norskferdigheter skulle styrkes. Men hvordan kan man undersøke hvilken effekt gratis kjernetid hadde for disse integreringsmålene? Det ble, gjennom en kvalitativ brukerstudie som omfattet fjorten familier, alle rekruttert fra forsøksbarnehagen i Gamle Oslo, undersøkt hvordan situasjonen utviklet seg i familiene når det gjaldt faktorer som deltakelse i norskopplæring, lønnsarbeid og nettverk (Nergård 2003b). Familiene hadde bakgrunn fra Pakistan, India, Tyrkia, Somalia, Sri Lanka, Nord-Afrika og tidligere Jugoslavia. Det ble forsøkt å rekruttere familier med bakgrunn fra Norge også, men siden forsøksbarnehagen hadde få slike familier, lyktes man ikke. Intervjuer ble gjennomført med

¹² Bydelene det ble sammenlignet med, var andre bydeler med høy andel innbyggere med innvandrerbakgrunn: Stovner, Helsefyr, Hellerud, Grorud, Søndre Nordstrand, Romsås, Furuset, Lambertseter, Bjerke og Bøler (Drane & Telle 2011, s. 45).

¹³ St.meld. nr. 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge

i hovedsak mødrene i familiene på tre tidspunkt, da familiens fireåring begynte i forsøksbarnehagen (høsten 2000), deretter på nytt våren 2001 og i 2002. Høsten 2000 var kun to av fjorten mødre (de aller fleste hadde grunnskole som sin høyeste utdanning) i jobb. To år etter var seks av mødrene i jobb – alle i lavlønnsbransjer. Blant de åtte som ikke hadde lønnsarbeid, ønsket enkelte jobb, andre ikke. Seks av de åtte kunne lite norsk. Alle ville gjerne lære mer, men det dukket stadig opp hindringer av praktisk eller helsemessig art som gjorde det vanskelig å fullføre språkkurs eller ta lønnsarbeid. Få av familiene hadde norske venner, og flere av mødrene håpet at oppholdet i barnehagen kunne gi muligheter til å bli kjent med noen fra majoritetsbefolkningen. Det var imidlertid, som tidligere påpekt, svært få med majoritetsbakgrunn i forsøksbarnehagen i bydel Gamle Oslo. På fellessamlinger i barnehagen, der forsker gjorde observasjoner, var det gjerne slik at familier med samme språkbakgrunn grupperte seg. Fedrene var i slike sammenhenger i mindretall, og de snakket ofte ikke med de andre tilstedeværende. For mange av familiene representerte de ansatte i barnehagen – som selv ofte hadde innvandrerbakgrunn – det viktigste kontaktpunktet (Nergård 2003b).

Oppsummert viste de ulike evalueringene av forsøkene med gratis kjernetid i Gamle Oslo, og av de mer tidsbegrensede forsøkene i Grünerløkka og Sagene, at tiltaket ga god måloppnåelsen for to av tre mål. Det var uomtvistelig slik at redusert pris kombinert med den nitide oppfølgingen av familier som ikke brukte barnehage, gjorde at andelen som deltok i en form for barnehage tilbud, økte i de aktuelle bydelene. Familier som ikke selv hadde søkt om barnehageplass, og som ble rekruttert gjennom kartlegging og oppfølging i bydelen, fikk i hovedsak et korttidstilbud tilsvarende fire timer per dag. Tester blant et utvalg barn viste at barnehagedeltakelsen hadde effekt på barnas ferdigheter i norsk, og at effekten var større for dem som var i barnehage i to år, sammenlignet med for dem som deltok i ett år. Testene viste samtidig at de minoritetsspråklige barna som gikk ett eller to år i barnehage, ikke klarte å nå igjen det norskspråklige forspranget barn med norsk som morsmål hadde. Effektstudier gjort ti år etter, da gratis kjernetid-barna fra Gamle Oslo og Grünerløkka gikk ut av tiendeklasse, ga likevel klare indikasjoner på at tiltaket bidro til å utjevne forskjeller mellom jenter med og uten innvandrerbakgrunn. Når det gjaldt gutter, fant man ikke tilsvarende effekt av at flere gikk i barnehage.

Integrering av familier – det tredje målet for forsøkene – var det mer krevende å evaluere, og de evalueringene som ble gjort, ga tvetydige resultater. Integrering var, i målene for gratis kjernetid, formulert som mer kontakt familier imellom og styrkede språkferdigheter blant mødre. En del mødre fikk frigjort noe tid som kunne brukes til kvalifisering og til arbeid. Og det ble arrangert norskkurs de kunne delta på. Samtidig fant man at en hel rekke forhold – som kjernetidsforsøket ikke tok sikte på å avbøte – kunne bidra til avbrutte kurs, fravær og problemer med gjennomføring. Dette kunne være yngre barn, det kunne være helseproblemer, det kunne være andre forhold i familien. Dessuten ble mange av de nye familiene som ble rekruttert til barnehagedeltakelse,

rekruttert til korttidstilbud der nesten alle barna hadde innvandrerbakgrunn. Altså var det få majoritetsfamilier å nettverke med i barnehagen. Det kan innvendes at tiltaket gratis kjernetid, hvis vi ser bort fra at det frigjør tid for mødre, og at det ble gitt tilbud om norskkurs, i liten grad omfatter praktiske innsatser som kunne gi integreringeffekter for familier. Forsøksbarnehagen kan – gitt delmålet om familieintegrering – beskrives som kontraproduktivt idet få norske familier deltok her.

Evalueringene som ble foretatt, med et unntak for studien av skoleresultater ti år etter, konsentrerte oppmerksomheten om de særskilt etablerte korttidsbarnehagene og de familiene som benyttet dette tilbudet. Barna og familiene i det ordinære barnehagetilbudet som mottok fire timer gratis barnehage hver dag, ble i liten grad gjort til gjenstand for undersøkelser, dette til tross for at tiltaket var universelt, og at subsidiering av det ordinære barnehagetilbudet utgjorde en betydelig del av de økonomiske ressursene som ble satt inn. Man kan tenke seg at tilbudet om fire gratis timer i barnehage hver dag etter hvert som dette ble et innarbeidet tiltak (noe det ble i Gamle Oslo), fikk flere familier til å søke et ordinært barnehagetilbud. Kartlegginger av hvordan dette utviklet seg, inngår imidlertid ikke i evalueringene. Det inngår heller ikke hvorvidt tiltaket medførte endringer innenfor det *ordinære* barnehagetilbudet, om det på noen måter skjedde tilpasninger av tilbudet her. Når evalueringene i så stor grad var konsentrert om å kartlegge, brukerundersøke og gjøre kvalitative effektstudier av tilbudet som ble gitt i korttidsbarnehagene, lå det heller ikke til rette for at den universelle innretningen av tiltaket ble drøftet. Forholdet mellom tiltakets spesifikke integreringsmålsettinger og dets universelle innretning ble altså i liten grad drøftet i disse evalueringene.

Nye forsøk fra 2006

Forsøkene i Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene var knapt avsluttet før nye ble satt i gang i Oslo. Høsten 2005 erstattet regjeringen Stoltenberg II regjeringen Bondevik II. De politiske partiene delte målet om at flest mulig barn skulle kunne norsk før skolestart, men hadde ulike meninger om tiltaket gratis kjernetid. Regjeringene Bondevik I og II¹⁴ hadde videreført forsøkene som var i gang, men i stortingsmeldingen om inkludering og deltakelse som Bondevik II la fram høsten 2004¹⁵, var ikke gratis kjernetid med blant tiltakene. Bedre språkutvikling i førskolealder blant barn med innvandrerbakgrunn ble gitt betydelig oppmerksomhet, men tiltakene var tilskudd til språkstimuleringstiltak for minoritetsspråklige barn, veiledning av foreldre og kartlegging av barns språkutvikling gjennom helsestasjonene. Når det gjaldt tilgang til barnehage og pris, ble det vist til det nylig vedtatte barnehageforliket mellom partier på Stortinget, der man i 2003 ble

¹⁴ Regjeringen Bondevik I besto av KrF, Venstre og Sp. Regjeringen Bondevik II besto av KrF, Høyre og Venstre.

¹⁵ St.meld. nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet.

enige om både å øke utbyggingen, redusere pris (makspris) og etter hvert gi foreldre rett til barnehageplass. Det vil si en satsing som ventelig ville påvirke både tilgang og pris betydelig.¹⁶

Da regjeringen Stoltenberg II¹⁷ tiltrådte høsten 2005, gjorde de enkelte endringer i budsjettoplegget for 2006. En av endringene var nye forsøk med gratis kjernetid i barnehage. Tiltaket inngikk i en strategi der målet var: «at alle barn som er født og oppvokst i Norge, bør kunne snakke norsk før de starter på skolen». Ti millioner kroner ble omprioritert til forsøk med gratis kjernetid for alle barn i områder med høy andel minoritetsspråklige barn. Bevilgningen skulle gis innenfor kommunale innvandrertiltak, og det skulle som ledd i forsøket etableres tiltak som sikret bedre språkutvikling også hos foresatte samt bidro til «å øke foreldres forståelse for betydningen av å lære norsk, så vel som deltakelse i sosiale aktiviteter».¹⁸ Gratis kjernetid skulle sees i sammenheng med andre tiltak og tilskuddsordninger på barnehageområdet, da først og fremst tilskudd for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Bydel Stovner i Oslo ble denne gangen valgt ut til forsøk med gratis kjernetid, de startet opp fra andre halvår 2006.

Året etter, som vedlegg til statsbudsjettet for 2007, la regjeringen Stoltenberg II fram *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering*. Innledningsvis ble målet om at «alle barn bør beherske norsk språk før de begynner på skolen»¹⁹, gjentatt. Målet skulle nås ved å arbeide for at en større andel barn med innvandrerbakgrunn gikk i barnehage. Tiltak 11 i handlingsplanen var gratis kjernetid: Forsøket i Stovner skulle videreføres, og det skulle utvides til en eller flere andre bydeler i Groruddalen og/eller til andre kommuner med en høy andel av innvandrerbefolkningen. Forsøket skulle, også nå, være universelt, ved at det skulle omfatte *alle* fire- og femåringer i områdene som ble valgt. Det ble lagt vekt på å rekruttere barn som ikke brukte barnehageplass fra før. Man ville oppnå å øke deltakelsen i barnehage, forberede barna på skolestart, bidra til sosialisering generelt og bedre norskkunnskapene blant minoritetsspråklige barn. I tillegg skulle informasjonen til og kontakten med foreldre bedres, og barnehagepersonalets kompetanse i flerkulturell pedagogikk og språkstimulering styrkes.²⁰ Forsøkene ble i og med dette utvidet fra Stovner til også å omfatte de tre øvrige bydelene i Groruddalen: Alna, Bjerke og Grorud

¹⁶ Se St.meld. nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet, s. 88–91.

¹⁷ Regjeringen Stoltenberg II besto av Ap, Sv og Sp.

¹⁸ St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 1 (2005-2006), s. 94.

¹⁹ «Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering» Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007, s. 7.

²⁰ «Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering» Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007, s. 13.

samt Søndre Nordstrand (alle fra høsten 2007). Tilbudet om gratis kjernetid ble inkludert som del av Groruddalssatsingen og Oslo Sør-satsingen, områdesatsinger iverksatt i samarbeid mellom staten og Oslo kommune. Bakgrunnen var, som for den tidligere gjennomførte satsingen i Oslo indre øst, dokumenterte levekårs- og miljøutfordringer i områdene. Både Groruddalssatsingen og Oslo sør-satsingen er langsiktige, henholdsvis for periodene 2007–2016 og 2008–2017 (Bogen & Reegård 2009), og de omfatter flere tiltak rettet mot barn i førskolealder. Målet er, også her, at barn i førskolealder skal ha tilstrekkelige norskerferdigheter til å mestre skolestart, og at foreldres medvirkning skal styrkes. Gratis kjernetid spiller en viktig rolle i områdesatsingenes innsats overfor førskolebarn, men dette har vært supplert av språkstesting på helsestasjoner og tilskudd til språkopplæring blant minoritetsspråklige. I tillegg ble Språkløftet og utviklingsprosjektet i skoler med mer enn 25 prosent minoritetsspråklige elever gjennomført i perioden 2008–2011. Både Groruddalen og Søndre Nordstrand har vært øremerkede innsatsområder i Språkløftet (Hagen mfl. 2012, s. 15). Målgruppen for Språkløftet var et utvalg barn som utpekte seg for oppfølging etter språkkartlegging på helsestasjonen. Disse skulle følges fra helsestasjon via barnehage og de to første årene i skolen, og det skulle – også som del av dette tiltaket – drives norskopplæring blant foresatte/mødre (Hagen mfl. 2012). Språkløftet og gratis kjernetid har altså, innenfor om lag samme tidsperiode, hatt både de samme målgruppene, vært iverksatt i de samme bydelene og hatt de samme ambisjonene.

Til tross for at satsingene i Groruddalen og i Oslo sør er langsiktige, har midlene til gratis kjernetid vært bevilget for ett år av gangen (Bogen & Reegård 2009, s. 18). I regjeringen Stoltenberg II sin *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen* i budsjettet for 2008 ble det satt av 50 millioner til tiltaket, tilsvarende sum ble bevilget i 2009 og 2010.²¹ Innsatsen var, som vi har sett, konsentrert om Oslo, men den ble etter hvert utvidet til flere kommuner. I regjeringens handlingsplan for integrering for 2008–2009 vises det til at det ble gitt i overkant av to millioner kroner til Drammen kommune i 2007. Pengene ble brukt til en barnehage for minoritetsspråklige barn, til å utvikle en strategi for rekruttering av flere og yngre barn i språkopplærende tiltak og til å lage en strategi som kombinerer barnehagetilbud og tilbud til mødre om norskopplæring og annet.²² De økonomiske midlene til Drammen, som i hovedsak ble nyttet til et særskilt korttidstilbud for minoritetsspråklige barn og deres mødre, ble videreført de påfølgende årene, før det i statsbudsjettet for 2010 ble satt av ti millioner kroner til et forsøk med gratis kjernetid for alle treåringer i deler av Drammen kommune (fra januar 2010) og i bydel Gamle Oslo. Bakgrunnen for at treåringene nå ble valgt ut, var erfaringene fra tidligere forsøk med gratis kjernetid. I

²¹ <http://www.regjeringen.no/pages/2250135/PDFS/PRP200920100001BLDDDDPDFS.pdf>, s. 177 (lesedato 5. september 2014).

²² Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen (2008–2009), s. 7.

budsjettproposisjonen fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet argumenteres det med at å tilby gratis kjernetid til treåringene kan bidra til å gi flere barn ett ekstra år i barnehage før skolestart og dermed ett år ekstra med norskspråklig og sosial trening.²³ Forsøket med treåringer i Gamle Oslo fra 2010 omfattet hele bydelen. I Drammen omfattet forsøket familier bosatt i bydel Fjell og familier bosatt på enkelte gateadresser i bydel Strømsø (Bråten & Sandbæk 2014). Gratis kjernetid beveget seg med dette ut av Oslo, samt at bydel Gamle Oslo altså var inne i forsøket igjen etter et opphold på noen år.

I statsbudsjettet for 2011 ble det lagt inn ytterligere midler, slik at forsøket i Drammen ble utvidet til å i januar 2011 skulle omfatte både tre- og fireåringer i de utvalgte områdene av byen, før det fra august 2011 ble utvidet til også å gjelde femåringer i disse områdene. Tre årskull var med dette inne i forsøket i Drammen (Bråten & Sandbæk 2014). Forsøkene i Gamle Oslo ble ikke utvidet, men endret. Mens det i 2010 omfattet treåringer, omfattet det i 2011 fireåringer og i 2012 femåringer (Bogen & Drange 2012). Satsingen på femåringer ble videreført i 2013. I statsbudsjettet for 2011 ble også Bergen inkludert, nærmere bestemt tre skolekretser i bydel Årstad. Forsøket i Bergen omfattet fra starten av to årsklasser, fire- og femåringene. Det inngikk i en områdesatsing i Bergen.²⁴

Med Groruddalen, Søndre Nordstrand, Gamle Oslo, deler av Drammen og Bergen inne i forsøket, ble det over statsbudsjettet for 2011 satt av 68,8 millioner kroner til gratis kjernetid-forsøk.²⁵ Disse forsøkene ble videreført i statsbudsjettet for 2012, da med 69,4 millioner kroner samlet²⁶, deretter for budsjettåret 2013 med 69,9 millioner kroner²⁷ og for 2014 med 79,9 millioner kroner. I budsjettproposisjonen for 2014 understrekes det at gratis kjernetid har en viktig funksjon i områdesatsinger, og at forvaltningen av ordningen fra og med 2014 overføres Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Dette begrunnes ikke nærmere.²⁸

Etter regjeringsskiftet høsten 2013, da regjeringen Solberg²⁹ tok over, ble det i revidert nasjonalbudsjett våren 2014 gjort endringer i gratis kjernetid-forsøket. Det ble åpnet for at kommuner som inngår i forsøket, kan prøve ut alternative innretninger av ordningen i mindre områder og innenfor eksisterende økonomiske rammer,

²³ <http://www.regjeringen.no/pages/14271810/PDFS/PRP201020110001BLDDDDPDFS.pdf>, s. 43.

²⁴ <http://www.regjeringen.no/pages/14271810/PDFS/PRP201020110001BLDDDDPDFS.pdf>, s. 44.

²⁵ <http://www.regjeringen.no/pages/14271810/PDFS/PRP201020110001BLDDDDPDFS.pdf>, s.55

²⁶ <http://www.regjeringen.no/pages/35167948/PDFS/PRP201120120001BLDDDDPDFS.pdf>, s.59

²⁷ <http://www.regjeringen.no/pages/38070675/PDFS/PRP201220130001BLDDDDPDFS.pdf>, s.61

²⁸ <http://www.regjeringen.no/pages/38488822/PDFS/PRP201320140001BLDDDDPDFS.pdf>, s.53

²⁹ Høyre og FrP.

for eksempel gjennom målretting basert på inntekt. Det skal også stilles krav om aktivitet fra foreldres side tilpasset «den enkeltes ressurser og behov». Det er lagt inn 10 millioner kroner ekstra, slik at det i 2014 totalt er bevilget 79,9 millioner til gratis kjernetid.³⁰ I Gamle Oslo er det fra og med høsten 2014 innført det bydelen omtaler som en «mer målrettet innretning» av forsøket med gratis kjernetid, ved at det skal gjelde for barn født i 2009, 2010 og 2011 som bor og går i barnehage i bydelen, og hvor familien har en samlet inntekt under 300 000 kroner.³¹ I Drammen ble det i juni 2014 søkt departementet om å endre innretningen på forsøket til å skulle omfatte alle årsklasser og alle familier i kommunen uavhengig av hvor de er bosatt, forutsatt at familien tjener under 4 G (340 980 kroner) (Bråten & Elgvin 2014, s. 35). Forsøkene i Bergen blir også gjort inntektsavhengige.

Forsøkets innretning har altså endret seg noe de siste årene. Treåringene er innlemmet i enkelte geografisk områder, noe som er begrunnet med erfaringer fra tidligere forsøk. Det er, som vi har sett, påvist at norskferdighetene styrkes med antall år i barnehage før skolestart. I tillegg er det altså, fra august 2014, åpnet for at bydel Gamle Oslo, Drammen og Bergen endrer gratis kjernetid fra å være et universelt tiltak for alle til å bli inntektsavhengig. Det er samtidig innført et krav om at foreldre til barn i forsøket skal delta i aktivitet. Hvorfor denne omleggingen skjer, er ikke nærmere begrunnet i politiske styringsdokumenter nasjonalt, men i Drammen og Gamle Oslo argumenteres det med at å forbeholde gratistilbudet for familier med lav inntekt gjør tiltaket mer målrettet. I Bergen vektlegges det at det å bruke statlige overføringer til kjernetid på å subsidiere barnehagetilbudet til familier med høy inntekt er «meningsløst».³² Inntektsgradering innebærer at midler kan omdisponeres slik at tiltaket omfatter flere årskull (Gamle Oslo), familier i hele kommunen (Drammen) eller i en hel bydel (Bergen) – forutsatt at familiene har lav inntekt. Målrettingen av tiltaket skjer altså ved å knytte det til familiers økonomi, ikke til om de har innvandrerbakgrunn. Samtidig er målene for tiltaket beholdt. Områder hvor gratis kjernetid tilbys, er valgt ut med bakgrunn i at det bor mange barn med innvandrerbakgrunn der, og forvaltningsansvaret for ordningen er fortsatt i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Evalueringer av forsøk iverksatt fra 2006

Forsøkene som startet i 2006, er vurdert i forskning også før evalueringen det her skal rapporteres fra, ble iverksatt. Det ble etter relativt kort tid gjennomført en kartlegging av hvordan de fem bydelene i Groruddalen samt Søndre Nordstrand jobbet for å

³⁰ Prop. 93 S (2013-2014). Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014, s. 89.

³¹ http://www.barnehager.oslo.kommune.no/oslobarnehagen/oversikt_barnehager/bydel_gamle_oslo/oversikt_barnehager/article218769-54728.html (lesedato 5. september 2014).

³² <http://www.ba.no/nyheter/article7631091.ece> (lesedato 15.10.14).

rekruttere barn til barnehage, av barnehagetilbudet som var etablert, og av tiltak overfor foreldre. Denne kartleggingen var basert på intervjuer i bydelsadministrasjonene og i barnehager samt med en del foreldre (Bogen & Reegård 2009). I tillegg ble det, som ledd i midtveisevaluering av Groruddalssatsingen, gjort en kartlegging av arbeidet med gratis kjernetid dels basert på intervjuer i bydelene, dels på bydelenes rapportering til Oslo kommune om gratis kjernetid fram til og med 2010 (Ruud mfl. 2011). Som ledd i vår evaluering, som det redegjøres for i denne rapporten, er det publisert et notat basert på en kartlegging av bydelenes arbeid (Drange & Bogen 2012) og en foreløpig effektstudie av sammenhengen mellom gratis kjernetid og deltakelse i barnehage / skoleresultater basert på en sammenligning av bydeler med og uten kjernetid (Drange 2013). De to sistnevnte studiene omtales i de påfølgende kapitlene. Det er så langt ikke gjort egne evalueringer av forsøkene i Drammen og Bergen, men begge kommunene inngår i en kartlegging av kommuners tilbud til tre- til femåringer med minoritetspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage, i denne undersøkelsen er Drammen også undersøkt nærmere som et case (Bråten & Sandbæk 2014).

Kartleggingsstudiene fra Groruddalen og Søndre Nordstrand (Bogen & Reegård 2009; Ruud mfl. 2011) dokumenterte at det i de aktuelle bydelene var satt inn flere tiltak for å styrke språkarbeidet i barnehagene og for å styrke språkferdigheter til barn og foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn. Det var også satt inn tiltak for å trygge foreldre i foreldrerollen. Gratis kjernetid inngikk i dette, samtidig var det i den aktuelle perioden også satt inn andre tiltak med samme ambisjoner og mål som gratis kjernetid – ett eksempel er Språkløftet. Det viktigste var likevel at det parallelt med forsøkene har skjedd en storstilt barnehageutbygging i Oslo som en følge av barnehageforliket på Stortinget i 2003 og det påfølgende barnehageløftet. Dette har bidratt til å sikre tilgangen på barnehageplasser, men da i hovedsak heldagsplasser. I 2008 var da også andelen femåringer med korttidsplass betydelig lavere enn ved den forrige evalueringen av gratis kjernetid i Gamle Oslo, lavest i Stovner og Bjerke med 10 prosent og i Alna med 11 prosent, dernest 13 prosent i Grorud og 15 prosent i Søndre Nordstrand. De aller fleste av dem som brukte korttidsplasser, var minoritetsspråklige: 100 prosent på Stover, om lag 90 prosent i Alna, Grorud og Bjerke og 80 prosent i Søndre Nordstrand (Bogen & Reegård 2009).

Hvilke *rekrutteringsstrategier* brukte så bydelene, slik dette er dokumentert i studien fra 2009? Fire av de fem bydelene benyttet, slik vi i tidligere forsøk har sett fra Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene, folkeregisterets oversikt over fire- og femåringer i byen kombinert med oversikter over hvem som gikk i barnehage, for å skaffe seg et overblikk over hvilke barn som ikke benyttet barnehage. Deretter ble familiene som ikke brukte barnehagetilbudet, oppsøkt, om nødvendig med personlige besøk. Bydel Alna opplyste at de hadde gjort dette tidligere, men at de nå – fordi dette var svært ressurskrevende – i større grad vektla nettverksbasert rekruttering gjennom bruk av åpne barnehager og samtalegrupper med foreldre. Samtlige ble det gjennom helsestasjonene gitt

informasjon til foreldre og kartlagt hvem som brukte barnehage. Dette ble gjort ved helsestasjonenes fireårskontroller, men ofte også tidligere. Det ble drevet rekruttering ved innskriving til skolestart (ett år før skolestart) og for øvrig gjennom jungeltelegraf, plakater, annonser med mer (Bogen & Reegård 2009).

Når det så gjaldt *barnehagetilbudet*, konsentrerte også kartleggingen fra 2009 seg om de særlige tiltakene bydelene hadde satt inn for å nå fram til dem som i utgangspunktet ikke søkte barnehageplass. Samtlige bydeler hadde åpne barnehager, det vil si barnehagetilbud noen timer noen dager i uka der foreldre er med barna sine dagen gjennom (åpne barnehager er et tilnærmet gratis tilbud som ikke krever påmelding). Åpne barnehager ble beskrevet både som viktige i seg selv og som viktige for å rekruttere til et ordinært barnehagetilbud. Samtlige bydeler hadde også, i 2009, ulike typer korttids- eller minibarnehager flere steder i bydelene. I bydel Søndre Nordstrand var tilbudet om åpen barnehage og korttidsbarnehage samlokalisert med ordinært barnehagetilbud flere steder i bydelen, dette for å hindre at barna i korttidsbarnehagen kun møtte andre barn med minoritetsbakgrunn. I bydel Stovner var det, etter ønske fra foreldre, etablert et tilbud kalt Startstreken. Dette var et gratis barnehagetilbud seks timer per dag, to dager i uka, og det var mulig å få plass nærmest på dagen. Fem- og fireåringer ble prioritert, men noen treåringer hadde også plass. Startstreken ble beskrevet som et språktilbud og som viktig i seg selv, men var også en måte å rekruttere barn utenfor barnehage. Erfaringen – slik dette ble formidlet fra bydelsadministrasjonene – var at barnehagetilbudet måtte ligge i nærheten av der familiene bodde, hvis ikke ble reiseveien lett en barriere mot å benytte tilbudet (Bogen & Reegård 2009).

Tiltak rettet mot *foreldre* tok i 2008 på tvers av bydeler, dels sikte på å styrke foreldrerollen, dels å styrke norskkunnskapene. Det ble som regel tilbudt barnepass i forbindelse med ulike kursopplegg. Tema for kursene var norsk og familielæring. Samtlige bydeler hadde ICDP-kurs – et foreldreveiledningsprogram med sikte på å styrke foreldrenes tro på egne ressurser og egne vurderinger i oppdragergjerningen. I enkelte bydeler, som i Grorud, ble det også jobbet med hvordan foreldre kunne stimulere barnas språkutvikling, blant annet ved å bruke bøker og fortellinger. I bydel Alna tilbød de kurset «Smarte mødre», og det var startet en kvinneforening med hele 250 medlemmer tilknyttet dette tilbudet. Deltakere på Smart-kurs kunne også delta på andre kurs som ICDP, data og svømming. I bydel Bjerke ble det jobbet med å opprette MiR-gruppe (Minoritetsspråklig ressursnettverk, under Foreldreutvalget for grunnopplæringen, FUG) i en barnehage. Dette nettverket skulle, var planen, fungere som foreldregruppe for minoritetsspråklige foreldre.

Kartleggingsundersøkelsen fra 2009 konkluderte med at gratis kjernetid i Groruddalsbydelene og Søndre Nordstrand dels hadde styrket, dels hadde igangsatt rekrutteringsarbeid og språkarbeid i barnehagene. Antallet barn som fikk et tilbud, hadde økt, og tiltak rettet mot foreldre bidro til å aktivisere særlig mødre. Det ble, med basis i intervjuer med en del mødre, understreket betydningen av at tilbudet var

gratis. Mange familier trengte ikke barnetilsyn fordi mor var hjemme, men de trengte språkstimulering. Et gratis tilbud gjorde terskelen for å benytte dette lavere enn den ellers ville vært (Bogen & Reegård 2009).

Midtveisevalueringen av Groruddalssatsingen (Ruud mfl. 2011) viste at det i 2008, i de fire bydelene i Groruddalen, var 553 fire- og femåringer som ikke hadde barnehageplass, og at om lag halvparten av disse (244) befant seg i bydel Alna. Av de 553 uten plass ble 224 rekruttert til barnehage i 2008. I 2010 var det til sammenligning 315 uten plass i Groruddalsbydelene, hvorav 69 ble rekruttert til barnehageplass. Andelen barn i alderen tre til fem år med plass i barnehage økte fra i overkant av 80 prosent i 2006 til i overkant av 90 prosent i 2010 (Ruud mfl. 2011, s. 157). Evalueringen viste også at bydelene ikke klarte å identifisere alle barna som ikke gikk i barnehage, men at de oppsøkte en stor andel av dem som ble identifisert, og at en betydelig andel av disse ble rekruttert til barnehage. Arbeidet med språk i barnehagene hadde fått en ekstra «trøkk», og det ble dokumentert at bydelene hadde et betydelig antall foreldre på ulike typer foreldrekurs – både språk og foreldreveiledning (ICDP). Dokumentasjonen av antall deltakere på slike kurs er noe mangelfull, men i bydel Alna var det for eksempel 244 foreldre på kurs i 2010, mot 36 i bydel Bjerke og 100 i Grorud. Stovner hadde også 100 året før. I evalueringsrapporten argumenteres det for at foreldre er opptatt av at barna skal klare seg bra på skolen, men blant foreldre med innvandrerbakgrunn er dette hittil søkt ivaretatt ved å oppdra barna hjemme. Arbeidet med rekruttering og foreldretiltakene hadde imidlertid gjort at den positive sammenhengen mellom barnehage og barnas evne til å mestre skolen var blitt mer kjent også for foreldre med innvandrerbakgrunn (Ruud mfl. 2011, s. 163). Midtveisevalueringen av Groruddalssatsingen konkluderte med at gratis kjernetid hadde bidratt til å sette bydelene i kontakt med foreldregrupper de tidligere ikke hadde hatt mye kontakt med, at det ble gjennomført kompetansetiltak rettet mot foreldre og mot ansatte i barnehagen, og ikke minst at både antallet og andelen barn i barnehage hadde økt i kjernetidsbydelene.

Kartleggingen av språktilbud til minoritetsspråklige tre- til femåringer som ikke går i barnehage, hvor både Drammen og Bergen inngikk (Bråten & Sandbæk 2014), viste at det i disse kommunene ble arbeidet med gratis kjernetid på lignende måter som det ble dokumentert fra Groruddalen og Søndre Nordstrand. Det ble fra disse to kommunenes side jobbet systematisk med å skaffe oversikt over hvilke familier som ikke søkte om barnehageplass. Men denne systematikken var avgrenset til de bydelene og delene av bydeler som var omfattet av tilbudet om gratis kjernetid. Systematikken hadde ledet til en økning i antall og andel barn i barnehage i disse områdene. I Drammen, som ble undersøkt som case, tilbød de også kurs for foreldre, og da primært rettet mot mødre. Og mens Bergen, lik bydelene i Oslo, brukte enkelte åpne barnehager til å gi et forsterket språktilbud og som rekrutteringsarenaer til barnehage, brukte Drammen ikke åpne barnehager på denne måten. I Drammen ble det heller ikke gitt tilbud om korttidsplass i barnehage eller andre alternative tilbud. Dette ble imidlertid gjort i flere

kjernetidsbydeler i Oslo: «Startstreken» var fortsatt i virksomhet i bydel Stovner, i bydel Alna var det språkgrupper for fire- og femåringer gratis over flere timer i uka, noe de også hadde i bydel Gamle Oslo. Tilsvarende fantes i bydel Grünerløkka, som ikke inngår i gratis kjernetidforsøk for tiden, og det var slike språktilbud i bydel Sagene helt fram til julen 2013, da dette ble avvirket. Kartleggingsstudien av tilbudet til tre- til femåringer som ikke gikk i barnehage, viste gjennomgående at gratis kjernetid bidro til systematikk i oppfølging av familier som ikke brukte barnehage – men at tilsvarende systematikk også fantes i kommuner uten gratis kjernetid (som Stavanger og Trondheim). Kartleggingen viste også at tilbud som ikke er ordinær barnehage – som åpen barnehage og ulike typer språkgrupper – er utsatte tiltak, flere er avvirket. Slik er det fordi kommunene ikke finner økonomisk rom for denne typen alternative tilbud til førskolebarn, og/eller fordi det lokalt argumenteres med at alle barn bør gå i ordinær barnehage (Bråten & Sandbæk 2014).

Oppsummert viser ulike kartlegginger foretatt av tilbudet om gratis kjernetid fra 2006 at familier som ikke selv søker om barnehageplass, i økende grad følges opp fra lokale myndigheter, at lokale myndigheter og barnehager har økt oppmerksomhet om språk og foreldreoppfølging, og ikke minst at antallet og andelen barn i kommuner/bydeler som har gratis kjernetid, øker. Men siden bydeler og kommuner med gratis kjernetid i liten grad er sammenlignet med kommuner og bydeler uten, vet vi ikke så mye om hvordan kjernetidsbydeler skiller seg fra de øvrige. Utviklingen i kjernetidsbydelene kan også skyldes den økte satsingen på barnehageetablering og rekruttering til barnehage som har skjedd etter barnehageforliket i 2003. Kartleggingen av tilbud til tre- til femåringer som ikke går i barnehage (Bråten & Sandbæk 2014), viser da også at det ikke bare er kommuner med gratis kjernetid som driver målbevisst og systematisk rekruttering av familier som ikke har søkt om barnehageplass – dette skjer også i andre kommuner.

2.2 Mål for gratis kjernetid – mål for barnehage tilbudet

Vi skal nå konsentrere oppmerksomheten om målene som er etablert for gratis kjernetid-ordningen, slik disse er nedfelt i sentrale politiske styringsdokumenter, kontra målene for barnehage tilbudet slik disse er nedfelt i barnehagelov, rammeplan og andre politiske styringsdokumenter. Målene for gratis kjernetid skal ivaretas innenfor rammene av barnehagevirksomheten lokalt. Derfor er et viktig spørsmål om målene for gratis kjernetid er de samme som for barnehagevirksomheten, altså om det er samsvar eller diskrepans.

Mål for gratis kjernetid

Da forsøk med «gratis korttidstilbud i barnehage» ble igangsatt i 1998, var det, som vi har sett i kapittel 2.1, som et ledd i stortingsmeldingen *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Gratis korttidstilbud var ett av flere tiltak som skulle bidra til integrering gjennom norskopplæring og økt kontakt mellom familier på tvers av minoritets- og majoritetsskillet. Tiltaket skulle bidra både ved at redusert pris for et fulltidstilbud eller et gratis korttidstilbud var antatt å senke terskelen inn i barnehagen, og ved at det ble satset på språkopplæring i norsk både for barn i barnehagen og for foreldre – særlig mødre. Forsøket ble satt inn i bydeler med høy andel med innvandrerbakgrunn og med levekårsproblemer. Det skulle altså bidra ikke bare integrerende, men også sosialt utjevne, og i Oslo indre øst var dette to sider av samme sak. Målene for gratis kjernetid var altså fra starten av å løfte en særskilt gruppe: barn med innvandrerbakgrunn i områder hvor det var identifisert flere typer levekårsproblemer. Antakelsen var at de gratis timene ville bidra til at familier som ellers ikke ville prioritert barnehage, likevel ville velge dette for sine barn. Til tross for dette var altså innretningen på tiltaket universell fra starten av – i den forstand at det skulle gjelde alle familier innenfor bydelen uavhengig av om de hadde innvandrerbakgrunn, og av hva de tjente. I stortingsmeldingen der tiltaket ble lansert, ble denne universelle innretningen understreket, men i liten grad begrunnet eller diskutert. Da gratis kjernetid ble relansert som et forsøk i Stoltenberg II-regjeringens endringer til statsbudsjettet for 2006 og i de påfølgende budsjettene handlingsplaner for integrering, var målformuleringene for tiltaket konkretisert. Nå inngikk gratis kjernetid i en innsats som skulle bidra til «at alle barn som er født og oppvokst i Norge, bør kunne snakke norsk før de starter på skolen». ³³ Gratis kjernetid var ett av flere tiltak som skulle bidra til dette, øvrige tiltak var Språkløftet som skulle styrke førskolebarn og skolelever som slet med språket, språkstimuleringsmidler som skulle styrke språkarbeidet overfor førskolebarn i og utenfor barnehage, og språktester på helsestasjonene som skulle kartlegge barns språkkunnskaper. Det ble også vektlagt at helsesøstre rettet til familier til å bruke barnehage og andre språktilbud for barn i førskolealder. Gratis kjernetid skulle, som enkelttiltak, bidra til å øke deltakelsen i barnehage, forberede barna på skolestart, bidra til sosialisering og bedre norskkunnskaper blant minoritetsspråklige barn, styrke de barnehageansattes kompetanse i flerkulturell pedagogikk og språkstimulering, og bidra til at informasjonen til foreldre og kontakten mellom foreldre og barnehage ble bedre. Samlet var ambisjonen altså at denne satsingen skulle medvirke til at barn født og oppvokst i Norge kunne snakke norsk før skolestart.

De aller fleste av tiltakene berørte barnehagene. Selv om tilskuddene til språktiltak for minoritetsspråklige også kunne nyttes til alternativer utenfor barnehage, har evalueringer vist at det aller meste går til tiltak i barnehage (Rambøll 2014; Rambøll

³³ «Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering» Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007, s. 7.

2006). Og gitt at pris kunne være en årsak til at foreldre ikke valgte barnehage, skulle gratis kjernetid bidra til at dette ikke utgjorde en grunn til å ikke ville velge det for sitt barn. Spørsmålet som er diskutert i flere offentlig utredninger, er hvor omfattende et gratis tilbud rettet mot førskolebarn bør være, og om barnehage – gitt alt man vet om betydningen av tidlig satsing på innlæring av andrespråk – fortsatt bør være et frivillig tilbud. Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10) mente det er uheldig at gratisprinsippet i utdanningssektoren ikke gjelder for barnehage, siden barnehage i økende grad er første trinn i utdanningskjeden. De viste til at OECD flere ganger har påpekt at Norges praksis med brukerbetaling i barnehage ikke er optimalt med hensyn til fordeling – noe som blant annet fører til, påviste utvalget, at det er barn av foreldre med lav inntekt og utdanning som bruker barnehage minst. Utvalget diskuterte både å utvide gratis kjernetid til flere årskull, å gjøre tiltaket gjeldende for hele landet og å gjøre kjernetiden obligatorisk for femåringer. Utvalget anbefalte å innføre en universell rett til gratis kjernetid i barnehage, på 20 timer per uke, og mente det ville være naturlig å starte med å gjøre dette gjeldende for de eldste førskolebarna, altså tre- til femåringene. Tiltaket burde så evalueres før det eventuelt ble utvidet til å omfatte alle barna mellom ett og fem år. Utvalget argumenterte også for å gjøre bruk av kjernetiden i barnehage obligatorisk for femåringer for å sikre at alle barn får et tilbud i førskolealder. Det som talte mot å innføre et slikt obligatorisk førskoletilbud, var, mente utvalget, for det første at dette innebærer å gripe inn i selvråderetten til foreldre, for det andre at kvaliteten varierer barnehagene imellom. Når det gjaldt foreldres rett til selv å bestemme, mente utvalget det ikke var åpenbart at foreldre skulle ha rett til å nekte sine barn opplæring i barnehagen. Mens når det gjaldt barnehagens kvalitet, mente utvalget at igangsetting av et obligatorisk tilbud burde vente til man fikk på plass et godt pedagogisk tilbud i alle barnehager, med kompetent personale på plass over alt. Fordelingsutvalget vektla lavinntektsfamiliens muligheter til å benytte barnehetilbudet. De mente likevel at tiltaket gratis kjernetid burde være universelt og ikke kun rettet mot de mest utsatte gruppene, dette fordi det å inkludere alle i ordningen ville være den sikreste måten å nå fram til alle på, også til de utsatte gruppene. Fordelingsutvalget påpekte dessuten at: «Ved en inntektsprøving vil foreldre kunne oppleve at fordelen ved gratis barnehage forsvinner dersom de øker inntekten og dermed krysser en gitt inntektsgrense. Slik inntektsprøving kan gi svært høye marginale skattesatser, og dette påvirker insentivene til å arbeide negativt, særlig for kvinner» (NOU 2009: 10, s. 288). Fordelingsutvalget anslo totalkostnaden for gratis kjernetid for alle barn fra ett til fem år til i underkant av seks milliarder kroner, et anslag som kun inkluderte utbygging og drift av det nødvendige antallet barnehager samt redusert foreldrebetaling. Kvalitetsheving i barnehagen inngikk ikke i anslaget. Østbergutvalget, som utredet opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne (NOU 2010: 7), foreslo også å innføre gratis barnehage 20 timer ukentlig for alle barn i barnehage. Mens Brennautvalget (NOU 2010: 8), som utredet tilbud til barn i førskolealder, foreslo å innføre 20 timer gratis ukentlig barnehage for alle tre- til

femåringer. Brennaudvalget understreket at dette gratis barnehagetilbudet måtte gis innenfor rammen av det ordinære barnehagetilbudet – ikke segregert som særskilte tiltak – men at åpne barnehager, der barn er sammen med sine foreldre noen timer per dag, kunne fungere som en god introduksjon og rekrutteringsarena for det ordinære barnehagetilbudet. Brochmannutvalget (NOU 2011: 7), som utredet migrasjon i et velferdsstatsperspektiv, diskuterte også gratis kjernetid og mente at gratis kjernetid var et godt tiltak for barn med språklig minoritetsbakgrunn som burde opprettholdes og eventuelt utvides til å også gjelde barn i yngre aldersgrupper i flere innvandrertette regioner og bydeler enn de som da (i 2011) var omfattet av tilbudet. Dette utvalget mente tiltaket burde kombineres med aktiviseringstiltak for å få foreldrene til barna ut i utdanning og arbeid.

Gratis kjernetid er med andre ord et tiltak som flere offentlige utvalg har forholdt seg til, diskutert og foreslått utvidet på ulike måter. Gratis kjernetid er på tvers av utvalgsrapportene pekt på som et utdanningsfremmende, sosialt utjevne, integrerende og aktivitetsfremmende tiltak. Forslagene til utviding av ordningen i retning av å bli landsomfattende eller gjøres gjeldende for flere årskull og med obligatorisk kjernetid for femåringer, er imidlertid ikke tatt videre av politiske myndigheter.

I den siste stortingsmeldingen som behandler barnehager spesifikt, framlagt av Stoltenberg II-regjeringen våren 2013,³⁴ argumenteres det verken for at barnehager skal være obligatoriske, eller for at gratistilbudet skal utvides og på kort eller lengre sikt gjøres gjeldende for hele landet. Det legges til grunn at foreldre kan ha flere grunner til å ikke ville velge barnehage for sitt barn, og at høy pris kan være en slik årsak. Redusert pris beskrives derfor som ett av flere virkemidler for å få flere foreldre til å velge barnehage. Hovedvirkemidler i prispolitikken for barnehager beskrives imidlertid som å være maksimalpris, søskenmoderasjon og de muligheter kommunene har til å redusere prisen ytterligere når foreldre har liten betalingsevne. Gratis kjernetid nevnes ikke som et prisregulerende virkemiddel på familienivå. Gratis kjernetid skal, argumenteres det, videreføres, men da først og fremst som del av områdesatsinger³⁵, slik tilfellet i realiteten har vært fra de første forsøkene ble iverksatt i 1998. Her er vi antakelig også framme ved en årsak til at Stoltenberg II-regjeringen fastholdt den universelle innretningen på bydelsnivå, da nye forsøk med gratis kjernetid ble igangsatt i 2006. Områdesatsinger er rettet inn mot å styrke levekårene til befolkningen i deler av de store byene der det er påvist dårligere vilkår enn i resten av disse byene. Slik betraktet er gratis kjernetid *ikke* et universelt tiltak, det er rettet inn mot befolkningen i vanskeligstilte geografiske storbyområder som ett av flere tiltak som skal bidra til å utjevne forskjeller og løfte bydeler eller deler av bydeler. Bedrestilte familier bosatt i et vanskeligstilt område omfattes av dette løftet, noe som også kan være et argument for å få dem til å bli boende,

³⁴ Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage*.

³⁵ Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage*, s. 34.

alternativt flytte dit – siden de her tilbys noe de ikke har tilgang til andre steder. Områdesatsinger er utjevnings- og fordelingspolitikk på stedsnivå, *ikke* på familie- eller individnivå. Når gratis kjernetid defineres som et virkemiddel i områdesatsinger, defineres det som et tiltak ment å skulle styrke integrering og levekår på bydelsnivå. På familie- og individnivå er det, som påpekt, satt inn andre prisutjevnerende virkemidler, som makspris, søskenmoderasjon og muligheten kommunene har til å subsidiere tilbud ytterligere til dem som har aller minst. Åpningen Solberg-regjeringen nå har gitt for å inntektsgradere gratis kjernetid, omdefinerer tiltaket fra å skulle være utjevnerende på områdenivå til å – i likhet med makspris, søskenmoderasjon og individuelt tilpasset pris – kunne bli utjevnerende på familie- og individnivå.

Mål for barnehagen

I løpet av de tre tiårene hvor det er gjennomført forsøk med gratis kjernetid, er det skjedd endringer i rammene for forsøkene. Dette er skjedd gjennom både kvalitative og kvantitative endringer i barnehagetilbudet.

La oss kort rekapitulere historien bak dagens barnehagetilbud. Barnehager er et relativt nytt tilskudd til velferdsstaten og utdanningssystemet og har – i likhet med foreldrepermisjonsordning, skolefritidsordning og arbeidstakeres rett til å være hjemme med syke barn – nær sammenheng med målet om likestilling mellom kjønnene slik dette fra 1970-tallet av ble formulert av partier på venstre- og høyresiden.

Velferdsstaten var gjennom etterkrigstiden og fram til siste halvdel av 1960-tallet bygget på en kjønnert arbeidsdeling, på en husmor- og forsørgermodell. I overgangen mellom 1960- og 70-tallet ble dette utfordret av en modell der frihet og frigjøring ble forstått som synonymt med økonomisk selvstendighet for kvinner. Styretet grunnutdanning og Statens lånekasse for utdanning ga i økende grad menn og kvinner – fra alle sosiale lag – adgang til utdanning. Kvinners forventninger til livet endret seg (Danielsen 2013). Og det ble gjennom 1970- og 1980-tallet et noe nær tverrpolitisk mål å endre den kjønnede arbeidsdelingen både i familien og i yrkeslivet. Norsk likestillingspolitikk har siden 1970-tallet særlig vært konsentrert om familielivet og hvordan det der kan legges til rette for at både kvinner og menn kan kombinere omsorg og lønnsarbeid (NOU 2012:15). Et sentralt krav for 1970-tallets kvinnebevegelse var «Daghjem for alle barn», det vil si et omsorgstilbud på dagtid som gjorde det mulig også for mor å være aktiv i yrkeslivet. Og i 1975 vedtok Stortinget *lov om barnehager*.³⁶ Loven ble først i 1996 fulgt av en forskrift, i form av rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Barnehagene hadde inntil dette vært en relativt lite regulert sektor, som i stor grad skulle oppfylle en omsorgs- og tilsynsrolle som et supplement til hjemmet (Nordin-Hultman 2004; Seland 2009). Nå fikk barnehagene et politisk vedtatt forpliktende

³⁶ St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*.

samfunnsmandat. Rammeplanen fra 1996 bygget på sosialpedagogiske prinsipper. Barnehagen skulle være både omsorgs- og læringsarena, og læringen var knyttet til det sosiale. Barna skulle gjennom erfaringer og opplevelser i barnehagen lære seg normer og regler for lek og samhandling (Seland 2011). Førskolelærere og andre fagpersoner knyttet til faget satte sitt preg på rammeplanens innhold. Den var i større grad definert innenfra barnehagene og den tradisjonen som hadde utviklet seg der gjennom to tiår, enn den var definert utenfra som et resultat av bred offentlig debatt (Østrem mfl. 2009).

Barnehageloven ble endret i 2005, og rammeplanen revidert i 2006. Gjeldende *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* stammer altså, med noen mindre endringer som en følge av ny formålsparagraf for barnehagene gjort gjeldende fra 2010, fra 2006. Diskusjonen om hva barn skal lære og oppleve i barnehagen, var i forkant av at gjeldende plan ble vedtatt, bredere, og innretningen i planen er noe endret. En slik endring er at barns rett til medvirkning nå er nedfelt både i lovverk og i rammeplan. Helheten i det pedagogiske opplegget er som i den forrige rammeplanen basert på et «særtrekk» ved norske barnehager, nemlig at omsorg, danning, lek og læring skal gå hånd i hånd. Det er ikke et spørsmål om hvorvidt barnehagen skal tilby omsorg og lek her og nå eller legge grunnlaget for framtidig skolegang. Den skal gjøre begge deler.³⁷ Samtidig har den nye rammeplanen mer oppmerksomhet om læring enn den første rammeplanen for barnehagene hadde. Innretningen med etablering av sju ulike fagområder kan for eksempel gi assosiasjoner til skolens læreplan (Østrem mfl. 2009). Barnehagen beskrives da også, fra politiske myndigheters side, i økende grad som første steg i et livslangt læringsløp og som et fundament for skolen – slik sett kan det sies å ha skjedd en dreining fra det sosialpedagogiske i retning av det skolepedagogiske (Seland 2011, s. 20), noe som også er markert ved at ansvaret for barnehagene fra 2006 ble flyttet fra det daværende Barne- og likestillingsdepartementet til Kunnskapsdepartementet. Der arbeides det med nye revideringer av rammeplanen, som er bebudet i 2016. En arbeidsgruppe har så langt utarbeidet en rekke forslag til endringer.³⁸

Økt oppmerksomhet om barnehagens kvalitative innhold går parallelt med de kvantitative endringene i barnehagesektoren. Dette kan illustreres ved følgende tall: I 1975 gikk knapt ett av ti førskolebarn i barnehage, nå går ni av ti barn i alderen ett til fem år i barnehage.³⁹ Dette er en utvikling som har skutt fart særlig etter at partier på Stortinget i 2003 inngikk et bredt barnehageforlik, etterfulgt av ti år med omfattende satsing på barnehager. Hovedmålene i forliket var lavere foreldrebetaling, utbygging av

³⁷ Se for eksempel St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*, s. 13.

³⁸ <http://www.udir.no/Barnehage/Rammeplan/revidering-av-rammeplan/> (Lesedato: 13. september 2014).

³⁹ Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage*, s. 10.

flere barnehager og bedre kvalitet.⁴⁰ Fra 2009 har foreldre hatt rett til barnehageplass fra barnet er ett år, forutsatt at det er født innen utgangen av august året før. Det er også innført maksimalpris for en barnehageplass, fastsatt i forskrift. Fra 1. januar 2014 er dette 2405 kroner pr. måned. Forskrift til barnehageloven om foreldrebetaling fastsetter også at det skal være søskenmoderasjon og at kommunene skal ha ordninger som kan tilby barnefamilier med lav betalingsevne reduksjon eller fritak for foreldrebetaling.⁴¹ I 2011 ble de statlige tilskuddene til barnehager innlemmet i kommunenes rammetilskudd, og kommunene har som barnehagemyndighet fått større ansvar for barnehagene. Det har gjennom de siste ti årene blitt etablert svært mange nye barnehager, noe som har skjedd ved at kommunene har bygget barnehager, men også ved hjelp av private utbyggere. Barnehager skiller seg slik sett både fra resten av utdanningssystemet og fra andre kjerneområder innenfor velferdsstaten ved at innslaget av private tilbud er svært mye høyere. Om lag halvparten av førskolebarn i barnehage er i en privat barnehage.⁴² De private barnehagene må følge lov og rammeplan, men står for øvrig fritt til å organisere barnehagevirksomheten slik de selv mener det er best. Kommunene har tilsynsmyndighet med alle barnehager, men beslutningsmyndighet kun for de barnehagene kommunen selv eier.

Rammeplanens mål for språkarbeid i barnehagen

Det er, som tidligere vist, svært konkrete mål for hva gratis kjernetid sammen med en del andre språktiltak skal bidra til. Barn som er født og oppvokst i Norge, skal beherske norsk ved skolestart. Er dette et mål som gjenspeiles i barnehagelov og rammeplan? Barnehageloven fastsetter, helt generelt, at barnehagen i samarbeid med og forståelse med hjemmet skal ivareta barnas behov for «omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling».⁴³ Språk nevnes ett sted i barnehageloven, og da i sammenheng med sosial, etnisk og kulturell bakgrunn: «Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur.»⁴⁴ Denne understrekningen av at kulturelt mangfold skal hensynstas, følges opp i rammeplanen gjennom en understreking av at barna skal støttes ut fra egne kulturelle og individuelle forutsetninger.⁴⁵ Det slås også fast at opplæring til tro er hjemmets ansvar, at det enkelte barn og foreldres integritet

⁴⁰ Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage*, s. 7–8.

⁴¹ <http://www.udir.no/Barnehage/Regelverk/Foreldrebetaling/> (Lesedato 13. september 2014).

⁴² Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage*, s. 15.

⁴³ Lov om barnehager (barnehageloven) § 1 «Formål».

⁴⁴ Lov om barnehager § 2 «Barnehagens innhold».

⁴⁵ Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, s. 8.

skal ivaretas og at det skal være mulig for barn, foreldre og ansatte med ulik religion- og livssynstilhørighet å slutte seg til verdigrunnlaget⁴⁶, dette innenfor en barnehagelov der det kristne og humanistiske nevnes særskilt. Hva så med språk? Ett av fagområdene i rammeplanen er kommunikasjon, språk og tekst. Rammeplanen inneholder i tillegg et eget punkt om språklig kompetanse. Her innledes det med at småbarnsalderen er den grunnleggende perioden for utvikling av språk. Videre at et godt utviklet morsmål er en grunnleggende forutsetning for den videre språklige utviklingen, også når det gjelder skriftspråk og leseforståelse.

«Barnehagen må sørge for at alle barn får varierte og positive erfaringer med å bruke språket som kommunikasjonsmiddel, som redskap for tenkning og som uttrykk for tanker og følelser. Alle barn må få et rikt og variert språkmiljø i barnehagen. Noen barn har sen språkutvikling eller andre språkproblemer. De må få tidlig og god hjelp.»⁴⁷

Om barn som har et annet morsmål enn norsk, står det eksplisitt:

«En rekke barn har et annet morsmål enn norsk og lærer norsk som andrespråk i barnehagen. Det er viktig at barna blir forstått og får mulighet til å uttrykke seg. Barnehagen må støtte at barn bruker sitt morsmål og samtidig arbeide aktivt med å fremme barnas norskspråklige kompetanse.»⁴⁸

Deretter påpekes det at personalet er viktig som «språklige forbilder», og det vises til varierte aktiviteter – som samtaler og høytlesing – slik dette er beskrevet under fagområdet kommunikasjon, språk og tekst.⁴⁹ I omtalen av fagområdet språk, kommunikasjon og tekst sies det om to- og flerspråklige barn at disse skal oppmuntres til å være «språklig aktive», og at de skal hjelpes til å «få erfaringer som bygger opp deres begrepsforståelse og ordforråd på norsk»⁵⁰.

Rammeplanen legger, som vi har sett, vekt på språk. Hva som er målet for dem som har et annet morsmål enn norsk, nevnes særlig. Barnehagen skal «fremme» denne gruppen barns «norskspråklige kompetanse». De skal gis erfaringer som bidrar til å øke begrepsforståelse og ordforråd. Dette er ambisjoner formulert i et mer prosessorientert og mindre resultatorientert språk enn de overordnede målformuleringene for tiltakene der gratis kjernetid inngår, der det eksplisitt slås fast at de som er født og oppvokst i Norge, skal lære norsk før skolestart.

⁴⁶ Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, s. 12.

⁴⁷ Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, s. 35.

⁴⁸ Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, s. 35.

⁴⁹ Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, s. 35.

⁵⁰ Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, s. 41.

De noe ulike tilnærmingene kan forstås som er resultat av den kontekst de inngår i, mens formuleringene om å lære norsk før skolestart er hentet fra et politisk styringsdokument, er formuleringene om å lære begreper, øke ordforråd og heve norskspråklig kompetanse, hentet fra dokumentet som gir barnehagene felles føringer for hvordan de skal arbeide. Dette er formuleringer bygget på barnehagens pedagogiske tradisjoner, herunder også tradisjoner for hvordan kvalitet fastsettes. Et særtrekk ved barnehagens pedagogikk er vektleggingen av samhandlingen mellom de ansatte i barnehagen og barna. Kvalitet i barnehagen diskuteres derfor gjerne som et spørsmål om kvalitet i relasjoner, i møtene mellom mennesker, og da særlig forholdet mellom ansatte og barn. De ansatte skal gjennom sin væremåte skape rom for barns trivsel og samhandling, for anerkjennelse, respekt (jf. Pape [2002] 2008) – men også for læring. Dette oppsummeres gjerne som *prosesskvalitet*, en tilnærming til kvalitet som også er dominerende i måten den siste stortingsmeldingen om barnehager behandler barnehagers arbeid med språk, her beskrives «å støtte barns utvikling av språk» som en av barnehagens kjerneoppgaver. Målet formuleres som at «alle barn i barnehage skal oppleve et rikt språkmiljø som gir god støtte til utviklingen av språk og kommunikasjonsevne i vid forstand».⁵¹ Målet om å lære norsk før skolestart tydeliggjør til sammenligning det resultatet man prøver å oppnå, og en slik tilnærming til kvalitet beskrives gjerne som *resultatkvalitet*. Dette er en tilnærming til kvalitet i språkarbeidet for minoritetsspråklige som altså finnes i integreringspolitiske styringsdokumenter, som handlingsplanene for integrering regjeringen Stoltenberg II gjennom flere år utarbeidet som vedlegg til statsbudsjettene (se kapittel 2.1). Tilsvarende kvalitetsmål gjenfinnes ikke i de barnehagepolitiske styringsdokumentene. De gjentas heller ikke i Stoltenberg II-regjeringens siste stortingsmelding om integreringspolitikk fra høsten 2012. Her er det formuleringene om at barnehagen skal «arbeide aktivt med å fremme barnas norskspråklige kompetanse», som benyttes.⁵² Om gratis kjernetid heter det i denne stortingsmeldingen: «Formålet med forsøket er å forberede barn på skolestart, å bidra til sosialisering og å bedre norskkunnskapene til minoritetsspråklige barn.»⁵³ Formuleringer om å lære norsk før skolestart gjentas og løftes imidlertid fram i Oslo kommunes politiske styringsdokumenter for barnehagesektoren. Vi skal derfor også kort se hva Oslo kommune, den konteksten forsøk med gratis kjernetid i hovedsak foregår innenfor, sier om mål for barnehagevirksomhet.

⁵¹ Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage*, s. 80.

⁵² Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk*, s. 48.

⁵³ Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk*, s. 53.

Oslo-barnehagen

I 2012 la byrådet i Oslo kommune fram en melding for bystyret om oslobarnehagen: *Økt kvalitet og styrket læringsarena*.⁵⁴ At alle barn skal kunne norsk før skolestart, løftes her fram som et hovedmål med barnehagevirksomheten: «Byrådet har som mål at skal være høy kvalitet og likeverdig tilbud i Oslos barnehager, og at alle barn skal kunne norsk før skolestart.»⁵⁵ Tiltakene som ble satt inn i 2013 for å nå målet om norsk før skolestart, er blant annet en språkpakke til barnehagene, sju millioner kroner til språkkartlegging, til språktiltak for barn som trenger ekstra oppfølging, og til styrking av barnehageansattes kompetanse. Denne «pakken» inngår som ett av flere tiltak for å styrke kvaliteten og styrke barnehagen som læringsarena på en måte som gjør at oslobarnehagene blir «landets beste». Strategien for å få til dette er bygget på at det skal være helhetlig kvalitetsstyring, at det skal tas i bruk både insentiver og standarder, samt at det skal være åpenhet om resultater.

Det er utarbeidet flere såkalte oslostandarder, det vil si minstestandarder som skal følges opp i alle barnehager. Kommunale barnehager er pålagt å følge opp slike kommunale vedtak, private barnehager (mer enn halvparten av Oslos barnehager er private) behøver ikke følge disse minstestandardene, men de kan velge å gjøre det. Oslostandarder finnes både for brukerundersøkelser for foreldre, for samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole – det vil si hva som skal skje i overgangen mellom barnehage og skole – for utforming av barnehagens årsplan, for godt språkmiljø i barnehagen, og det er utviklet et sett med måltall og indikatorer for kvalitet i barnehagen. Det er også laget en standard for systematisk oppfølging av barns språkferdigheter – herunder bruk av språkkartlegginger av barn fra to års alder, utarbeiding av foreldreinformasjon om språkarbeid i barnehagen og konkrete råd til foreldre (på ni språk). Og det er påbegynt en flerårig satsing på etterutdanning av 4000 ansatte i kommunale og ikke-kommunale oslobarnehager i språkutvikling, språkarbeid og språkkartlegging (TRAS). Denne etterutdanningssatsingen gjennomføres fra januar 2014 til mars 2016 og omfatter pedagogiske ledere, barnehagenes ledere og ressurspersoner i bydelene. Assistenter og barne- og ungdomsarbeidere skal nyte godt av satsingen ved at de tre gruppene som omfattes, bringer kunnskapen videre ut blant de øvrige ansatte i barnehagene.

Gratis kjernetid nevnes i meldingen til bystyret om oslobarnehagene, under «andre tiltak» for å styrke norskerferdigheter før skolestart. Her presiseres det at man for å sikre at barn får mest mulig utbytte av tiltaket, vil stille krav til bydelene om oppfølging av fravær.

De konkrete målene og tiltakene som skal bidra til økt barnehagedeltakelse og til å styrke språkarbeidet i barnehagene, er satt med bakgrunn i at det ved skolestart i 2011 var 70 prosent av de minoritetsspråklige barna som begynte i Oslo-skolen som

⁵⁴ Bystyremelding nr. 1/2012.

⁵⁵ Bystyremelding nr. 1/2012, s. 3.

hadde norskerferdigheter som gjorde at de *ikke* kunne følge ordinær opplæring. Dette til tross for at 75 prosent av minoritetsspråklige elever i grunnskolen i Oslo er født og oppvokst i Norge, og at 70 prosent av dem har gått i barnehage.⁵⁶

Oslobarnehagen, som er den lokale og konkrete rammen for forsøkene med gratis kjernetid som evalueres i denne rapporten, har, som vi har sett, tilsvarende resultatorienterte målformuleringer for barnehagevirksomheten som de som ble brukt for gratis kjernetid da forsøkene ble innledet i 2006. I oslobarnehagen satses det fra kommunens side også både på minstestandarder som skal bidra til at det arbeides på samme måte på tvers av barnehager (i alle fall i de kommunale), på kompetanseheving blant de ansatte, på kartlegging av språkkunnskaper til barn i barnehagen, og på språktiltak i barnehagen. Samtidig synliggjør tallene for skolestartere i 2011 store utfordringer knyttet til minoritetsspråkliges norskerferdigheter. I denne konteksten av store utfordringer, men også betydelig innsats, virker tiltaket gratis kjernetid i enkelte bydeler i Oslo.

2.3 Oppsummert: mål, forsøk, evalueringer

Gratis kjernetid er et velutprøvd virkemiddel. Tabell 2.1. oppsummerer forsøkene som er gjort gjennom tre tiår.

Tabell 2.1. Forsøk med gratis kjernetid

Tidsperiode	Bydel/kommune	Årskull
1998-2001	Gamle Oslo (Oslo)	5-åringer
2001-2004	Gamle Oslo	4-5-åringer
1998-1999	Grünerløkka	5-åringer
1999	Sagene	5-åringer
2006-d.d.	Stovner	4-5-åringer
2007-d.d.	Bjerke, Alna, Grorud, Søndre Nordstrand	4-5-åringer
2010	Gamle Oslo	3-åringer
2011	Gamle Oslo	4-åringer
2012-2014	Gamle Oslo	5-åringer
2014-d.d.	Gamle Oslo	Inntektsgradert, 3-5-åringer
2010	Fjell og deler av Strømsø i Drammen	3-åringer
2011-2014	Fjell og deler av Strømsø i Drammen	3-, 4- og 5-åringer
2014-d.d.	Drammen	Inntektsgradert, 1-5-åringer i hele byen
2011-d.d.	Tre skolekretser i bydel Årstad i Bergen	4- og 5-åringer
2014-d.d.	Bergen, Bydel Årstad	Inntektsgradert, 2-5-åringer

⁵⁶ Bystyremelding nr. 1/2012, s. 13.

Målene med gratis kjernetid har fra starten av vært å bidra til integrering ved å forberede førskolebarn språklig og sosialt på skolestart. Det har variert hvor resultatorientert målformuleringene har vært – men de ble ved oppstarten av nye forsøk i Stovner i 2006 og resten av Groruddalen samt Søndre Nordstrand i 2007 formulert som at barn skulle kunne snakke norsk når de startet på skolen. Myndighetenes fremste virkemiddel har vært å øke deltakelsen i barnehage, noe som er søkt oppnådd ved at det lokalt er drevet systematisk oppfølging og rekruttering ovenfor familier som i utgangspunktet ikke har valgt barnehage for sitt barn, og ved å redusere prisen. Dette er virkemidler som har skullet senke terskelen inn i barnehage. Prisvirkemidlet har gjennom kjernetidsordningen og andre prosjektsatsinger vært supplert av språktiltak i barnehagen og andre språktilbud for førskolebarn samt økt innsats overfor foreldre med minoritetsbakgrunn. Samarbeidet mellom barnehage og foreldre skulle styrkes, og foreldre gis tilbud om kurs i foreldrerollen og i norsk språk.

Forsøkene med gratis kjernetid som evalueres i denne rapporten, foregår i bydeler i Oslo kommune, i en kontekst hvor det på kommunenivå er nedfelt som et mål for barnehagevirksomheten at barn skal kunne snakke norsk når de starter på skolen. Det er også, i Oslo, satt inn tiltak for å styrke språktilbudet i barnehagene – blant annet gjennom et program for å heve kompetansen til de barnehageansatte, og det er etablert standarder som skal bidra til å minske kvalitetsforskjeller fra en barnehage til den neste. Dette er standarder de kommunale barnehagene *skal* følge, og som de private oppfordres til å følge. Tiltakene er foranlediget av undersøkelser som viser at en stor andel minoritetsspråklige barn i Oslo, selv om de er født i Norge og har gått i barnehage her, ikke har norskkunnskaper som gjør at de kan følge vanlig undervisning i skolen fra skolestart.

Gratis kjernetid har, fram til 2014, til tross for at målene er rettet inn mot å styrke det skoleforberedende arbeidet overfor minoritetsspråklige spesielt, vært et tiltak som har omfattet alle familier innenfor utvalgte geografiske områder. Dette må forstås med bakgrunn i at gratis kjernetid helt fra 1998 har inngått som del av geografiske områdesatsinger, der målet har vært å løfte levekårene innenfor bydeler med levekårsutfordringer. Slik forstått har gratis kjernetid ikke vært et universelt tiltak, men et tiltak innrettet mot å utjevne levekår på områdenivå. Også andre virkemidler for å redusere oppholdsbetalingen i barnehage er satt inn i perioden hvor forsøk med gratis kjernetid er gjennomført. Det er gjennom forskrift til barnehageloven fastsatt at det skal være makspris, søskenmoderasjon og at kommunene skal ha ordninger for å tilby gratis eller svært rimelige tilbud til familier med liten betalingsevne. Mange kommuner har også inntektsgraderte satser. Dette er tiltak som tar sikte på å utjevne priser for oppholdsbetaling i barnehage på familienivå. Fra i høst (2014) gjennomføres det også forsøk med inntektsgradering av gratis kjernetid, noe som bidrar til å omdefinere ordningen fra å skulle være et sosialt utjevnende tiltak på områdenivå til å skulle være et utjevnende tiltak på familienivå.

Flere offentlig oppnevnte utvalg har utredet og diskutert utvidelser av gratis kjernetid-ordningen. Det er både foreslått å utvide tiltaket til å omfatte flere årskull (tre til fem år), å gjøre tiltaket landsomfattende, å gjøre kjernetid i barnehage obligatorisk for femåringer og å knytte aktivitetskrav til foreldre som en betingelse for å gi gratis kjernetid til familiens barn. Forslagene er framsatt av utvalg med ulike mandater – og hensikten med å utvide tiltaket har både vært sosial utjevning, integrering og å styrke norske barns grunnutdanning. Forslagene om å utvide tiltaket radikalt har ikke blitt fulgt opp av politiske myndigheter. Men fra august 2014 gjøres det altså forsøk med inntektsgradert tilgang til gratis kjernetid og med å knytte aktivitetsplikt til tiltaket.

Evalueringer som er gjort av forsøkene, har vært av tre typer: kartlegginger av hvordan det arbeides i kommuner, bydeler og i noen grad på barnehagenivå, brukerundersøkelser blant foreldre og effektstudier der skoleresultater for elever i bydeler med og uten kjernetid er sammenlignet. *Kartlegginger* viser at tiltaket har gitt økt lokal oppmerksomhet og anledning til å drive aktivt rekrutteringsarbeid overfor familier som ikke selv søker om barnehageplass, til å gi disse et tilpasset tilbud, til å styrke språkarbeidet i barnehagene og til å gi foreldre språk- og foreldrekurs. *Brukerstudier* viser at minoritetsspråklige familier i økende grad søker om barnehageplass og ser dette som en mulighet til å styrke barna i norsk før skolestart. Gratistilbudet framheves som viktig fordi det senker terskelen inn. Samtidig viser brukerstudiene at det å ta norskkurs og andre kurs for foreldre ikke bare styres av at slike tilbud er tilgjengelige, men av hele livssituasjonen til familiene dette gjelder. *Effektstudier* viser at barn som har hatt gratis kjernetid styrker sine norskkferdigheter. Og de viser at jenter med minoritetsbakgrunn i områder med gratis kjernetid, styrker sine karakterer sammenlignet med jenter med tilsvarende bakgrunn i andre bydeler og sammenlignet med jenter med majoritetsbakgrunn i kjernetidsbydelene. Man finner ikke tilsvarende effekt blant gutter med minoritetsbakgrunn, noe som knyttes til at andre barnehagestudier har vist at gutter synes å ha mindre målbart utbytte av barnehagetilbudet enn det jenter har.

3 Bydelenes arbeid med rekruttering, korttidstilbud og foreldre

Målene for gratis kjernetid slik de i dag er formulert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, er å rekruttere flere barn til barnehage, styrke barnas språkferdigheter og sosiale kompetanse samt å styrke foreldres kunnskap og samarbeid med barnehagen. Målene søkes nådd ved å senke terskelen inn i barnehage gjennom redusert oppholdsbetaling og gjennom statlige tilskudd som skal bidra til å utvikle rekrutteringsarbeid og barnehetilbud lokalt. Arbeidet med rekruttering og barnehetilbud gjøres i bydelene i Oslo. Vi skal i dette kapitlet se hvordan dette arbeidet drives i dag, og hvordan det har utviklet seg over tid.

Følgende spørsmål besvares:

- Hvilke strategier benytter bydelene når de rekrutterer barn fra familier som i utgangspunktet ikke har søkt om barnehageplass?
- Inkluderer barnehetilbudet som gis i bydelene, korttidstilbud, og hvordan bidrar bydelene til arbeid med språk i de ordinære barnehagene?
- Hva slags informasjons- og kurstilbud til foreldre finnes det i bydelene?

Vi skal se at bydelenes rekrutteringsarbeid er preget av stor systematikk og oppfølging, og vi skal se at slik oppfølging i 2014 sammenlignet med tidligere år, sjeldnere skjer på bakgrunn av lister framkommet av samkjøring av folkeregister og barnehagens søkelister. Helsestasjonene er en nøkkelinstitusjon i rekrutteringsarbeidet og bidrar med informasjon både til foreldre og barnehageadministrasjonene. Åpne barnehager og korttidsbarnehager/avdelinger som tilbyr fire eller fem timer betalingsfri barnehage per dag, er både viktige tilbud i seg og viktige for rekruttering til det ordinære heldagstilbudet. Men antall plasser er gradvis redusert som følge av redusert behov. Foreldretreningskurs er i 2014 det dominerende tiltaket for foreldre.

Kapitlet bygger på kartlegginger fra 2009, 2012 og 2014. Gangen i kapitlet er som følger: Etter en kort redegjørelse for data, utvalg og metode gir vi en oversikt over barnehagedeltakelsen blant fire- og femåringer i tiltaksbydelene. Deretter beskriver vi bydelenes arbeid med de tre områdene rekruttering, korttidstilbud og språktiltak, samt tiltak overfor foreldre.

3.1 Data, utvalg, metode

Kartlegginger av hvordan bydelene med grunnlag i gratis kjernetid arbeider med rekruttering, barnehage tilbud og tiltak overfor foreldre, er som vi har sett i kapittel 2, gjennomført flere ganger. Det er gjennomført kartlegginger på bydelsnivå av forsøkene i Groruddalen og Søndre Nordstrand (Bogen & Reegård 2009; Ruud mfl. 2011), og som et ledd i evalueringen vi her presenterer sluttresultater fra, ble det i 2012 gjennomført en kartlegging av barnehage- og språkstimuleringstilbudet på bydelsnivå i Groruddalen og Søndre Nordstrand (Bogen & Drange 2012). Kartlegginger av bydelenes arbeid har særlig vært konsentrert om tre forhold: rekruttering, organisering av korttidstilbud og språkpedagogisk tilbud, samt foreldrearbeidet. Vi skal i det følgende sammenligne resultater fra en nylig gjennomført kartlegging av hvordan bydelene arbeider med dette i dag, med tidligere undersøkelser.

Kartleggingen fra 2014 bygger på telefonintervjuer med representanter for barnehageadministrasjonen i Stovner, Alna, Grorud, Bjerke, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo foretatt høsten 2014. Informasjonen om bydelenes tidligere arbeid er hentet fra Bogen og Drange (2012), Bogen og Reegård (2009) og Ruud mfl. (2011).

I kartleggingen fra 2014 er også Gamle Oslo inkludert blant kjernetidsbydelene. Denne bydelen hadde gratis kjernetid fra 1998 til 2004 og startet deretter opp igjen med gratis kjernetid i 2010 (jf. kap. 2). Fra høsten 2014 er gratis kjernetid-tiltaket i Gamle Oslo lagt om fra å omfatte alle femåringer til å omfatte tre- til femåringer i husholdninger med inntekt under 300 000 kroner. Tiltaket er med andre ord blitt inntektsgradert.

Bydelskartleggingen fra 2014 omfattet også en forespørsel til øvrige bydeler i Oslo om de på eget initiativ tilbyr former for gratis kjernetid. Dette viser seg kun å være tilfelle i bydel Østensjø, som har 25 korttidsplasser på 20 timer per uke for tre-, fire- og femåringer som i utgangspunktet ikke går i barnehage. Korttidsplassene er fordelt ut over alle bydelens kommunale barnehager. Ordningen har en budsjetttramme på 200 000 kroner årlig, som tas fra midler fra Oslo kommune som er øremerket språkstimulering. Forøvrig tilbyr bydel Nordstrand redusert oppholdsbetaling i én enkelt-barnehage. Denne omtales som en «introduksjonsbarnehage» og har til formål å rekruttere minoritetsspråklige barn uten barnehageplass til det ordinære tilbudet. De øvrige bydelene i Oslo har ikke kjernetidslignende tiltak.

3.2 Deltakelse i barnehage

Gratis kjernetid skal bidra til å rekruttere flere barn til et frivillig barnehage tilbud. Deltakelsen i barnehage er i perioden 2008–2013 allerede høy, særlig blant aldersgruppene

som omfattes av kjernetid. På landsbasis går 97,5 prosent av femåringene i barnehage og 96,9 prosent av fireåringene. Blant barn med minoritetspråklig bakgrunn er andelen i barnehage nesten like høy blant fire- og femåring, henholdsvis 94 og 95 prosent.⁵⁷ Tabell 3.1 viser hvordan dette ser ut i tiltaksbydelene. Vi ser at mens barnehagedeltakelsen blant barn uten innvandrerbakgrunn i kjernetidsbydelene er nokså lik deltakelsen på landsbasis, ligger deltakelsen blant barn med innvandrerbakgrunn en del under.

Tabellen beskriver barnehagedeltakelse i kjernetidsbydelene for fire- og femåring med og uten innvandrerbakgrunn og differansen mellom disse. Det er til dels store forskjeller mellom de ulike tiltaksbydelene. Blant barn uten innvandrerbakgrunn er andelen som går i barnehage, for både fire- og femåring gjennomgående høy, over 90 prosent for samtlige bydeler i begge aldersgrupper. Andelen fireåring med innvandrerbakgrunn som går i barnehage varierer mellom 50 prosent i Gamle Oslo og 72 prosent i Grorud. For femåring med innvandrerbakgrunnen varierer deltakelsen mellom 67 prosent i Gamle Oslo og 88 prosent i Grorud og Søndre Nordstrand. Differansen i deltakelse mellom majoritet og minoritet er gjennomgående mye høyere for fireåring enn for femåring, noe som vitner om at en del barn med innvandrerbakgrunn starter i barnehage det siste året før de begynner på skolen.

Tabell 3.1 Prosent fire- og femåring med og uten innvandrerbakgrunn i barnehage i tiltaksbydeler inkl. Gamle Oslo*. Kolonne 4 og 7 angir hvor mange prosentpoengs differanse det er mellom barnehagedeltakelsen til barn med og uten innvandrerbakgrunn innenfor hver aldersgruppe.

Bydel	Fireåring uten innvandrerbakgrunn	Diff. fireåring	Femåring med innvandrerbakgrunn	Femåring uten innvandrerbakgrunn	Diff. femåring
Bjerke	95 %	39	84 %	96 %	12
Grorud	95 %	22	88 %	97 %	09
Stovner	93 %	26	87 %	95 %	08
Alna	93 %	29	87 %	96 %	09
S. Nordstrand	94 %	28	88 %	96 %	08
Gamle Oslo	92 %	42	67 %	95 %	27

*Kilde: Basert på populasjonen fra SSBs befolkningsregister og Oslo kommune sitt barnehageregister. Andelen gjelder for barnekoortene født 2004–2007. Merk at Gamle Oslo kun tilbød gratis kjernetid for den siste av disse kohortene, barna født i 2007.

På den andre siden: Tar vi utgangspunkt i at barnehage er et frivillig tilbud, kan deltakelsen også blant barn med innvandrerbakgrunn betraktes som høy, all den tid et flertall også i denne gruppen går i barnehage. Man kunne tenke seg at så høy deltakelse

⁵⁷ Tall fra Statistisk sentralbyrå / Kunnskapsdepartementet.

var et tegn på at de familiene som ikke har barnehageplass til sin fire- eller femåring, virkelig ikke ønsker barnehageplass. Ulike undersøkelser har imidlertid vist at årsakene til ikke å bruke barnehage er sammensatte, og at det ikke bare handler om at foreldre ikke vil – det handler også om at enkelte familier ikke får det til av praktiske årsaker: At man ikke får søkt innen fristen, at man ikke får til å søke elektronisk, at man får barnehageplass langt unna bosted og ikke får til transporten, at man ikke prioriterer å betale for barnehagedeltakelse eller ikke har råd, at mor likevel er hjemme med mindre søsken, eller at man ikke har nok informasjon om hvor lang tid det tar å lære norsk som andrespråk (se Bråten & Sandbæk 2014; Moafi & Bjørkli 2011). Alt dette kombinert med kunnskap om den positive betydningen av barnehage for seinere skolegang, gjør at kjernetidsbydelene arbeider med rekruttering til barnehage. Dette er et arbeid målrettet mot de fire- og femåringene som ikke går i barnehage, samt i noen grad mot yngre barn.

3.3 Rekruttering

Bydelene driver et systematisk og oppsøkende rekrutteringsarbeid. Foreldre til førskolebarn som ikke går i barnehage blir fulgt opp i samtlige bydeler, enten på helsestasjon, via telefonoppringning og/eller ved hjemmebesøk. Helsestasjonene spiller en særlig viktig rolle. De informerer om barnehage og om hva tilbudet går ut på, og oppfordrer til å ta dette i bruk. Bydelene kombinerer i 2014 som i 2009 en folkeregister- og nettverksstrategi, supplert med ulike former for oppsøkende virksomhet overfor familiene (Bogen & Reegård 2009; Bogen & Drange 2012).

Folkeregisterstrategien består i at bydelene skaffer lister fra folkeregisteret over bosatte fire- og femåringer i bydelen og samkjører disse med barnehagenes egne søkelister. Slik konstrueres en oversikt over hvilke barn som ikke benytter barnehagetilbudet. Basert på denne oversikten kan så bydelene drive målrettet informasjons- og rekrutteringsarbeid overfor familier som ikke benytter barnehage. I 2014 er det bydelene Alna, Bjerke og Gamle Oslo som oppgir at de bruker folkeregisterstrategien til å kartlegge hvilke fire- og femåringer som ikke går i barnehage. Stovner, Grorud og Søndre Nordstrand brukte folkeregisteret i 2009, men gjør det ikke i 2014. Årsaken til mindre bruk synes todelt: Ettersom lister fra folkeregisteret baseres på årlige registreringer, fanger de ikke opp flyttinger inn og ut av bydelene gjennom kalenderåret. Dette problemet har tidligere vært løftet fram av bydel Stovner (Reegård & Bogen 2009, s. 33) og nevnes også av Gamle Oslo i bydelens rapportering til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2013. En annen begrunnelse finner vi i bydel Grorud, der lister fra folkeregisteret ikke lenger vurderes som nødvendige fordi antallet fire- og femåringer utenfor barnehage er sterkt redusert, og fordi andre rekrutteringsarenaer (særlig helsestasjoner) vurderes å gi tilstrekkelig oversikt.

Helsestasjonene har i hele tiltaksperioden spilt en nøkkelrolle i bydelenes rekrutteringsarbeid, og samtlige bydeler har inngått samarbeidsavtaler om at helsestasjonen skal informere og rekruttere til barnehage. Ved to- og fireårskontroller møter helsestasjonene de aller fleste familiene med barn i disse aldersgruppene, og de kartlegger barnas språkutvikling, enten ved den ene eller begge disse kontrollene (Bråten & Sandbæk 2014). Fordi så godt som alle foreldre møter til slik kontroll, har helsestasjonene en unik anledning til å samtale med foreldre om barnas språk- og norskerferdigheter. I samarbeid med bydelene oppfordrer helsestasjonene foreldre til bruk av barnehage og bidrar aktivt med rekruttering hit – det være seg det ordinære barnehagetilbudet, åpen barnehage, eller korttidsbarnehage. Det kommer fram av kartleggingen i 2014 at flere bydeler ønsker en styrking av helsestasjonenes ressurser og rolle i rekrutteringsarbeidet.

Det *nettverksbaserte* arbeidet består i å oppsøke foreldre på offentlige treffpunkter som åpen barnehage, kjøpesenter og NAV-kontor. Slike arenaer brukes til å informere foreldre om gratis korttidsstilbud og det generelle barnehagetilbudet og til å bistå med utfylling og sending av elektronisk søknad om barnehageopptak. Dette arbeidet utføres av ansatte på fagsenter eller barnehagekontor, noen ganger er disse flerspråklige. Enkelte bydeler har egne «rekrutteringsagenter» ansatt på kjernetidsmidler.

Rekrutteringsarbeidet bydel for bydel

Bydel *Alna* har høsten 2014 en deltidsansatt prosjektleder som jobber med rekruttering finansiert av tiltaksmidler. De benytter lister over bosatte fire- og femåringer i bydelen fra folkeregisteret og sammenligner disse med inntakslistene til barnehager. Slik får de fram en oversikt som viser hvilke fire- og femåringer som ikke går i barnehage. Det drives oppsøkende virksomhet overfor disse, gjennom telefon og om nødvendig med hjemmebesøk. I tillegg brukes helsestasjonene, oppslag og standvirksomhet på Furuset Senter. Korttidsbarnehager og åpne barnehager benyttes til å informere om heldagstilbud. I 2009 satset bydel Alna i hovedsak på nettverksbasert rekruttering gjennom samtalegrupper i åpen barnehage og mødretiltak, noe som da ble beskrevet som en mer selvrekrutterende strategi enn bruk av folkeregisteret (Bogen & Reegård 2009, s. 42–43). I Alna har de altså gjennom årene med gratis kjernetid kombinert en nettverks- og folkeregisterstrategi i rekrutteringsarbeidet.

I bydel *Bjerke* benyttes også en slik kombinert nettverks- og folkeregisterstrategi høsten 2014. Foreldre som ikke søker om barnehageplass, blir invitert til en samtale. Dette gjorde Bjerke i 2009 også, de understreket den gangen at helsestasjonene ofte ga mer oppdaterte oversikter over hvem som ikke gikk i barnehage, enn det man fikk til ved å bruke folkeregisteret (Bogen & Reegård 2009, s. 27).

Bydel *Grorud* oppgir høsten 2014 at de tidligere var ivrige med oppsøkende virksomhet og hjemmebesøk, men at de nå ikke lenger benytter folkeregisterlister. De beskriver helsestasjonene som sentrale i rekrutteringsarbeidet, ved at de kan fange opp barn som

ikke går i barnehage, ved fireårskontrollen. Helsestasjonene ble også i 2009 beskrevet som viktige, i tillegg til at bydelen gjennom kurstilbud til foreldre og åpen barnehage søkte å få oversikt over hvilke foreldre som ikke benyttet barnehage. Disse oversiktene ble så brukt som grunnlag for å foreta hjemmebesøk (Bogen & Reegård 2009, s. 38–39).

I bydel *Stovner* er det tilsatt en urdotalende konsulent som driver oppfølgende tiltak og rekruttering. Representanter fra bydelen er til stede på Stovner Senter – på servicetorget der – for å bistå med elektroniske søknader om barnehageplass, på NAV i ukene før opptak og ved skolens innskrivinger av nye elever hvor de har oppmerksomheten rettet mot yngre søsken. Helsestasjonene inngår også i rekrutteringsarbeidet. I Stovner benyttes ikke folkeregisterlister, bydelen prøver å få oversikt over dem som ikke bruker barnehage, gjennom andre former for oppsøkende virksomhet. I 2009 benyttet bydelen folkeregisterlister i tillegg til tiltakene som nevnes i 2014 (Bogen & Reegård 2009, s. 33–34).

I *Søndre Nordstrand* arbeider de høsten 2014 primært med rekruttering til barnehagene gjennom åpen barnehage. Åpen barnehage finnes i tilknytning til en ordinær barnehage innenfor de ulike barnehageområdene i bydelen. Åpen barnehage er et tilbud om barnehage noen timer per dag der foreldre eller andre foresatte er med barnet, det er en liten egenandel, og det kreves ingen påmelding. Bydelen rapporterer at de åpne barnehagene virker rekrutterende til det ordinære barnehagetilbudet fordi åpen barnehage er plassert ved den ordinære barnehagevirksomheten. I tillegg oppfordrer helsestasjoner foreldrene om å søke om barnehageplass. I 2009 benyttet Søndre Nordstrand en kombinasjon av folkeregisterlister, helsestasjon og informasjon/oppfølging ved skolestart, åpen barnehage og korttidstilbud (Bogen & Reegård 2009, s. 50).

I bydel *Gamle Oslo* oppgis det at helsestasjonen høsten 2014 har registrert 380 førskolebarn i aldersgruppen tre til fem år som ikke går i barnehage. Bydelens ambisjon er å gå på hjemmebesøk til samtlige av disse familiene for å få foreldre til å oppsøke opptakskontoret og gjennomføre vanlig opptaksprosedyre for barnehage. Foreldre som ikke får barnehageplass i nærheten av der de bor, tilbys bussing eller drosje til barnehager med ledige kapasitet andre steder i bydelen. Gamle Oslo har arbeidet med informasjon og oppsøkende virksomhet overfor familier uten barnehage gjennom mange år, dette ble også gjort under forsøkene fra 1998 (Nergård 2002). I 2014 har dette arbeidet fått en noe annen innretning enn tidligere, fordi det bare tilbys gratis kjernetid til husholdninger med en samlet inntekt på under 300 000 kroner. I tillegg må foreldre være i opplæring eller arbeid for å kunne få redusert oppholdsbetaling (aktivitetsplikt) (se kapittel 2). Avgrensningen gjelder Gamle Oslo, ikke øvrige kjernetidsbydeler i Oslo. I Gamle Oslos barnehageadministrasjon oppgis det høsten 2014 at kombinasjonen av innteksgradering og aktivitetsplikt endrer informasjonsarbeidet som gjøres ved hjemmebesøkene. Bydelen ønsker å rekruttere barn som ikke går i barnehage, uavhengig av foreldrenes inntekt og aktivitet, derfor brukes hjemmebesøk primært til å gi generell informasjon om barnehagetilbudet og søknadsprosedyren samt til å kartlegge

om foreldrene er i arbeid eller under utdanning eller i opplæring. Gratis kjernetid tilbys familier hvor det er grunnlag for dette. Fordi dette kun gjelder enkelte familier, fungerer ikke gratis kjernetid lenger som et generelt rekrutteringsargument.

3.4 Korttidsbarnehage og språktiltak i heldagstilbud

I kapittel 2 framgikk det at korttidstilbud var en viktig del av tiltaket gratis kjernetid i forsøkene som ble igangsatt fra 1998. Gjennom etablering av korttidsbarnehager fikk familier som i utgangspunktet ikke hadde søkt barnehageplass, et gratis barnehagetilbud 20 timer per uke. En innvending mot disse tilbudene var at det nesten utelukkende var barn med minoritetsbakgrunn som deltok i korttidstilbudene, noe som kunne gå ut over arbeidet med norsk språk (se Nergård 2002).

I 2014 finnes det fortsatt korttidstilbud i kjernetidsbydeler, men ikke så mange som før. Korttidstilbudet møter et behov i en del familier, som ikke har behov for eller ønsker et heldagstilbud. Det gir også mulighet til å satse intensivt på språkarbeid i norsk overfor en brukergruppe der behovet for dette er stort. Tabell 3.2 gir en oversikt over antall korttidsplasser og organiseringen av disse i hver bydel høsten 2014. Tidligere kartlegginger gir ikke oversikt over antall korttidsplasser per bydel, men vi kjenner på bakgrunn av 2009-rapporten antallet korttidsbarnehager i fire av bydelene og antallet plasser i Søndre Nordstrand. Dette er gjengitt i høyre kolonne i tabellen.

Tabell 3.2 Antall korttidsplasser og korttidsbarnehager 2014, antall korttidsbarnehager 2009.

Bydel	Antall korttidsplasser 2014	Antall korttidsbarnehager 2014	Korttidsbarnehager 2009
Bjerke	42	1 korttidsbarnehage à 24 plasser 1 korttidsavdeling i ordinær barnehage à 18 plasser	2
Grorud	36	2 korttidsbarnehager à 18 plasser	4
Stovner	33	1 korttidsbarnehage à 15 plasser 1 korttidsavdeling i ordinær barnehage à 18 plasser	5
Alna	54	3 korttidsbarnehager, én i hver barnehageenhet à 18 plasser	5
Søndre Nordstrand	78	7 «minigrupper» lokalisert i 7 ordinære barnehager, hvorav 6 egne grupper à 12 barn. Resterende 6 plasser integrert i heldagsgruppe	180 plasser
Gamle Oslo	24	2 korttidsbarnehager, à 18 plasser	Data ikke tilgjengelig

Bydelene har også iverksatt språktiltak innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Dette gjøres hovedsakelig på to måter: Det ansettes språkpedagoger, og det settes av prosjektmidler til språktiltak som den enkelte barnehage kan søke på. I noen bydeler er språkpedagogene tilknyttet et barnefaglig fagsenter og har alle kommunale og private barnehager i bydelen som virkefelt. Andre steder er språkpedagogene tilknyttet barnehageenheter eller barnehageområder som består av flere kommunale barnehager. Språkpedagogene lånes ut til enkeltbarnehager, der vedkommende bidrar med kursing og veiledning av ansatte, arbeider med enkeltbarn eller grupper av barn. Noen bydeler har også tilsatte migrasjonspedagoger eller tospråklige pedagoger.

I løpet av 2000-tallet har flere bydeler deltatt i ulike statlige og kommunalt finansierte språkprosjekter og tiltak, som dels har gått forutfor, dels har gått parallelt med gratis kjernetid. Mellom 2007 og 2011 deltok eksempelvis kommunale barnehager i flere tiltaksbydeler i Språkløftet, et prosjekt for god og allsidig språkutvikling i barnehager og skoler med høy andel minoritetsspråklige. Tiltak som skal bidra til språkarbeid i og utenfor barnehager, er altså finansiert gjennom flere ulike prosjekter – ikke bare gjennom gratis kjernetid-tiltaket.

Korttidsbarnehager og språktiltak bydel for bydel

Barnehagetilbudet i bydel *Alna* er organisert i tre barnehageenheter. Høsten 2014 inngår til sammen fire korttidsbarnehager i dette tilbudet, enkelte tar inn førskolebarn i alderen ett til seks år, mens andre er konsentrert om fire- og femåringene. Språkopplæring gis stor oppmerksomhet i korttidstilbudene, som hver for seg rommer fra 12 til 25 barn. Fire- og femåringer som det er søkt barnehageplass for, men som ikke har fått dette, prioriteres. Deretter rekrutteres barn fra familier som i utgangspunktet ikke har søkt om barnehageplass. Alna har også en åpen barnehage for barn i alderen null til seks år, som deler lokaler med en av korttidsbarnehagene. I 2009 hadde Alna flere korttidstilbud, i form av fire åpne barnehager som ble brukt aktivt for å rekruttere mødre til ulike kurstilbud, og fem korttidsbarnehager med plass til 72 barn. Korttidstilbudet var allerede i 2009 bygget noe ned som en følge av at flere fikk plass i heldagsbarnehage (Bogen & Reegård 2009, s. 43). Når det gjelder ekstra satsing fra bydelen på språkarbeid i heldagsbarnehager, er det høsten 2014 i alt seks språkpedagoger ansatt på fagsenteret i Alna, tre av disse er kommet til nylig og representerer en styrking av innsatsen. Språkpedagogene skal jobbe med barn med og uten barnehageplass. Barnehagene kan søke støtte til pedagogisk utviklingsarbeid som omfatter språkpedagog, dette kan være veiledning av ansatte, arbeid med barn som trenger noe ekstra, eller konkrete småprosjekter som rydding av språkkrom. Fire- og femåringer som ikke går i barnehage, gis tilbud om språktrening i åpen barnehage. Gratis kjernetid-midler har tidligere finansiert Lesefrø-prosjektet, som er et samarbeid mellom barnehagene i

bydelen og Deichmanske bibliotek. Dette har imidlertid ikke blitt noe av i 2014 fordi biblioteket ikke klarte å sette av økonomiske ressurser.

I bydel *Bjerke* er barnehagetilbudet organisert i to barnehageområder. Bydelen har høsten 2014 en korttidsbarnehage finansiert gjennom gratis kjernetid. De har også tilbud om korttidsplasser i en annen barnehage som for øvrig har et heldagstilbud. Det gis tilbud om åpen barnehage i tilknytning til Bjerke familiesenter, her er én stilling finansiert gjennom gratis kjernetid. Høsten 2012 var det til sammenligning tre korttidsbarnehager i bydelen delfinansiert av midler fra gratis kjernetid, disse korttidsstilbudene rommet i 2012 24 barn, en reduksjon fra 36 barn i korttidsstilbud i 2009. Det ble i 2012 framholdt fra bydelshold at en del foreldre kun ønsket et slik gratis korttidsstilbud, og at det var en del barn som ikke fikk plass i korttidsbarnehagene, der foreldrene ikke var interesserte i et heldagstilbud (Bogen & Reegård 2009; Bogen & Drange 2012). Innenfor det ordinære barnehagetilbudet satses det på språkpedagoger som gir veiledning og støtte til barnehagene. Bydelen deltok i perioden 2001–2005 i et samarbeidsprosjekt med Høgskolen i Oslo og etter hvert Utdanningsetaten i Oslo: *Lær meg norsk før skolestart!* Prosjektet innebar språkstimulering ved hjelp av høytlesing med bruk av bøker og konkreter (figurer som benyttes til å illustrere handlingen i fortellingene). Lesestunder med bruk av konkreter ble gjennomført i grupper i barnehager der både minoritetsspråklige og norskspråklige deltok, og der det ble lagt vekt på å få i gang samtaler om fortellingene. Det ble i tillegg utviklet et kartleggingsverktøy som skulle fange opp de språklige ferdighetene hos barna og hjelpe personalet til å se om språkstimuleringstiltakene som ble satt inn, var positive for barnet (Språkpermen) (Sandvik & Spurkland 2012). Bydel Bjerke søker fortsatt å nytte arbeidsmetoder og erfaringer fra dette prosjektet. I 2012 var de i gang med å planlegge et nytt språkstimuleringsprosjekt kalt *Lesevennprosjektet*. Her ble det lagt opp til et samarbeid mellom en barnehage, en fjerdeklasse på en skole i nærheten og et bibliotek. De store barna skulle lese for de små på sitt morsmål (Bogen & Drange 2012, s. 46–47).

I bydel *Grorud* er barnehagetilbudet organisert i tre barnehageenheter, og de har høsten 2014 tilbud om korttidsbarnehage lokalisert to ulike steder, her er det til sammen plass til 40–45 barn. Grorud har også en åpen barnehage. I 2012 var det to korttidsbarnehager, hvorav en finansiert gjennom gratis kjernetid, mens bydelen i 2009 hadde fire korttidsstilbud finansiert gjennom gratis kjernetid – såkalte mini-barnehager og to åpne barnehager (Bogen & Reegård 2009, s. 39). Tilskuddene til gratis kjernetid nyttes også til å styrke det generelle språkarbeidet i barnehagene gjennom språkpedagoger, språkkartlegginger og bemanning i tillegg til grunnbemanningen. De tospråklige assistent-stillingene bydelen har hatt, avvikles nå, og inn kommer pedagoger som har flerspråklig kompetanse. Bydel Grorud vektla, ved kartleggingen av bydelens arbeid i 2012, at språkarbeidet i bydelens barnehager var blitt mer systematisk som en følge av Språkløftet og gratis kjernetid. Hver av de tre barnehageenheterne hadde da en språkpedagog, med hovedansvar for språkutviklingsarbeid innenfor enheten. Der-

med kunne prioriteringene variere noe, det ble imidlertid fra bydelens side vektlagt at barnehagene skulle arbeide med språkstimulering i den daglige samhandlingen mellom barnehagepersonell og barn (Bogen & Drange 2012, s. 49–50).

I bydel *Stovner* er barnehagene organisert i ulike team, der en leder har ansvar for flere barnehager. Det gis et korttids barnehagetilbud gjennom Startstreken, som er åpen tre halve dager i uka i de samme lokalene som åpen barnehage – her er også helsestasjon, og en heldags ordinær barnehage ligger på samme område. Startstreken har 15 plasser for fire- og femåringer, som rekrutteres gjennom året. I september i 2014 var det ennå ingen barn der. Tilbudet er gratis og finansiert gjennom gratis kjernetid. Det er også en korttidsavdeling i en annen barnehage, samt at det inntil høsten 2014 var et korttidstilbud i en ordinær barnehage, som nå er avviklet. Bydel Stovner ga også i 2009 et tilbud gjennom åpen barnehage og Startstreken samt at de den gangen i tillegg hadde fire ulike korttidstilbud (Bogen & Reegård 2009, s. 35). Bydelen har høsten 2014 sju tospråklige assistenter i hele stillinger, som nå er tilknyttet de ulike barnehageteamene. Planen er å ansette disse direkte i et nyopprettet tverrfaglig fagsenter i bydelen, slik at de kan lånes ut til barnehager etter søknad fra pedagogiske ledere. Det vurderes å erstatte vanlige ansatte med språkpedagoger ved oppsigelse og naturlig avgang, da det er stort behov for slike. Bydelsadministrasjonen melder at det er en utfordring at mange barnehageansatte ikke snakker godt nok norsk, og det arbeides med norskopplæring for disse. I 2012-kartleggingen oppga også Stovner at gratis kjernetid hadde gitt økt oppmerksomhet om språklæring gjennom dagen i den enkelte barnehage (Bogen & Drange 2012, s. 54–55).

I bydel *Søndre Nordstrand* er barnehagetilbudet høsten 2014 organisert i åtte ulike barnehageområder. Innenfor disse områdene har bydelen korttidstilbud organisert som sju minigrupper med til sammen 78 plasser for barn de to siste årene før skolestart. Dersom det er ledig, tilbys plass også for treåringer. Tilbudet gis 20 timer per uke, fordelt på fire dager av fem timer. Den femte dagen i uka gis det tilbud om åpen barnehage. Minigruppene er lokalisert i sju forskjellige ordinære barnehager, seks av gruppene er egne grupper med tolv barn hver, mens den sjuende har seks plasser integrert i en heldagsgruppe. Korttidstilbud og åpen barnehage er altså integrert med heldagstilbudet. Dette blir framholdt som en fordel fordi det da ligger godt til rette for samarbeid mellom det ordinære barnehagetilbudet og korttidstilbudene, og fordi det gir minoritetsspråklige barna i korttidstilbudet mulighet til å delta i sammenhenger hvor det også er norskspråklige barn. Bydelen har sju språkpedagoger, hvorav en er finansiert av gratis kjernetid-midler. Søndre Nordstrand hadde tilsvarende organisering høsten 2012 og 2009, i 2009 med 180 plasser i såkalte minibarnehager (Bogen & Drange 2012; Bogen & Reegård 2009, s. 51). Bydelen har i tillegg utviklet prosjektet nyeLESEFRØ i samarbeid med Deichmanske bibliotek som skal stimulere barn til å lese, og ansatte og foresatte til å lese mer sammen med barn. Arbeidet er blitt realisert gjennom midler fra gratis kjernetid og Oslo sør-satsingen. Alle de kommunale barnehagene i bydelen

er sertifisert som nye LESEFRØ-barnehager og det foreligger planer om å involvere de ikke-kommunale barnehagene. Ved å plassere et «mini-bibliotek» i barnehagene, økes tilgangen til litteratur for barn, ansatte og foreldre. Boksamlingene har bøker på norsk og på flere av de språkene som er representert i barnehagene. Hensikten med prosjektet er at foreldre som ikke vanligvis leser med barna sine introduseres for dette i barnehagen, og å fremme samarbeid om språkstimulering mellom hjem og barnehage.

Bydel *Gamle Oslo* har høsten 2014 tilbud om åpen barnehage tilknyttet Familiehuset, og de har to språkgrupper, henholdsvis knyttet til Familiehuset (hvor også helsestasjonen er lokalisert) og til en av skolene i bydelen. Språkgruppene er gratis og åpne fire dager i uka, fem timer hver dag. Det er plass til 20 barn i hver av dem, femåringer prioriteres, deretter fylles det opp med fireåringer. Hovedsaken i språkgruppene er språkopplæring (se også Bråten & Sandbæk 2014, s. 70–74). Bydelen har mulighet til å busse barn til et korttidsstilbud finansiert gjennom gratis kjernetid, men ingen tilbud om korttidsplass i ordinære barnehager. Gamle Oslo hadde, da de startet forsøk med gratis kjernetid i 1998, en forsøksbarnehage med avdelinger lokalisert flere ulike steder i bydelen. Her ble det gitt tilbud om korttidsopphold til fem- og etter hvert fireåringer som ble rekruttert gjennom gratis kjernetid (Nergård 2002). Dette tilbudet finnes ikke lenger. Gratis kjernetid-midler som ikke brukes til å gi redusert oppholdsbetaling, går – høsten 2014 – til språkprosjekter i den enkelte barnehage.

3.5 Foreldretiltak

Foreldretiltakene på bydelsnivå er i 2014 særlig konsentrert om ICDP-kurs. *ICDP* står for «International Child Development Program» og er et psykososialt forebyggende program med sikte på å styrke barns oppvekstvilkår gjennom veiledning av foreldre og andre omsorgspersoner. Dette gjøres gjennom kursopplegg der ICDP-sertifiserte ledere initierer diskusjon og refleksjon knyttet til emosjonelle, kommunikative og regulerende sider ved barneoppdragelse. Foreldre får tilbud om slike ICDP-kurs gjennom barnehager, helsestasjoner og andre som jobber med barn og/eller familier.

Tidligere omfattet foreldretiltak i bydelene i større grad ulike typer foreldretrening og norskopplæring. Mindre oppmerksomhet om norskopplæring kan ha sammenheng med at introduksjonsordningen for flyktninger og innvandrere som startet opp i 2004, og som for alvor er etablert i senere år, gir et relativt omfattende tilbud på til sammen 600 timer norsk- og samfunnsfagopplæring. Vi skal i kapittel 7 se nærmere på det arbeidet som gjøres i enkeltbarnehager for å gi informasjon til foreldre og få i stand foreldresamarbeid.

Foreldretiltak bydel for bydel

Bydel Alna har høsten 2014 en ICDP-veileder i halv stilling finansiert av gratis kjernetid-midler. Egne ICDP-kurs tilbys i foreldreveiledning og i samfunnskunnskap for kvinner og for menn. I tillegg til på norsk tilbys slike kurs på polsk og urdu. I forbindelse med kursene gis det tilbud om barnepass, og i noen tilfeller finansierer også gratis kjernetid barnepass i forbindelse med norskopplæring. Det arrangeres også barnepass mens foreldregrupper for kvinner og for menn pågår. I 2009 hadde bydelen kurstillbudet smarte mødre som skulle bidra til å styrke selvtillit og medvirkning blant kvinner. Det ble startet en kvinneforening i tilknytning til dette tilbudet, som da hadde 250 medlemmer. De som hadde deltatt på smartkurs, fikk også tilbud om andre kurs, som ICDP, svømming og data, og de kunne få praksisplass. I tillegg fantes tilbudet Mødre Betanien med vekt på å lære om foreldrerollen. Det fantes i tillegg tre ulike sy- og strikkegrupper, der man fikk norsktrening gjennom praktiske oppgaver og ved å prate om hverdagslige ting, og det ble i samarbeid med andre aktører – som Norsk Folkehjelp – avholdt grupper i norsk og samfunnsfag. Åpen barnehage ble i 2009 framhevet som et kombinert barne- og mødretilbud. Bydelen hadde i 2009 også en rekke ICDP-grupper rettet mot foreldre med minoritets- og majoritetsbakgrunn.

Bydel Bjerke har høsten 2014 også tilbud om ICDP-grupper finansiert av gratis kjernetid. Foreldre rekrutteres til kurs blant annet gjennom det åpne barnehagetilbudet. I 2009 tilbød bydelen norskundervisning til foreldre, et tilbud som var utvidet i og med gratis kjernetid, og som særlig var vellykket i kombinasjon med et korttids barnehagetilbud. Det var i 2009 ennå ikke igangsatt ICDP-kurs. Men det ble da arbeidet med å opprette en MiR-gruppe (Minoritetsspråklig ressursnettverk under Foreldreutvalget for grunnopplæringen – FUG) i en av barnehagene, hensikten var å styrke nettverket kvinner imellom (Bogen & Reegård 2009, s. 48–49).

I *bydel Grorud* har de høsten 2014 tiltak rettet mot foreldre, men disse er ikke finansiert gjennom gratis kjernetid. Innsatsen rettet mot foreldre foregår gjennom åpne barnehager, der foreldre er med, og gjennom foreldregrupper med ICDP. Bydel Grorud oppga i 2012 at det var økende oppmerksomhet rettet mot det å trekke inn foreldre i språkstimulering, blant annet ved at alle fireåringer fikk med seg en bok med bilder hjem som også foreldrene skulle se på. Foreldrene fikk så i «hjemmelekse» å fortelle barna hva de så på bildene på sitt morsmål, deretter jobbet barna med de samme bildene på norsk i barnehagen. Slik oppnådde man to ting: at barn fikk lansert ord og begreper på morsmål og norsk samtidig, og at foreldre fikk oppøvd sin fortellerkompetanse (Bogen & Drange 2012). I 2009 tilbød bydelen barnepass finansiert av gratis kjernetid til foreldre som deltok på norskkurs, og en stor andel av mødrene til barna som deltok i byens minibarnehager, var med på norskkurs. Det var også i 2009 tilbud om ICDP-kurs (Bogen & Reegård 2009, s. 41).

I *bydel Stovner* har de i 2014 tilbud om ICDP både knyttet til Startstreken og til det åpne barnehagetilbudet. Veilederstillinger i dette tilbudet er finansiert av gratis

kjernetid-midler. Det er også ICDP-grupper for barnehageansatte, for å gjøre dem mer oppmerksomme i kontakten med foreldre og barn. Det oppgis fra bydelsadministrasjonen at barnehagene skal prioritere foreldresamarbeid høyt, og at det skal igangsettes prosjekter med sikte på å styrke dette arbeidet. Det tilbys ikke lenger barnepass knyttet til introduksjonsordningen. Dette fantes tidligere, men har ikke vært finansiert gjennom gratis kjernetid. I Stovner var det også i 2012 tilbud om ICDP-kurs, og det var i 2009 et bredt tilbud om kurs til foreldre til fire- og femåringer i gratis kjernetid-ordningen. Dette omfattet både norskkurs og familielæring, i tilknytning til dette også ICDP-kurs (Bogen & Drange 2012; Bogen & Reegård 2009, s. 36–37).

Fra *bydel Søndre Nordstrand* fortelles det høsten 2014 at ICDP lenge har vært et satsingsområde, og at det fram til 2014 lå i stillingsinstruksen til pedagogiske ledere i minigruppene å sette i gang og lede grupper for foreldre. Nå er imidlertid stillingene noe redusert, og ICDP drives ikke på samme måte lenger. Det tilbys ICDP-kurs gjennom bydelens familiesenter, men dette er ikke finansiert av gratis kjernetid-midler. I 2012 hadde bydelen flere prosjekter rettet mot barnets hjemmemiljø for å inkludere dette i språkarbeidet og for å kunne kombinere norsk og morsmål. Dette omfattet blant annet et opplegg for hjemlån av bøker, også bøker på barnets morsmål. Bydelen hadde da fått tildelt ekstramidler fra gratis kjernetid til en halv bibliotekstilling i barnehagene (Bogen & Drange 2012, s. 52).

Bydel Gamle Oslo oppgir høsten 2014 at de bruker hjemmebesøk – som er et ledd i rekruttering til barnehagene – til å kartlegge om foreldrene er i aktivitet. Foreldre som ikke er i aktivitet gjennom lønnsarbeid og/eller kursaktiviteter, er det et mål om å få i aktivitet. Dette skjer gjennom et samarbeid mellom flere etater. Bydelen har flere ICDP-grupper organisert gjennom barnehage og på andre måter.

3.6 Bydelenes arbeid oppsummert

Gratis kjernetid skal bidra til at flere foreldre sender barna sine til et frivillig barnehage-tilbud. Vi vet fra tidligere forskning at minoritetsspråklige foreldre som ikke bruker barnehage for sine barn ikke først og fremst gjør det fordi de ikke vil, men fordi det finnes en rekke barrierer som holder dem fra å søke opptak (Bråten & Sandbæk 2014). Slike hinder kan være av praktisk karakter – som manglende informasjon, flytting, språkvansker eller manglende kjennskap til digitale søkeprosesser. Eller de kan være av økonomisk karakter – at barnehage ikke når opp i familiens økonomiske prioriteringer. Gratis kjernetid er i seg selv et økonomisk insentiv innrettet mot å gjøre noe med de økonomiske hindrene. Bydelenes rolle i dette er å bidra med informasjon om barnehage tilbud generelt og om ordningen som gir 20 timers gratis barnehage spesielt. Dette skjer ved et systematisk og aktivt oppsøkende informasjonsarbeid, som

også inkluderer å informere foreldre om det ordinære heldagstilbudet. I tillegg bidrar bydelene med å bygge ned praktiske hindre, ved bistand i søkeprosesser, ved å skape trygghet og forståelse hos foreldre om betydningen av barnehage for barns språklige og sosiale utvikling, og ved å ha et korttidstilbud i barnehage for familier som ikke ønsker et heldagstilbud.

Rekrutteringsarbeidet i bydelene vi har sett på i dette kapittelet, er knyttet til tiltaket gratis kjernetid, og det er i større eller mindre grad finansiert av kjernetidsmidler. Samtidig viser andre undersøkelser at tilsvarende systematikk i rekrutteringsarbeidet finnes i en del kommuner og bydeler som ikke har gratis kjernetid, men som likevel har ambisjoner om å rekruttere flest mulig til barnehage (se Bråten & Sandbæk 2014).

Gratis kjernetid har i hele tiltaksperioden vært brukt som inngang til å drive generelt integreringsarbeid ikke bare overfor førskolebarn, men også overfor foreldre – via språktrening, samfunnskurs og kurs i voksen–barn–relasjonen. Vi har sett at bydelenes tilbud til foreldre i 2014 først og fremst er en type foreldretreningskurs - ICDP-kurs. Arbeidet ovenfor foreldre har fra 2014 fått en noe annen innretning ved at det i Gamle Oslo er innført en inntektsgradert ordning der gratistilbudet i tillegg er betinget av at foreldre er i arbeid eller opplæring. Gratis kjernetid kan dermed forstås som å ha blitt et instrument i myndighetenes aktiveringspolitikk. Dette bidrar til å flytte oppmerksomheten fra barns barnehagedeltakelse over til voksnes samfunnsdeltakelse. Det bidrar også til å gjøre gratis kjernetid mindre egnet som verktøy i det generelle rekrutteringsarbeidet til barnehage, i og med at gratis tid kun tilbys en liten gruppe foreldre, mens bydelenes mål er å rekruttere alle barn som ikke har barnehageplass.

4 Bruk av barnehage i Oslo

Før vi presenterer analysene av effekter av gratis kjerne-tid, vil vi i dette kapittelet formidle et deskriptivt bakteppe for bruk av barnehage i Oslo. Vi vil her berøre spørsmål som: Hvem går i barnehage, hvilke barnehager går de i, når starter de i barnehage, og hvordan går det med dem når de begynner på skolen? Datagrunnlaget er registerdata over alle barn som bor i Oslo, og hvilken barnehage i Oslo de går i. I og med at vi har registerdata over hvert enkelt barn, kan vi se detaljert på hvordan barnehagebruken avhenger av kjennetegn ved barnet og dets familie. Denne typen data har ikke tidligere vært tilgjengelig for analyser, og resultatene er derfor ikke direkte sammenlignbare med spørreundersøkelser (langt mindre utvalg og mulig selektivt frafall) eller data fra KOSTRA (på kommune-/barnehagenivå).

Slik bakgrunnsinformasjon er interessant i seg selv, men også viktig å ha i mente når vi i det kommende kapittelet skal tolke funnene fra analysene av effekter av gratis kjerne-tid, samt når vi skal vurdere funnernes overføringsverdi. Dersom barn fra innvandrerfamilier starter seinere i barnehage enn barn uten innvandrerbakgrunn, er de også mindre eksponert for tiltak i barnehagen som er ment å forbedre norskferdighetene deres. Det vil da også være rom for ytterligere forbedringer gjennom politiske tiltak som øker denne eksponeringstiden. Alternativt: Dersom barn fra innvandrerfamilier går i barnehager av lavere kvalitet enn andre barn, vil det likeledes være større rom for å forbedre norskkunnskapene deres ved å iverksette tiltak som enten hever kvaliteten på de barnehagene de går i, eller som medfører at foreldrene søker barna over til barnehager av høyere kvalitet. Funnene i dette kapittelet, og ikke minst spørsmålene som funnene her reiser, underbygges og belyses ytterligere av de kvalitative analysene i kapitlene 3, 6 og 7.

4.1 Data

I dette kapittelet vil vi i hovedsak beskrive to litt ulike populasjoner i Oslo: barnehagene og barna. Når vi ser på barnehagene, er vi særlig opptatt av forskjeller mellom barnehagene med hensyn til barnas og de ansattes bakgrunn. Når vi ser på barna, er vi

særlig opptatt av forskjeller på barn som går og barn som ikke går i barnehage. Data-grunnlaget vi benytter, stammer fra tre kilder.

Oslo kommunes barnehageregister. Registeret inneholder alle søknader (med barnets fødselsnummer) om opptak i barnehage i Oslo for 2004–2013 samt hvilke barnehager (i prioritert rekkefølge) det søkes opptak i. Der er også informasjon om etterfølgende tilbud og opptak. Registeret inneholder også start- og stoppdatoer i barnehage for hvert barn, med informasjon om hvilken barnehage barnet har gått i (2004–2013). Vi vet dermed hvilke barn som går i hvilken barnehage på ethvert tidspunkt (men vi vet naturligvis ikke om barnet faktisk oppholder seg i barnehagen). Det oppgis om barnehagen er privat eller kommunal.

Oslo kommunes register over kartleggingsprøver for elever i grunnskolen. Vi har her testscore på statlige kartleggingsprøver på første, andre og tredje trinn i lesing og regning. Prøvene avholdes på vårparten. For første trinn dekkes kohortene 2004–2007. Vi har informasjon om hva hvert barn (fødselsnummer) har scoret på disse prøvene. Disse prøvene er konstruert for å fange opp barn med bekymringsfull utvikling i fagene, og vi vil derfor se på en dummyvariabel som gis verdien 1 dersom barnet fikk en poengscore som er så svak at den ligger under bekymringsgrensen (som er satt sentralt) og verdien 0 ellers.

Registerdata fra eller administrert av Statistisk sentralbyrå (SSB). Disse dataene stammer fra ulike registre, og de inneholder fødselsnummer slik at vi kan koble individinformasjon herfra sammen informasjon i de to registrene fra Oslo kommune. De inneholder også det offisielle organisasjonsnummeret for hver barnehage (slik det er satt av Brønnøysundregistrene), men her benytter Oslo kommune andre numre for å identifisere sine barnehager, så sammenkoblingen av data er ikke like pålitelig.⁵⁸

Registerdataene inneholder demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn ved barna og deres familie. Hvor hvert barn bor, og informasjonen om hvilke barn som bor i hver bydel, stammer således opprinnelig fra folkeregisteret. Annen demografisk informasjon inkluderer alder, kjønn, fødeland, hvem foreldrene er, osv. Når vi bruker betegnelsene «barn med innvandrerbakgrunn» eller «barn fra innvandrerfamilier», er dette basert på informasjon om *fødelandet* til barna, deres foreldre og deres besteforeldre. Betegnelsen brukes om barn som i) er født i utlandet med to utenlandskfødte foreldre og fire utenlandskfødte besteforeldre, eller ii) er født i Norge med to utenlandskfødte foreldre og fire utenlandskfødte besteforeldre, eller iii) er født i Norge med en norskfødt og en utenlandskfødt forelder og fire utenlandskfødte besteforeldre, eller iv) er

⁵⁸ Vi har laget en nøkkel for å kunne koble sammen barnehagene fra de to registrene, og vi har da benyttet informasjon som finnes i begge datakildene, som barnehagens navn, adresse, hvem styrer er, osv. Vi har klart å lage en nøkkel for den store majoriteten av barnehagene, men nøkkelfila er ikke komplett, og den kan inneholde feilkoblinger.

født i Norge med to norskfødte foreldre og fire utenlandskfødte besteforeldre, eller v) født i utlandet med en utenlandskfødt forelder og fire utenlandskfødte besteforeldre.⁵⁹

Vi vil omtale andre barn som er bosatt i Norge, men som ikke inngår i gruppen barn med innvandrerbakgrunn, på litt ulike måter, men ofte som «barn uten innvandrerbakgrunn». Dette kan betraktes som noe upresist, da denne gruppen også omfatter for eksempel barn født i utlandet med en norskfødt forelder, en utenlandskfødt forelder og to utenlandskfødte besteforeldre. På den annen side består denne gruppen i all overveiende grad av barn født i Norge med to norskfødte foreldre og fire norskfødte besteforeldre (Andreassen mfl. 2013).

Registerdataene inneholder også informasjon om utdanning (fra til og med 2012), inntekt (2010), sysselsetting (2012), pensjongivende inntekt (2012), arbeidsgiver (2012), mottak av sosialhjelp (2012), trygder (2010), osv.⁶⁰ Dette er mest aktuelt for å kategorisere barnas foreldre. Vi vil benytte utdanning i antall år, men også som dummy for hvorvidt man har fullført videregående skole eller ikke. Tilsvarende vil vi omtale en person som sysselsatt dersom vedkommende hadde en pensjongivende inntekt (jf. folketrygdloven § 3-15 er dette i hovedsak inntekt vunnet ved arbeid, inkludert også bl.a. sykepenger, dagpenger og arbeidsavklaringspenger, men ikke pensjoner) på minst 100 000 kroner i det aktuelle kalenderåret. På bakgrunn av fødselsnumrene til hvert barns foreldre kan vi sjekke om mor er gift med far. Dersom hun ikke er det, bruker vi under kategorien «Foreldre ikke gift». Denne gruppen inneholder altså til dels ulike grupper som barn i stabile samboerforhold og barn der far aldri har vært involvert.

Ved hjelp av organisasjonsnummeret til arbeidsgiver kan vi også observere alle som jobber i hver barnehage. Vi kan dermed finne ut hvor mange ansatte det er i hver barnehage, samt deres utdanning, kjønn, alder, landbakgrunn, osv.

Vi har organisert dataene slik at vi måler hvilke barn som gikk i hvilken barnehage ved inngangen til det angitte kalenderåret (1. januar), og vi måler de ansatte på samme tidspunkt (ev. 31. desember kalenderåret før). Kjennetegn ved foreldrene måles på litt ulike tidspunkter i de ulike anvendelsene under, men normalt for det foregående kalenderår (ev. 31. desember). Når de ulike variablene er målt, vil bli angitt eksplisitt for hver gruppe av figurer og tabeller under. Det samme gjelder hvilke kohorter av barn som inngår.

⁵⁹ Noen av disse gruppene er svært små. På landsbasis utgjorde gruppene i) og ii) om lag 600 000 og 100 000 personer i 2013, mens gruppene iii), iv) og v) kun utgjorde om lag 5000, 500 og 300 personer (Andreassen mfl. 2013).

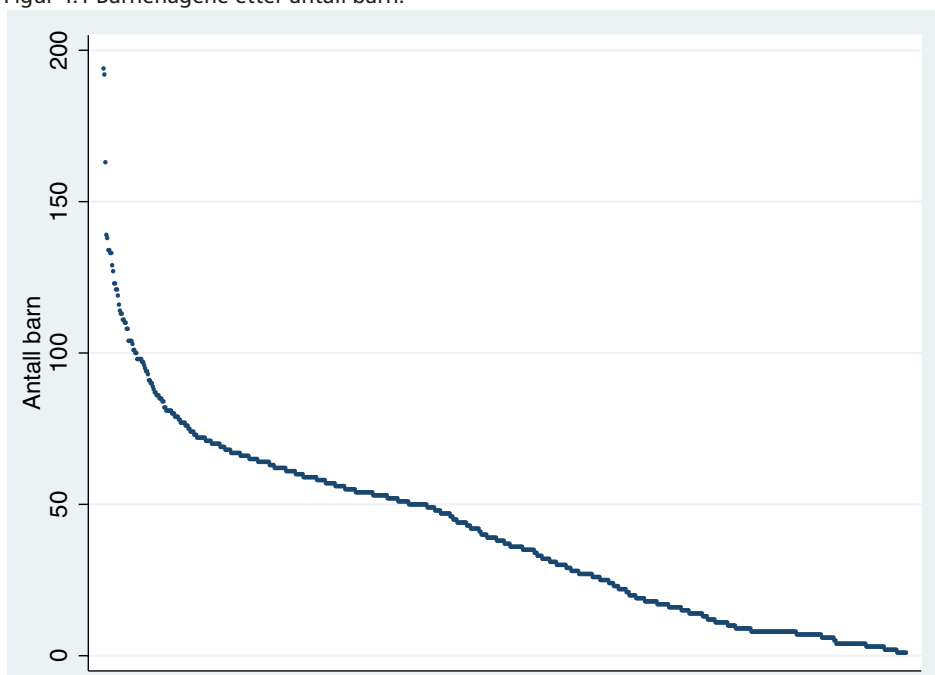
⁶⁰ For noen av analysene under trenger vi nyere informasjon enn det som er tilgjengelig, for å lage sosio-økonomiske grupper, og der slik informasjon ikke er tilgjengelig, har vi benyttet informasjonen i det siste tilgjengelige året. Når vi under for eksempel ser på andel barn i barnehage før skolestart etter ulike grupper, har vi ikke informasjon om ekteskapsstatus og uforhet året før skolestart for kohortene 2006 (dvs. i 2011) og 2007 (dvs. i 2012), og vi bruker da informasjon i 2010 for å lage disse sosioøkonomiske gruppene for disse kohortene.

4.2 Sosioøkonomisk hopning i Oslos barnehager?

Vi begynner med å gi et bilde av barnehagene i Oslo i 2011, der vi særlig er opptatt av om det er tendenser til hopning – det vil si at barn med lignende og særlig sårbar sosioøkonomisk bakgrunn har en tendens til å gå i de samme barnehagene. Vi benytter her data over alle barna som gikk i en barnehage i dette året (ikke bare barna født 2004–2008), og datakilden er Oslo kommunes register over hvilke barn som gikk i hvilken barnehage (per 1. januar). Vi har også koblet på informasjon om foreldrene fra registerdata i SSB. Siden et viktig formål ved gratis kjernetid er å forbedre norsk-kunnskapene til barn fra innvandrerfamilier, vil vi se spesielt på hvordan slike barn fordeler seg mellom barnehagene: Finnes det barnehager der alle barna kommer fra innvandrerfamilier, og andre barnehager der ingen av barna har innvandrerbakgrunn? Men i tillegg til innvandrerbakgrunn vil vi også se på noen andre indikatorer for sosioøkonomisk bakgrunn.

I datasettet finnes det i 2011 805 ulike barnehager. I figur 4.1 er ett punkt én barnehage, og figuren viser antall barn i hver barnehage. Vi ser at det finnes noen barnehager

Figur 4.1 Barnehagene etter antall barn.



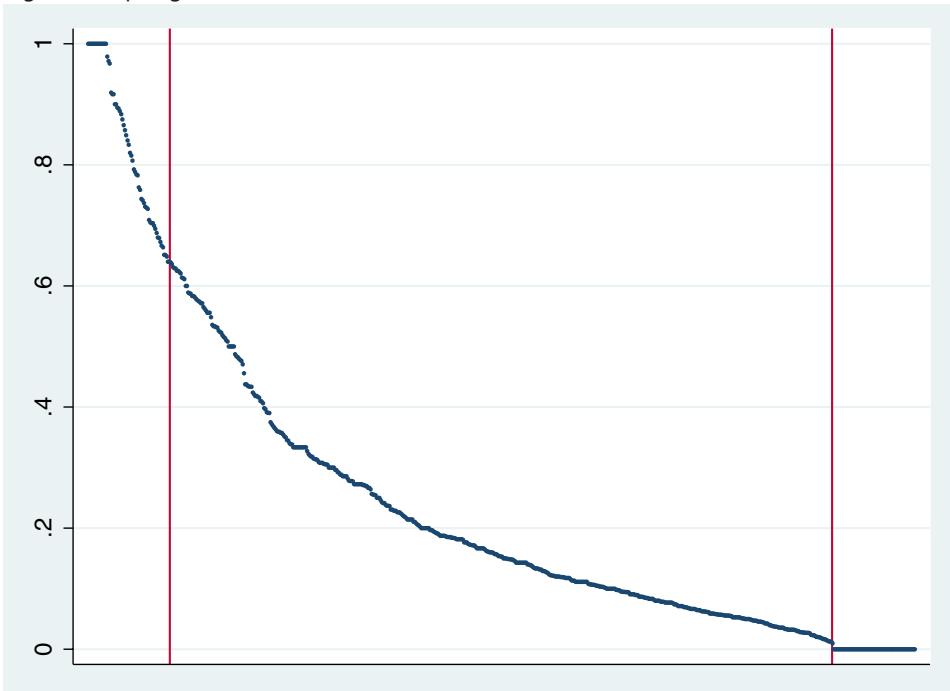
Hvert punkt representerer én barnehage, og de 805 barnehagene er rangert etter antall barn (2011).

med mer enn hundre barn, men de fleste barnehagene er langt mindre, og mange har mindre enn ti barn. For at resultatene i det følgende ikke skal bli for følsomme for forhold i små barnehager (typisk familiebarnehager), vil vi kun ta med barnehager med minst ti barn (N = 653).

Vi skal nå se på hvordan barn fra familier med ulike sosioøkonomiske kjennetegn fordeler seg mellom barnehagene, for å illustrere spørsmålet om det er slik at barn av rike foreldre hoper seg i noen barnehager og barn av fattige foreldre i andre. Eller går barn av rike og fattige familier i de samme barnehagene? Når vi deler inn etter sosioøkonomiske kjennetegn, har vi målt disse kjennetegnene i 2010.

Vi begynner med innvandrerbakgrunn. I figur 4.2 har vi igjen ett punkt per barnehage, og punktet angir andelen av barna i barnehagen som har innvandrerbakgrunn. Om lag 10 prosent av barnehagene har ikke noen barn med innvandrerbakgrunn (andelen er null), og det finnes også noen barnehager der innvanderandelen er 100 prosent. De to vertikale linjene i figuren angir de 10 prosent (desil) av barnehagene med høyest og lavest andel barn med innvandrerbakgrunn. I desilen av barnehager

Figur 4.2 Hopning av barn fra innvandrerfamilier.

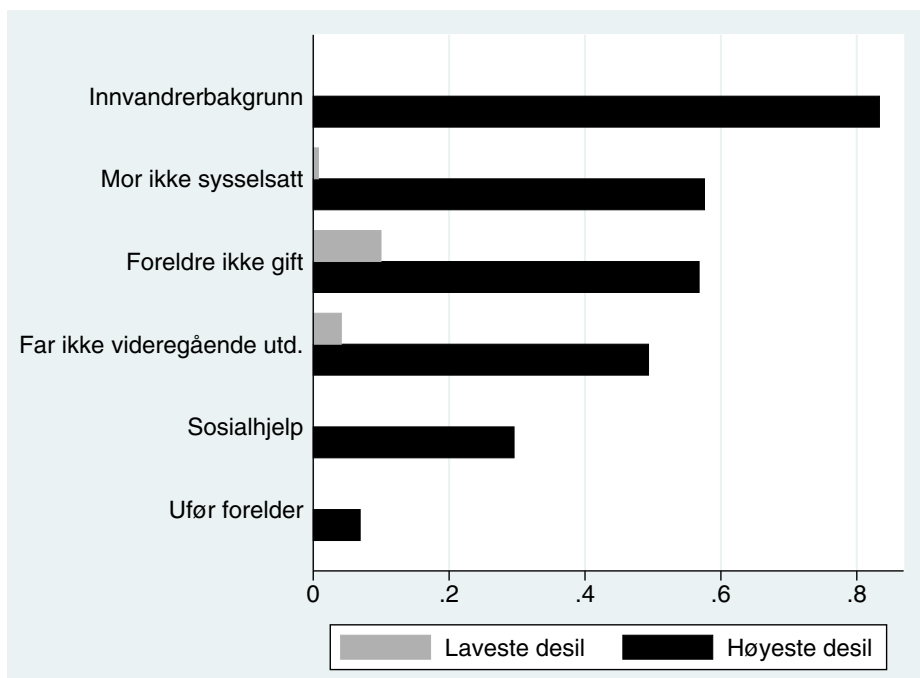


Hvert punkt representerer én barnehage, og de 653 barnehagene er rangert etter andel barn med innvandrerbakgrunn (2011). Barnehager med færre enn ti barn utelatt.

med lavest andel barn med innvandrerbakgrunn er andelen 0. I desilen med høyest andel barn fra innvandrerfamilier varierer andelen mellom 100 og 64 prosent, og i gjennomsnitt er andelen i denne desilen 83 prosent.

Disse gjennomsnittene i den høyeste og laveste desilen er også presentert i figur 4.3, først for innvandrerbakgrunn og deretter for andre sosioøkonomiske kjennetegn. I den laveste desilen er altså gjennomsnittlig andel barn med innvandrerbakgrunn 0 prosent (dvs. ingen søyle), mens i den høyeste desilen er gjennomsnittlig andel barn med innvandrerbakgrunn 84 prosent. Figuren viser videre tilsvarende gjennomsnittssandeler for om mor jobber, foreldrene er gift, far ikke har videregående utdanning, foreldrene mottar sosialhjelp, og en forelder er ufør. I den høyeste desilen av barnehager målt etter andelen mødre som ikke jobber, er det nesten 60 prosent av mødrene som ikke jobber, mens i den laveste desilen er det nesten ingen som ikke jobber. Vi ser lignende store tilløp til hopning på alle målene i figuren, og vi merker oss at i de 10 prosent av barnehagene der flest foreldre mottar sosialhjelp, er det hele 30 prosent av barna som har foreldre som mottar slik støtte.

Figur 4.3 Hopning basert på familiebakgrunn, totalt og innenfor angitt gruppe.



Gjennomsnitt av angitt variabel over de 10 prosent av barnehagene med høyest og lavest verdi på variabelen (2011). Barnehager med færre enn ti barn utelatt.

Vi kunne tenke oss at hopningen skyldes forskjeller mellom bydeler, for eksempel at alle barnehagene i Groruddalen har svært høy andel barn med innvandrerbakgrunn, mens alle barnehagene uten barn med innvandrerbakgrunn ligger på Oslo vest (Blom 2012). For å se litt på dette har vi i tabell 4.1 tatt ut andelen barn med innvandrerbakgrunn for barnehagen på den høye og den lave desilen (der barnehagene er rangert etter andelen barn med innvandrerbakgrunn) for hver bydel separat. I nederste linje i tabellen har vi totaltallet, og vi ser at andelen er 1 prosent for barnehagen på den nederste desilen og 64 prosent på den øverste desilen. Vi ser også at gjennomsnittlig andel i barnehagene av barn med innvandrerbakgrunn er 25 prosent (dette er lavere enn andelen barn bosatt i Oslo i denne alderen som har innvandrerbakgrunn, for eksempel fordi barn fra innvandrerfamilier er underrepresentert i barnehagene, noe vi kommer tilbake til under, og eventuelt også hvis barn fra innvandrerfamilier går i større barnehager enn andre barn). Fra tabellen er det klart at hopningen også skjer innenfor bydelene. Forskjellene mellom barnehagene med hensyn til andel barn med innvandrerbakgrunn er stor innenfor bydelene.

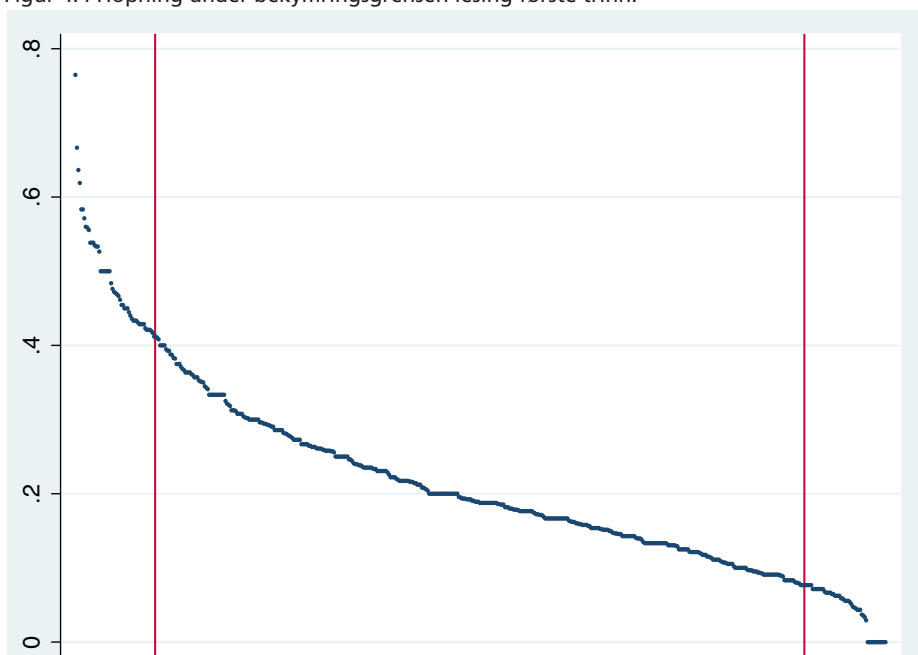
Tabell 4.1 Hopning basert på andelen barn i barnehagene fra innvandrerfamilier innenfor bydeler.

Bydel	Gjennomsnitt	Laveste desil	Høyeste desil	Antall barnehager
Gamle Oslo	0,29	0,04	0,68	60
Grünerløkka	0,22	0,06	0,43	31
Sagene	0,25	0,06	0,57	29
St. Hanshaugen	0,16	0,00	0,31	39
Frogner	0,16	0,03	0,34	43
Ullern	0,09	0,00	0,18	44
Vestre Aker	0,06	0,00	0,16	60
Nordre Aker	0,10	0,00	0,20	75
Bjerke	0,39	0,11	0,79	35
Grorud	0,51	0,09	0,97	22
Stovner	0,65	0,24	1,00	26
Alna	0,54	0,19	0,90	53
Østensjø	0,21	0,02	0,51	49
Nordstrand	0,10	0,00	0,18	52
S. Nordstrand	0,46	0,11	0,81	35
Total	0,25	0,01	0,64	653

Barnehager med færre enn ti barn utelatt.

Fra figur 4.4 ser vi at denne hopningen ikke bare gjelder for familiekjennetegn som bestemmes forut for barnehageåret, men også for hvordan disse barna gjør det på statlige kartleggingsprøver når de kommer på skolen. Igjen er ett punkt én barnehage, og hvert punkt viser andelen av barna fra hver barnehage som scorer dårligere enn bekymringsgrensen i lesing (på første trinn på skolen). Fordi vi kun har slike scorer for kohortene 2005–2007, bygger denne figuren bare på informasjon om barn fra disse kohortene som gikk i den angitte barnehagen ved inngangen til 2011 (og vi avgrenser til barnehager med minst ti barn med score). Blant barn fra noen barnehager er det altså ingen som scorer så dårlig at man er bekymret, mens for den øverste desilen av barnehager er andelen barn som scorer bekymringsfullt, 54 prosent. Disse store forskjellene trenger naturligvis ikke bety at barnehagene ikke bidrar til å utjevne (sosiale) forskjeller, for forskjellene kunne jo vært enda større dersom barna ikke hadde gått i barnehage. Men dette viser at det er svært store forskjeller mellom barns leseferdigheter avhengig av hvilken barnehage de har gått i.

Figur 4.4 Hopning under bekymringsgrensen lesing første trinn.



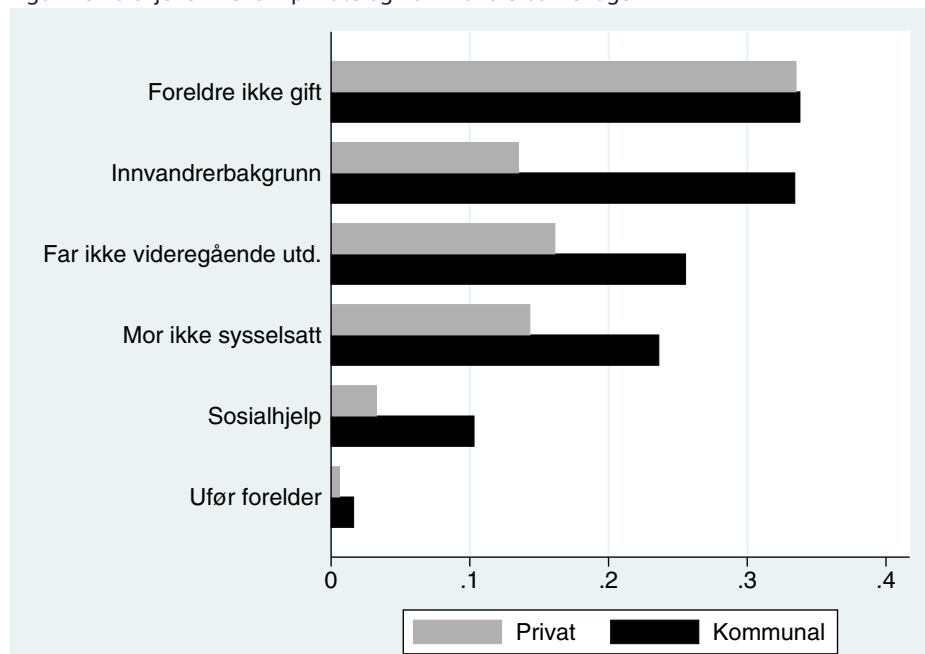
Hvert punkt representerer én barnehage, og de 611 barnehagene (2011) er rangert etter andel barn med bekymringsfull score i lesing første trinn. Barnehager med færre enn ti barn med score utelatt.

Er sammensetningen av barn med ulik sosioøkonomisk bakgrunn ulik i private og kommunale barnehager? Vi skiller her kun mellom kommunale og private barnehager, og vi har således for eksempel ikke splittet de private opp i ideelle og kommersielle. Fra figur

4.5 ser vi at kommunale barnehager i snitt har 33 prosent barn fra innvandrerfamilier, mens snittet i de private barnehagene er 14 prosent.⁶¹

Også når det gjelder andre sosioøkonomiske kjennetegn, ser vi at de kommunale barnehagene i snitt har en høyere andel barn med mer sårbar sosioøkonomisk bakgrunn enn det de private har (unntatt når det gjelder om foreldrene er gift). Bildet av at de private barnehagene har lavere andel barn med sårbar sosioøkonomisk bakgrunn, framkommer også fra tabell 4.2, der vi har oppgitt forskjeller for noen flere variabler. Vi har ikke sett på hvorfor det er slike forskjeller mellom private og kommunale barnehager (se dog drøftinger av dette i kapitlene 3, 6 og 7), men noen mulige forklaringer kan være geografisk plassering, om barnehagene har småbarnsavdeling eller ikke, alderen på barnehagene, noe ulikt opptaksreglement, ulike søkermasser, eller lignende.

Figur 4.5 Forskjeller mellom private og kommunale barnehager.



Gjennomsnitt av angitt variabel over barnehager som er private og kommunale (2011). Barnehager med færre enn ti barn utelatt.

For å oppsummere så langt er det altså stor grad av hopning basert på sosioøkonomiske kjennetegn i Oslos barnehager. Sosioøkonomisk sett velstående foreldre ser ut til å plassere sine barn i noen barnehager, og barn av potensielt mer sårbare foreldre havner i andre barnehager. I utgangspunktet må dette mønsteret være meget bekym-

⁶¹ Dette er snittet over barnehagene, og andelen av barna fra innvandrerfamilier i Oslo som går i kommunale barnehager, vil være høyere (fordi de kommunale barnehagene i snitt er større enn de private).

Tabell 4.2 Forskjeller mellom private og kommunale barnehager.

	Kommunal	Privat	Forskjell
Familieinntekt	921 087	1 231 602	-310 515*
Gutt	.52	.50	.02*
Score under bekymringsgrensen første trinn ^{a)}			
Lesing	.25	.18	.07*
Regning	.14	.09	.05*
Antall barn	57	40	17*
Innvandrerbakgrunn	.33	.14	.20*
Fars år med utdanning	12.7	14.3	-1.6*
Antall barnehager	366	287	

^{a)} Her har vi observasjoner for 611 barnehager (346 kommunale og 265 private).

* angir statistisk signifikans på 1 %-nivå.

ringsfullt i lys av politiske ambisjoner om at barnehagen skal bidra til sosial utjevning. I prinsippet er det likevel mulig at kvaliteten på arbeidet som gjøres i barnehagene, ikke sammenfaller med barnas sosioøkonomiske bakgrunn. Man kan eksempelvis tenke seg at barnehager med mange minoritetsspråklige har et pedagogisk språkopplegg som er så godt at det kompenserer for at de minoritetsspråklige barna omgis av få eller ingen norskspråklige barn.

Vi skal her se overflattisk på dette ved å studere noen kjennetegn ved de ansatte og barna (ved inngangen til 2011) i de 653 barnehagene vi har sett på over. For de ansatte kan vi bare gjøre det når vi har klart å knytte barnehagen i Oslo kommunes register til det offisielle organisasjonsnummeret (nødvendig for å knytte en ansatt til barnehagen). Det har vi klart for 440 av disse barnehagene. Det vi helst skulle ønske oss, var gode mål på barnehagekvalitet, men det har vi ikke tilgang til (og det er heller ikke åpenbart at det overhodet er mulig å framskaffe gode mål på barnehagens evne til å fremme barnas utvikling). Vi ser likevel for oss at antall ansatte per barn, eller de ansattes utdanning eller annen bakgrunn, kan gi informasjon som indikerer kjennetegn ved barnehagene som kan henge sammen med kvalitet, og den sosioøkonomiske bakgrunnen til barna vil også kunne gi indikasjoner på noen sider ved utviklingsmiljøet i barnehagen. Utvalget av indikatorer vi ser på her, er i all hovedsak gjort fordi dette er informasjon som er lett tilgjengelig, og ikke fordi vi har gjort en vurdering av om disse tallene er spesielt gode eller egnede indikatorer på barnehagekvalitet.

I tabell 4.3 angir vi blant annet gjennomsnitt for indikatorene som knytter seg til kjennetegn ved de ansatte. Eksempelvis ser vi at det i gjennomsnitt er tre barn per ansatt (vi har ikke justert for stillingsstørrelse eller hvor stor plass barna har). Vi ser også at gjennomsnittlig andel av de ansatte som har innvandrerbakgrunn, er 31 prosent, men her er det klare forskjeller mellom barnehagene (andelen for nederste desil er 8 prosent, og for øverste desil 59 prosent). Gjennomsnittsalder for de ansatte i barnehagene er 38 år, og også her er det forskjeller mellom barnehagene.

Tabell 4.3 Forskjeller mellom barnehagenes ansatte.

	Gjennomsnitt	Median	1. desil	9. desil
Antall ansatte	16,7	15,0	6,0	26,0
Antall ansatte per barn	0,33	0,27	0,20	0,41
Andel ansatte				
med innvandrerbakgrunn	0,31	0,28	0,08	0,59
med videregående utdanning	0,63	0,63	0,41	0,83
med høyskole-/univ.-utdanning	0,39	0,37	0,22	0,56
som er menn	0,13	0,10	0	0,29
Alder på de ansatte	37,6	37,8	30,4	44,9

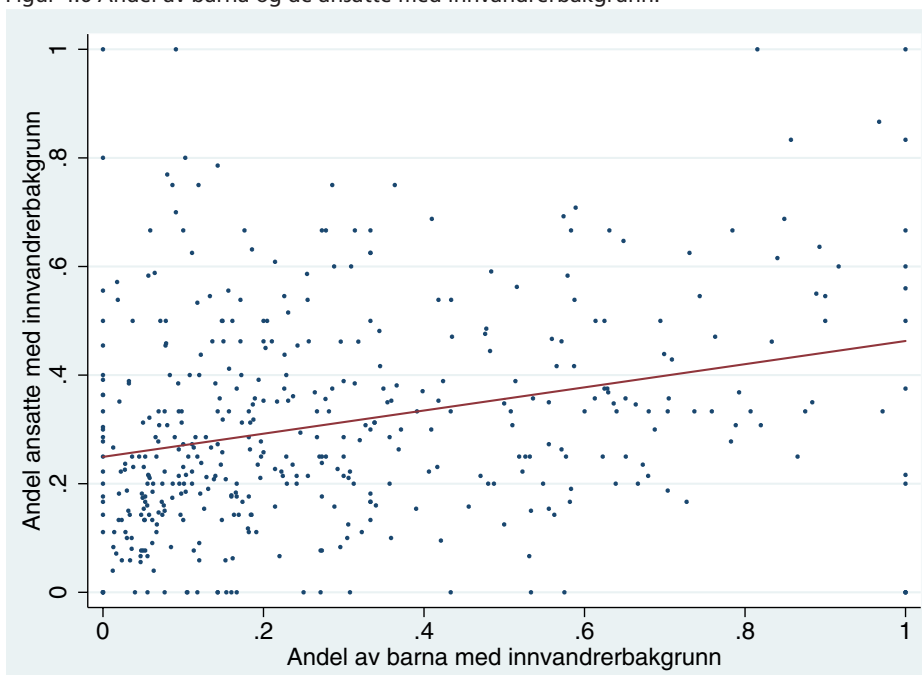
Kjennetegn ved barnehagene (N = 440).

Man kan ha grunn til å tro at det er en samvariasjon mellom bakgrunnen til barna og bakgrunnen til de ansatte. Som et eksempel har vi i figur 4.6 plottet andelen av barna som har innvandrerbakgrunn, og andelen av de ansatte med innvandrerbakgrunn slik at samvariasjonen framkommer. Vi ser at barnehagene med mange barn med innvandrerbakgrunn også preges av å ha mange ansatte med innvandrerbakgrunn. For denne variabelen er det altså en ventet samvariasjon mellom barnas sosioøkonomiske bakgrunn og de ansattes sosioøkonomisk bakgrunn. Det er derfor ikke overraskende at det er en positiv korrelasjon mellom andelen ansatte i barnehagen med innvandrerbakgrunn og andelen av barna som scorer bekymringsfullt i lesing (figur 4.7).⁶²

I tabell 4.4 rapporterer vi slike samvariasjoner mellom bekymringsfull score i lesing på første trinn og en rekke barnehagekjennetegn, både kjennetegn ved de ansatte og ved bakgrunnen til barna. Vi gjenfinner funnet om at jo høyere andel ansatte med innvandrerbakgrunn, jo større andel av barna scorer bekymringsfullt på prøven i lesing (dvs. at linjen i figur 4.7 er stigende, og helningskoeffisienten er altså 0,18). Også ellers er resultatene stort sett som forventet (dog er det ingen klar sammenheng mellom antall ansatte eller andel ansatte per barn og bekymringsfull score). Vi ser eksempelvis at jo høyere andel av de ansatte som har høy utdanning eller er menn, jo færre av barna scorer under bekymringsgrensen. Vi ser også at jo høyere andel barn med innvandrerbakgrunn i barnehagen, jo flere scorer bekymringsfullt på prøven. Vi legger imidlertid merke til at samvariasjonen mellom bekymringsfull score og andelen barn med lavt utdannet far, ikke-sysselsatt mor, ufør forelder eller mottak av sosialhjelp er sterkere enn for andelen av barna med innvandrerbakgrunn. Dette er kun bivariate sammenhenger, og disse gruppene vil nok ofte være overlappende.

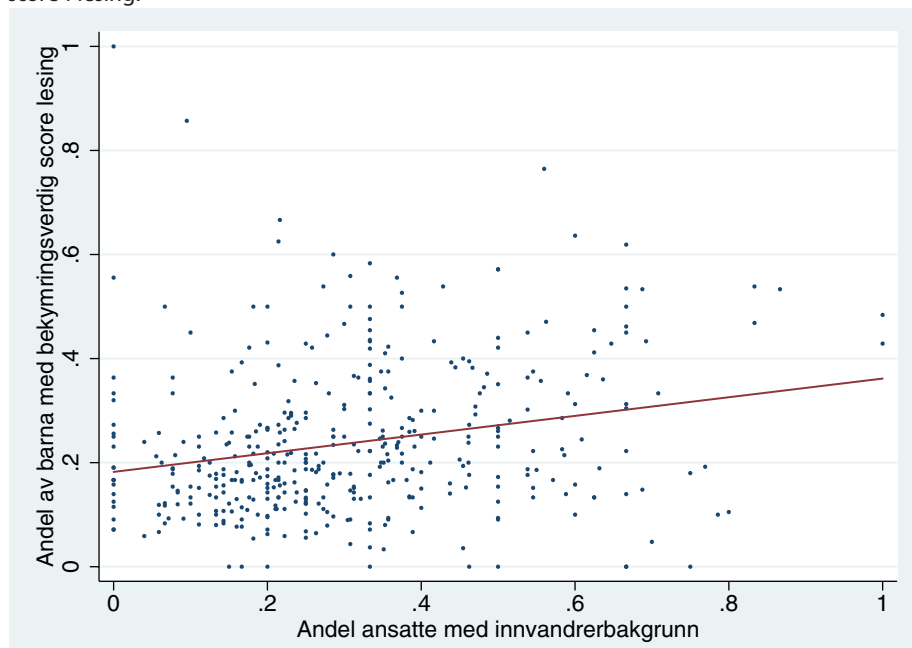
⁶² Blant barna som gikk i barnehage ved inngangen til 2011, dvs. kohortene 2005–2010, har vi data for score i lesing på første trinn for kohortene 2005–2007. Det vil derfor kunne være barnehager i utvalget som ikke har barn som har tatt prøven i første trinn (eller som har svært få barn som har fått score på prøven).

Figur 4.6 Andel av barna og de ansatte med innvandrerbakgrunn.



Hvert punkt er én barnehage (N = 440).

Figur 4.7 Samvariasjon mellom andel ansatte med innvandrerbakgrunn og bekymringsfull score i lesing.



Hvert punkt er én barnehage (N = 416).

Som påpekt over gir slike samvariasjoner selvsagt ikke noe grunnlag for å hevde at det er en årsakssammenheng mellom andelen ansatte med innvandrerbakgrunn og barnas skoleprestasjoner. Det er også mulig at årsakssammenhengen er motsatt — eksempelvis at barnas skoleprestasjoner hadde vært enda svakere dersom det hadde vært færre ansatte med innvandrerbakgrunn i barnehagen. Selv om dataene er gode, er det langt fra klart hvordan man skulle gå fram for å undersøke mulige årsakssammenhenger mellom indikatorer for barnehagekvalitet og barnas skoleresultater. Hovedproblemet er at en barnehage med stor andel høyt utdannede ansatte også vil kunne være preget av andre forhold som kan fremme barns utvikling, for eksempel nye og egnede lokaler, læringsmaterieell, høy bemanning, ansatte med høy uformell kompetanse, barn med foreldre med høy inntekt eller utdanning, osv. Det vil da være vanskelig, om overhodet mulig, å isolere betydningen av én av disse kvalitetsindikatorerne fra betydningen av de andre (unntaket er gjennom intervensjonsstudier der man trekker tilfeldig noen barnehager som i en periode får tilført ekstra ressurser for å øke én av disse indikatorerne, eksempelvis antall ansatte eller tilgangen på læringsmaterieell). Analyser av betydningen av ulike kvalitetskjenne­tegn ved barnehagen framstår likevel som viktige for å bedre forstå og tilrettelegge for hvordan barnehagen kan være en arena for sosioøkonomisk utjevning.

Tabell 4.4 Samvariasjon mellom kjennetegn ved barnehagene og andel barn med bekymringsfull score i lesing første trinn.

	Koeffisient	St.feil.	N
Antall ansatte	-0.00	0.00	416
Antall ansatte per barn	0.06	0.03	416
Andel ansatte			
med innvandrerbakgrunn	0.18*	0.04	416
med videregående utdanning	-0.15*	0.05	416
med høyskole-/univ.-utdanning	-0.22*	0.04	416
som er menn	-0.19*	0.05	416
Alder på de ansatte	0.00*	0.00	416
Antall barn	-0.00	0.00	612
Andel barn			
innvandrerbakgrunn	0.32*	0.02	612
mor ikke sysselsatt	0.48*	0.03	612
foreldre ikke gift	-0.21*	0.05	612
far ikke videregående utd.	0.51*	0.04	612
sosialhjelp	0.64*	0.06	612
ufør forelder	1.22*	0.23	612

Tabellen angir den estimerte koeffisienten for angitt kjennetegn for alle ansatte/barn i barnehagen i 2011 (lineært) i en minste-kvadraters-metode-regresjon der en dummy for score under bekymringsgrensen i lesing (for barna som gikk i barnehagen i 2011, og som vi har score på, dvs. kohortene 2005-2007) er venstresidevariabel. Hver linje angir resultatet fra en separat regresjon. For eksempel er koeffisienten for andel ansatte med innvandrerbakgrunn (0.18) stigningstallet til linjen i figur 4.7, og dette uttrykker at barn i barnehager med ett prosentpoeng høyere andel ansatte med innvandrerbakgrunn har 0,18 prosentpoeng høyere tilbøyelighet til å score bekymringsfullt.

* angir statistisk signifikans på 1 %-nivå.

4.3 Kort om mulige årsaker til hopningen

Det kan være mange årsaker til sosioøkonomisk hopning i Oslos barnehager. Vi vil her kort berøre to mulige årsaker: foreldrenes valg i søknadene og de private barnehagenes valg av barn blant søkerne. Disse analysene er på ingen måte uttømmende, men de kan kanskje gi noen foreløpige ideer til hvordan myndighetene kan gå fram dersom de ønsker å redusere hopningen.

Her ønsker vi å se på søkeatferden til foreldrene, og for å få med både dem som søker når barna er ett år, og dem som søker senere, kanskje ikke før barna er seks år, benytter vi data over alle barn født 2004–2007 som søker for første gang (innen 2013) om barnehageplass (i Oslo).⁶³

Igen begrenser vi til barnehager med minst ti *søkere* (N = 529). Dette er således andre barn enn dem som inngår i analysene i det foregående avsnittet, og det er derfor mulig at hopningsmønstre som framkommer der, er noe annerledes enn mønstre som eventuelt finnes for disse barna. Foreldrene kan prioritere opptil sju barnehager når de søker, men her velger vi kun å se på foreldrenes førsteprioriterte barnehage. Variablene som angir over sosioøkonomiske grupper er målt i søknadsåret.

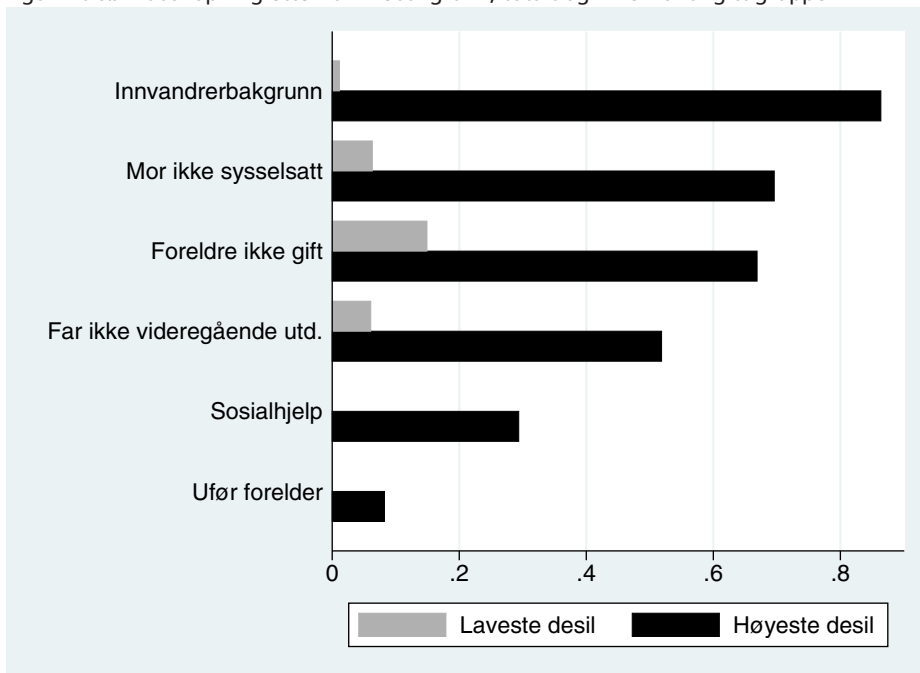
Figur 4.8 viser gjennomsnittet over barnehagene i laveste og høyeste desil, jamfør figur 4.3 over. Vi ser at i de 10 prosent av barnehagene med lavest søkerandel av barn med innvandrerbakgrunn var søkerandelen 1 prosent. I den desilen av barnehager med høyest søkerandel av barn fra innvandrerfamilier var søkerandelen 86 prosent. Foreldre med og uten innvandrerbakgrunn søker altså sine barn inn i forskjellige barnehager. Også langs andre foreldrekjennetegn ser vi lignende tegn til sosioøkonomisk hopning når det gjelder hvilke barnehager man søker sine barn inn i. I grove trekk gjenfinner vi altså den sosioøkonomiske hopningen av barn i barnehager når vi ser på hvilke barnehager foreldrene har søkt barna inn i. Mye av de store sosioøkonomiske forskjellene i sammensetningen av barna mellom barnehagene synes derfor å skyldes foreldrenes søkeatferd.

Vi har ikke forsøkt å analysere hvorfor foreldrene med innvandrerbakgrunn søker barna sine inn i andre barnehager enn foreldre uten innvandrerbakgrunn. Men det kan være nærliggende å tenke seg at geografisk (eller sosial) nærhet kan være en viktig faktor (se omtaler av dette i kapitlene 3, 6 og 7), selv om vi ser fra tabell 4.5 at forskjellene også er store innenfor bydeler. Dette kan kanskje tolkes dit hen at geografisk segregasjon i bostedsmønster (eller arbeidssted?) innenfor bydelene reflekteres i segregasjon mellom

⁶³ For kohorten 2004 har vi mangelfulle data for barna født i januar og februar, og disse er derfor ikke med i utvalget. For 2006-kohorten har vi mangelfulle data for det siste drøye halvåret før skolestart, slik at vi ikke har registrert søknader i denne perioden. Selv om dette kan medføre lavere søker- og oppholdstall enn hva som er realiteten, har vi grunn til å tro at et eventuelt avvik er svært lite fordi det er få barn som starter i barnehagen for første gang i denne alderen.

barnehager. Hopningen ville eksempelvis kunne oppstå hvis foreldrene i et villaområde sender barna sine i én barnehage, mens foreldrene i høyblokkene som grenser opp til villaområdet, sender sine barn i en annen barnehage. Informasjon som kommer fram gjennom de kvalitative analysene (intervjuer med foreldre og barnehagepersonell), kan også indikere andre årsaker til søknadshopningen, for eksempel at man tror de private barnehagene er dyrere, at man tar mer i kostpenger i private barnehager, eller lignende (se kapitlene over for mer om dette).

Figur 4.8 Søknadshopning etter familiebakgrunn, totalt og innenfor angitt gruppe.



Gjennomsnitt av angitt variabel over de 10 prosent av barnehagene med høyest og lavest verdi på variabelen blant førstegangssøkende barn (fra kohortene 2004–2007). Barnehager med færre enn ti søkende barn utelatt (N = 529).

Tabell 4.5 Hopning av barn fra innvandrerfamilier innenfor bydeler.

Bydel	Gjennomsnitt	Laveste desil	Høyeste desil	Antall barnehager
Gamle Oslo	0.34	0.07	0.82	44
Grünerløkka	0.30	0.10	0.60	30
Sagene	0.23	0.06	0.45	24
St. Hanshaugen	0.14	0.00	0.24	24
Frogner	0.18	0.04	0.49	41
Ullern	0.12	0.03	0.20	34
Vestre Aker	0.09	0.00	0.16	52
Nordre Aker	0.10	0.00	0.19	45
Bjerke	0.45	0.09	0.94	29
Grorud	0.55	0.13	1.00	20
Stovner	0.63	0.29	0.91	26
Alna	0.57	0.19	0.93	50
Østensjø	0.26	0.07	0.53	36
Nordstrand	0.13	0.01	0.33	40
S. Nordstrand	0.52	0.21	0.82	34
Total	0.29	0.04	0.74	529

Basert på førstevalget i den første søknaden om barnehageplass sendt 2003-2013 for barn født 2004-2007. Barnehager med færre enn ti slike barn utelatt.

Vi ser nå på om sammensetningen av barn som ender opp i en privat barnehage, er annerledes enn sammensetningen av barn som det ble søkt om plass til i en privat barnehage (og vice versa for kommunale barnehager). De noe ulike opptaksreglementene for private og kommunale barnehager kan i prinsippet gjøre det mulig for private barnehager å velge ut barn med spesielle kjennetegn, for eksempel barn med sosioøkonomisk velstående foreldre. Men et avvik i sammensetningen mellom søkerlistene og hvem som går i barnehagen, kan i regelen også skyldes at sosioøkonomisk mer velstående foreldre i større grad enn andre tar imot et tilbud om plass i en privat barnehage, eventuelt at de på andre måter klarer å få sine barn inn i private barnehager.

Her trenger vi for det første data om søkeatferden til foreldrene. Foreldrene kan prioritere opptil sju barnehager når de søker, men her velger vi kun å se på foreldrenes førsteprioriterte barnehage. Vi benytter data over alle barn som søker for første gang (innen 2013) om barnehageplass (i Oslo). Dernest trenger vi data for hvilke barn som kom inn i eller startet i barnehage. Vi benytter informasjon om den første barnehagen barnet gikk i per 1. januar i inntil to kalenderår etter søknadskalenderåret, for kohortene 2004–2007. Vi kan da sammenligne hvilken barnehage det ble søkte om plass i, med hvilken barnehage de faktisk gikk i.⁶⁴

⁶⁴ Vi ser altså ikke på alle barn det blir søkt om plass for første gang innen 2013, men alle barn i kohortene 2004–2007 som det søkes for for første gang innen 2013. En fordel med dette er at vi får med alle barna i

Variablene som angir sosioøkonomisk gruppe er målt i søknadsåret. Her begrenser vi ikke til barnehager med minst ti søkere fordi vi nå ser på fordelingen av barna over de to typene barnehager (og ikke, som over, på fordelingen av barnehagene etter deres sammensetning av barn).

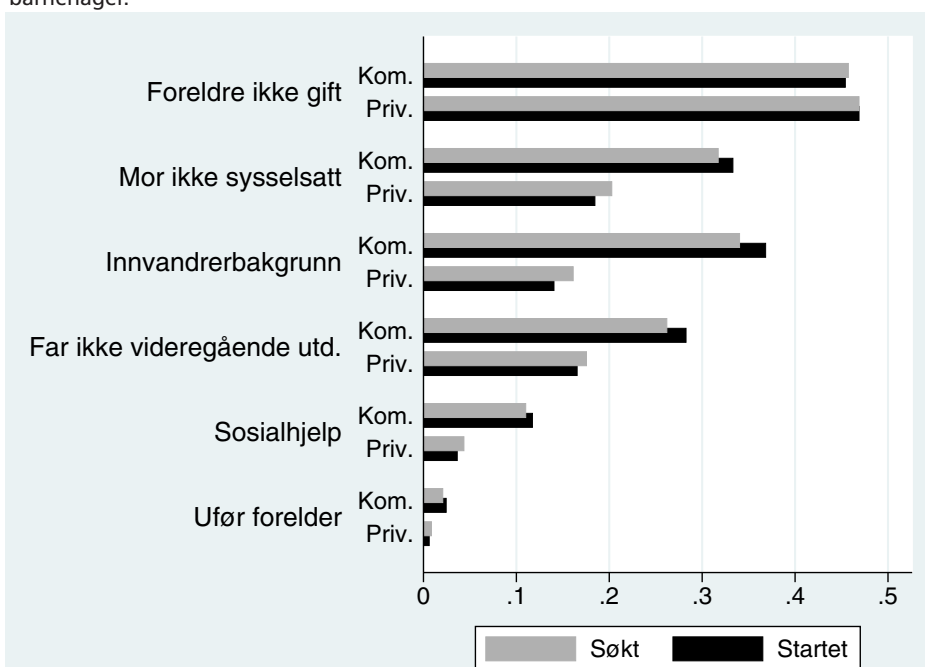
Dataene er sammenfattet i figur 4.9, der vi gjenkjenner de sosioøkonomiske grupperingene fra tidligere figurer. Som i figur 4.5 over ser vi for eksempel at andelen av barna med foreldre som ikke er gift, er noe større i private enn i kommunale barnehager, og dette gjelder enten vi ser på andelen ikke gift blant søkerne (blå søyle) eller blant dem som startet i barnehagen (rød søyle). Poenget med denne figuren er imidlertid å sammenligne kjennetegnene til de barna som det ble søkt om plass for, med kjennetegnene til de barna som startet i barnehagen. Hvis barna som startet i private barnehager, hadde vært en tilfeldig trekning fra søkerlistene til private barnehager, så skulle altså de to søylene vært like. Men dersom de private barnehagene i stedet lar de mer sosioøkonomisk velstående barna på søkerlistene starte, vil de to søylene være forskjellige. En slik seleksjon inn i de private barnehagene vil lett medføre at de kommunale barnehagene vil få en sammensetning av barn som er potensielt mer sosioøkonomisk sårbar enn det søkerlistene til de kommunale barnehagene skulle tilsi (i den grad søkerne er gitt og de må fordeles mellom barnehagene, men for noen barn kan det også være søkt om plass uten at de noen gang starter i barnehage i Oslo). Vi undersøker altså om det kan være slik at de private barnehagene tar opp barn med sosioøkonomisk velstående bakgrunn og overlater barna med mer sårbar bakgrunn til de kommunale barnehagene. For de private barnehagene skal i så fall søyla for de barna som startet være lavere enn søyla for de barna som søkte (mens det skal være motsatt for de kommunale barnehagene).

La oss se på barn fra innvandrerfamilier. De utgjorde 16 prosent av barna som det ble søkt om plass til i private barnehager, og 34 prosent av barna som det ble søkt om plass til i kommunale barnehager. I de private barnehagene var det imidlertid 14 prosent av de barna som startet, som hadde slik bakgrunn, mens andelen var 37 prosent i de kommunale barnehagene. Andelen barn fra innvandrerfamilier er altså om lag to prosentpoeng lavere i de private barnehagene enn det søkerlistene skulle tilsi, og andelen

disse kohortene som det noen gang er søkt om barnehageplass for, mens hvis vi også hadde tatt med barn i for eksempel 2011-kohorten (som vi kan måle senest i 2013), ville vi fått en overrepresentasjon av barn som det var søkt om plass for da de var små (se mer om dette i neste avsnitt). For øvrig kunne vi også sammenligne barnehagen det ble søkt om plass i, med barnehagen de fikk tilbud om plass i, eller barnehagen det ble søkt om plass i, med barnehagen de først startet i. Når vi i stedet sammenligner barnehagen det ble søkt om plass i, med barnehagen de gikk i 1. januar i det påfølgende kalenderåret, er det altså rom for at foreldrene (eller barnehagene) kan ha flyttet barna fra et tilbud til et annet eller etter at barnet hadde startet i barnehagen. Det kunne også ha vært et alternativ å sammenligne barnehagen det ble søkt om plass i, og alle nye barn (også nye barn som det ikke var søkt om plass for) i barnehagen per 1. januar det påfølgende kalenderåret — dette ville også kunne ha fanget opp muligheten for at man ikke hadde trengt å stå på søkerlista for å få begynne i barnehagen.

er tre prosentpoeng høyere i de kommunale barnehagene enn det søkerlistene skulle tilsiforteller. Dette er i overensstemmelse med en hypotese om at det foregår en overflytting av barn fra innvandrerfamilier fra private barnehagers søkerlister til kommunale barnehager. Fra figur 4.9 ser vi det samme mønsteret for alle de andre sosioøkonomiske kjennetegnene (unntatt ikke gifte foreldre), der de private barnehagene har en lavere andel barn med sosioøkonomisk sårbar bakgrunn enn det (en tilfeldig trekning fra) søkerlistene skulle tilsi. For de kommunale barnehagene er det stort sett motsatt.

Figur 4.9 Forskjeller mellom barn som blir søkt inn i og som starter i private og kommunale barnehager.



Gjennomsnitt av angitt variabel for barn som blir søkt inn i og barn som starter i private og kommunale barnehager. Førstevalget i første søknad om barnehageplass i Oslo for kohortene 2004–2007 i perioden 2004–2013. Av de 34 723 barna i dette datasettet det ble søkt om barnehageplass for første gang i perioden, ble det for 29 prosent søkt om plass i en privat barnehage. Av undergruppen på 28 706 av disse barna som gikk i en barnehage i Oslo (per 1. januar i inntil to kalenderår etter søknadsåret), gikk 40 prosent i en privat barnehage.

Skal vi oppsummere, så ser det ut til at hovedårsaken til den sosioøkonomiske hopningen av barn i Oslos barnehager er en tilsvarende hopning i barnehagene foreldrene søker sine barn inn i. Det er stor grad av slik hopning innenfor bydelene. I tillegg er det en systematisk tendens til at de private barnehagene ikke bare er underrepresentert med tanke på barn med sosioøkonomisk sårbar bakgrunn, men at de også har en noe lavere andel slike barn enn det søkerlistene skulle tilsi. For hopningen ser imidlertid denne

mulige bortvelgelsen av potensielt sårbare barn fra de private barnehagens side ut til å bety langt mindre enn foreldrenes valg om hvilken barnehage de søker sine barn inn i.

4.4 Sosioøkonomiske forskjeller i bruken av barnehage før skolestart

I dette avsnittet flytter vi søkelyset fra beskrivelser av dem som søker om å gå i barnehage, og av dem som faktisk går i barnehage, over til hvem som *ikke* går i barnehage. For å ha med både dem som går og ikke går i barnehage, starter vi med data over alle barn som bodde i Oslo i starten av kalenderåret de begynte på skolen. I tillegg trenger vi informasjon om hvem av dem som har gått i barnehage før skolestart (herunder når de ev. startet i barnehage), og denne informasjonen har vi fra Oslo kommunes barnehageregister for årene 2004–2013. For å fange opp om man har vært innom barnehage helt fram til skolestart, kan vi bare inkludere kohorter opp til og med kohorten 2007 (som startet på skolen i 2013).⁶⁵ Datasettet vårt utgjør 27 544 barn. Variablene som angir for sosioøkonomisk gruppe er målt i kalenderåret før skolestart.

Figur 4.10 viser andelen av alle barn som bodde i Oslo ved inngangen til det kalenderåret de begynte på skolen (dvs. da de fylte 6 år) som hadde vært i barnehage i Oslo før skolestart. Vi ser at om lag 95 prosent hadde vært innom en barnehage i Oslo før skolestart, og denne andelen har vært økende fra 94 til 97 prosent for kohortene 2004 og 2007. Men fra figur 4.10 ser vi også at andelen av barna som har vært innom barnehagen, er lavere for de angitte sosioøkonomiske gruppene. Eksempelvis var det om lag 90 prosent av barna fra innvandrerfamilier (disse utgjør 35 prosent av alle barna) og 85 prosent av barn av en mor som ikke var sysselsatt (utgjør 26 prosent av barna) som hadde vært innom barnehagen før skolestart.

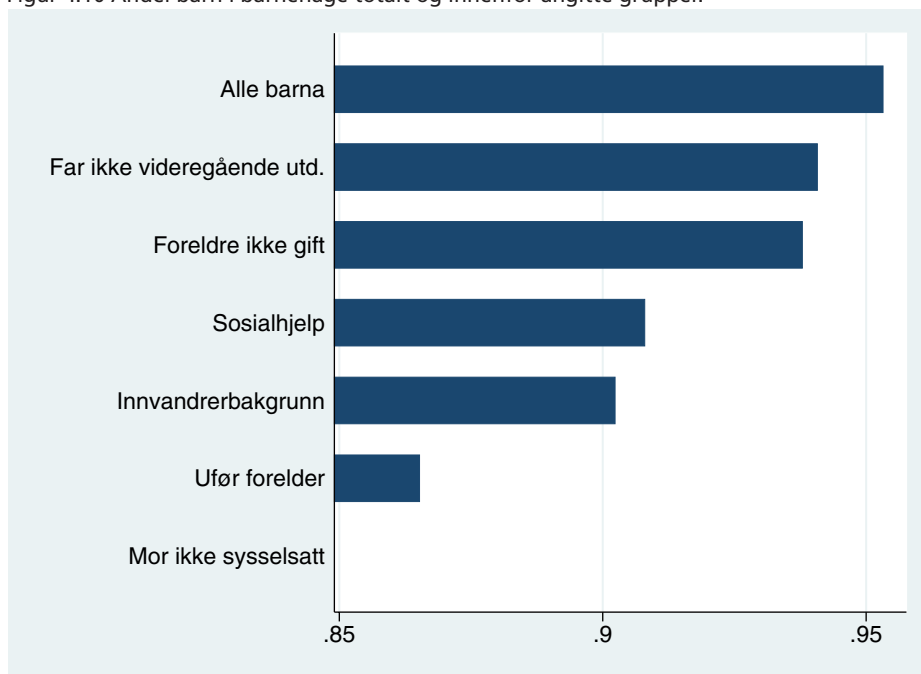
I figur 4.11 ser vi på hvor lenge de barna som hadde vært innom barnehagen, hadde gått i barnehagen før skolestart. I snitt hadde barna gått nesten fire år i barnehage før skolestart, mens snittet for barn fra innvandrerfamilier var tre år.

⁶⁵ For kohorten 2004 har vi som nevnt mangelfulle data for barna født i januar og februar, og disse er derfor ikke med i utvalget. For 2006-kohorten har vi mangelfulle data for det siste drøye halvåret før skolestart, slik at vi ikke har registrert at barn startet i barnehagen i denne perioden, noe som kan medføre en liten undervurdering av andelen av 2006-kohorten som gikk i barnehage før skolestart. Videre har vi kun informasjon om hvorvidt barnet gikk i barnehage i Oslo, men det jo er mulig at noen av barna gikk i barnehage utenfor Oslo. Vi skal også huske at tallet på barn som bor i Oslo, stammer fra folkeregisteret, som ikke har informasjon som alltid stemmer helt overens med faktisk bosted, og det er derfor mulig at det tallet vi benytter i nevneren, er for høyt, og således er også dette en kilde til undervurdering av hvor stor andel av barna som faktisk oppholder seg i Oslo, som gikk i barnehage før skolestart. Graden av undervurdering kan naturligvis være forskjellig for de ulike sosioøkonomiske gruppene.

Det er altså klare forskjeller mellom sosioøkonomiske grupper i bruken av barnehage. Vi skulle derfor også forvente at det er en samvariasjon mellom hvor lenge man har gått i barnehage, og hvordan man gjør det på skolen. Vi har data for om barna scorer bekymringsfullt dårlig på statlige kartleggingsprøver på første trinn. I figur 4.12 ser vi at de som har gått kort tid (eller ikke) i barnehage før skolestart, har en høyere tilbøyelighet til å score bekymringsfullt dårlig i lesing. Av dem som har gått inntil ett år i barnehage, scorer rundt 40 prosent bekymringsfullt svakt på kartleggingsprøven i lesing. Vi legger merke til at desto flere år man har gått i barnehage, kanskje særlig hvis man har gått mer enn tre år i barnehage, desto lavere andel er det som scorer bekymringsfullt dårlig i lesing. De barna som har gått lenge i barnehage, gjør det bedre på disse prøvene.

Fra tabell 4.6 ser vi at denne negative samvariasjonen mellom hvor lenge man har gått i barnehagen, og sannsynligheten for å score bekymringsfullt dårlig i lesing også gjelder innenfor hver av de sosioøkonomiske gruppene vi har sett på. Det er eksempelvis altså ikke slik at de som har gått kort tid i barnehage, scorer dårlig fordi denne gruppen i hovedsak består av barn fra innvandrerfamilier – også blant barn av innvandrere scorer

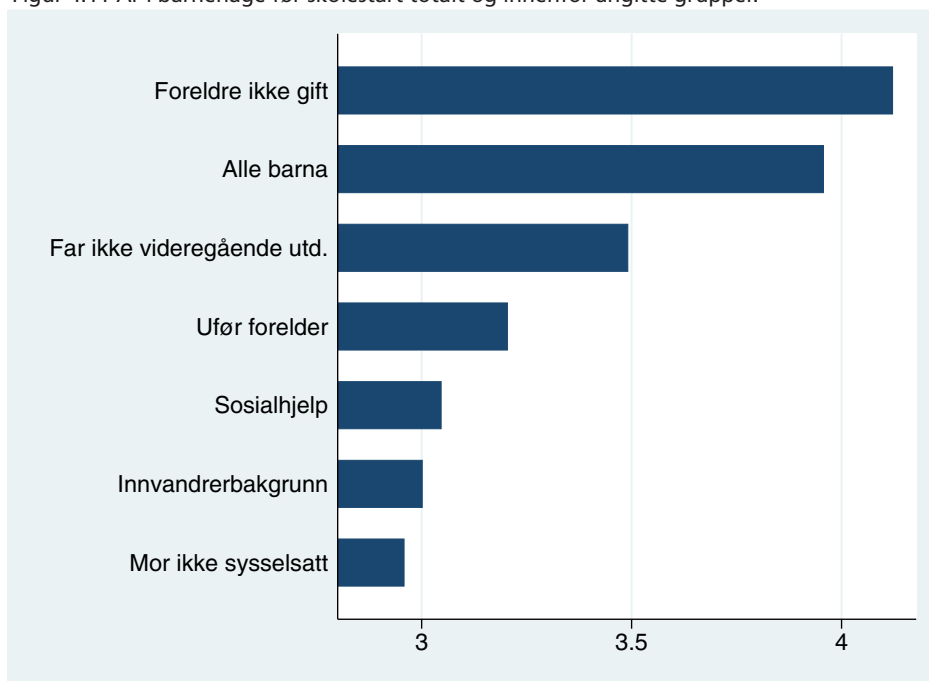
Figur 4.10 Andel barn i barnehage totalt og innenfor angitte grupper.



Andelen av barna (kohortene 2004–2007) som bodde i Oslo ved inngangen til kalenderåret de fylte seks år, som hadde vært i barnehage i Oslo før skolestart. Antall barn i datasettet er 27 544.

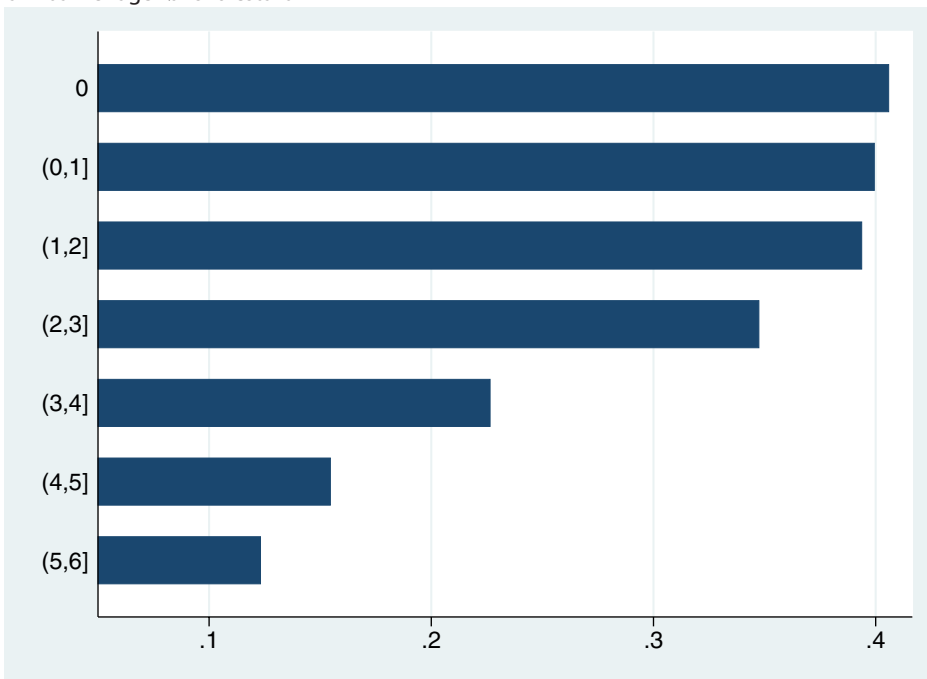
de som har gått kortere tid i barnehage, dårligere enn de som har gått lenge i barnehage. Til tross for dette viser naturligvis ikke disse resultatene at det å gå i barnehage forbedrer leseferdighetene. Det kan utmerket godt tenkes at de barna innenfor en gruppe (for eksempel med innvandrerbakgrunn) som startet i barnehage tidlig, ville gjort det bedre i lesing uansett om de var blitt sendt i barnehage eller ikke (for eksempel fordi deres foreldre selv snakker godt norsk). Spørsmålet om det er en kausal effekt av å gå i barnehage, er metodisk langt mer krevende å belyse. I det følgende vil vi studere om tilbudet om gratis kjernetid har hatt effekt på om barna begynner i barnehage, og på foreldrenes sysselsetting, og også forsøke å kaste lys over hvorvidt tilbudet hadde en effekt på barnas skoleprestasjoner.

Figur 4.11 År i barnehage før skolestart totalt og innenfor angitte grupper.



Antall år i barnehage i Oslo før skolestart for barn (kohortene 2004–2007) som bodde i Oslo ved inngangen til kalenderåret de fylte seks år. Barn som ikke hadde vært i barnehage i Oslo før skolestart, utelatt. Antall barn i datasettet er 26 166 (fordi 1378 av barna ikke var i barnehage i Oslo før skolestart).

Figur 4.12 Andelen som scorer under bekymringsgrensen i lesing på første trinn etter antall år i barnehage før skolestart.



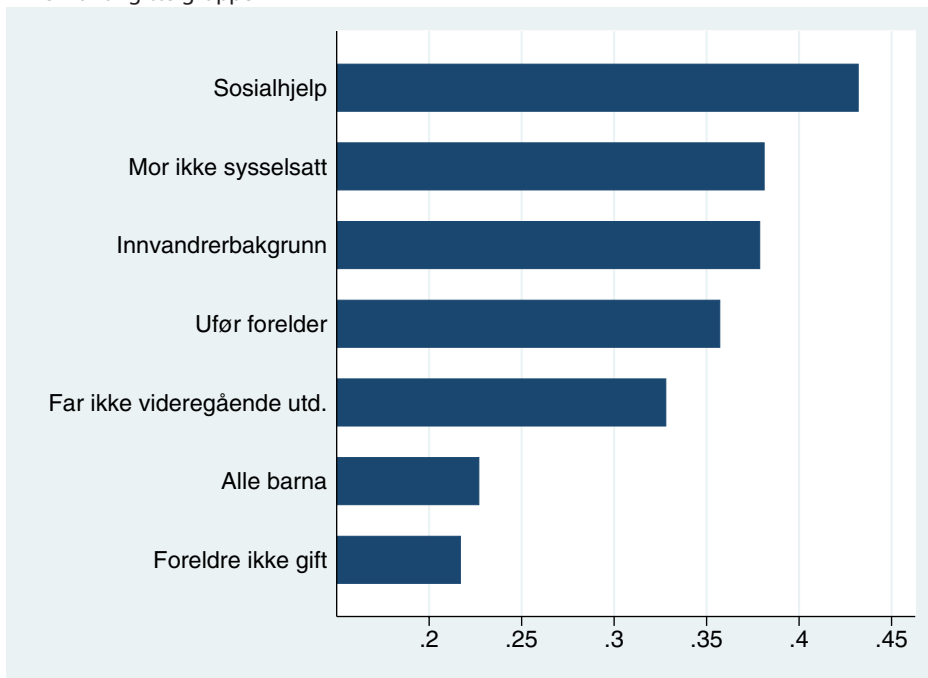
Andelen av barna (kohortene 2004–2007) som bodde i Oslo ved inngangen til kalenderåret de fylte seks år, som scorer bekymringsfullt lavt i lesing på første trinn. Andelen er gitt etter antall år i barnehage i Oslo før skolestart, inkludert de som ikke hadde gått i barnehage i Oslo før skolestart (null år). Antall barn i datasettet er 22 911 (frafallet skyldes manglende informasjon om scoren, eksempelvis fordi barnet ikke går på skole i Oslo, barnet ikke har tatt testen, eller at scoren av andre grunner ikke er blitt registrert).

Vi har sett at barn med mer utsatt sosioøkonomisk bakgrunn går mindre i barnehage enn andre barn, og vi har sett at de som går mindre i barnehage, scorer mer bekymringsfullt i lesing på første trinn. Fra figur 4.13 ser vi følgelig at barn med mer utsatt sosioøkonomisk bakgrunn generelt scorer mer bekymringsfullt i lesing på første trinn enn andre barn. Den gruppa, blant dem vi har tatt med, som scorer mest bekymringsfullt, er barn av foreldre som mottar sosialhjelp, mens barn av ikke-sysselsatte mødre, innvandrerforeldre og en ufør forelder kommer deretter. Vi skal igjen huske på at disse gruppene nok vil være overlappende, og selvsagt at disse bivariate samvariasjonene ikke kan tolkes dit hen at de er uttrykk for noen årsakssammenheng.

Tabell 4.6 Negativ korrelasjon mellom år i barnehage og bekymringsgrense i lesing, totalt og innenfor angitte grupper.

	Koeffisient	St.feil.	N
Alle barna	-0.07*	(0.002)	22 911
Innvandrerbakgrunn	-0.04*	(0.004)	7570
Mor ikke sysselsatt	-0.05*	(0.005)	4778
Foreldre ikke gift	-0.06*	(0.004)	7368
Far ikke videregående utd.	-0.06*	(0.004)	5763
Sosialhjelp	-0.05*	(0.007)	2227
Ufør forelder	-0.07*	(0.015)	462

Figur 4.13 Andelen som scorer under bekymringsgrensen i lesing på første trinn totalt og innenfor angitte grupper.



Andelen av barna (kohortene 2004–2007) som bodde i Oslo ved inngangen til kalenderåret de fylte seks år (og tok prøven i lesing på første trinn), som scorer bekymringsfullt lavt i lesing på første trinn, totalt og innenfor angitte grupper.

5 Effektanalyse

5.1 Hva er en effektanalyse?

Det ideelle eksperimentet. I teorien ønsker vi å sammenligne det faktiske skoleresultat for en elev som fikk tilbud om gratis kjernetid, med resultatet den samme eleven ville fått dersom han/hun ikke hadde fått tilbudet (det kontrafaktiske). Det kontrafaktiske resultatet er naturligvis umulig å observere, og utfordringen er derfor å finne et rimelig estimat på dette. Den beste måten å gjøre en slik analyse på er å først randomisere tilbudet om gratis kjernetid. Dette innebærer at vi i et utvalg av barn trekker tilfeldig en gruppe som får tilbud om gratis kjernetid, og en gruppe som ikke får tilbudet. I etterkant kan vi sammenligne utviklingen til barna i de to gruppene. Fordi uobserverbare (og observerbare) kjennetegn nå er tilfeldig fordelt i de to gruppene, er de like (i statistisk forstand), og utfallet i gruppen som ikke fikk tilbudet, er et godt estimat på det kontrafaktiske.

Det kontrafaktiske. Vi har ikke slik tilfeldig trekking i vårt tilfelle. Det vi imidlertid har, er bydeler som innførte tilbudet, og andre bydeler som ikke innførte tilbudet (eller innførte senere). Selv om bydelene som ikke innførte tilbudet, nok er litt ulike fra bydelene som innførte, er det mulig å kontrollere for mulige observerbare og uobserverbare forskjeller mellom bydelene på ulike måter. Vi vil forsøke å avdekke om det er slik at barn av innvandrere som bor i bydeler med gratis kjernetid, har en høyere sannsynlighet for å gå i barnehage enn barn i bydeler uten tilbud, samt om en eventuell slik økt sannsynlighet skyldes tilbudet og ikke andre ting. Fordi vi ikke har individinformasjon om barnehagebruken i bydelene før gratis kjernetid ble innført, kan vi ikke sammenligne bruk av barnehage før og etter innføringen i bydeler med tilbud. Imidlertid er gratis kjernetid tilgjengelig for de to siste årene av barnehageløpet, altså fra høsten det året barna fyller fire år. Vi har med andre ord informasjon om barnas bruk av barnehage før og etter at de får tilbud om gratis kjernetid. Denne informasjonen er i seg selv ikke nok til å estimere noen effekt av tilbudet fordi vi ikke vet hvordan bruken deres ville sett ut dersom de ikke fikk noe tilbud. Imidlertid kan barnehagebruken til barn fra lignende familier i bydeler som ikke tilbyr gratis kjernetid, kunne gi oss et mål på den kontrafaktiske bruken, altså hvor mange fire- og femåringer i bydeler med tilbud som hadde gått i barnehage dersom de ikke hadde hatt dette tilbudet. En forutsetning for en slik tilnærming er at barna i sammenligningsbydelene utgjør et godt mål på det kontrafaktiske. Dersom familiene til barna i bydelene som tilbyr gratis kjernetid, har

et helt annen mønster for barnehagebruk før barna blir gamle nok til å få tilbud om gratis kjernetid, tyder det på at disse bydelene ikke er noe godt mål på det kontrafaktiske. Vi vil derfor studere trendene i barnehagebruk i de ulike bydelene for å utforske dette.

Dersom vi finner en økt bruk av barnehage i bydeler som tilbyr gratis kjernetid, som kan tilskrives tilbudet, kan vi anvende denne informasjonen til å studere sammenhengen mellom lengre erfaring fra barnehage og barnets prestasjoner på kartleggingsprøver tidlig i skoleløpet (første trinn). Det kontrafaktiske er nå hvordan barna ville ha prestert på kartleggingsprøvene dersom de ikke fikk tilbud om gratis kjernetid, og vi kan måle dette ved å bruke resultater fra kartleggingsprøvene til barna i bydeler som ikke tilbyr gratis kjernetid.

5.2 Valg av sammenligningsbydeler

Når vi skal velge en sammenligningsgruppe av bydeler, er vi opptatt av at de skal være så like bydelene som tilbyr gratis kjernetid som mulig. Dersom bydelene er altfor forskjellige, er det heller ikke grunn til å tro at trendene i barnehagebruk før tilbudet gis, er like. Si for eksempel at innvandrergruppene i enkelte bydeler har høyere sosio-økonomisk status enn i bydeler med tilbud. Da er det grunn til å tro at disse bydelene har en høyere bruk av barnehage enn bydelene med tilbud vi sammenligner med, uavhengig av dette tilbudet. Selv om vi kan kontrollere for noen slike faktorer (som lønnsnivå, utdanning og bruk av sosiale tjenester), kan det likevel finnes uobserverbare faktorer vi ikke kan inkludere i analysene våre. På samme tid vil vi ikke utelukke for mange bydeler, for vi ønsker et så stort utvalg som mulig for å sikre presisjon. Det er store forskjeller mellom øst og vest i Oslo, så vi utelukker de tre vestligste bydelene for å sikre at sammenligningsgruppen blir mer lik gruppen med gratis kjernetid. Vi står da igjen med en sammenligningsgruppe som består av barn i Grünerløkka, Gamle Oslo, Sagene, St. Hanshaugen, Nordre Aker, Østensjø og Nordstrand.⁶⁶ I perioden og for kohortene vi skal se på, fantes det ikke kjente tilbud om gratis kjernetid i disse bydelene. Et unntak er Gamle Oslo som innførte gratis kjernetid for barna født i 2007, altså den siste barnekohorten i vår analyse. Barn født i 2007 og bosatt i Gamle Oslo vil behandles som barn i en tiltaksbydel i våre analyser. Det er også verdt å nevne at både Gamle Oslo (Nergård 2002), Grünerløkka og Sagene hadde tilbud om gratis kjernetid fra 1998 til cirka 2003. Dette kan gjøre dem særlig egnet som sammenligningsgruppe fordi det er sannsynlig at de har lignende kjennetegn som bydelene som innførte tilbudet i 2006/2007. Imidlertid kan man tenke seg en annen effekt også, nemlig at disse

⁶⁶ I den videre teksten vil vi omtale bydelene Grünerløkka, Gamle Oslo, Sagene, St. Hanshaugen, Nordre Aker, Østensjø og Nordstrand sammenligningsgruppe eller bydeler uten tiltak.

bydelene gjennom tilbudet har etablert en kultur for bruk av barnehage i perioden tilbudet var gratis, og at barna i disse bydelene fremdeles i stor grad bruker barnehage selv om det ikke er gratis (eller til og med at det fremdeles kan finnes en liten krets av barn som får tilbud om gratis tid i barnehage).

5.3 Gratis kjernetid og rekruttering til barnehagen

Vi estimerer først en modell som gir oss effekten av å bo i en bydel som tilbyr gratis kjernetid i barnehagen. Modellen estimeres med minste kvadraters metode på et utvalg av barn registrert bosatt i en bydel ved inngangen til det året de fyller fire. Formelt har vi at

$$(1) BHG_{it} = \alpha + \beta bydel_i + \lambda alder_t + \delta_4 tiltaksbydel \times 4 \text{ år}_{it} + \delta_5 tiltaksbydel \times 5 \text{ år}_{it} + \gamma X_i + \varepsilon_{it}$$

der BHG_{it} er et mål på om barn i går i barnehage ved alder t , α er en konstant, $bydel$ betegner hvilken bydel barn i bor i ved inngangen til året barnet fyller fire, $alder_t$ er et sett av dummyvariabler for hvert hele år, og ε_{it} er et feilledd med betinget forventning null. X_i er en vektor av kontrollvariabler og er nærmere beskrevet i underkapittelet om data. I analysen av barnehagebruk måles kontrollvariabler for foreldre året før barnet ble født. Dette må vi gjøre for å unngå at kontrollvariablene kan være påvirket av tiltaket.

Variabelen $tiltaksbydel \times 4 \text{ år}_{it}$ er 1 dersom barnet bodde i en tiltaksbydel ved alderen fire og det er i sitt femte år (og null ellers), og tilsvarende er $tiltaksbydel \times 5 \text{ år}_{it}$ 1 dersom barnet bodde i en tiltaksbydel ved alder fire og det er i sitt sjettede år (og null ellers). De to parameterne vi er interessert i (δ_4 , δ_5), fanger således opp forskjellen mellom barnehagedeltakelsen for barna når de har rett på gratis kjernetid (de er i sitt fjerde og femte år), i forhold til når de ikke hadde rett på kjernetid (de var under fire år), mellom tiltaksbydelene og sammenligningsbydelene. Dette gir oss dermed et estimat på effekten tilbudet om gratis kjernetid har på tilbøyeligheten til å starte i barnehagen.

I tillegg til å gjøre analysene uten og med kontrollvariabler (X) vil vi også vise resultater for en fast-effekt-modell (α_i i stedet for α i modellen over). En fast-effekt-modell ligner på modellen over (1), men forskjellen er at i stedet for å kontrollere for observerte bakgrunnskjennetegn kan vi også kontrollere for alle kjennetegn, både observerbare og uobserverbare, som er konstante over tid for det samme barnet.

Vi vil vise hovedresultatene for barn av innvandrere, men vil også inkludere barn uten innvandrerbakgrunn. Dersom gratis kjernetid påvirker sannsynligheten for å gå i barnehage blant barn med innvandrerbakgrunn, skal vi se at barna som bor i bydeler med tilbud, i større grad går i barnehage når de er fire og fem år. Samtidig kan det være slik at barn av innvandrere som bor i bydeler med tilbud, bruker barnehage mer av andre grunner. Dette bør i så fall også gjelde før barna blir så gamle at de får tilbud

om gratis kjernetid. Dersom barna med innvandrerbakgrunn i bydeler som tilbyr gratis kjernetid, i større grad bruker barnehage som fire- og femåringer, men ikke som yngre, er det grunn til å tro at økt bruk skyldes tilbudet.

5.4 Gratis kjernetid og skoleprestasjoner

Videre er vi interessert i hvordan en eventuell økt bruk av barnehage påvirker senere skoleprestasjoner. I motsetning til da vi så på rekrutteringen til barnehagen og sammenlignet bruk av barnehage for samme barn før og etter at gratis kjernetid var tilgjengelig, observerer vi først skoleprestasjoner etter at barnet er ferdig i barnehagen. Vi kan derfor ikke sammenligne barnets prestasjoner før og etter det fikk tilbud om gratis kjernetid. Den enkleste modellen vår vil sammenligne skoleprestasjoner til barn fra innvandrerfamilier som bor i bydeler som tilbyr gratis kjernetid, med prestasjonene til barn fra innvandrerfamilier i lignende bydeler uten tilbud. Vi inkluderer som tidligere barn som er registrert bosatt i en bydel ved inngangen av året de fyller fire, altså før hovedopptaket i bydelen. Modellen som da estimeres, blir

$$(2) Y_i = \alpha + \delta \text{ tiltak}_i + \gamma X_i + \varepsilon_i$$

der Y_i er barn i s oppnådde resultat på kartleggingsprøvene på første trinn (i lesing og regning), α er en konstant, tiltak_i betegner om barn i bor i en bydel som tilbyr gratis kjernetid (ved inngangen til året barnet fyller fire), og ε_i er et feilledd. X_i er en vektor av kontrollvariabler nærmere beskrevet i avsnittet som omhandler data, og er de samme som i modell (1). Imidlertid er disse kontrollvariablene målt året før barnet fyller fire. Siden vi nå skal undersøke sammenhengen mellom gratis kjernetid og skoleprestasjoner (og ikke bruken av barnehage), er det bedre å måle kontrollvariablene like før barna hadde rett på gratis kjernetid (for å unngå at kontrollvariablene er påvirket av tilbudet).

Når vi skal analysere hvordan det går med barna på skolen, ønsker vi å sammenligne barn som er så like som mulig. For eksempel vil vi gjerne kunne sammenligne utviklingen til et barn med lav sosioøkonomisk bakgrunn i en bydel som tilbyr gratis kjernetid, med utviklingen til et annet barn med samme lave sosioøkonomiske bakgrunn i en bydel som ikke tilbyr gratis kjernetid. Mye tyder på at tiltaket vil påvirke ulike barn på forskjellige måter, og vi er ute etter å isolere effekten av gratis kjernetid så godt det lar seg gjøre. I Oslo har de ulike bydelene forskjellig befolkningssammensetning, og ved å inkludere observerbare kjennetegn i estimeringene kan vi forsøke å ta ut disse forskjellene. Men med denne metoden kan vi ikke (slik vi kunne i modell 1 over) kontrollere for uobserverte kjennetegn, og målet på det kontrafaktiske blir dermed mindre pålitelig. I neste avsnitt drøfter vi dette nærmere.

5.5 Sammenligning med barn uten innvandrerbakgrunn

Estimatet på δ i modell 2 vil si oss noe om hvordan barnas karakterer og det å bo i en bydel som tilbyr gratis kjernetid, samvarierer. Det kan være andre grunner til at barn i bydeler som tilbyr gratis kjernetid, har ulike resultater fra barn i bydeler uten tilbud. En årsak kan være at det brukes mer ressurser på oppvekst i disse bydelene enn i sammenligningsbydelene. Da kan vi feilaktig trekke slutningen at økt barnehagebruk fører til bedre skolerresultater, selv om det i virkeligheten er andre tiltak som bedrer barnas prestasjoner. Dette kan dessuten gå begge veier: Kanskje er det andre tiltak som implementeres i bydelene som ikke tilbyr gratis kjernetid, som også påvirker barns prestasjoner på kartleggingsprøvene. Hvis barna i sammenligningsbydelene påvirkes positivt av andre tiltak, vil strategien vi har beskrevet over, underestimere effekten av gratis kjernetid. En måte å kontrollere for dette på er å se på en annen gruppe barn i de forskjellige bydelene som i samme grad som barn av innvandrere blir påvirket av slike andre tiltak. De fleste tiltak vil påvirke barn av innvandrere og barn uten innvandrerbakgrunn i samme retning. Vi kan derfor ta ut noe av variasjonen som skyldes andre tiltak, ved å ta inn barn uten innvandrerbakgrunn som referansegruppe. Da legger vi imidlertid en annen forutsetning til grunn, nemlig at gratis kjernetid ikke påvirker barn uten innvandrerbakgrunn når det gjelder bruken av barnehage og dermed barnas skoleprestasjoner. Dette kan i første omgang virke urimelig for alle barna i bydelene som tilbyr gratis kjernetid, har rett på tilbudet. Imidlertid er det mye som tyder på at barn uten innvandringsbakgrunn i mindre grad blir påvirket av tilbud om gratis kjernetid (se Drange & Telle 2010; Bogen & Drange 2012; Drange 2013). Dersom vi skal bruke barn uten innvandringsbakgrunn som referansegruppe, må vi uansett først se på om tilbudet om gratis kjernetid påvirker deres barnehagebruk. Dette har betydning for tolkningen av resultatene. Vi starter derfor med en analyse av bruken av barnehage blant barn med innvandrerbakgrunn. Deretter ser vi på den samme spesifikasjonen for barn uten innvandrerbakgrunn. Dersom det ikke er slik at barnehagebruken mellom barn uten innvandrerbakgrunn i bydeler med og uten gratis kjernetid er signifikant forskjellig, vil det være i tråd med tidligere funn. Dette vil være et argument for å inkludere barn uten innvandrerbakgrunn som en referansegruppe når vi undersøker eventuelle effekter på skoleprestasjonene på første trinn.

Selv om vi skulle finne en sammenheng mellom bruk av barnehage og skoleprestasjoner ved hjelp av metoden over, vil vi ikke kunne utelukke at barna i bydeler som tilbyr gratis kjernetid, ville ha prestert bedre uansett. Kanskje er barna i disse bydelene simpelthen bedre (eller dårligere) på skolen enn barna i bydeler som ikke gir tilbudet. Og kanskje er ikke barna uten innvandrerbakgrunn en egnet gruppe for å ta ut denne forskjellen. For å plausibelt kunne kontrollere for dette skulle vi hatt et mål på barnas kunnskaper før de fikk tilbud om gratis kjernetid, eller hatt resultater fra kartleggingsprøvene for kohorter av barn som ikke hadde tilbud om gratis kjernetid. Testresultater

for barn før kartleggingsprøvene på første trinn finnes ikke i Norge. Vi har heller ikke resultater for kartleggingsprøver for kohorter født før 2004.

En annen svakhet med denne tilnærmingen er at familier i andre bydeler som er interessert i gratis kjernetid kan flytte til bydeler med tilbud for å få tilgang til tilbudet. Hvis familier som er opptatt av gratis kjernetid, også er mer opptatt av at barna skal gjøre det godt på skolen, vil en slik flytting føre til en endring av sammensetningen av familier med barn i aktuell alder i bydeler med tilbud. I våre analyser setter vi som betingelse at barna allerede bor i en bydel som tilbyr gratis kjernetid ved inngangen til året de fyller fire (altså før de har rett på tilbud). Slik reduseres sannsynligheten for at systematisk flytting fra sammenligningsbydelene og til bydelene med tilbud om gratis kjernetid påvirker analysene. Vi vil også gjøre en robusthetsanalyse der vi ser på om resultatet er forskjellig hvis vi bruker barnets bostedsbydel ved inngangen til året barnet fyller tre. Dersom dette gir lignende resultater, tyder det på at det ikke forekommer systematisk flytting.

5.6 Påvirkning på foreldre

Gratis barnehage kan påvirke rekrutteringen til barnehagen, men tilbudet kan også ha en effekt på mors og fars tilknytning til arbeidsmarkedet og/eller på mors og fars utdanning. Baker, Gruber og Milligan (2008) viser i en kanadisk studie at mor jobber mer når prisen på barnehage reduseres. Når barnet blir tatt hånd om av andre, har foreldrene (og ofte gjelder dette særlig mor siden mange fedre allerede jobber fulltid) mer tid til å delta i jobb eller studier. Dersom tilbudet om gratis kjernetid førte til at barnas foreldre i større grad startet å jobbe, eventuelt jobber mer, kan tiltaket også indirekte ha påvirket barnas resultater positivt ved å øke familieinntekten. Dahl og Lockner (2012) finner i en studie at når familier får økt inntekt, øker også barnas prestasjoner i regning og lesing.

Vi kan studere en eventuell effekt på foreldrenes tilknytning til arbeidsmarkedet ved å sammenligne hva foreldrene tjener før og etter barnet har rett på gratis kjernetid. Imidlertid kan det hende at det er andre grunner til at foreldre tjener mer når barnet er fire og fem år, og denne potensielle forskjellen kan vi ta ut ved å sammenligne med forskjellen i foreldres inntekt før og etter retten til kjernetid i bydeler uten tilbud. Dersom inntekten til foreldrene øker mer i bydeler med tilbud, kan vi da være ganske sikre på at denne økningen skyldes gratis kjernetid. Den samme framgangsmåten kan vi benytte når vi ser på om tilbudet om gratis kjernetid har ført til at flere foreldre tar høyere utdanning. Framgangsmåten tilsvarende den vi brukte da vi studerte effekten gratis kjernetid har på bruk av barnehage, og så på en fast-effekt-modell. Når vi studerer foreldre, skal vi se på foreldre til det samme barnet og hvordan deres tilknytning

til arbeidsmarkedet og oppnådde utdanning varierer mellom perioden før og etter at barnet har rett på gratis kjernetid.

5.7 Robusthet og ulike tester

Når det gjelder effekten på bruken av barnehage og foreldres utdanning/inntekt, er framgangsmåten vår egnet til å finne en kausal effekt av tilbudet om gratis kjernetid fordi vi kan sammenligne bruk av barnehage og inntekt/utdanning før og etter i bydeler med og uten gratis kjernetid. Slik tar vi for eksempel hensyn til at det kan forekomme en seleksjon av foreldre med en preferanse for utdanning (og derfor barnehage for barnet) inn i bydeler med tiltak – vi sammenligner bruken av barnehage for de samme barna før og etter tilbudet.

For effekter på barnas senere skolekarakterer er det ikke like lett å komme fram til en måte å finne den kausale effekten på siden vi ikke har informasjon om det samme barnet før og etter tilbudet ble innført. Vi observerer barnets kognitive score kun etter at barnehagetiden er over. Det er derfor vanskelig å utelukke at det er andre ting i bydeler med og uten tilbud som er forskjellige, og som kan ha påvirket den kognitive scoren. Noe av denne forskjellen tar vi ut når vi inkluderer barn uten innvandrerbakgrunn i analysen. Men dersom det er andre tiltak i bydeler med kjernetid som kun påvirker barn med innvandrerbakgrunn, kan vi ikke utelukke at dette også vil påvirke barnets senere skoleresultater. Dette kan vi ikke teste på noen god måte, og vi kommer derfor til å være forsiktige med å tillegge bedre skoleresultater i bydeler med kjernetid en kausal tolkning. En annen faktor som kan føre til skjevhet i analysene av skoleprestasjoner, er seleksjoner inn i bydelen av foreldre som er svært interessert i utdanning (på en måte som ikke er reflektert i observerbare kjennetegn) før barnet starter i barnehagen. Hvis dette forekommer, vil sammensetningen av barn i bydeler som tilbyr kjernetid, endre seg når det gjelder uobserverbare kjennetegn. Dette kan vi imidlertid sjekke ved å se på om resultatene endrer seg mye dersom vi bruker bydelen barnet bodde i da det var tre år. Da er det ennå lenge til barnet har rett på gratis kjernetid, så hvis slik flytteseleksjon forekommer, vil vi nå med større sikkerhet registrere at barnet bor i en bydel som *ikke* er basert på foreldrenes preferanser for gratis kjernetid.

5.8 Data

For å gjennomføre analysene vil vi benytte data fra tre ulike kilder: individdata om hvem som har gått i barnehage i perioden, registre i SSB der vi kan hente ut bakgrunns-karakteristika (om familien og barnehagen) og utfall for foreldre, samt et register fra

utdanningsetaten i Oslo kommune som gir oss mulighet til å måle barnas utvikling. Oppdraget forutsetter at vi følger barnekohorten født 2006 til andre trinn og kohorten født 2007 til første trinn. Siden vi har tilgjengelig informasjon om kohortene født i 2004 og i 2005 også, vil vi inkludere disse i analysene. Dette gir oss et større utvalg og vil bidra til å gjøre analysene mer presise.

Bruk av barnehage: Informasjon om bruken av barnehage er hentet fra Oslo kommunes barnehageregister (heretter forkortet til OKB). Her registreres blant annet plasseringer av alle barn i kommunen fra den dagen barnet starter i en ny barnehage. Informasjon om alle barn i aktuell alder som bor i bydelen, har vi fra SSBs populasjonsregister. Det er altså kohortene født 2004, 2005, 2006 og 2007 som er inkludert i denne analysen.⁶⁷ Når vi skal definere bruk av barnehage, tar vi utgangspunkt i alle barn fra de aktuelle kohortene som er registrert bosatt i en gitt bydel per 1. januar det aktuelle året. Dette er populasjonen vår, og når vi regner ut andel som går i barnehage, er dette nevneren, altså tallet under brøkstreken. Vi konstruerer så en variabel som måler barnehagebruk samme dato, altså hvorvidt et barn er registrert med startdato 1. januar i det gitte år (eller tidligere) og med sluttdato etter denne datoen i OKB. Dette sikrer at barnehagebruk samsvarer med datoen barna er bosatt i den enkelte bydel i Oslo. De aller fleste barna starter i barnehage i august, men vil først bli registrert i barnehage i våre data ved inngangen av året etter. Dette impliserer at barn som er omfattet av tilbudet om gratis kjernetid, er de som bor i en bydel som tilbyr dette, ved inngangen til året de fyller fem år, samt ved inngangen til året de fyller seks. Svært få barn som starter i august, slutter igjen før 1. januar, og det er derfor ingen fare for at vi underestimerer andelen barn i barnehage i noen særlig grad med den definisjonen vi legger til grunn. Som nevnt er det imidlertid viktig å notere seg at barna kan gå i barnehage utenfor bydelen så lenge de benytter en barnehage i Oslo. Dersom de går i en barnehage utenfor Oslo, vil de ikke registreres i våre data. Videre er det enkelte bedriftsbarnehager som har egne opptak, og heller ikke disse vil være registrert i våre data.

Definisjon av minoritetsspråklig: Det finnes ikke noe register over hvilket språk barna snakker, men fra registre i SSB har vi data for fødelandet til alle personer som er eller har vært bosatt i Norge. Vi vil operere med de synonyme betegnelse «barn fra innvandrerfamilier» og «barn med innvandrerbakgrunn» som er basert på informasjon om *fødelandet* til barna, til deres foreldre og til deres besteforeldre. Betegnelsen brukes om barn som i) er født i utlandet med to utenlandskfødte foreldre og fire utenlandskfødte besteforeldre, eller ii) er født i Norge med to utenlandskfødte foreldre og fire utenlandskfødte besteforeldre, eller iii) er født i Norge med en norskfødt og en utenlandskfødt forelder og fire utenlandskfødte besteforeldre, eller iv) er født i Norge

⁶⁷ For kohorten født 2004 hadde Oslo kommune slettet observasjonene for barna født i januar og februar før vi fikk data utlevert. Vi har derfor valgt å utelukke barn som er født i januar og februar 2004, også fra populasjonen siden vi ikke vet hvilke av disse barna som benyttet seg av barnehage.

med to norskfødte foreldre og fire utenlandskfødte besteforeldre, eller v) født i utlandet med en utenlandskfødt forelder og fire utenlandskfødte besteforeldre.⁶⁸

De fleste analysene vil kun inkludere barn med innvandrerbakgrunn. Enkelte av analysene ser også på alle andre barn som er bosatt i Norge, og denne gruppen vil vi ofte omtale som barn uten innvandrerbakgrunn. På den ene siden kan dette betraktes som noe upresist, da denne gruppen også omfatter for eksempel barn født i utlandet med en norskfødt forelder, en utenlandskfødt forelder og to utenlandskfødte besteforeldre. På den annen side består denne gruppen rent kvantitativt nesten utelukkende av barn født i Norge med to norskfødte foreldre og fire norskfødte besteforeldre (ibid.).

Bydeler i sammenligningsgruppen: Vi har ikke noe mål på barnas utvikling før de starter i barnehagen, og vi kan derfor ikke sammenligne de samme barna før og etter at de gikk i barnehage. For å få et mål på det kontrafaktiske utfallet, i dette tilfellet det barna ville ha prestert på kartleggingsprøvene dersom de ikke fikk tilbud om gratis kjernetid, vil vi i utgangspunktet foreta ulike sammenligninger av utfallet for barn i tiltaksbydelene med barn i andre bydeler Vi har valgt å inkludere følgende bydeler i sammenligningsgruppen: Grünerløkka, Gamle Oslo, Sagene, St. Hanshaugen, Nordre Aker, Østensjø og Nordstrand. I perioden og for kohortene vi skal se på, fantes det ikke kjente tilbud om gratis kjernetid i disse bydelene. Gamle Oslo innførte riktignok gratis kjernetid for treåringene fra høsten 2010, for kohorten født 2007. Disse barna fikk også kjernetid som fire- og femåringer. For kohorten født 2007 vil barna i Gamle Oslo derfor inngå i gruppen som får tilbud om gratis kjernetid. I analysene måler vi tilhørighet til bydel ved inngangen til det året barna fyller fire, for å sikre at de bor i bydelen når de får tilbud om gratis kjernetid. Søknadsprosessen om barnehageplass har frist 1. mars, selv om de fleste bydeler har kontinuerlig opptak.

Barnas bakgrunnskjennetegn: Gjennom andre registre (folkeregisteret, FD-trygd, Norsk utdanningsdatabase (NUDB), inntektsstatistikken) har vi informasjon om ulike kjennetegn ved barna og deres foreldre. I Oslo kommune har de ulike bydelene forskjellig befolkningssammensetning, og dette vil vi gjerne kunne kontrollere for. Derfor har vi konstruert et datasett med en rekke opplysninger om barnas kjennetegn og deres bakgrunn. Når det gjelder barna, inkluderer vi en variabel som betegner barnas kjønn, og en annen variabel som betegner barnas innvandrerbakgrunn. Vi kontrollerer også for om barna har eldre søsken. Dersom barna har eldre søsken i barnehage eller skole, er det grunn til å tro at terskelen er lavere for å også sende dem i barnehage. Foreldres kjennetegn inkluderer mors og fars pensjonsgivende inntekt samt en dummyvariabel for hvorvidt mor/far hadde positiv inntekt. Videre konstruerer vi en dummyvariabel for hvorvidt mor/far har fullført videregående skole, og en dummyvariabel for om

⁶⁸ Noen av disse gruppene er svært små. På landsbasis utgjorde gruppene i) og ii) om lag 600 000 og 100 000 personer i 2013, mens gruppene ii), iv) og v) kun utgjorde om lag 5000, 500 og 300 personer (Andreassen mfl. 2013).

mor/far har fullført utdanning på høyere nivå, for å kunne kontrollere for utdanningsnivå. Vi konstruerer også en dummyvariabel som plukker opp om mor/far ikke har en registrert utdanning. For innvandrere er det en ganske stor andel som ikke har en registrert utdanning i registrene. Videre lager vi en dummyvariabel som fanger opp om mor/far mottar uføretrygd eller tilsvarende overføring. Vi har også med en variabel som måler om mor/far var under 22 år da de fikk barn, samt en variabel som plukker opp om mor og far bor sammen. For å ta høyde for at innvandrere i de ulike bydelene kan komme fra forskjellige steder, konstruerer vi dummyvariabler som betegner mors fødselskontinent. Dessuten har vi inne en kontroll for hvilket tiår mor innvandet til Norge, for å ta høyde for at innvandrere som kom på 70-tallet, kan være forskjellige fra dem som kom på 90-tallet.

Mål på barnas kognitive utvikling: Vi måler barnas oppnådde poengsum på de statlige kartleggingsprøvene på første trinn. Disse prøvene er utviklet nasjonalt og skal gi en pekepinn på om barna befinner seg over eller under en gitt bekymringsgrense, slik at læreren i større grad kan skreddersy undervisningen. På første og andre trinn gis prøvene i lesing og regning. Prøven i lesing består av flere delprøver. Flere av disse delprøvene har bekymringsgrenser, det vil si at dersom barnet scorer under en gitt poengsum på en delprøve, utløses en bekymringsmelding til læreren om at barnet behøver oppfølging. Vi lager et mål på barnas samlede poengsum i lesing ved å legge sammen oppnådd poengsum på de ulike delprøvene. Videre konstruerer vi en dummyvariabel som har verdien én dersom barnet ligger over bekymringsgrensen på alle delprøvene, og verdien null dersom barnet har scoret under bekymringsgrensen på minst en av delprøvene. I regning er det en samlet poengsum som definerer bekymringsgrense, så her lager vi en dummyvariabel som har verdien én hvis barnet scorer over grensen, og verdien null dersom barnets samlede poengsum ligger under grensen.

De ansattes kjennetegn: Gjennom andre registre (FD-trygd, NUDB, inntektsstatistikken) har vi også informasjon om ulike kjennetegn ved de ansatte i hver enkelt barnehage (organisasjonsnummer). Dette brukes for å belyse hvordan ulike kjennetegn ved barnehagen (da barnet gikk der) kan påvirke effekten av tilbudet om gratis kjernetid. Noen relevante variabler omfatter de ansatte i barnehagen sin utdanning, alder, kjønn og innvandringsbakgrunn.

5.9 Resultater

I tabell 5.1 rapporterer vi gjennomsnittsverdier for utfallsvariabler og bakgrunns-karakteristikk for utvalget i hovedanalysen vår, barn født 2004–2007 med innvandrerbakgrunn i bydeler med og uten gratis kjernetid. Utvalget i denne tabellen er alle barn som bodde i en bydel med eller uten tilbud om gratis kjernetid ved inngangen til

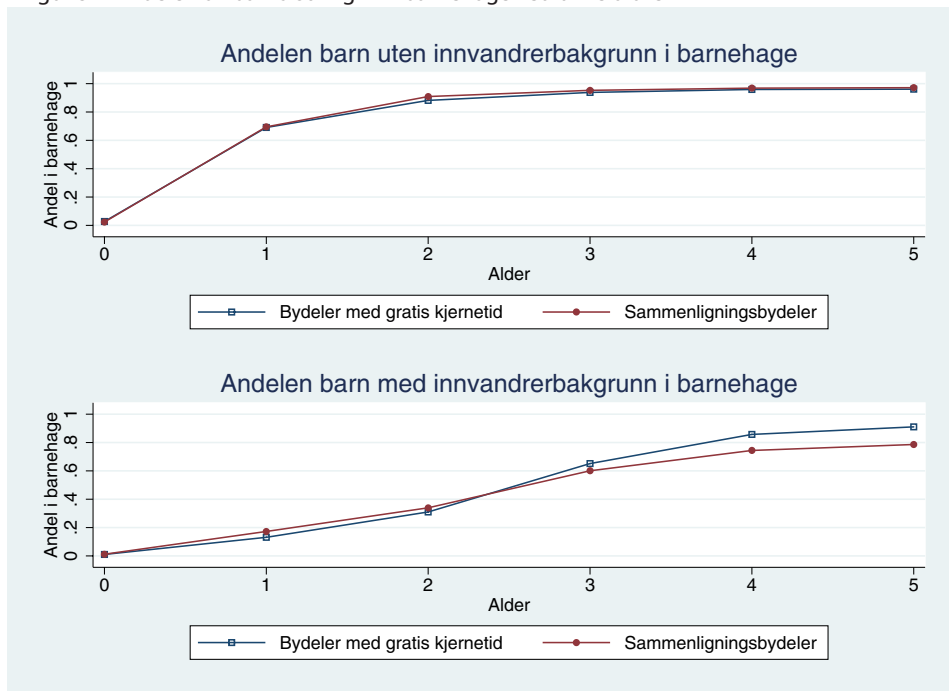
året de fylte fire. Merk at dette utvalget er noe større enn utvalget i analysene der vi ser på barnas resultater på kartleggingsprøvene. Dette skyldes at ikke alle som bor i Oslo ved inngangen til året de fyller fire, faktisk blir boende helt til de er på første trinn og tar prøven. Siden vi ikke vil betinge analysene av hvor mange som starter i barnehagen, på hvorvidt de senere tar prøven, er utvalgene noe ulike.

I tabell 5.1 ser vi på bakgrunnen til barna med innvandrerbakgrunn i henholdsvis bydeler med og bydeler uten tilbud om gratis kjernetid. Den fjerde kolonnen i tabellen viser om det er forskjeller mellom de to typene bydeler. Vi ser for eksempel at det er en noe lavere andel av barna i tiltaksbydelene som selv har innvandret, og en noe høyere andel som har fire besteforeldre som har innvandret. For øvrig ser vi at barn av innvandrere som bor i bydeler med tilbud, har foreldre med noe høyere inntekt og en noe høyere andel som har fullført videregående skole. Det er også en betydelig forskjell på andelen av barna som har foreldre som bor sammen: Barn i tiltaksbydelene har en langt høyere sannsynlighet for å ha foreldre som bor sammen.

Tabell 5.1 Hovedanalyseutvalg: bakgrunnskjenntegn for barn med innvandrerbakgrunn.

Gjennomsnitt av kontrollvariabler	Bydeler med gratis kjernetid	Bydeler uten gratis kjernetid	Forskjell
Jente	0,478	0,494	-0,015
Har eldre søsken	0,623	0,583	0,040
Innvandrer	0,076	0,153	-0,077
Foreldre er innvandrere	0,795	0,787	0,008
Besteforeldre er innvandrere	0,129	0,060	0,069
Mor fullført videregående	0,250	0,203	0,048
Mor fullført universitetsgrad	0,096	0,098	-0,002
Mors inntekt	129 110	98 984	30 127
Mor jobber	0,609	0,471	0,138
Mor mottar trygd	0,008	0,004	0,005
Mor under 22 ved første fødsel	0,266	0,262	0,004
Mor og far bor sammen	0,835	0,670	0,165
Far fullført videregående	0,324	0,332	-0,009
Far fullført universitetsgrad	0,145	0,163	-0,019
Fars inntekt	321 739	258 052	63 687
Far jobber	0,895	0,791	0,104
Far mottar trygd	0,030	0,054	-0,023
Far under 22 ved første fødsel	0,078	0,064	0,013
N	5721	3229	

Figur 5.1 Andelen av barna som gikk i barnehage ved ulike aldre.



Tall bak figur 5.1

	Bydeler med gratis kjernetid	Bydeler uten gratis kjernetid
Panel A: Barn med innvandrerbakgrunn	N = 5721	N = 3229
I barnehage som ettåring	0,131	0,173
I barnehage som toåring	0,310	0,340
I barnehage som treåring	0,652	0,601
I barnehage som fireåring	0,857	0,744
I barnehage som femåring	0,911	0,786
Panel B: Barn uten innvandrerbakgrunn	N = 4545	N = 10 212
I barnehage som ettåring	0,691	0,695
I barnehage som toåring	0,882	0,909
I barnehage som treåring	0,938	0,953
I barnehage som fireåring	0,959	0,968
I barnehage som femåring	0,961	0,972

Vi starter med å se på hvordan andelen barn i barnehage varierer mellom bydeler og mellom familier med og uten innvandrerbakgrunn. Det øverste panelet i figur 5.1 viser hvordan bruken av barnehage utvikler seg for barn uten innvandrerbakgrunn. Svært få bruker barnehage det første leveåret, men vi ser at allerede mot slutten av det kalenderåret barnet fyller ett, har nærmere 70 prosent av barna startet i barnehage. Det er lite som tyder på forskjeller i bruken av barnehage i de to bydelsgruppene. Det er riktignok noe flere barn i barnehage ved utgangen av året barnet fyller to år i bydeler uten kjernetid, men for tre-, fire- og femåringene er bruken av barnehage lik på tvers av bydelsgrupper, og vi ser at nesten alle går i barnehage i disse aldersgruppene.

For barna med innvandrerbakgrunn ser vi et ganske annerledes mønster i barnehagebruken når barna er små. Få er i barnehage ved utgangen til året de fyller ett, og selv ved to års alder er det bare om lag 30 prosent som er i barnehage. Ved utgangen av året barna fyller tre, ser vi imidlertid at andelen øker i begge bydelsgrupper, både de som tilbyr, og de som ikke tilbyr gratis kjernetid, og ligger nå på cirka 60 prosent. I tråd med hva vi ville forvente av bruken når kjernetiden er gratis (for fire- og femåringene), ser vi at det er en noe høyere andel barn som går i barnehage i bydeler som tilbyr gratis kjernetid. Vi kan ikke se en lignende forskjell i bruken ut fra det øverste panelet, så det er lite som tyder på at tilbudet om gratis kjernetid påvirker barna uten innvandrerbakgrunn til å bruke barnehage mer.

Vi går nå videre til tabell 5.2 der vi rapporterer resultater fra en regresjon der avhengig variabel er andelen barn som går i barnehage ved fire og fem års alder (i forhold til andelen i barnehage ved ett, to og tre års alder), i bydeler som tilbyr gratis kjernetid, sammenlignet med denne andelen i bydeler uten tilbud. Dette estimatet tilsvarer forskjellen mellom den blå og den røde linjen i figur 5.1 (fratrasket forskjellen mellom linjene før barnet blir fire år, jf. modell 1). I tabellen kan vi imidlertid også kontrollere for barnas bakgrunn.⁶⁹ Som vi tidligere har sett av figur 5.1, er barnehagebruken for ett-, to- og treåringene i de to gruppene av bydeler ganske lik. Dette tyder på at barna i bydeler som ikke tilbyr gratis kjernetid, kan være en god sammenligningsgruppe når vi skal se på effekten på barnehagestart ved fire og fem års alder. I tabellen ser vi at det er signifikante forskjeller i barnehagebruken mellom de to typene bydeler når barna når fireårsalderen. Det er en ganske stor effekt av å bo i en tiltaksbydel: Cirka 11 prosentpoeng økning i bruken av barnehage ser vi for denne aldersgruppen. Dette estimatet er like stort når barnet er fem år. At barnehagebruken for yngre barn er lik i bydeler med og uten gratis kjernetid (slik vi så i figur 5.1), men begynner å bli forskjellig når barna i tiltaksbydeler har krav på tilbudet, tyder på at det er en kausal sammenheng mellom å tilby gratis barnehage til barn av innvandrere og deres faktiske bruk av barnehage. Selv om mange ville valgt å gå i barnehage uavhengig av om tilbudet var gratis (slik vi ser

⁶⁹ Kontrollvariablene som er inkludert, er listet i tabell 4.1. I tillegg til disse kontrollerer vi for mors opprinnelseskontinent og hvilket tiår mor innvandret til Norge, samt barnets fødselsår.

i bydelene som ikke har et slikt tilbud), er det likevel noen som ville ha vært hjemme dersom de ikke hadde hatt tilbud. Tabell 5.2 gir oss også en pekepinn om hvor robuste disse resultatene er. I modell 1 kontrollerer vi bare for fødselsår. I de neste modellene legger vi på henholdsvis barnets, mors og fars kjennetegn, og i modell 5 mors opprinnelseskontinent og tiår for innvandring. Det er et godt tegn at estimatene ikke flytter seg etter hvert som vi legger til flere kjennetegn. Dette kan tyde på at gruppene av barn i de ulike bydelene heller ikke er systematisk forskjellige når det gjelder bakgrunnskjennetegn vi ikke kan observere. I den siste kolonnen i tabell 5.1 rapporterer vi resultater fra en fast-effekt-modell. Det vil si at vi kun bruker forskjellen mellom det enkelte barns bruk før og etter at kjernetid blir tilgjengelig, og ser på denne forskjellen mellom bydeler med og uten tiltak. Estimater er likt de øvrige funnene i modell 1–5, noe som ytterligere styrker vår tolkning av at gratis kjernetid fører til at flere starter i barnehagen.

Tabell 5.2 Effekten av tilbudet på andelen barn med innvandrerbakgrunn i barnehage.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Model 6
Fire år	0.115*	0.113*	0.113*	0.113*	0.113*	0.115*
(se)	(0.021)	(0.020)	(0.020)	(0.020)	(0.020)	(0.022)
Fem år	0.116*	0.115*	0.115*	0.115*	0.115*	0.119*
(se)	(0.021)	(0.021)	(0.021)	(0.020)	(0.020)	(0.023)
Kontrollvariabler:						
Fødselsår	x	x	x	x	x	
Barnets kjennetegn		x	x	x	x	
Mors kjennetegn			x	x	x	
Fars kjennetegn				x	x	
Mors opprinnelseskontinent og tiår for innvandring					x	
Faste effekter						x
N = 51 253						

Note: Analysen er gjort av barn med innvandrerbakgrunn. Alle regresjonene baserer seg på forskjell-i-forskjell-modellen angitt foran (1), og alle regresjonene inneholder kontrollvariabler for bostedsbydel (i tillegg til de angitte kontrollvariablene). Foreldres kjennetegn er her målt året før barnet ble født. Standardfeil i parenteser, + $p < 0.10$, * $p < 0.05$

I tabell 5.3 skal vi se på om det er noe forskjell på bruk av barnehage mellom bydeler med og uten tilbud for ulike undergrupper. Man kan for eksempel tenke seg at tilbudet om gratis kjernetid rekrutterer barn fra familier med lav inntekt. Dersom prisen på barnehage er utslagsgivende for familien, vil det være rimelig å forvente at familier med lav inntekt responderer mer når tilbudet er gratis. Familier med høyere inntekt har kanskje råd til å sende barna sine i barnehagen selv når tilbudet ikke er gratis.

Som vi ser av tabell 5.3, er det ikke store forskjeller på bruken av barnehage mellom jenter og gutter. Imidlertid ser vi tendenser til at det er en større andel barn med mor

som ikke jobber, som rekrutteres til barnehagen, sammenlignet med dem som har en mor som jobber noe. Det er små forskjeller mellom dem som har en mor med og uten fullført videregående, og heller ingen forskjell på bruk mellom familier som har en inntekt over eller under medianinntekten (i utvalget). Imidlertid er det en forskjell som står fram, nemlig den mellom barn som selv er eldst, og dem med eldre søsken. Det er om lag 7 prosentpoeng høyere bruk av barnehage i bydeler med gratis kjernetid for barn som selv er eldste barn, sammenlignet med denne gruppen i bydeler uten tilbud. For barn med eldre søsken er denne forskjellen på 14 prosentpoeng. Denne forskjellen betyr altså at barn med eldre søsken i større grad går i barnehage, i de bydelene som tilbyr gratis kjernetid, sammenlignet med barn som selv er eldst. Man kan tenke seg flere grunner til at dette er tilfelle. For eksempel vil barn med eldre søsken oftere være det yngste barnet i familien, mens barn som er eldst, enten er enebarn eller har yngre søsken (de fleste familier får to eller flere barn). Det er mulig å tenke seg at barn som har yngre søsken, er mindre tilbøyelige til å bli påvirket av tilbudet om gratis barnehage. Kanskje er mor hjemme uansett, og det er praktisk med en lekekamerat til det yngste barnet. De som ikke har yngre søsken, er de siste av barna som kommer i barnehagealder, og siden storebror/storesøster allerede har begynt på skolen eller i barnehagen, kan det være mer attraktivt å sende den yngste i barnehage også. Dette synes altså særlig å være tilfelle når barnehage er gratis.

Tabell 5.3 Effekten tilbudet har på andelen barn med innvandrerbakgrunn i barnehage, undergrupper.

	Andel	Fire år		Fem år		N
		b	(se)	b	(se)	
Jente	0,485	0.110*	(0.019)	0.103*	(0.021)	24 855
Gutt	0,515	0.114*	(0.022)	0.125*	(0.021)	26 398
Mor jobber ikke	0,495	0.122*	(0.018)	0.138*	(0.020)	24 670
Mor jobber	0,505	0.103*	(0.026)	0.092*	(0.026)	25 218
Mor har ikke fullført vgs.	0,521	0.106*	(0.036)	0.120*	(0.020)	12 387
Mor har fullført vgs.	0,479	0.093*	(0.033)	0.115*	(0.042)	11 374
Familieinntekt < medianinntekten	0,488	0.112*	(0.013)	0.126*	(0.017)	24 353
Familieinntekt > medianinntekten	0,512	0.108*	(0.034)	0.108*	(0.034)	25 535
Har ikke eldre søsken	0,387	0.073*	(0.015)	0.070*	(0.017)	19 843
Har eldre søsken	0,613	0.138*	(0.026)	0.144*	(0.028)	31 410

Note: Analysen er gjort av barn med innvandrerbakgrunn. Alle regresjonene baserer seg på forskjell-i-forskjell-modellen angitt foran (1), og alle regresjonene inneholder alle kontrollvariabler omtalt over (dvs. de som inngår i modell 5 i tabell 2). Standardfeil i parenteser, + p < 0.10, * p < 0.05

Vi husker fra diskusjonen om robusthet i seksjon 5.3 at vi må sjekke om det forekommer en seleksjon av foreldre med preferanse for utdanning inn i bydeler som tilbyr gratis kjernetid, da dette kan skape skjevhet i analysene og gi oss feilaktige resultater. Vi gjennomfører en slik robusthetssjekk ved å definere bobydel ved inngangen av året barnet fyller tre år, altså et og et halvt år før gratis kjernetid blir tilgjengelig. Denne endringen i modell påvirker resultatene i svært liten grad. Dette styrker vår tillit til at seleksjon inn i tiltaksbydelene ikke utgjør noen utfordring for tolkningen av estimatene. Videre gjør vi en robusthetssjekk der vi endrer på sammensetningen av bydelene i sammenligningsgruppen. I én analyse har vi alle de øvrige bydelene i Oslo inne som sammenligningsgruppe. I en annen analyse inkluderer vi kun bydeler der andelen barn med innvandrerbakgrunn er på 20 prosent eller mer. Resultatene våre forandrer seg svært lite når vi gjør disse endringene. Dette tyder på at resultatene er robuste for valg av bydeler i sammenligningsgruppen.⁷⁰

5.10 Gratis kjernetid og kognitive ferdigheter på første og andre trinn

Vi skal nå gå videre til analyser som tar sikte på å komme nærmere svaret på spørsmålet om det er en sammenheng mellom å tilby gratis kjernetid i barnehagen og barnas senere resultater på kartleggingsprøvene på første trinn. Tabell 5.4, panel A, rapporterer forskjellen på skoleresultatene i bydeler med og uten tilbud. For hver linje nedover legger vi til den angitte kontrollvariabelen (i tillegg til de kontrollvariablene som allerede er lagt til i linjene over), og når vi sammenligner den øverste raden (kun kontroll for fødselsår) med den underste (alle de angitte kontrollvariablene), ser vi at estimatene er ganske like. Det framgår av tabellen at barn av innvandrere i bydeler som tilbyr gratis kjernetid, gjør det noe bedre på skolen sammenlignet med barn av innvandrere i bydeler uten tilbud. Når alle bakgrunnskjenntegn er inkludert, ser vi at score i både lesing og regning på første trinn i områder med gratis kjernetid er høyere enn i sammenligningsbydelene. Denne forskjellen er signifikant. Når det gjelder bekymringsgrensene, går disse i samme retning som resultatene i lesing og regning, men de er ikke signifikante.

Som vi husker fra tabell 5.2, er det om lag 11 prosentpoeng flere som går i barnehage når de er fire og fem år i tiltaksbydelene enn det er i sammenligningsbydelene. Den eventuelle effekten av tiltaket som påvirker disse barna til å starte i barnehagen, vil blandes sammen med scoren til de barna som uansett ville gått i barnehagen, når vi ser på en analyse som den under. Cirka 10 prosent av et standardavvik er da en ganske stor effekt dersom vi tror at barna med innvandrerbakgrunn i tiltaksbydelene ikke påvirkes på annet vis av tiltaket. Imidlertid er det slik at tiltaket gratis kjernetid kan tenkes å

⁷⁰ Resultater fra disse robusthetstestene er tilgjengelige hos rapportforfatterne.

virke gjennom flere ulike kanaler, og ikke bare gjennom det å gå / ikke gå i barnehage. Tiltaket har også vært rettet inn mot foreldre, og dette vil kunne virke inn på de barna som uansett ville ha benyttet barnehage. Dessuten vil vi ikke her kunne isolere effekten av tiltaket fra effekten av andre tiltak, som for eksempel Språkløftet, så lenge ikke også bydeler uten gratis kjernetid gjennomførte lignende program.

Det er i alle tilfeller verdt å merke seg at estimatene i tabell 5.4 går i samme retning: Barn med innvandrerbakgrunn i bydeler med kjernetidstilbud scorer høyere i lesing og regning og har en høyere sannsynlighet for å ligge over bekymringsgrensen. Samlet score er en kombinasjon av resultatet på lese- og regneprøven, og den reflekterer det vi allerede har sett, at barna i bydeler som tilbyr gratis kjernetid, gjør det bedre på testene.

Vi har også sett på hvilken forskjell det er på barnas resultater fra kartleggingsprøvene på andre trinn. Disse resultatene er rapportert i panel B i tabell 5.4. Her er det noe færre barn med, og dette skyldes at barna som er født i 2007, ennå ikke har gjennomført prøvene på andre trinn. Resultatene for andre trinn er ganske like resultatene for første, dog er estimatene gjennomgående noe lavere. Her ser vi også at det er signifikante, positive resultater fra det å score over bekymringsgrensen både i lesing og regning.

Tabell 5.4 Å bo i en bydel med tilbud om gratis kjernetid og skoleresultater.

Panel A: Første trinn kartleggingsprøver (barn født 2004–2007)					
	Lesing	< grense lesing	Regning	< grense regning	Samlet score
Fødselsår	0.114 (0.067)	0.039 (0.031)	0.128+ (0.067)	0.045 (0.027)	0.132+ (0.070)
Barnets kjennetegn	0.130+ (0.061)	0.047 (0.029)	0.147* (0.061)	0.051+ (0.024)	0.150* (0.062)
Mors kjennetegn	0.114* (0.051)	0.040 (0.024)	0.131* (0.053)	0.045+ (0.022)	0.133* (0.052)
Fars kjennetegn	0.097+ (0.045)	0.038 (0.023)	0.117* (0.049)	0.041+ (0.020)	0.114* (0.045)
Mors kontinent og tiår for innvandring	0.098* (0.037)	0.039 (0.023)	0.106* (0.045)	0.036+ (0.019)	0.111* (0.037)
N	6639	6639	6641	6641	6605
Panel B: Andre trinn kartleggingsprøver (barn født 2004-2006)					
Med alle kontrollene for bakgrunn	0.055+ (0.028)	0.036* (0.012)	0.085* (0.037)	0.020* (0.008)	0.068* (0.029)
N	4651	4651	4687	4687	4629

Note: Analysen er gjort av barn med innvandrerbakgrunn. Resultatet i lesing og regning er rapportert i andel av standardavviket. Resultatet for bekymringsgrensene er i prosentpoeng. I panel A er de angitte kontrollvariablene lagt til suksessivt, mens i panel B er alle kontrollvariablene med (dvs. akkurat som i siste linje i panel A). Standardfeil i parenteser, + p < 0.10, * p < 0.05.

Som vi har vært inne på tidligere, kan det være forskjeller på hvordan tilbudet om gratis kjernetid påvirker barn fra ulike bakgrunn. Tidligere studier finner typisk at barn fra familier med lav inntekt eller lav utdanning har særlig gode effekter av barnehageerfaring (se for eksempel Havnes & Mogstad 2011). I en studie fra 2010 som ser på innføringen av gratis kjernetid i Gamle Oslo og Grünerløkka, finner Drange og Telle (2010) at det kun er jentene med innvandrerbakgrunn som senere gjør det bedre på skolen som følge av innføringen. I tabell 5.5 ser vi at det for jentene er en klarere sammenheng mellom å bo i en bydel som tilbyr gratis kjernetid, og senere å ligge over bekymringsgrensen når det gjelder leseprøven. For guttene er ikke sammenhengen like sterk, men vi ser den går i positiv retning. Videre kan vi ut fra tabellen lese en sterkere effekt for barna som har mødre som ikke jobber. Forskjellen for dem med og uten utdanning er ikke så stor. Imidlertid ser vi klart at positive resultater er drevet av barn fra familier som tjener under medianinntekten. De to nederste radene i tabellen viser resultater for barn som ikke har eldre søsken, versus dem som har eldre søsken. Her er det helt klart at resultatene er drevet av barna som har eldre søsken. Vi husker fra diskusjonen om effekter på å starte i barnehagen at vi så en stor forskjell på barna som hadde eldre søsken, og dem som ikke hadde det. Det er interessant at den samme forskjellen går igjen i tabell 5.5. En slik forskjell er i tråd med hva vi ville forvente dersom gratis barnehage har en effekt på senere skoleresultater.

Oppsummert om forskjellene blant barn fra ulike type bakgrunn kan vi si at mønsteret går i samme retning som tidligere studier antyder, nemlig sterkere effekter for barn fra familier med lav inntekt og/eller lav utdanning og/eller lav arbeidsmarkedsdeltakelse. Vi ser også tegn til sterkere effekter for jenter når det gjelder å ligge over bekymringsgrensen i lesing, i tråd med tidligere funn av Drange og Telle (2010).

Vi husker fra diskusjonen om robusthet i seksjon 5.3 og 5.9 at vi må sjekke om det forekommer en seleksjon av foreldre med preferanse for utdanning inn i bydeler som tilbyr gratis kjernetid. Som beskrevet i 5.9 gjennomfører vi en slik robusthetssjekk ved å definere bobydel ved inngangen av året barnet fyller tre år, altså et og et halvt år før gratis kjernetid blir tilgjengelig. Heller ikke for barnas resultater på kartleggingsprøvene finner vi at denne endringen i modell påvirker resultatene, noe som styrker vår tillit til at seleksjon inn i tiltaksbydelene ikke utgjør noe stort problem for tolkningen av analysene.

Tabell 5.5 Forskjell i oppnådd poengsum på kartleggingsprøver mellom barn i bydeler med og uten tiltak, ulike undergrupper.

	Andel	Lesing	< grense lesing	Regning	< grense regning	Samlet score
Jente	0,50	0.098*	0.049*	0.130*	0.035	0.121*
		(0.044)	(0.019)	(0.054)	(0.025)	(0.048)
Gutt	0,50	0.104*	0.026	0.086	0.036	0.106+
		(0.046)	(0.038)	(0.053)	(0.022)	(0.049)
Mor jobber ikke	0,40	0.162*	0.031	0.158*	0.040*	0.178*
		(0.042)	(0.022)	(0.034)	(0.016)	(0.031)
Mor jobber	0,60	0.042	0.047+	0.063	0.033	0.055
		(0.038)	(0.026)	(0.057)	(0.021)	(0.047)
Mor har ikke fullført vgs.	0,55	0.043	0.074*	0.036	0.034	0.037
		(0.061)	(0.031)	(0.053)	(0.029)	(0.055)
Mor har fullført vgs.	0,45	0.043	0.014	0.105	0.043	0.068
		(0.043)	(0.032)	(0.068)	(0.028)	(0.050)
Familieinntekt < medianinntekten	0,50	0.120*	0.040	0.104*	0.031	0.128*
		(0.040)	(0.023)	(0.041)	(0.020)	(0.037)
Familieinntekt > medianinntekten	0,50	0.045	0.037	0.077	0.035	0.060
		(0.038)	(0.031)	(0.057)	(0.019)	(0.045)
Har ikke eldre søsken	0,40	0.025	-0.012	0.033	0.015	0.030
		(0.047)	(0.025)	(0.065)	(0.029)	(0.056)
Har eldre søsken	0,60	0.147*	0.083*	0.157*	0.052*	0.167*
		(0.057)	(0.031)	(0.056)	(0.021)	(0.056)

Note: Analysen er gjort av barn med innvandrerbakgrunn. Resultatet i lesing og regning er rapportert i andel av standardavviket. Resultatet for bekymringsgrensene er i prosentpoeng. I alle regresjonene er det kontrollert for samtlige kontrollvariabler (dvs. akkurat som i siste linje i tabell 4 i panel A). Standardfeil i parenteser, + $p < 0.10$, * $p < 0.05$.

Forskjell-i-forskjell-analyse

Til slutt skal vi se på hvordan resultatene ser ut i en forskjell-i-forskjell-analyse. En slik analyse vil kunne ta ut forskjeller mellom resultater i tiltaksbydeler og i bydeler uten gratis kjernetid som skyldes andre forhold. Slike forhold kan være ulik kvalitet i barnehagene eller i skolen, forhold som kan tenkes å påvirke barn med og uten innvandrerbakgrunn likt. Derfor inkluderer vi nå barn uten innvandrerbakgrunn i

analysen vår. Da er det viktig å huske på at også barn uten innvandrerbakgrunn i bydeler med tiltak fikk gratis kjernetid. Dersom de skal være en sammenligningsgruppe, må vi først sjekke om det er en høyere bruk av barnehage for denne gruppen som følge av tiltaket. Hvis det er tilfelle, vil de være en dårlig sammenligningsgruppe, for de vil også være påvirket av tiltaket vi ønsker å evaluere. I tabell 5.6 starter vi med å se på hvordan barnehagebruken i de ulike gruppene av bydeler varierer. Vi husker fra figur 5.1 at barnehagebruken for barn uten innvandrerbakgrunn så ganske lik ut. I tabell 5.6 viser vi resultater fra tre regresjoner. I den første kolonnen reproduserer vi resultatene fra den tidligere tabell 5.2 og ser altså på hvordan bruken varierer for barn med innvandrerbakgrunn. Her husker vi at resultatet antyder en høyere bruk av barnehage for fire- og femåringene, i tråd med hva vi kan forvente av tilbudet om gratis kjernetid. Vi går nå videre for å se på barn uten innvandrerbakgrunn. I andre kolonne ser vi at det er antydning til en noe høyere bruk av barnehage i bydeler med gratis tilbud sammenlignet med bydeler uten tilbud, men estimatet er veldig lite. Det er altså helt tydelig at bruken av barnehage blant barn uten innvandrerbakgrunn i liten grad er påvirket av tilbudet om gratis kjernetid. Barna uten innvandrerbakgrunn kan derfor være en god sammenligningsgruppe når vi skal ta ut andre forhold som kan gjelde i de ulike bydelene. I kolonne 3 ser vi hvordan resultatene holder seg store og signifikante når vi inkluderer barna uten innvandrerbakgrunn.

Tabell 5.6 Effekten tilbudet har på andelen barn med og uten innvandrerbakgrunn i barnehage.

	Med innvandrerbakgrunn	Uten innvandrerbakgrunn	Forskjell i forskjell
Fire år	0.113*	0.014+	0.099*
	(0.019)	(0.007)	(0.020)
Fem år	0.115*	0.015*	0.102*
	(0.020)	(0.007)	(0.020)
N	51 253	84 451	135 704

Note: I alle regresjonene er det kontrollert for alle kontrollvariablene (dvs. som i tabell 2, modell 5). Standardfeil i parenteser, + $p < 0.10$, * $p < 0.05$

I tabell 5.7 rapporterer vi resultatene fra kartleggingsprøvene, og igjen reproduserer vi først resultatene fra tabell 5.4 i panel A for å hjelpe sammenligningen. I panel B ser vi at det er ubetydelige forskjeller i resultater mellom bydelene for barn uten innvandrerbakgrunn. I panel C ser vi nå på resultatene fra forskjell-i-forskjell-analysen. Når vi sammenligner med estimatet i panel A, ser vi at resultatene er svært like i størrelsen og har et lignende signifikansnivå. Dersom det var andre systematiske forskjeller på barnehage- eller skolekvalitet i de ulike gruppene av bydeler, skulle dette kunne tas ut i en forskjell-i-forskjell-analyse som inkluderer andre barn i bydelen som også ville være omfattet av slike systematiske forskjeller. Estimaten i panel C tyder altså på at funnene i tabell 5.7 ikke skyldes at barna får tilbud om andre ting enn gratis kjernetid.

Tabell 5.7 Resultater på kartleggingsprøvene: barn med og uten innvandrerbakgrunn.

	Lesing	< grense lesing	Regning	< grense regning	Samlet score
Panel A					
Med innvandrerbakgrunn	0.098*	0.039	0.106*	0.036+	0.111*
(se)	(0.037)	(0.023)	(0.045)	(0.019)	(0.037)
N	6639	6639	6641	6641	6605
Panel B					
Uten innvandrerbakgrunn	-0.005	-0.007	0.032	0.004	0.005
(se)	(0.024)	(0.013)	(0.042)	(0.011)	(0.029)
N	11 114	11 114	11 118	11 118	11 098
Panel C					
Forskjell-i-forskjell	0.130*	0.036+	0.114*	0.028+	0.143*
(se)	(0.048)	(0.018)	(0.033)	(0.014)	(0.045)
N	17 753	17 753	17 759	17 759	17 703

Note: Resultatet i lesing og regning er rapportert i andel av standardavviket. Resultatet for bekymringsgrensene er i prosentpoeng. I alle regresjonene er det kontrollert for alle kontrollvariablene (dvs. akkurat som i siste linje i tabell 4, panel A). Standardfeil i parenteser, + $p < 0.10$, * $p < 0.05$

Effekter på resultater fra kartleggingsprøver i femte klasse

Som en del av prosjektet har Marte Grønvold skrevet sin masteroppgave om innføringen av gratis kjernetid i Alna, Stovner, Bjerke, Grorud og Søndre Nordstrand (Grønvold 2013). Hun sammenligner hvordan det går på nasjonale prøver i lesing og regning på femte trinn for barn som akkurat var for gamle til å få tilbud om gratis kjernetid (som begynte på skolen det året gratis kjernetid ble innført), med resultatene til barna som var akkurat gamle nok til å få nytte godt av tilbudet. For å ta ut trender i prøveresultater som har andre årsaker enn tilbudet, benytter hun resultater før og etter innføringen for barn i bydeler som ikke innførte tilbud om gratis kjernetid. Dermed har Grønvold informasjon om skoleresultater både før og etter at tilbudet ble innført, både i bydeler der tilbudet ble og ikke ble innført, og hun kan da under transparente forutsetninger estimere en kausal effekt av tilbudet på barnas resultater på nasjonale prøver på femte trinn. Barna født i 2002 (fra 2001 i Stovner, som fikk innføring av gratis kjernetid i 2006) var de første som fikk tilbudet. Barna født tidligere i disse bydelene hadde ikke et slikt tilbud.

Grønvold finner en signifikant økt sannsynlighet for å havne i de to øverste mestringskategoriene på nasjonale prøver i lesing for jenter med innvandrerbakgrunn (eller omvendt: en redusert sannsynlighet for å havne i den laveste mestringskategorien). Resultatene viser seg robuste når vi prøver ulike spesifikasjoner og tester. Effekten på nasjonale prøver i lesing for gutter er tilnærmet lik null. Det samme gjelder for resultatene i regning for alle barn og for jenter og gutter estimert separat (Grønvold

2013). Det finnes ikke detaljerte data om bruken av barnehage for barna som er født før 2004. Derfor kan ikke Grønvold se på hvordan barnehagebruken ble påvirket rundt innføringen av gratis kjernetid. Det finnes heller ikke resultater fra kartleggingsprøver på tidligere trinn for disse barna, så vi kan ikke direkte sammenligne resultatene i Grønvolds analyse med det vi finner i hovedanalysen, nemlig at barn som bor i bydeler som tilbyr gratis kjernetid, gjør det bedre på kartleggingsprøvene på første og andre trinn. En annen ting som gjør hennes studie litt vanskelig å sammenligne med de andre resultatene i sluttrapporten, er at barna hun ser på, fikk en noe kortere periode med gratis kjernetid (de fikk tilgang til tilbudet det året de fylte fem). Imidlertid kan vi ta med oss hovedkonklusjonen i Grønvold (2013), nemlig at gratis kjernetid hadde en positiv effekt på jentenes prestasjoner i lesing på femte trinn.

5.11 Barnehagens personale

En tolkning av estimatene fra tabell 5.7 kan være at det er store kvalitetsforskjeller mellom barnehager i bydeler med gratis kjernetid og i bydeler uten. Dersom kvaliteten i barnehagene i bydeler med tiltak er høyere enn i bydeler uten tiltak, kan dette være årsaken til at barna der gjør det bedre på senere prøver, og ikke selve tiltaket i seg selv. I tabell 5.8 under ser vi nærmere på om det kan være sånne forskjeller. Barnehagene som inngår i tabellen, har minst ett barn med i vårt utvalg. Vi måler her kvalitet gjennom å se på ulike karakteristika hos de ansatte i barnehagen. Man kan tenke seg mange andre mål på kvalitet, men ansattes bakgrunn kan være viktig for hvorvidt barna får et godt pedagogisk opplegg når de er i barnehagen.

Som det framgår av tabell 5.8, er det ingenting som tyder på at barnehagene i bydeler uten tiltak er av lavere kvalitet enn i bydeler med tiltak. Det er en høyere andel av personalet i bydeler uten tiltak som har fullført høyskole- eller universitetsutdanning. Det samme gjelder for fullført videregående skole. Når det gjelder andelen innvandrere blant personalet, er den ganske lik i gruppene av bydeler. Det er en noe høyere andel menn i bydeler uten kjernetid og en noe høyere gjennomsnittsalder i bydeler med tiltak. Gjennomsnittslønnen for den i barnehagen som har høyest lønn, er også høyere i bydeler uten tiltak. Om noe, tyder tabell 5.8 på at kvaliteten, målt som kjennetegn ved de ansatte i barnehagene, er noe høyere i bydeler uten tiltak. Dette tyder på at det ikke er store forskjeller i kvalitet som driver forskjellene i barnas senere prestasjoner på kartleggingsprøvene i lesing og regning.

Tabell 5.8 Kjennetegn ved barnehagene: personalets kjennetegn

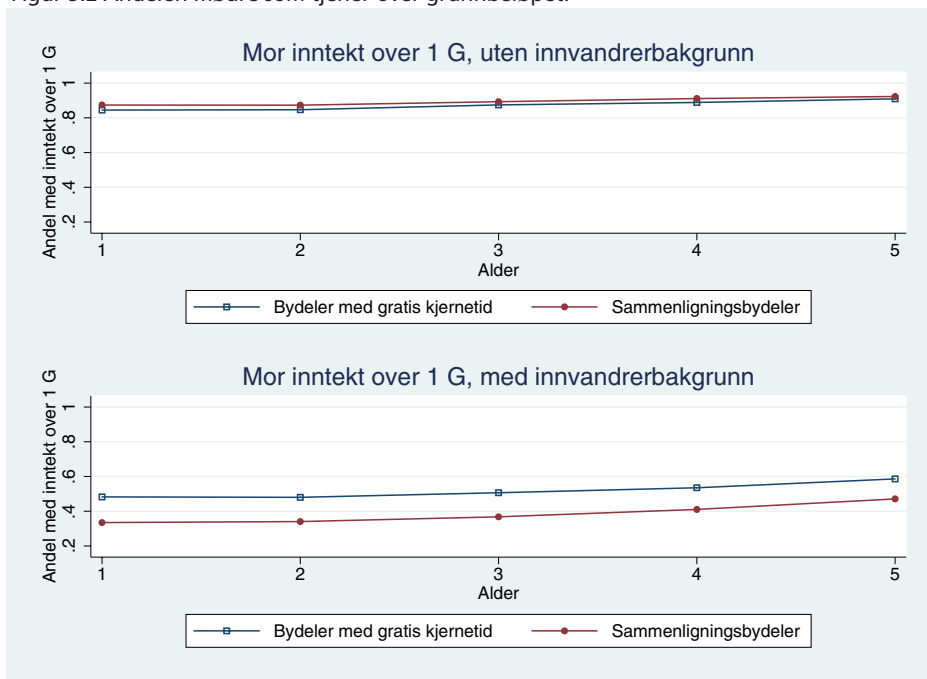
	Bydeler uten tiltak	Bydeler med tiltak
Gjennomsnittsinntekt	304 419	306 647
Andelen som har fullført høyskole/uni.	.38	.31
Andelen som har fullført videregående	.61	.52
Andelen innvandrere	.37	.36
Andelen menn	.13	.08
Antall ansatte	18	17
Ansattes gjennomsnittsalder	37.81	40.71
Høyeste inntekt blant personalet	503 039	490 051

5.12 Foreldre og gratis kjernetid

Vi har sett at gratis kjernetid fører til at flere barn går i barnehage når de kommer i en alder der tilbudet er gratis. Kan tilbudet også ha en betydning for foreldrenes atferd? Vi skal se på hvordan tilbudet påvirker mors og fars tilknytning til arbeidsmarkedet og/eller mors og fars utdanning. Tanken er at når barnet er i barnehage hver dag, frigjøres det tid for den av foreldrene som tidligere tok vare på barnet. Dersom denne foreldereren bruker denne tiden i arbeidslivet eller til å utdanne seg videre, vil vi se en effekt på inntekt eller utdanning. Vi kunne også tenke oss at tiltaket hadde en effekt på deltakelse i ulike kvalifiseringstiltak og/eller på norskkurs. Imidlertid har vi ikke tilgjengelige data for å utforske dette innenfor det nåværende prosjektet. Vi konstruerer fem inntektskategorier med utgangspunkt i grunnbeløpet i folketrygden (heretter omtalt G). Den første kategorien er om mor eller far er registrert med en positiv inntekt. Videre lager vi kategorier for om mor (eller far) tjener mer enn 1 G, 2 G, 4 G eller 6 G.

I figur 5.2 under ser vi på hvordan andelen mødre som tjener over 1 G, utvikler seg etter som barnet blir eldre, i henholdsvis grupper mødre uten (øverste panel) og med (nederste panel) innvandrerbakgrunn. Linjen med kvadrater betegner bydeler med gratis kjernetid, mens linjen med sirkler betegner bydeler uten tiltak. Vi ser at andelen mødre uten innvandrerbakgrunn som tjener over 1 G, er svært høy, omtrent 90 prosent, helt fra barnet er ett år. Når det gjelder mødre med innvandrerbakgrunn, er denne andelen lavere i begge typer bydeler, men den stiger noe i begge typer bydeler etter som barnet blir eldre. Estimaten i tabell 5.9 gir oss forskjellen mellom linjen med firkanter og linjen med sirkler før og etter barnet fyller fire og fem og har rett på gratis kjernetid.

Figur 5.2 Andelen mødre som tjener over grunnbeløpet.



I panel A i tabell 5.9 ser vi på hvordan mors tilknytning til arbeidsmarkedet påvirkes av at barnet har rett på gratis kjernetid i barnehagen. Vi sammenligner her tilknytningen i året barnet fyller fire og fem, med tilknytningen samme mor har i årene før barnet har rett på gratis kjernetid. Referansegruppa er mødre i sammenligningsbydeler. Som det framgår av den første kolonnen, ser det ut til å være en noe lavere andel mødre som har en positiv inntekt i bydelene som tilbyr gratis kjernetid, sammenlignet med i bydeler uten tilbud. For de øvrige marginene for tilknytning til arbeidsmarkedet, å tjene over 1, 2, 4 og 6 G, finner vi ikke signifikante forskjeller for mødre i bydeler med og uten tilbud. I panel B ser vi på fars tilknytning til arbeidsmarkedet. Her er det ingen forskjeller mellom fedre i bydeler med og uten tilbud om gratis kjernetid. Det samme er tilfelle når vi ser på om gratis kjernetid påvirker mor eller far til å fullføre utdanning (panel C). Verken mor eller far får registrert mer (eller mindre) utdanning når de har tilbud om gratis kjernetid for barnet sitt.

Tabell 5.9 Mor og fars tilknytning til arbeidsmarkedet og fullførte utdanning.

Panel A: Mors tilknytning til arbeidsmarkedet					
	Positiv inntekt	Inntekt over 1 G	Inntekt over 2 G	Inntekt over 4 G	Inntekt over 6 G
Året barnet fyller fire år	-0.028*	-0.015	-0.007	0.007	0.006
	(0.010)	(0.011)	(0.011)	(0.009)	(0.004)
Året barnet fyller fem år	-0.038*	-0.027+	-0.011	0.002	0.002
	(0.013)	(0.015)	(0.011)	(0.011)	(0.006)
Panel B: Fars tilknytning til arbeidsmarkedet					
Året barnet fyller fire år	-0.001	-0.004	-0.011	-0.008	-0.005
	(0.008)	(0.008)	(0.011)	(0.013)	(0.007)
Året barnet fyller fem år	-0.008	-0.011	-0.019	-0.008	-0.006
	(0.009)	(0.012)	(0.013)	(0.015)	(0.008)
Panel C: Mors og fars utdanningsnivå					
	Mor fullført vgs.	Mor fullført universitet	Far fullført vgs.	Far fullført universitet	
Året barnet fyller fire år	-0.013	-0.010	-0.009	-0.007	
	(0.008)	(0.007)	(0.006)	(0.006)	
Året barnet fyller fem år	-0.013	-0.012	-0.007	-0.004	
	(0.008)	(0.007)	(0.006)	(0.006)	

Note: Analysen er gjort med en fast-effekt-modell på foreldre av barn med innvandrerbakgrunn, og kontrollerer for observerbare og uobserverbare kjennetegn som er konstante over tid for det samme barnet. Standardfeil i parenteser, + $p < 0.10$, * $p < 0.05$. $N = 42\ 888$ i panel A og B og $44\ 750$ i panel C.

Vi ser nå på tabell 5.10 under, der vi rapporterer resultater fra estimeringer av effekter på mors sysselsetting i ulike undergrupper. Som det framgår av den omfattende tabellen, er det få signifikante forskjeller i sysselsetting blant mødre i ulike grupper på tvers av bydeler med og uten gratis kjernetid, før og etter tilbudet. Det kan se ut til at det finnes tendenser til en negativ effekt på å tjene over 1G, mens det er en positiv effekt på å tjene over 4 og 6 G for enkelte undergrupper. Det er ikke helt klart hva dette kan skyldes, og vi ønsker å være forsiktige med å konkludere for bastant. For å oppsummere: Vi har undersøkt om tilbudet om gratis kjernetid påvirker mors eller fars tilknytning til arbeidsmarkedet og fullførte utdanning. Vi finner få, om noen, tegn til dette i våre data.

Tabell 5.10 Mors tilknytning til arbeidsmarkedet: analyse av undergrupper.

Undergruppe	Alder	Inntekt > 1 G	Inntekt > 2 G	Inntekt > 4 G	Inntekt > 6 G
Jente	4 år	-0.002 (0.019)	0.001 (0.015)	0.022* (0.006)	0.006 (0.005)
	5 år	-0.017 (0.022)	-0.000 (0.016)	0.015 (0.011)	0.003 (0.006)
Gutt	4 år	-0.020 (0.014)	-0.009 (0.017)	-0.002 (0.013)	0.009* (0.004)
	5 år	-0.030+ (0.016)	-0.016 (0.015)	-0.006 (0.013)	0.004 (0.005)
Lav familieinntekt	4 år	0.004 (0.018)	0.014 (0.016)	0.001 (0.007)	0.003 (0.002)
	5 år	-0.017 (0.032)	-0.001 (0.020)	-0.003 (0.012)	0.001 (0.006)
Høy familieinntekt	4 år	0.017 (0.015)	0.013 (0.018)	0.006 (0.011)	0.007 (0.014)
	5 år	0.015 (0.017)	0.024 (0.017)	-0.002 (0.016)	-0.000 (0.011)
Lav utdanning	4 år	-0.013 (0.017)	-0.004 (0.024)	0.016 (0.009)	0.007 (0.005)
	5 år	-0.014 (0.019)	0.007 (0.018)	0.011 (0.009)	0.006 (0.005)
Høy utdanning	4 år	-0.028 (0.016)	-0.011 (0.016)	0.012 (0.017)	0.013 (0.013)
	5 år	-0.032* (0.012)	-0.016 (0.016)	-0.007 (0.029)	0.009 (0.011)
Har eldre søsken	4 år	0.002 (0.018)	0.014 (0.017)	0.013 (0.012)	0.004 (0.003)
	5 år	-0.014 (0.020)	0.005 (0.017)	0.013 (0.010)	-0.000 (0.005)
Har ikke eldre søsken	4 år	-0.036* (0.014)	-0.035* (0.014)	0.004 (0.006)	0.013* (0.006)
	5 år	-0.043* (0.018)	-0.033* (0.012)	-0.008 (0.012)	0.010 (0.007)

Note: Analysen er gjort med en fast-effekt-modell på mødre av barn med innvandrerbakgrunn, og kontrollerer for observerbare og uobserverbare kjennetegn som er konstante over tid for det samme barnet. Standardfeil i parenteser, + $p < 0.10$, * $p < 0.05$.

5.13 Diskusjon av kostnader og alternative organiseringsmåter

Vi har sett at tilbudet om gratis kjernetid ikke har påvirket deltakelsen i barnehage for barn uten innvandrerbakgrunn. For barn med innvandrerbakgrunn ser tiltaket ut til å ha økt deltakelsen i barnehage for fire- og femåringer med 0,11–0,12 prosentpoeng (tabell 5.2).

For å beregne hvor mange flere barn som går i barnehagen som fire- og femåringer som følge av tilbudet, må vi regne om denne økningen i prosentpoeng til økning i antall barn. Vi ser fra tabellen under figur 5.1 at den gjennomsnittlige andelen av fire- og femåringene (med innvandrerbakgrunn) i sammenligningsbydelene som gikk i barnehage, var 0,765 $((0,744 + 0,786) / 2)$.⁷¹ Dette er et kontrafaktisk anslag på andelen som ville gått i barnehage i tiltaksbydelene dersom gratis kjernetid ikke var blitt innført. Antall fire- og femåringer totalt i våre fire kohorter (2004–2007) som ville gått i barnehage i tiltaksbydelene i fravær av tiltaket, blir da 4377 $(5721 * 0,765)$. Antall fire- og femåringer totalt i våre fire kohorter som gikk i barnehage i tiltaksbydelene, var 5057 $(5721 * (0,857 + 0,911) / 2)$. Antall fire- og femåringer totalt i våre fire kohorter som ble rekruttert til barnehagen som følge av tilbudet, er differansen mellom disse, altså $5057 - 4377 = 680$ barn per år. Dette tilsvarer 1360 barnehageår.

Overføringene til tiltaket har vært om lag 50 millioner kroner per år, noe som utgjør 200 000 000 totalt for våre fire kohorter. Overføringen per barnehageår er dermed $200\,000\,000 / 1360 = 147\,000$ kroner. Denne utregningen forutsetter at alle pengene går med til å rekruttere / betale oppholdsbetaling for nye barn, og at ingen av pengene kommer barnehagene til gode ut over dette.⁷² Altså krever regnestykket at overføringen til de familiene hvis atferd ikke påvirkes (dvs. som ville sendt barna i barnehage selv om gratis kjernetid ikke var blitt innført), ansees som en kostnad, noe det jo er på offentlige budsjetter. For samfunnet er det imidlertid i all hovedsak

⁷¹ Siden forskjellen mellom tiltaks- og sammenligningsbydelene i andelen som går i barnehage, for barn yngre enn fire år er tilnærmet lik null, trenger vi ikke å justere for forskjellen mellom tiltaks- og sammenligningsbydelenes andel barn under fire år i barnehage når vi beregner den kontrafaktiske andelen som ville gått i barnehage i tiltaksbydelene i fravær av tilbudet om gratis kjernetid.

⁷² Dette har nok vært tilfelle i stor grad de siste årene, men de første årene ble midler også brukt på barnehagenes kvalitative tilbud. Vi skal huske på at «tilbudet om gratis kjernetid» ikke har vært ett tilbud. Det har bestått av mange ulike tiltak, der noen, men ikke alle, har vært intensert. Eksempelvis har rekrutteringen til tiltaket vært intensiv i noen bydeler, men da i all hovedsak overfor innvandrerfamilier. Hvorvidt resultatene ville vært annerledes dersom en like intensiv rekruttering hadde vært innrettet mot andre grupper enn innvandrerfamilier, kan vi ikke vite. Det vi vet, er at andelen barn uten innvandrerbakgrunn i barnehage svært høy i bydeler både med og uten tiltak allerede når barna er tre år (93 og 94 prosent), så mye tyder på at det ikke er et veldig stort rekrutteringspotensial her. Et annet eksempel er hvordan barnehagene har jobbet for å møte alle de nye barna. Noen bydeler har i perioder hatt egne barnehager for barn fra innvandrerfamilier, og mange barnehager har hatt språkstimulerings tiltak overfor alle barna i barnehagen. Vi kan ikke skille disse tingene fra hverandre, og noe av effekten kan derfor tenkes å skyldes disse språkstimulerings tiltakene og ikke at flere barn har startet i barnehagen. I så fall kan det være den økte kvaliteten i barnehagen (som nok utgjorde en svært begrenset andel av kostnadene) som forbedrer skoleprestasjonene, og ikke den økte rekrutteringen som fulgte av den offentlige finansieringen av fire timer om dagen for alle barn. For fremtiden vil det være tilrådelig om man forsøkte å innføre ett tiltak om gangen, slik at det ville være mulig å lære hva som virker (og hva som ikke virker).

kun en omfordeling av penger fra skattebetalerne til familier med barn i barnehage.⁷³ Dersom denne omfordelingen ikke er ønskelig (noe som ikke er åpenbart, gitt at vi har en rekke offentlige overføringer allerede som tilgodeser barnefamilier), er spørsmålet om man kunne oppnådd en lignende økning i barnehagedeltakelsen blant barn med innvandrerbakgrunn på en annen måte.

Store deler av kostnaden på 200 millioner kroner (over fire år) knytter seg til betaling av gratis kjernetid for barn som uansett ville gått i barnehage. Dersom det var mulig å identifisere hvilke barn som måtte fått tilbud om gratis kjernetid for å starte i barnehage, så ville kostnaden ved 1360 barnehageår være kun om lag 15 millioner kroner ($1360 * 11\ 000$ kroner). Så stor grad av målretting er åpenbart ikke mulig i praksis, men dette reiser likevel spørsmålet om man kunne oppnådd like stor økning i barnehagebruken til en lavere kostnad ved å målrette ressursbruken mot noen typer familier som antas å være tilbøyelige til å sende barna i barnehage hvis barnehagen er gratis. Da vi ikke finner nevneverdige effekter for barn uten innvandrerbakgrunn, kan funnene isolert sett tale for at tilbudet om gratis kjernetid i barnehage bør målrettes mot barn fra innvandrerfamilier (ev. også mot barn av foreldre som mottar sosialhjelp, eller barn hvis mor ikke jobber, jf. funnene om at disse gruppene er minst like utsatt som barn fra innvandrerfamilier når det gjelder å gå lite i barnehage og å score bekymringsfullt på kartleggingsprøvene på første trinn).

Dersom gratis kjernetid kun hadde vært tilbudt barn med innvandrerbakgrunn i tiltaksbydelene, ville kostnaden vært om lag halvparten (og effekten så å si uendret). Tilbudet kunne alternativt vært gitt til barn med innvandrerbakgrunn i alle bydeler. I bydeler uten kjernetid bodde det i perioden 3229 barn (fordelt på fire kohorter). Dersom tilbudet ble gitt også til disse, ville rammen på 200 millioner trolig vært tilstrekkelig. Det kan imidlertid være vanskelig – for eksempel politisk, juridisk eller etisk – å tilkjenne noen barn tilbud om gratis barnehageplass på bakgrunn av deres (eller deres foreldres) landbakgrunn. Det er likevel slik at barnets språklige ferdigheter, som ofte er knyttet til landbakgrunn, utløser offentlig finansierte tiltak i ulike sammenhenger. Barnehagene får i dag tilskudd per barn med minoritetsspråklig bakgrunn, midler som skal brukes til språkstimuleringstiltak for barnet. Det er ikke umulig å tenke seg at denne informasjonen kan brukes til å fritta foreldre for oppholdsbetaling. Man vil imidlertid da kunne ende opp med – akkurat som i dagens ordning – at enkelte barn av foreldre med høy inntekt og høy utdanning får gratis barnehage. Samtidig vil utgiftene kunne reduseres betydelig uten nevneverdige administrasjonskostnader (denne informasjonen samles inn allerede), og man kan bruke frigjorte midler til å utvide tilbudet til å gjelde alle barn i Oslo med innvandrerbakgrunn. Som vår deskriptive statistikk i kapittel 4

⁷³ Det er ikke *bare* en omfordeling fordi det er samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til å drive inn skatter. Denne skattefinansieringskostnaden anslås ofte til 20 % (NOU 1997: 27). I så fall koster det altså samfunnet 240 millioner kroner å finansiere gratis kjernetid med 200 millioner kroner.

viser, kommer barna med innvandrerbakgrunn i tiltaksbydelene jevnt over fra familier med høyere inntekt og høyere utdanning enn det barna med innvandrerbakgrunn i bydelene vi benytter som sammenligningsgruppe, gjør.

En annen måte å organisere tilbudet på vil være å tilby alle gratis kjernetid i barnehage, men kreve en høyere oppholdsbetaling for tiden ut over gratistilbudet tilsvarende maksprisen i dag (og eventuelt med den samme inntektsgraderingen som kommunene opererer med når det gjelder maksprisen). En klar fordel med denne ordningen er at alle kan få et gratis tilbud uten at det koster det offentlige mer enn det gjør i dag, rent bortsett fra subsidien som går med til en barnehageplass dersom flere starter i barnehagen. Slik kan vi rekruttere flere barn inn i barnehagen. Det vil heller ikke kreve mye mer byråkrati enn det som allerede er på plass. Det kan dessuten oppfattes som «rettferdig» i den forstand at alle familier får den samme subsidien, mens de som har behov for lengre oppholdstid, betaler for dette. En mulig ulempe med denne organiseringen er imidlertid at de siste fire timene i barnehagen nå koster relativt sett mye mer enn de første fire timene. Dermed kan man tenke seg at noen familier der for eksempel mor jobber deltid, vil stå på nippet til å redusere plassen sin fra hel til halv for å slippe og betale. Kanskje ville mor ha jobbet mer, men når de siste fire timene daglig koster det dobbelte, kan det være mer lønnsomt for familien å tilpasse seg slik at mor fortsetter i deltidsjobb. På lang sikt kan dette medføre at mors sysselsetting og inntekt forblir lav, noe som for innvandrerfamilier både kan være uheldig for mors integrering og for barnets utvikling.

De siste årene har gratis kjernetid blitt innført andre steder enn i Oslo (blant annet i Drammen og i Bergen) og utvidet i deler av Oslo, og i flere av disse tilbudene er det et krav om at mor og far er i aktivitet for at familien skal få gratis barnehage. Dette er en modell man også kunne tenke seg i hele Oslo. En fordel med dette er at aktivitet for foreldrene også kan være bra for barna dersom det øker muligheten for at foreldre lærer språket, og for at mor og far kommer i arbeid. Gjennom dette får familien økt inntekt, noe som igjen kan påvirke barna positivt, særlig dersom familieinntekten fra før er lav. En ulempe med en slik ordning er at et aktivitetskrav må sees på som en ikke-monetær kostnad ved barnehagebruk. For en familie som står på vippen til å sende barnet sitt i barnehagen, kan man tenke seg at en slik kostnad vil veie tyngre enn det familien oppfatter er fordelene med barnehage. Slik kan foreldrenes mangel på integreringsvilje eller -evne gjøre barna til ofre – og foreldrenes valg går ut over barnas mulighet til å klare seg i det norske samfunnet. Det er antakelig barn av slike foreldre som ville være særlig tjent med å gå i barnehage. Man bør derfor heller vurdere en motsatt politikk. I stedet for å pålegge en slik aktivitetsplikt bør man heller vurdere å pålegge foreldre som ikke har evne eller vilje til å være i aktivitet, en plikt til å sende barna i barnehage.

Til slutt kunne man tenke seg en universell ordning, der fulltidsbarnehage er gratis for alle. For de eldste barna, der en stor andel allerede går i barnehage, vil en gratis ordning koste opp mot 2 milliarder kroner per årskull (60 000 barn * 2400 kr

pr. md. * 11 md. + mer subsidier til barnehager fordi flere barn begynner i barnehage), noe som antakelig tilsvarer et kutt i foreldrepermisjonen på om lag sju uker. Dahl mfl. (2013) viser at foreldrepermisjonen – ut over de første månedene – ikke gir sporbare effekter på barns utvikling, og de understreker at ordningen er regressiv: Den innebærer at skattekroner i form av foreldrepermisjon i større grad tilfaller familier med høy inntekt enn med lav inntekt, motsatt av hva som normalt er motivasjonen for skatter og overføringer. Vårt overslag tyder altså på at et kutt i foreldrepermisjonen med sju uker vil kunne finansiere barnehage for alle femåringer. Administrasjonskostnadene vil neppe øke, de vil snarere kunne falle fordi nåværende administrasjon av ordninger med inntektsgradering ikke lenger er nødvendig. Insentiver for foreldrene til å jobbe mindre enn de ellers ville gjort for å ha en inntekt som gjør at de kommer inn under dagens ordninger med lavere barnehagepriser dersom familieinntekten er lav, vil også bortfalle siden ingen lenger betaler.

6 Språklig klar til skolestart? Barnehagestyrere om språkarbeid

Ett sentralt mål med gratis kjernetid er å bidra til at minoritetsspråklige barn lærer norsk før de begynner på skolen. Virkemidlet for å nå målet er først og fremst å rekruttere barn til barnehagen. I tillegg vil graden av måloppnåelse avhenge av hva slags språkstimulering som tilbys i barnehagen, når barn først er rekruttert. Det er barnehagestyreres målforståelse, strukturelle forutsetninger for språkarbeid og språkpedagogiske praksis som er tema for dette kapittelet.

Som vi har sett i kapittel 2, er kjernetidstiltakets mål om norsk før skolestart et resultatmål. Dette resultatmålet er i tråd med formuleringer i oslobarnehagens styringsdokumenter, men skiller seg noe fra rammeplanens mer prosessorienterte mål om å skape «rike og varierende språkmiljøer» for alle barn, «støtte barn som bruker sitt morsmål» og «fremme barnas norskspråklige kompetanse». Disse to tilnærmingene til språkarbeid blir noen ganger tolket som uttrykk for ulike pedagogiske tradisjoner, der resultatorientering skriver seg inn i en mer skolepedagogisk tradisjon, mens prosessorientering skriver seg inn i den sosialpedagogiske tradisjonen som historisk har preget norske barnehager. Etter en kort gjennomgang av data og metode skal vi i kapittelets første del se hvordan styrere forholder seg til målet om at barn skal kunne norsk før skolestart, og hvilke tilnærminger de har i arbeidet med å nå dette målet.

Oslo er en by preget av ulikhet, både sosioøkonomisk og med hensyn til hvor minoritetsspråklige er bosatt. Det gjør at brukergruppene i byens barnehager er svært forskjellige. Disse forskjellene følger langt på vei bydelsgrensene, men som vi har sett i kapittel 4, er det systematiske forskjeller i brukergruppenes bakgrunn også mellom barnehager innad i bydelene. I tillegg finnes forskjeller i barnehagenes egne ressurser, som særlig kommer til uttrykk gjennom tilgangen til nok og kvalifisert personale. Her går hovedskillet mellom kommunale og private barnehager. Disse forholdene gjør at styrere arbeider med språklæring under ulike betingelser. Dette er tema for kapittelets andre del. Her skal vi også se at nær ni av ti styrere i kjernetidsbydelene mener hovedårsaken til at barn kommer til skolen med svake norskferdigheter, er at de er for gamle når de begynner i barnehagen. Til sist går vi inn i den enkelte barnehage og ser på de ulike typene språkarbeid som foregår der.

Kapittelet bygger på intervjuer med et utvalg på 19 styrere og en survey til alle barnehagestyrere i Oslo. I presentasjonen av analysene fra surveyen ser vi blant annet

på hvordan og i hvilken grad språkarbeidet i barnehager i tiltaksbydelene skiller seg fra språkarbeidet i barnehager lokalisert i andre områder av Oslo. Disse analysene er ikke gjort med henblikk på å identifisere direkte effekter av gratis kjernetid på barnehagens språkpedagogiske opplegg, men for å belegge funn fra de kvalitative intervjuene og belyse kjennetegn ved de språkmiljøene barn som har gratis kjernetid, befinner seg innenfor.

6.1 Data og metode

Kapittelet er basert på to datakilder: kvalitative intervjuer og en spørreundersøkelse (survey). Begge undersøkelsene har daglige ledere i oslobarnehagene som respondent-gruppe. Vi vil omtale dem som styrere. Oslobarnehagene har ulike ledermodeller, som varierer både med eieform og bydel. Mens de aller fleste private barnehager har én leder ansatt i den enkelte barnehage, er den daglige ledelsen i kommunale barnehager organisert på ulike måter. Noen bydeler har en styrer i hver barnehage. I andre bydeler har en styrer ansvar for flere barnehager. Mens det i andre bydeler er organisert i team bestående av flere personer som deler ansvar for en gruppe av barnehager. Disse ulike modellene gjør at våre respondenter har noe ulike ansvarsområder. Mens enkelte styrere har ansvar for én barnehage, har andre styrere ansvar for flere, mens en tredje kategori deler ansvar for en gruppe barnehager med et lederteam.

De kvalitative intervjuene: Vi har intervjuet til sammen 19 barnehagestyrere i Oslo. Noen befinner seg i bydeler og innenfor eieformer som gjør at de som styrere har ansvaret for én barnehage, andre i bydeler og innenfor eieformer som gjør at de har ansvaret for flere barnehager. Ett av intervjuene er gjennomført som et gruppeintervju med tre ledere – en områdeleder og to fagledere som sammen har ansvaret for tre barnehager, en korttidsbarnehage og en åpen barnehage. De øvrige 16 styrerne er intervjuet individuelt, i ett tilfelle var en pedagogisk leder med på intervjuet. 16 av de intervjuede barnehagestyrerne leder barnehager i bydeler som er omfattet av gratis kjernetid, tre i bydeler som ikke er det (to i østkantbydeler og en på vestkanten). Fem av de intervjuede barnehagestyrerne har ansvaret for privat eide barnehager, de øvrige for kommunalt eide – herunder også to korttidsbarnehager. Blant styrerne er det 3 menn og 16 kvinner. En av de intervjuede styrerne har minoritetsspråklig bakgrunn. Intervjuene er foretatt våren og høsten 2013.

Surveyen til barnehagestyrere ble gjennomført høsten 2013, med formål om å kartlegge hvordan barnehager i tiltaksbydelene arbeider med språkstimulering og foreldremed-virkning, og for å supplere de kvalitative styrerintervjuene. For å kunne sammenligne barnehager i tiltaksbydelene med andre barnehager ble styrere fra samtlige bydeler i Oslo invitert til å delta. Med unntak av åpne barnehager og familiebarnehager

var altså hele populasjonen av oslobarnehager målgruppe for undersøkelsen, som på tidspunktet for gjennomføring var 653 barnehager. En del av disse har en ledermodell med lederteam eller har styrer med ansvar for flere. Det gir et mindre antall styrere enn det er barnehager, og et bruttoutvalg på 547 styrere. Av disse mottok 515 forespørsel om å delta i undersøkelsen. Styrere med ansvar for flere barnehager ble bedt om å svare på vegne av den største barnehagen.

Surveyen genererte 238 svar, hvilket tilsvare 46 prosent av nettoutvalget på 515 styrere. Betrakter vi responsen i tiltaksbydelene inkludert Gamle Oslo separat, var denne noe lavere enn i utvalget som sådan. Totalt 158 forespørsler om deltakelse resulterte i 62 valide svar fra styrere i tiltaksbydelene, noe som tilsvare en respons på 39 prosent. Dette skyldes delvis at to av tiltaksbydelene, Stovner og Grorud, nesten er fraværende blant respondentene med henholdsvis bare fire og to styrere. At ikke alle tiltaksbydelene er representert i surveyen, er beklagelig og gjør at vi ikke har anledning til å vurdere praksisen i kjernetidsbydelene enkeltvis eller ved sammenligning. I presentasjonen av resultatene fra surveyen vil vi derfor behandle barnehager i kjernetidsbydelene som én kategori. I noen tilfeller sammenlignes disse med barnehager lokalisert i Sentrum Sør og Oslo vest . Bydelsinndelingen vi benytter er redegjort for i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Bydelskategorisering og respons på survey

Bydeler etter bydelskategorier	Respons, antall
Gamle Oslo	15
Bjerke	18
Grorud	2
Stovner	4
Alna	11
Søndre Nordstrand	12
Kjernetidsbydeler, summert	62 (39 %)
Grünerløkka	12
Sagene	13
St. Hanshaugen	15
Østensjø	19
Sentrum Sør, summert	59 (48 %)
Frogner	21
Ullern	13
Vestre Aker	31
Nordre Aker	29
Nordstrand	23
Oslo vest , summert	117 (50 %)
Total	238 (46 %)

Tabell 6.2. under viser i hvilken grad barnehagene i surveyutvalget ligner på populasjonen av oslobarnehager med hensyn til andel minoritetsspråklige barn, størrelse på barnehagen målt i antall barn og ansatte, antall barn per ansatt og andel barnehagelærere. Variabelen nederst i tabell 6.2. angir gjennomsnittlig antall minoritetsspråklige barn som får tilbud om særskilt språkstimulering. Vi ser at utvalget av barnehager har noe lavere andel minoritetsspråklige barn, noe som sannsynligvis henger sammen med lav respons fra barnehager i bydeler med høy innvandrerandel og relativt høy respons fra barnehager på Oslo vest. Vi ser videre at utvalgets barnehager i snitt er noe større enn i populasjonen, mens barnehagenes personalressurser målt som antall barn per ansatt og andel barnehagelærere blant ansatte er likt i utvalg og populasjon. Tallene for surveyutvalget inkluderer 201 av utvalgets 238 barnehager og er framkommet gjennom registerkobling via organisasjonsnummer.

Tabell 6.2 Kjennetegn ved barnehagene i populasjon og surveyutvalg*

Kjennetegn ved barnehage	Populasjon (N = 627)	Surveyutvalg (N = 201)
Andel minoritetsspråklige 5-åringer	29 %	21 %
Antall barn	63,6	77,1
Antall ansatte	18,4	21,8
Antall barn pr. ansatt	3,5	3,5
Andelen barnehagelærere	31 %	31 %
Særskilt språkstimuleringstilbud	4,9	4,1

* Åpne barnehager og familiebarnehager er ikke inkludert. Tall fra utgangen av 2012.
Kilde: SSBs barnehageregister.

6.2 Resultat og progresjon. Styrere om norsk før skolestart

Vi skal nå se hvordan styrere forholder seg til målet om at barn skal kunne norsk før skolestart, og hvilke tilnærminger de har i arbeidet med å nå dette målet. Vi har tidligere i kapittel 2 sett at det er en spenning mellom oslobarnehagen og kjernetidstiltakets resultatorienterte målformuleringer for barnehagens språkarbeid og den mer prosessorienterte tilnærmingen i rammeplanen. I dette avsnittet ser vi på hvordan styrere forholder seg til språkarbeidet, og om de har en prosessorientert eller resultatorientert tilnærming. Vi skal også se hvordan det at mange minoritetsspråklige starter i barnehagen i fire- eller femårsalderen, virker inn på disse vurderingene og dreier dem i en prosessorientert retning. Til sist ser vi på bakgrunn av surveyen på hvilke ferdigheter

barnehagene konsentrerer seg om å utvikle gjennom språkarbeidet, og hvordan dette ser ut når vi sammenligner på tvers av bydeler i Oslo, og over tid.

I de kvalitative styrerintervjuene snakkes det om språkarbeidet som både resultat- og prosessorientert. Det er ulike syn på hva det vil si å skulle kunne norsk før skolestart. Enkelte barnehagestyrere har en uttrykt resultatorientert tilnærming til hva dette innebærer for en som er seks år og skolestarter:

Styrer GK-bydel: Hvis de kan tusen ord når de begynner på skolen, så er jeg fornøyd. Jeg har en bok som heter De tusen første ordene, og kan de alle de begrepene der, så greier de seg godt. Det er ikke alle [skolestartere] som kan dette, de kan greie seg godt likevel. Men det er viktig å få opp antall ord og ikke minst forståelsen bak dem. [...]. Hvis du ikke skjønner hva det egentlig betyr, så er det veldig meningsløst å kunne mange ord.

En annen styrer er tilsvarende konkret i forventninger og opptatt av begrepsforståelse når hun forteller om en «tradisjon» i «sin» barnehage for at alle før skolestart skal gjennom en «seksårstest» bestående av en «hinderløype» der de blant annet testes i om de forstår begrepene «over» og «under». De fleste styrere er imidlertid litt mer omtrentlige når det gjelder konkrete resultatmål. De beskriver målet for skolestartere som «å gjøre seg forstått» eller «å ha forståelse», det vil si at seksåringene skal kunne kommunisere med lærere og medelever – at de både selv skal kunne bruke norske begreper og forstå hva som blir sagt til dem. Slike mer omtrentlige mål begrunnes med at barn har ulike utgangspunkt når de starter i barnehage.

Styrer GK-bydel: Nei, det heter seg jo at alle barn skal kunne godt norsk før skolestart. Men det kommer jo litt an på grunnlaget de har da ... Hva som er godt nok for dem.

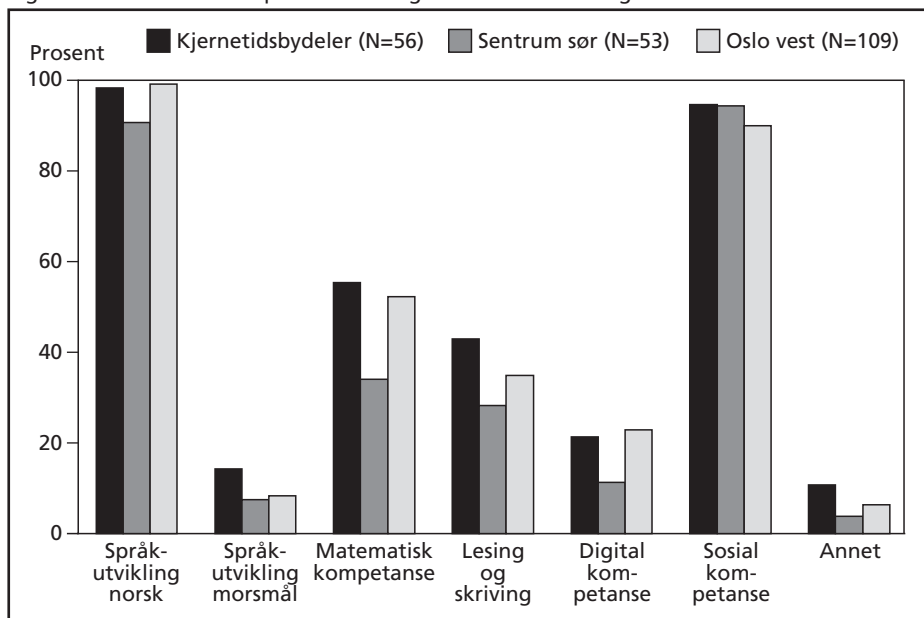
Styrer i korttidsbarnehage GK-bydel: Det kommer jo an på hvor store krav man skal stille også, for hvis du ser på områdene rundt her, så er det jo veldig høy andel minoritetsspråklige barn som begynner på skolen her. [...] De [skolen] har ikke så store forventninger i forhold til at de skal kunne lese eller skrive bokstaver eller noe sånt. Men det er klart de forventer jo en del av forståelsen [...], og ofte er jo forståelsen mye større enn selve ordforrådet og begrepsbruken.

Barnehagestart skjer som vi har sett i tidligere kapitler, i ulike aldre. Mens noen barn kommer når de er ett år, kommer andre når de er fire eller fem år. Dette gjør at mange styrere vurderer det som lite hensiktsmessig å ha én norskspråklig mållist som legges like høyt for alle skolestartere – for eksempel på tusen ord. For det viktigste er ikke, argumenterer disse styrerne, å vurdere barna i forhold til slike normerte sluttresultater, det viktigste er progresjonen, at skolestarterne er inne i en læringskurve der de har vist at de behersker det norske språket stadig bedre år for år. Norskopplæring er jo noe som skal fortsette i skolen uansett, påpeker de. En styrer forteller at målet for skolestartere i

hennes barnehage er at de skal kunne «henge med i en normal klasse», og hun slår fast at mange nok vil trenge «ekstra støtte og hjelp av skolen», men «uten at det behøver å være noe problem, egentlig».

I surveyen har vi spurt hvordan ulike måter å jobbe med språk vektlegges blant styrere i oslobarnehager. De ulike måtene å jobbe med språk på er alle del av rammeplanen, og arbeidet med dem kan i prinsippet innrettes både resultat- og prosessorientert. Det kan likevel påpekes at det å jobbe med lesing og skriving samt matematisk kompetanse er betydelig mer innrettet mot kommende skolegang enn for eksempel begrepsutvikling på morsmål.

Figur 6.1 «Hva er fokus i språkstimuleringen?» Flere svar mulig. N = 218.



Vi ser at språk- og begrepsutvikling på norsk sammen med utvikling av sosial kompetanse skiller seg ut som de viktigste områdene i barnehagens arbeid med språk. Slik er det på tvers av geografiske områder i Oslo. Dette er både i tråd med rammeplanens formulering om at barnehagens pedagogiske oppgave er å støtte barns språklige og sosiale kompetanse, og at disse skal sees i sammenheng,⁷⁴ og kjernetidstiltakets mål om å forberede til skolestart ved å «bedre norskkunnskapene» og bidra til «sosialisering generelt».⁷⁵

Samtidig kommer det fram av figur 6.1 at styrere i kjernetidsbydeler har mer fokus på utvikling av lese- og skriveferdigheter og matematisk kompetanse enn styrere i sentrum sør. Som vi har sett i kapittel 3, er dette barnehager som ligner mer på kjerne-

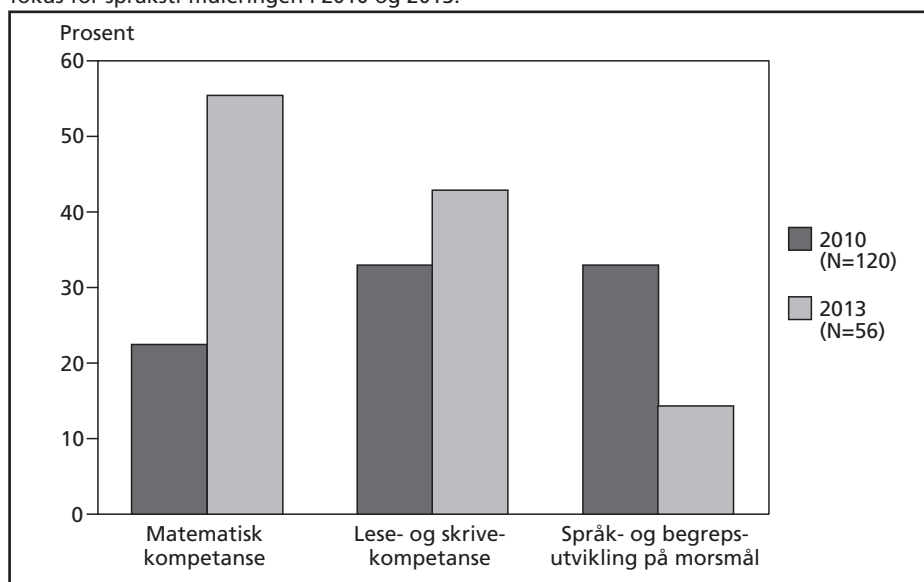
⁷⁴ Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, s. 27

⁷⁵ Målformuleringer for gratis kjernetid hentet fra tilskuddsbrevet fra BLD 2012.

tidsbarnehagene både med tanke på andel minoritetsspråklige og eieform, det vil si forholdet mellom kommunale og private. Når det gjelder matematisk kompetanse, har over halvparten (54,4 %) av kjernetidsbarnehagene dette som prioritert område, mot om lag en tredjedel i Sentrum sør (34 %). Tilsvarende mønster gjør seg gjeldende for utvikling av lese- og skrivekompetanse: kjernetidsbydelene legger mer vekt på utvikling av slike ferdigheter sammenlignet med det Sentrum Sør gjør.

Vi ser altså at kjernetidsbarnehagene har noe mer fokus på utvikling av ferdigheter som kan forstås som direkte skoleforberedende. Men hvordan ser utviklingen av dette ut over tid i bydeler som har gratis kjernetid? Vi har mulighet til å undersøke dette fordi utformingen av spørsmålet er identisk med et spørsmål stilt i en lignende survey til Oslos barnehagestyrere i 2010.⁷⁶ Resultatet av sammenligningen kan sees i figur 6.2. Som vi ser, har utvikling av matematisk kompetanse, lesing og skriving blitt langt vanligere i barnehager i kjernetidsbydelene, mens språk- og begrepsutvikling på morsmål er blitt mindre vanlig. Kombinasjonen av at det ikke nødvendigvis er de samme barnehagene som svarte i 2010 og 2013, og at responsen i 2013 er relativt lav, gjør at vi ikke kan utelukke at forskjellen skyldes tilfeldigheter. Forskjellene er likevel såpass betydelige at vi velger å rapportere dem.

Figur 6.2 Andel barnehagestyrere/ledere i kjernetidsbydelene som oppgir at utvikling av matematisk kompetanse, lese- og skrivekompetanse og språk- og begrepsutvikling på morsmål er fokus for språksti-muleringen i 2010 og 2013.



⁷⁶ Dataene er samlet inn av Rambøll (2011), resultatene er rapportert for kjernetidsbydelene i Bogen og Drange (2012, s. 42). Her er ikke Gamle Oslo inkludert. Sammenligner vi med de samme fem bydelene i 2013, er differansen fra 2010 høyere for samtlige områder.

Oppsummert: Absolutte resultatmål for alle eller relativ progresjon for den enkelte

Vi finner både en prosess- og en resultatorientert tilnærming til språkarbeidet blant styrere. I de kvalitative intervjuene, som i hovedsak er gjort blant styrere i kjernetidsbydelene, finner vi ulike tilnærminger til oslobarnhagens mål om at barn skal snakke norsk før skolestart. Mens enkelte forstår dette som et resultatmål og har en formening om hva alle skolestartere bør beherske, er andre styrere mer opptatt av progresjon – av at skolestartere skal være inne i en god norskspråklig utvikling som, forutsatt noe ekstra bistand og innsats fra skolens side, kan fortsette etter at de starter i første klasse.

Surveyen til alle barnehagestyrere gir oss mulighet til å se om den ene tilnærmingen er mer utbredt enn den andre blant Oslos barnehagestyrere, og ved hjelp av undersøkelsen fra 2010 har vi mulighet til å se om det har skjedd endring over tid. Resultatene fra styrersurveyen peker i retning av mer resultatorientering av språkarbeidet i barnehager innenfor kjernetidsbydelene sammenlignet med øvrige bydelers. Målet om å være språklig klar til skolestart får her et helt bokstavelig uttrykk fordi å arbeide med ferdigheter som lesing, skriving og matematikk, er mer utbredt i barnehager i kjernetidsbydelene sammenlignet med barnehager særlig i Sentrum Sør. Det ser også ut som vektleggingen av slike ferdigheter er skjerpet de tre siste årene, selv om disse resultatene bør tolkes med forsiktighet. Samtidig finner vi at mer prosessorientert arbeid med språk, ved å legge vekt på hvordan språklige ferdigheter utvikles gjennom og i arbeid med sosiale ferdigheter, er det som får størst oppmerksomhet blant styrere på tvers av bydelsskiller.

En progresjonsbasert tilnærming er, kan det argumenteres, mindre i tråd med mål om norsk før skolestart enn en resultatbasert tilnærming basert på normerte læringskrav. Det er som vi har sett i kapittel 2, et politisk mål at flere av skolestarterne skal kunne følge ordinær undervisning, og da er hva de rent faktisk kan ved skolestart, kanskje det viktigste. Vi skal derfor se nærmere på hvorfor det er slik at en del styrere er mer opptatt av progresjon for den enkelte enn resultatmål alle skal nå.

6.3 Ulike forutsetninger – ulike tilnærminger

Forskjellige tilnærminger til språklige resultater og til arbeidsmåter/virkemidler på tvers av barnehager kan skyldes ulike pedagogiske tilnærminger på ledelsesnivå. Samtidig kan variasjon i tilnærming være knyttet til forskjeller i forutsetninger barnehager imellom. Dette er forskjeller i forutsetninger som kan tematiseres under to overskrifter: forskjeller i brukergruppen og forskjeller i barnehagens ressurstilgang.

Forskjellige brukergrupper

Vi skal først se nærmere på forskjeller i brukergruppen. Innledningsvis i kapittel 1 og 2 så vi hvordan gratis kjernetid skal bidra til å løfte bydeler der en stor andel familier har både innvandrerbakgrunn og levekårsutfordringer. Målet er å øke andelen minoritetsspråklige i barnehagen, slik at de har gode språklige og sosiale forutsetninger ved skolestart.

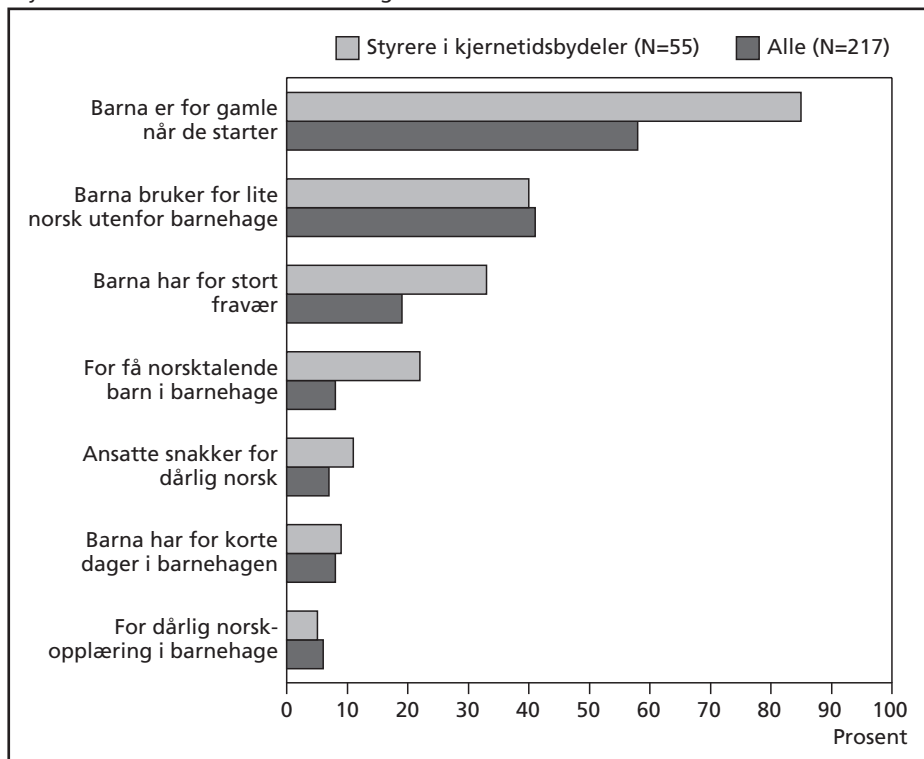
Forskjeller i levekår og andel minoritetsspråklige foreldre gir, som vi har sett i tidligere kapitler, svært ulike barnegrupper i barnehagene. Dette gir den enkelte styrer og personalgruppe tilsvarende ulike forutsetninger for å nå målet om å lære barna norsk før skolestart. Dette er forskjeller styrere er opptatt av, noe som tydelig framgår både i det kvalitative og kvantitative materialet. I de kvalitative intervjuene peker styrere på at det er noe helt annet å drive barnehage i Oslo øst, Groruddalen og Søndre Nordstrand enn det er å drive barnehage vest i byen. De er påpeker også at det kan være store forskjeller barnehager imellom innenfor bydelene.

Styrer GK-bydel: Jeg husker at jeg var på et sånt møte for hele Oslo. Og da var det en styrer som holdt foredrag. Hun sa: «I vår barnehage hadde jeg – ja, i fjor hadde vi fire minoritetsspråklige barn.» Og de var vietnamesiske alle ... De var til og med fra samme gruppe. Det var da jeg tenkte ... Å herlighet, hvordan skal jeg ... Skjønner du? Vi har 60! Og mange forskjellige språk og sånt. Så da tenker jeg at det er liksom en litt annen planet.

Det er en litt annen planet, sier denne barnehagestyreren. Barnehager med høy andel minoritetsspråklig har, vektlegger styrere, både utfordringer og muligheter andre barnehager ikke opplever på samme måte. Utfordringene er særlig knyttet til arbeidet med språk. Mulighetene ligger i mangfoldet og i å få mangfoldet blant barn og foreldre til å fungere på en god måte. Flere styrere understreker at det å få jobbe i slike barnehager gir utfordringer og muligheter de aldri ville vært foruten, og at det å lede slike barnehager er noe de aktivt har søkt seg til.

Barnehager med høyt antall minoritetsspråklige barn har også, som vi har sett i tidligere kapitler, gjennomsnittlig flere minoritetsspråklige voksne. Enkelte minoritetsspråklige ansatte snakker norsk helt perfekt, andre strever mer med språket. Dersom det er mange ansatte i en barnehage som selv strever med norsk språk, kan det virke inn på kvaliteten på norskarbeidet. Andre mulige forhold av betydning for språkarbeidet kan være hvor mye tid barna tilbringer i barnehagen, enten i form av antall år, lengden på barnehagedagen, eller hvor mye fravær barnet har knyttet til ferier og annet. Når styrere i spørreundersøkelsen blir spurt om hva de mener er årsaken til at minoritetsspråklige barn ikke kan godt norsk når de begynner på skolen, er svarene blant styrere i kjernetidsbydelene nokså entydige. De øverste søylene i figur 6.3 angir svarene til styrere i kjernetidsbydeler.

Figur 6.3 «Mener du at svake norskkunnskaper hos minoritetsspråklige barn ved skolestart skyldes at ...» Prosent. Flere svar mulig. N = 217.



Vi ser at den klart viktigste årsaken til svake norskkunnskaper ved skolestart ifølge styrere, er at barn begynner i barnehagen for sent. Internt i kjernetidsbydelene er tilslutningen til denne forklaringen nesten unison, 85 prosent av styrerne støtter denne forklaringen. Videre mener fire av ti at barn bruker for lite norsk utenfor barnehagen, mens en tredjedel av styrere i kjernetidsbydeler mener barna har for stort fravær fra barnehagen. Vi ser altså at årsaker til svake norskkunnskaper hos skolestartere som angår forhold utenfor selve barnehagen, har størst resonans blant styrerne. Årsaksforklaringer som angår forhold internt i barnehagene, som at ansatte kan for dårlig norsk, eller at det er for få norsktalende barn, har til sammenligning liten støtte.

Disse resultatene speiler betraktninger fra de kvalitative styrerintervjuene. Særlig forteller styrere i barnehager med høy andel minoritetsspråklige at de stadig opplever å få inn fireåringer, noen ganger også femåringer, som nesten ikke kan ett ord norsk. Og det er bred enighet styrere imellom om at den oppgaven disse barnehagene da har – å sørge for at barna kan norsk før de starter på skolen – er det nærmeste man kommer «mission impossible» i norsk barnehagehverdag.

Styrer GK-bydel: Vi får barn som kommer ... hvor det er trekvart år igjen til skolestart, og de kan ikke gjøre seg forstått [på norsk]. Det er jo egentlig krise. Det er krise. [...] Men mange foreldre sier jo da at: «Nei, nå trenger vi plass for han skal lære norsk før skolestart.» Og da er det jo bare å sette alle kluter til, det er jo det, men det er nesten som førstehjelp. Det som forundrer meg, er at en del foreldre har selv vært gjennom og sett hvor lang tid det tar å lære seg et nytt språk. Likevel er deres optimisme på barnas vegne stor ... Det er noe med at «barn lærer lettere». [...] Konklusjonen min så langt er at det er ikke sant. Og så er jo spørsmålet: Hvordan skal vi få formidlet det ut: at du må altså komme før!

Det er bred enighet blant styrere om at det er tilnærmet umulig at et barn som snakker lite norsk hjemme og som starter i barnehagen som fire- eller femåring, kan bli like god norskspråklig som et barn med samme bakgrunn som starter når han eller hun er ett eller to år. Det finnes riktignok ett og annet «vidunderbarn» som får det til, men dette er unntakene. Barn som er ett eller to år når det starter i barnehage, og som skal lære norsk som sitt andrespråk, får et forsprang på barn som starter som fire- og femåringer. Og dette forspranget lar seg vanskelig ta igjen – i alle fall ikke før skolestart.

Styrer GK-bydel: Det er jo noen vidunder innimellom som tar det til seg, men ordforståelsen blir ikke bra nok. De kan ha en dialog med vanlige ord ... spørre seg til ting og sånn, men forståelsen misser de.

Vi har sett at en tredjedel av styrerne i kjernetidsbydeler mener svake norskferdigheter skyldes høyt fravær. I de kvalitative intervjuene gjenfinner vi dette tematisert som et problem knyttet til at noen barn drar på ferie til «morsmålsland» og er borte i flere måneder. Erfaringen etter slike morsmåls ekspedisjoner er at norskferdighetene til barnet er svekket. Styrere forteller derfor at de har begynt å ta opp dette med familiene det gjelder, og at de fraråder slike turer i alle fall året før skolestart. Samtidig har styrere stor forståelse for at foreldre benytter muligheten til å gjøre slike reiser mens barna ennå er del av et frivillig tilbud, siden året før skolestart er «siste sjanse» til å besøke familie i opprinnelseslandet i ukes- og månedsvis.

Konsentrasjon av minoritetsspråklige barn i enkelte barnehager

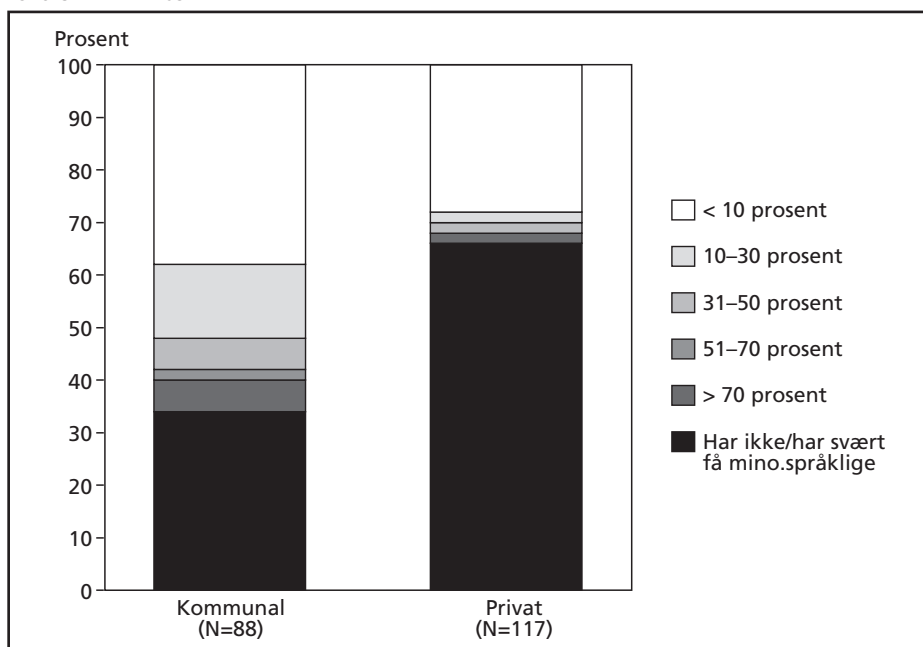
I kapittel 4 og 5 har vi sett at andelen minoritetsspråklige barn i barnehagene ikke bare varierer mellom bydeler, men at det også innenfor bydelene kan være store forskjeller i barnehager imellom. Mens enkelte barnehager i kjernetidsbydelene har en svært høy andel minoritetsspråklige barn, har andre svært få – og dette til tross for at barnehagene kan finne seg i samme boligområde. En styrer illustrerer dette slik:

Styrer GK-bydel: Det er store forskjeller i denne bydelen. Veldig store forskjeller. [...] I vår barnehage har vi 10 prosent minoritetsspråklige, [...] men du skal bare gå 100, 200 meter, så er det kanskje 90 prosent ikke-norske (i barnehagene).

Det kan på den ene side av gata ligge en barnehage med 80–90 prosent minoritetsspråklige, på den andre siden en barnehage med 10–20 prosent, noe en annen styrer knytter følgende kommentar til: «Man har en viss segregering, hvis man skal kalle det det.» Hvorfor det er slik at innvanderandelen i barnehager internt i bydelene varierer, kan skyldes mange forhold. Vi finner at det blant annet kan ha sammenheng med den interne organiseringen i barnehagene.

Figur 6.4 tjener til å gi et inntrykk til tematikken. Figuren viser hvordan styrere som besvarte spørreundersøkelsen vurderer størrelsen på andelen minoritetsspråklige skolestartere i sin barnehage som ikke har tilstrekkelige norskferdigheter til å klare seg uten ekstra språkstøtte på skolen. Vi ser for det første at dobbelt så mange private som kommunale barnehager har ingen eller svært få minoritetsspråklige barn, dette gjelder 66 prosent av de private mot 34 prosent av de kommunale. Videre ser vi at nesten hele den resterende tredjedelen av styrere i private barnehager oppgir at under 10 prosent av de minoritetsspråklige har for dårlig norskferdigheter. I kommunale barnehager blir andelen skolestartere som ikke kan norsk tilstrekkelig anslått å ligge høyere: 14 prosent av styrerne vurderer at det gjelder mellom 10 og 30 prosent av barna, og 13 prosent vurderer at det gjelder over 30 prosent.

Figur 6.4 «Hvor stor andel av de minoritetsspråklige barna i barnehagen som startet på skolen nå i høst, har ikke tilstrekkelige norskferdigheter til at de vil klare seg uten ekstra språkstøtte i skolen?» N = 205.



Styrere i private barnehager som inngår i det kvalitative intervjumaterialet (fem styrere), er nesten samtlige i en situasjon der minoritetspråklige barn som starter som fire- eller femåringer uten å ha norskferdigheter, ikke finnes i deres barnehage. Dette skyldes ikke et totalt fravær av barn med minoritetsbakgrunn i disse barnehagene ettersom de har mellom 5 og 30 prosent. Årsaken er intern organisering i barnehagen: Barnehagen tar ganske enkelt ikke inn nye fire- og femåringer. Antallet småbarnsplasser (0-3 år) er dimensjonert omtrent like høyt som antallet plasser for store barn (3-6 år). Derfor fylles plassene for fire- og femåringer av små barn som flyttes opp internt i barnehagen.

Styrer i GK-bydel (privat barnehage): Nei, nå prøver jo vi å ta inn småbarn, så det blir jo litt annerledes der også. Vi fyller jo på nedenfra, så det har kanskje noe å si det også.

Intervjuer: Det er ikke så mange dere tar inn når de er fire eller fem år?

Styrer: Nei, ikke så mange. I år er det ingen faktisk. Vi har mange som ønsker plass i den aldersgruppa, men vi tar inn bare små i år.

Intervjuer: Og det prioriterer dere bevisst fordi dere ser at hvis dere skal ha resultater, så ...

Styrer: Så er det det som fungerer best for oss.

I intervjuutvalget er flere av de private barnehagene organisert på denne måten, det er også én styrer i en kommunal barnehage som har omtrent like mange småbarnsplasser som plasser for store barn. I denne kommunale barnehagen har om lag 80 prosent minoritetsbakgrunn, men det er ingen som har begynt som fire- eller femåringer. Utfordringene med fire-femåringer som starter uten å kunne noe særlig norsk, er en utfordring denne kommunale barnehagen, i likhet med de private i utvalget, har organisert seg ut av. Den aktuelle styreren som har ansvaret for to ulike barnehager, der den andre er organisert med få plasser for små barn og mange for større barn, reflekterer over forskjellen mellom de to barnehagene slik:

Styrer GK-bydel (kommunal): Jeg er fagleder i to barnehager, og jeg ser den vesentlige, store forskjellen. Her [i barnehagen som kun tar inn små barn] går førskolebarna ut med meget godt muntlig språk, likeverdige som om de skulle vært etnisk norske. Så det er klart det er en fordel å begynne når de er små.

I den andre barnehagen denne styreren har ansvaret for, der de har få plasser for små barn og mange flere plasser for store og derfor tar inn mange nye fire- og femåringer, er ikke situasjonen den samme. Der, sier styreren, «slipper vi av gårde noen femåringer [skolestartere] som vi absolutt ikke er fornøyd med på det norske språk, det vet vi. Men det er det vi rår over».

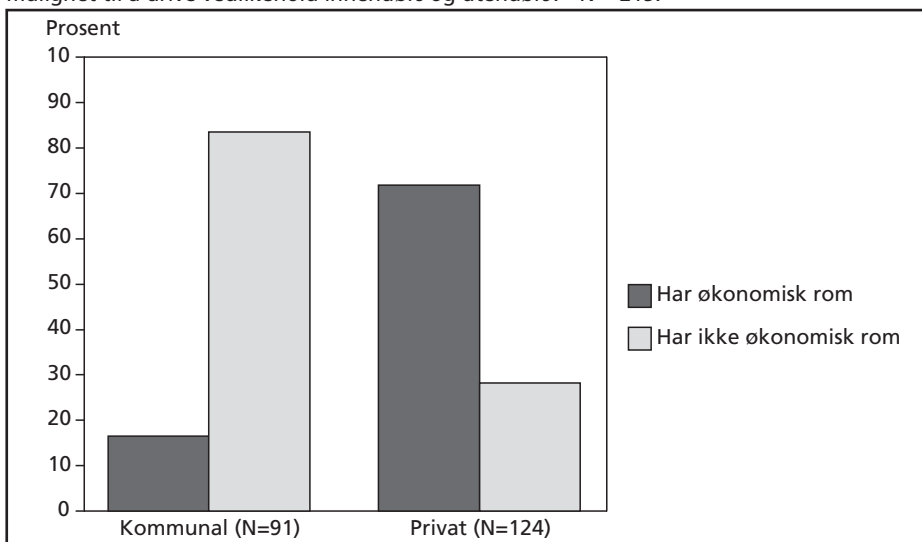
Vi har i kapittel 4 sett at barn med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt starter seinere i barnehage enn barn uten innvandrerbakgrunn, det er flere med innvandrerbakgrunn som starter i barnehage når de er fire og fem år. Disse vil rett og slett ikke få plass i barnehager som er organisert slik at de sjelden tar inn nye fire- og femåringer utenfra. Barn som starter sent henvises til barnehager som tar inn mange nye fire- og femåringer. Dette er vanlig praksis blant de aller fleste av de intervjuede styrerne i kommunale barnehager i kjernetidsbydelene. I en slik barnehage forteller for eksempel styrer at de har tolv plasser på småbarnsavdelingen (null–tre år) og til sammen førtiåtte plasser for store barn (tre–seks år). Da blir det mange som tas inn som tre-, fire- og femåringer.

Forskjeller i barnehagers ressurser

Det er også forskjeller i ressurstilgangen til barnehagene. Blant de intervjuede styrerne går det et skille mellom offentlige og private barnehager, dette skillet gjør seg også gjeldende i spørreundersøkelsen.

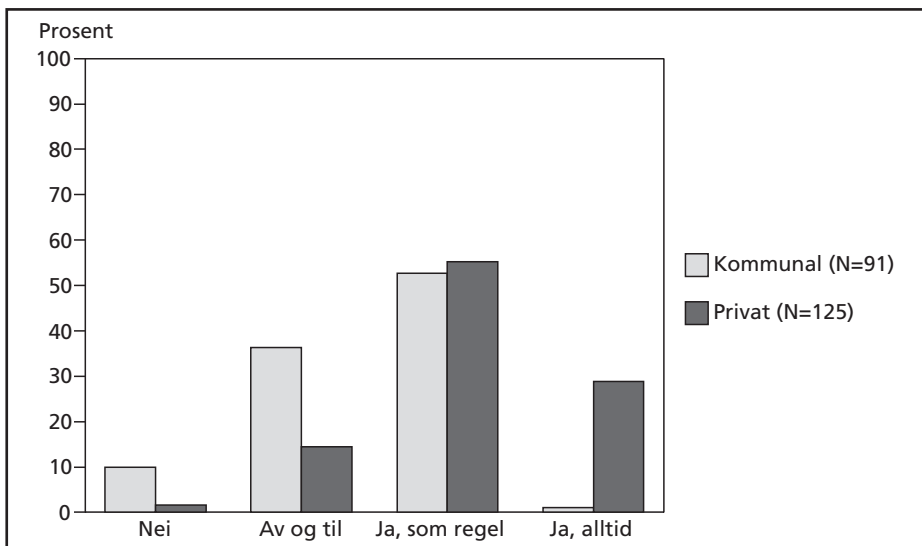
Figur 6.5 viser hvordan styrere i surveyutvalget i henholdsvis private og kommunale barnehager vurderer barnehagens økonomiske handlingsrom for å drive jevnlig vedlikehold av barnehagens inne- og uteområder. At søyleparene er speilvendt av hverandre, betyr at forskjellene er betydelige: 72 prosent av styrere i private barnehager har økonomisk handlingsrom til vedlikehold, 83,5 prosent av styrere i kommunale barnehager har det ikke.

Figur 6.5 «Hvordan vil du karakterisere barnehagens økonomiske handlingsrom når det gjelder mulighet til å drive vedlikehold innendørs og utendørs?» N = 215.



I intervjuene med styrere er det imidlertid en annen ressurs som kan kjøpes for penger som framheves som avgjørende for kvaliteten i barnehagens arbeid: kvalifiserte ansatte og nok ansatte. Kvalifikasjoner er et spørsmål om pedagogisk utdanning og fagutdanning, men også i noen grad de ansattes norskerferdigheter. Dette skal vi komme tilbake til. «Nok ansatte» omtales i styrerintervjuene som mulighet til å skaffe vikarer når ansatte blir syke, eller ved annet fravær. Mens enkelte styrere fortalte at de satte inn vikar fra første dag ved sykdom, var det andre styrere som oppga at de av budsjett hensyn helst ikke skulle sette inn vikar i perioden hvor arbeidsgiver er ansvarlig for utbetaling av sykelønn, det vil si de første 16 dagene av fraværet. Spørreundersøkelsen viser at det er en tendens til at styreres anledning til å sette inn vikar ved sykefravær, varierer langs skillet kommunal–privat (se figur 6.5). Mens over 80 prosent av styrere i private barnehager oppgir at de alltid eller som regel evner å skaffe vikarer ved korttidsfravær, oppgir kun rett i overkant av 50 prosent av styrere i offentlige barnehager det samme, en forskjell som skyldes at svært få styrere i offentlige barnehager velger svaralternativet «ja, alltid». Det er derimot slik at nesten halvparten av styrere i offentlige barnehager velger svaralternativene «nei» eller «av og til».

Figur 6.6 «Er barnehagen i stand til å skaffe vikarer ved korttidsfravær blant det faste personalet?» N = 216.



Forskjell i muligheten til å sette inn vikarer er en forskjell som også kommer til uttrykk i intervjuene med styrere. Mens styrere i kommunale barnehager gjennomgående beskriver det som en stor utfordring å ha økonomi til å alltid ha det personalet man anser nødvendig på plass, beretter styrere i private barnehager om penger nok både til

vikarer og til å øke personaltettheten. Sitatene under fra styrere i en kommunal og to private barnehager illustrerer spennet i situasjonsbeskrivelser:

Styrer i GK-bydel, kommunal: Nei, i utgangspunktet skal vi ikke det da, ikke sant [sette inn vikarer]. Vi skal kjøre en del nøye vurderinger og finne andre løsninger før vi setter inn, i alle fall i arbeidsgiverperioden da. Etter det så setter vi inn ... Så det er nok en klar utfordring.

Styrer i vest, privat: Vi setter inn vikarer med en gang det er behov for det. Vi sliter ikke ut oss selv.

Styrer i GK-bydel, privat: Vikarbudsjettet vårt er stort, [...] så det bruker jeg hele tiden, slik at det ikke skal gå på sikkerheten. Hvis det er en borte, så setter vi inn vi-kar. [...] Vi har jo god økonomi, så vi har også økt personalet for å få bedre voksentetthet, det er jo såne ting jeg har mulighet til å gjøre når jeg ser at «Oi, jeg har litt mer penger enn det som var forventet».

Nok ansatte handler altså ifølge styrere på den ene siden om mulighet til å sette inn vikarer ved sykdom – helst fra dag en. På den andre siden snakkes dette om som et spørsmål om nok pedagoger. Intervjuede styrere i private barnehager oppgir at de stort sett har pedagoger i alle lederstillinger, flere har to pedagoger per avdeling. En styrer forteller at de – for å lykkes i rekrutteringen – gir noen ekstra fordeler til pedagogene: litt mer i lønn, noen dager mer i ferie. Styrere i private barnehager forteller også om ressurser, tid og rom for å servere varmmat – enten alle ukas dager eller enkelte dager. Dette løses ved at matlagingen går på rundgang blant de ansatte – av og til med hjelp fra barna – ved egen tilsatt kokk i barnehagen eller ved at varmmaten leveres som catering. Varmmat finansieres gjerne ved at det i tillegg til oppholdsbetalingen, som følger samme satser som i de kommunale barnehagene, tas et tillegg for mat, varierende fra et par hundrelapper per måned til sju– åtte hundrelapper. Muligheten til å servere varmmat er også knyttet til antall ansatte, det må være kapasitet til å håndtere matlaging og matservering. I den grad styrere i kommunale barnehager snakker om varmmat, er dette enten knyttet til tema og prosjekter i barnehagen eller som en fast regel om å servere varmmat en eller to ganger i uka.

Ansatte er det viktigste som kan kjøpes for penger. Når styrere blir bedt om å fortelle hva som er den viktigste plussfaktoren ved egen barnehage, er det på tvers av barnehager, eieformer og bydeler de ansatte som trekkes fram – deres kvalifikasjoner, engasjement, humor og glede. Men de ansatte beskrives også som en utfordring. Utfordringene er særlig knyttet til ulike sider ved de ansattes kompetanse, det berettes om det vi har begrepsfestet som en pedagogutfordring, en språkutfordring og en andelsutfordring.

Pedagogutfordringen består i at det i mange barnehager mangler pedagoger i avdelingslederstillinger der det etter loven skal være slike. De aller fleste styrere har, selv

om de prøver å unngå det, noen avdelingsledere som mangler pedagogutdanning eller tilsvarende. Likevel er det forskjeller her, styrere i enkelte kommunale barnehager har pedagoger i alle avdelingslederstillinger, og i de private barnehagene i utvalget er det altså styrere som har flere pedagoger per avdeling. Avdelingsledere har ansvaret for det pedagogiske opplegget på sin avdeling, derfor kan det innenfor samme barnehage være forskjeller i opplegget avdelinger imellom. De som har full pedagogdekning, beskriver det som en stor styrke ved sin barnehage, det sikrer – argumenteres det – faglighet i barnehagen.

Styrer GK-bydel, kommunal: Heldigvis så har jeg førskolelærere i alle de stillingene hvor vi trenger det etter loven. Det ser jeg på som en kjempestyrke, at jeg kan være noenlunde trygg på at det ikke er riv ruskende gærent det som foregår.

Språkutfordringen består i at en del assistenter ikke snakker godt nok norsk. Pedagogiske lederne beskrives som en gruppe som i overveiende grad har norsk som morsmål (pedagoger med norsk som andrespråk beskrives som vanskelige å få tak i), mens det blant assistenter er en hel del som har norsk som sitt andrespråk. I dag er det krav om at de som rekrutteres til assistentstillinger i kommunale barnehager, skal ha bestått norskprøve 3. Dette kravet finnes ikke i alle private barnehager, noe som begrunnes med at man da ville utelukke søkere som har kunnskap eller egenskaper som oppveier for manglende norskspråklig kompetanse. Tidligere var det heller ikke et krav om norsk 3 i kommunale barnehager. Derfor er det en del assistenter som har det styrere beskriver som «dårlig norskkuttalelse», «ikke er reelt tospråklige», og «ikke er så gode språklige forbilder».

Andelsutfordringen består i at det blant de ansatte i barnehagene er størst andel uten formelle kvalifikasjoner. De som forholder seg mest til barn og foreldre dagen gjennom, er assistentene, og av disse kreves ingen formelle kvalifikasjoner. Barne- og ungdomsarbeiderne med fagbrev er fortsatt i mindretall. Når styrere er opptatt av det skjeve forholdstallet mellom dem som har fagkompetanse i barnehagen, og dem som ikke har det, må det forstås med bakgrunn i at mye av språkarbeidet i barnehagen foregår som del av barnehagens daglige rutiner, i hverdagspraten. Dette stiller krav til de ansattes systematikk, bevissthet og kunnskap, og da er det – argumenterer styrere – en betydelig utfordring at flertallet mangler formell fagkompetanse om hvordan skape gode språkmiljøer og bistå barn som sliter med språket.

Styrer GK-bydel, kommunal: [...] Og så er det bra med erfaring, og det er masse bra erfaring her, blant assistenter også. Så det er ikke det at jeg sier at det er helt pyton, men jeg skulle i hvert fall ønske at alle måtte ta fagbrev, at det måtte være et minstekrav, og jeg er kjempetaknemlig for at det er blitt nivå 3 på norsken. Jeg synes det er lavt, egentlig, ennå. Det burde vært enda strengere.

Styrer GK-bydel, kommunal: Vi har en tredjedel av besetningen [de ansatte] som er fagfolk. Skolen har veldig ofte tre, fire femtedeler med fagfolk. Og så vender de liksom blikket mot oss, som har en tredjedel, og sier at det er der løsningen ligger [når det gjelder minoritetsspråkliges norskkompetanse]. [...] Og det er jeg helt enig med dem i, løsningen ligger her. [...] Men de tenker at det skal skje uten at det skal koste noe!

En høyere andel ansatte med fagkompetanse «koster noe», men dette er – mener styrere – en kostnad det er helt nødvendig å ta, dersom barnehagene skal kunne løse oppgaven med å gjøre barna språklig klare for skolestart.

Oppsummert er det, slik dette synliggjøres i intervjuer med barnehagestyrere på tvers av eieformer og bydeler, ulike forutsetninger for å arbeide med språk og sosiale ferdigheter i de ulike barnehagene. Dette er ulike forutsetninger skapt av forskjeller i barnegruppene og forskjeller i ressurstilgangen. Enkelte barnehager har en stor andel barn med minoritetsspråklig bakgrunn – og de har mange som begynner i en alder av fire eller fem år, andre har ingen eller få slike. En årsak som synliggjøres i styrerintervjuene, er den interne organiseringen i barnehagene, antall plasser for null- til treåringer kontra antall plasser for tre- til seksåringer.

Det paradoksale er at barnehager som har de største utfordringene med ferske fire- og femåringer, også har utfordringer skapt av forskjeller i ressurstilgang. Strukturelle forhold bidrar til at utgangspunktet for å skape kvalitativt like tilbud på tvers av bydeler og barnehager mangler. Dette gjelder særlig manglende mulighet til å sette inn vikarer raskt ved sykefravær, noe som skaper større belastning på de ansatte som er på jobb. Vi har sett at det her er et skille mellom offentlige og private. Måten barnehagene arbeider med språk og sosiale ferdigheter som del av de daglige aktivitetene, gjør de ansatte og deres kompetanse svært viktig. Kompetente ansatte er barnehagens fremste ressurs og samtidig deres største utfordring. Utfordringene består i at pedagogene er for få i mange barnehager – også i forhold til det loven foreskriver, de består i manglende norskspråklige ferdigheter hos en del assistenter som er forventet å være gode språklige rollemodeller for barna, og de består i et skjevt forhold mellom andelen ansatte med fagkompetanse (et mindretall) og andelen uten (et flertall).

6.4 Generelt og spesielt språkarbeid

Uavhengig av hvordan styrere formulerer det språklige målet for skolestartere, er de på tvers av bydeler og barnehager ens om at det viktigste virkemidlet i barnehagens språkarbeid er å etablere gode språkmiljøer der «hverdagspraten» er det sentrale. Begrepet hverdagsprat refererer til all kommunikasjon som foregår blant ansatte og barn

rundt små og store gjøremål i barnehagen. Dette kan være alt fra dobesøk, måltider og påkledning av gummistøvler i garderoben, til ekspedisjoner med t-banen til sentrum og turer i skog og mark. En styrer beskriver hva som er viktigst i språkarbeidet slik:

Styrer GK-bydel: Hverdagsspråket, at man er bevisst språket sitt, og at man setter ord på ting, ikke sant: «Hei, kan du hente den røde bilen», «så fine blå sko du har fått», ikke sant, at man hele tiden bruker språket aktivt og setter ord på handlinger. Og at man også har fokus på at det er god norsk da.

Dette bevisste arbeidet med språket dagen gjennom framheves altså som den viktigste delen av «programmet» for språklig stimulering. Arbeid med språk er vevd inn i alt som gjøres, noe som stiller store krav til dem som jobber i barnehagen. Alle ansatte må, argumenteres det, være seg bevisste hvem de er, og hvordan de opptrer, de skal, slik en styrer formulerer det, ikke være «en som kler på», de skal være «garderobemester». I dette inngår også at ansatte kontinuerlig skal tenke gjennom egen bruk av ord, begreper og setningsoppbygging.

Styrer GK-bydel: Vi har jobbet mye med hvordan personalet snakker, at det starter helt på det grunnleggende, i de samtalene som foregår absolutt hele tiden. Det er på en måte hovedgreia vår, at vi skal ha et sunt og godt språk da. At vi skal snakke til hverandre som vi snakker til ungene, at det skal være ett språk som brukes.

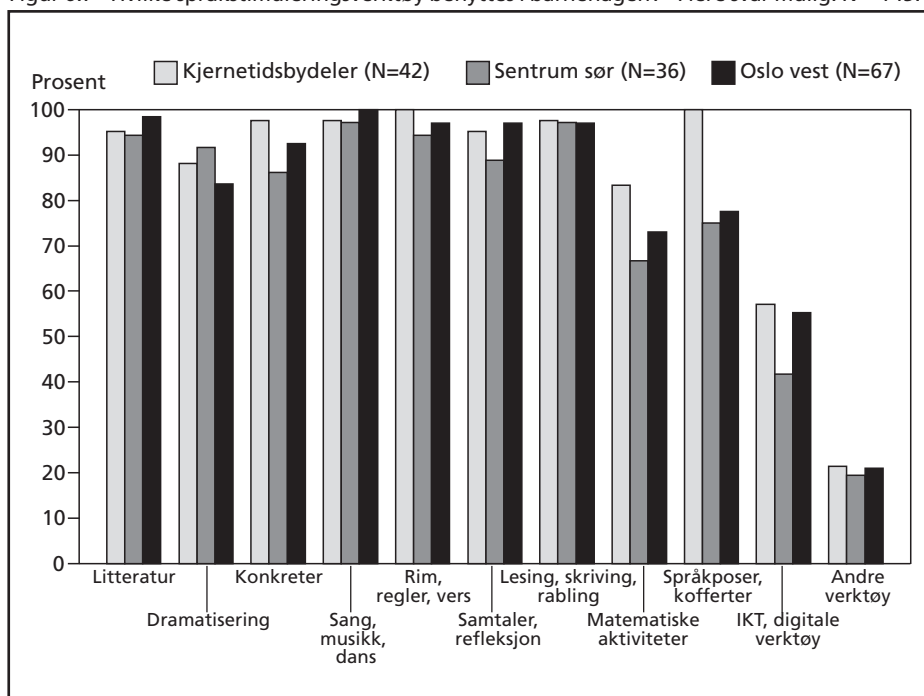
Vektleggingen av hverdagspraten er i sin natur prosessorientert. Her handler det om å ta initiativer til kommunikasjon ustanselig, benytte enhver anledning til å innføre og repetere nye begreper. Det finnes for eksempel – slik en styrer er inne på – en hel katalog av begreper for sko, her er støvletter, tøfler, sandaler, joggesko, pensko, med mer. Dette er et begrepsmangfold noen barn har med seg hjemmefra, men som andre mangler og derfor må få i barnehagen ved at det anvendes av de ansatte. Hverdagsprat er et enkelt begrep for et komplekst, krevende og kontinuerlig arbeid. Dette er det vi kan kalle det generelle språkarbeidet i barnehagen.

Men det generelle språkarbeidet er ikke det eneste, her er også et helt sortiment av det vi kan kalle spesialiserte språktiltak, det vil si aktiviteter med eksplisitt mål å bidra til språkutvikling. De organiserte – eller, om man vil, spesialiserte – tiltakene kan grovt deles i tre: Her er samlingsstunder for alle barn på en avdeling, her er språkgrupper for utvalgte barn det jobbes ekstra med for at de skal lære seg andrespråket norsk og for barn som har språklige utfordringer av logopedisk art, og her er ikke minst førskolegrupper og andre aldersbestemte tiltak. I slike samlinger og grupper der virksomheten styres av en ansatt, tas det i bruk virkemidler som høytlesing, eventyrfortellinger, drama, rim, regler og musikk.

I figur 6.7 ser vi eksempler på noen slike virkemidler, her kalt språkstimuleringsverktøy. Vi ser at nesten samtlige virkemidler er mye brukt, og de er tilnærmet like mye brukt på tvers av bydeler. Ett unntak er bruk av språkposer og språkkofferter

som benyttes mer i kjernetidsbydeler. Det dreier seg om «språkpakker» bestående av ulike ting og figurer (konkreter) knyttet til et tema eller en fortelling. En språkpose eller språkkoffert med Prøysen som tema kan eksempelvis inneholde sangtekster, rim, regler og figurer fra Prøysens univers. Hvorfor slike språkposer- og koffert er særlig mye brukt i barnehager med kjernetid, vet vi ikke sikkert, men en mulig fortolkning er at slike ordillustrerende verktøy er særlig nyttige overfor minoritetspråklige barn som kjenner til den aktuelle tingens betydning og bruksområde, men ikke kjenner ordet på norsk.

Figur 6.7 «Hvilke språkstimuleringsverktøy benyttes i barnehagen?» Flere svar mulig. N = 145.⁷⁷



I intervjuene vektlegger styrere konkrete som et viktig virkemiddel i språkarbeidet. De bidrar til å knytte sammen begreper og det begrepene benevner, noe som – gjennom gjentatte repetisjoner – bidrar til forståelse. En styrer forteller hvordan arbeidet med konkrete foregår.

Styrer GK-bydel: [...] det er jo dette her med bruk av konkrete og alt dette her som skal stimulere språk da, og bidra til at selv om du ikke helt skjønner hva jeg sier, så ser du ... Du skjønner ikke 'geit', men du ser at jeg holder opp en geit. Så det er bevisst bruk av konkrete, bilder, tegninger. Det er en [pedagog] her som bruker

⁷⁷ På grunn av en teknisk feil i spørreskjema er responsen for spørsmålet lavere enn på øvrige spørsmål.

mye flippover, som tegner ting: «I dag skal vi det», ikke sant ... Noen forstår hva han sier, mens andre forstår ikke helt hva han sier, og noen skjønner nesten ikke hva han sier. Men de kan forstå en del allikevel, og så hører de språket, og så er jo tankegangen at de sakte, men sikkert lærer seg det.

Styrere vektlegger gjennomgående mange av de samme arbeidsmåtene og virkemidlene, de har likevel ulike opplegg og jobber med språk på ulikt vis. I enkelte barnehager arbeides det for eksempel mye med ulike tema eller prosjekter valgt av de ansatte og/eller av barn og foreldre ut fra en filosofi om medvirkning i praksis. Begrepsforståelse spiller en viktig rolle i slike tematiske arbeidsøkter der flere av rammeplanens fagområder kombineres. En styrer forteller levende om hvordan de har arbeidet med tema dinosaurer:

Styrer, øst-bydel: Vi jobbet med «hvor mye veier en dinosaur? Jo, så tung som ti busser», så da måtte vi jo sjekke opp hvor stor en buss er. Ned til veien for å se på bussene og bort på bussparkeringen: ti stykker, en, to, tre ... veldig svær, ... men var det leddbuss eller vanlig buss? Og tung og lett og stor og liten og alt dette her. En [dinosaur] var like lang som kjøkkenet her, ikke sant, den var 13 meter! De målte at den var like lang som kjøkkenet. Så det ble jo helt mystisk, magisk.

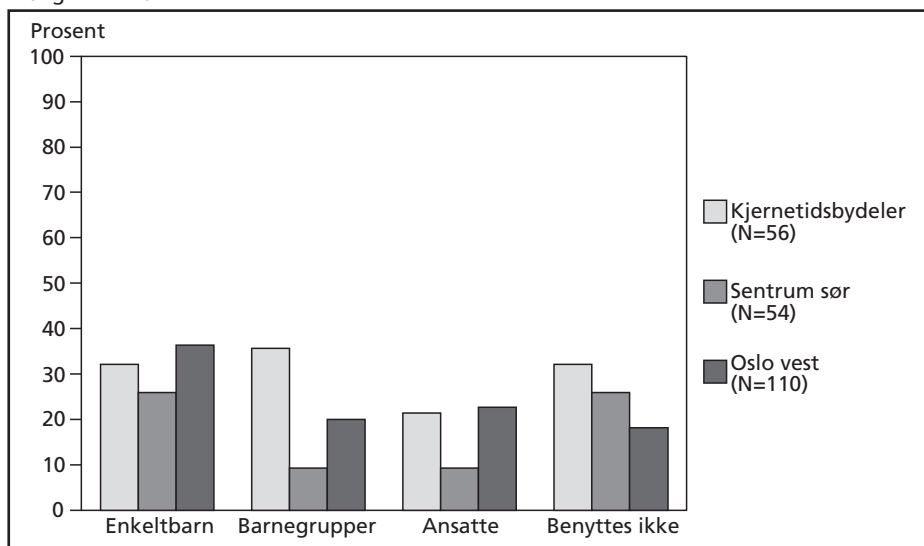
Andre styrere forteller hvordan det – også i språkarbeidet – jobbes mye med musikk eller drama eller friluftsliv. Hvordan det arbeides, synes delvis å ha sammenheng med barnehagens overordnede filosofi: Dersom det er en musikkbarnehage, så foregår språkarbeidet ved å lære seg utallige sangtekster og hva de betyr. Men hvordan det arbeides, har også sammenheng med enkeltansatte (særlig styrere og pedagogiske ledere på avdelinger) og deres særskilte talenter, oppfatninger og prioriteringer. Dersom det er en avdelingsleder eller en erfaren ansatt som er god til å fortelle eventyr, eller som er dyktig med drama og teateroppsetninger, ja – så benyttes dette mye. Dersom barnehagen har en styrer som mener det er lurt å lære engelsk i tillegg til norsk, ja, så gjør barnehagen det. Og dersom det er «mye musikkinteressert personale», ja, da er det – slik styrer i en barnehage beskriver det – slik at ungene «synger først, og så kommer språket etterpå».

Språkpedagogene

Et svært viktig tilskudd i språkarbeidet slik styrere snakker om dette i intervjuene, er språkpedagogene. Vi har tidligere i kapittel 3 sett at investering i språkpedagoger er et prioritert området når bydelene bruker kjernetidsmidler på språkarbeid. Språkpedagogene er sjelden ansatt i den enkelte barnehage, men lånes ut til dem fra den større enheten de er del av i bydelen, og/eller fra det pedagogiske fagsenteret. Da bruker styrere pedagogene enten til å veilede de ansatte eller direkte i arbeid med barna – særlig overfor

barn som sliter med språk. I figur 6.8 ser vi hva barnehagene bruker språkpedagoger til, og vi ser at barnehager med kjernetid særlig benytter språkpedagoger fra fagsenter i arbeid med enkeltbarn og grupper av barn.

Figur 6.8 «Dersom språkpedagog fra fagsenteret benyttes, hva benyttes denne til?» Flere svar mulig. N = 220.



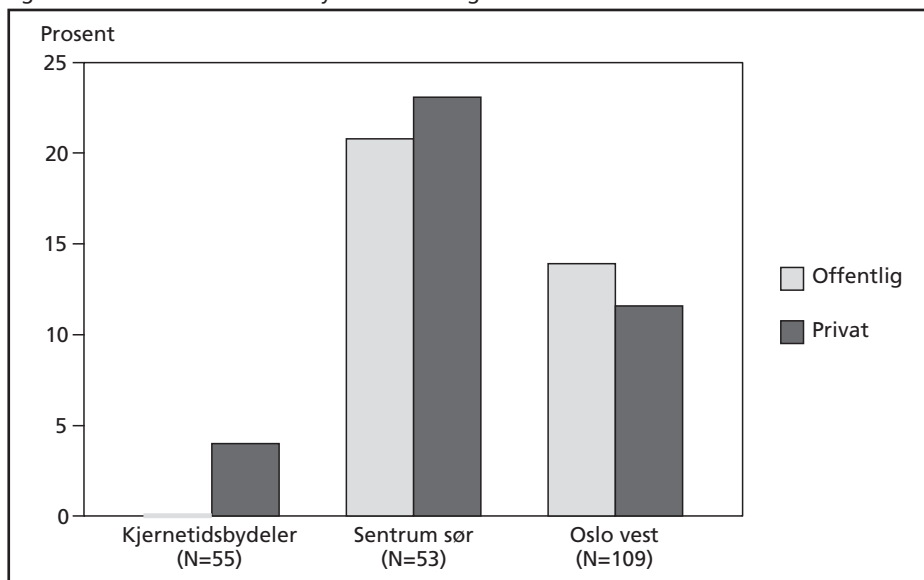
Vi ser at barnehager i kjernetidsbydelene i skiller seg ut ved relativt høy bruk av språkpedagog til grupper av barn. Over en tredjedel av styrere i bydeler med gratis kjernetid oppgir å bruke språkpedagog til slike grupper, mot 20 og 10 prosent på Oslo vest og i Sentrum Sør. Hva slags pedagogisk opplegg som benyttes i disse gruppene har vi ikke informasjon om, og vi vet heller ikke hvilke barn som inngår i gruppene. Men det er nærliggende å tenke seg at det her er snakk om grupper av barn med særskilt behov for språktrening på norsk. Dette fordi en del barnehager, som vi har sett, har barn som starter sent i barnehagen uten å kunne norsk fra før. Disse barna jobbes det – slik styrere i intervjuene forteller om dette – intensivt for at skal få i alle fall grunnleggende språkferdigheter før skolestart.

Kjernetidsbydelene har også flere barn med tilbud om særskilt språkstimulering enn barnehager i Sentrum sør og Oslo vest. Fordi behovet for språkpedagoger kan antas å være spesielt stort i områder med høy andel minoritetsspråklige barn, og fordi språkpedagoger er økonomiske ressurskrevende for bydelene, er det særlig relevant å sammenligne barnehager i kjernetidsbydeler med barnehagene i sentrum sør. Disse er markert med henholdsvis blå og røde søyler i figur 6.8. Som vi ser, bruker kjerne-tidsbarnehager språkpedagog oftere både til enkeltbarn og for å styrke ansattes språk-kompetanse, sammenlignet med barnehager i bydelene i Sentrum sør.

Språkkartlegging via TRAS

Oslo kommune har, som del av sin standard for språkarbeid i barnehagen, et punkt om at barns språkutvikling på norsk skal observeres. Dernest skal barn barnehagen vurderer at kan ha behov for ekstra støtte i språkutviklingen, kartlegges ved hjelp av TRAS. TRAS er et verktøy, eller en metode, for systematisk observasjon og kartlegging av barnas språkutvikling. Dette skjer ved å systematisk registrere samspill, kommunikasjon, oppmerksomhet, språkforståelse, språklig bevissthet og produksjon knyttet til lyd-, ord- og setningsnivå. Siden dette inngår i Oslostandarden for arbeid med språk, skal det benyttes i alle kommunale barnehager – mens det er frivillig i de private.⁷⁸

Figur 6.9 «Tester eller kartlegger barnehagen barnas norskerferdigheter ved hjelp av TRAS eller lignende?» Andel «Nei» etter bydelsområde og eieform. N = 217.



Figur 6.9 viser at språkkartlegging av barn via TRAS eller lignende er mer utbredt i barnehager i kjernetidsbydelene enn i barnehager andre steder, selv om det også i Sentrum Sør og Oslo vest er et mindretall av styrere som oppgir å ikke bruke TRAS. Det er ingen særlige forskjeller mellom private og kommunale barnehager.

Intervjuene med styrere viser at det finnes ulike tilnærminger til kartleggingsverktøyet. Mens enkelte forholder seg til TRAS med den største selvfølgelighet, er det andre som har et avmålt forhold til kartleggingsverktøyet. Enkelte mener det bidrar til oppmerksomhet om feil ting: «En time på et skjema er en time minus til ungene. Det er enkel matematikk for meg altså.» Andre mener slike kartleggingsverktøy tar

⁷⁸ Det er uenighet om hvorvidt TRAS er et godt verktøy for barnehager å benytte i språkarbeidet, og om det er et egnet verktøy til å si noe om språkutvikling hos minoritetsspråklige barn. Et ekspertutvalg nedsatt av Kunnskapsdepartementet konkluderte eksempelvis med at det er «relativt lite (...) som gjør verktøyet egnet for minoritetsspråklige barn» (Kunnskapsdepartementet 2010/2011:140)

for lite hensyn til det enkelte barns forutsetninger og progresjon, mens noen oppgir at de ikke bruker TRAS fordi bydelen eller den private eiergruppen barnehagen er del av, ikke – på intervjuetidspunktet – mener det er riktig å benytte dette. Vi vet for eksempel fra intervjuene med styrere og med barnehageadministrasjonen i bydeler, at barnehager i bydel Stovner våren og høsten 2013 i liten grad brukte TRAS eller andre kartleggingsverktøy.

Oppsummert: Generelt språkarbeid er prosessorientert, spesielt språkarbeid resultatorientert

Styrere vektlegger den prosessorienterte hverdagspraten som grunnlaget for alt språkarbeid i barnehagen, men dette suppleres av andre mer spesialiserte arbeidsmåter og tiltak som har språkutvikling som eksplisitt mål og ambisjon. Det benyttes ulike virkemidler, og blant de virkemidlene som særlig vektlegges på tvers av barnehager, er konkrete som støtte til høytlesing og eventyrfortellinger og mulighet til å benytte språkpedagoger og deres spisskompetanse. Et nøkkelord flere styrere nevner, er «systematikk»: Enten språkarbeidet er av den generelle hverdagslige sorten eller mer av den mer spissede og spesialiserte utgaven, må det drives systematisk etter en plan. Innholdet i slike planer, varierer imidlertid nokså mye fra en barnehage til den neste.

6.5 Styreres råd om gratis kjernetid

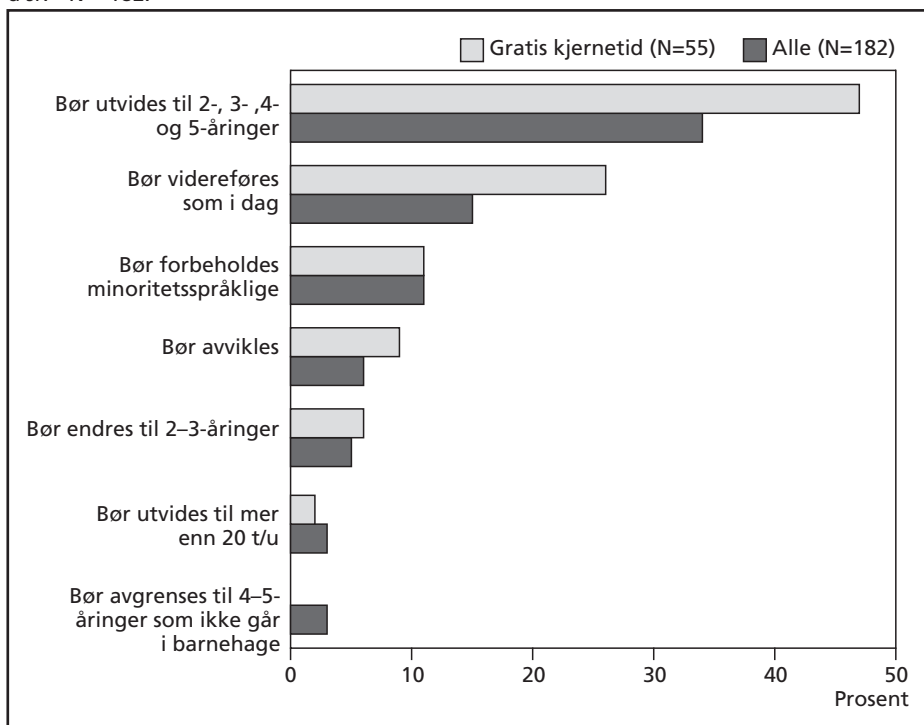
Avslutningsvis skal vi se hvilke syn styrere har på gratis kjernetid, og hvordan tiltaket i fremtiden bør utformes. Styrere i vårt kvalitative intervjumateriale er samstemt i at det beste ville være om alle barn gikk i barnehage fra de var ett eller to år. De forteller at flere enn før – også blant dem som har minoritetsspråklige bakgrunn – starter når de er to eller tre år, samtidig er det altså en del som starter ved fylte fire eller fem, altså en start som inntreffer samtidig som tilbudet om 20 timer gratis barnehage i uken.

Enkelte styrere argumenterer for at kjernetid bør starte ved to år. Dette fordi de mener det kan bidra til tidligere barnehagestart. Helst burde kjernetiden vart helt fram til skolestart, men hvis ikke dette er mulig, argumenteres det, er det sannsynlig at foreldre som har erfart hva barnehage er, og hva det bidrar til, ikke tar ut sin fireåring fra barnehagen, selv om det koster noe mer de to siste årene.

Tilsvarende betraktninger kan leses ut fra figur 6.10 der styrere i surveyutvalget er bedt om å velge hvilket råd de ville gi til politikere når det gjelder utformingen av gratis kjernetid-ordningen, hvis de bare kunne gi ett. Rådet de fleste velger å gi, er å utvide gratis kjernetid til å inkludere to-, tre-, fire- og femåringer. Nesten halvparten, 47 prosent, av styrere i kjernetidsbydelene slutter opp om dette alternativet. Så godt som ingen

mener gratis kjernetid bør avgrenses til fire- og femåringer som ikke i utgangspunktet går i barnehage, mens rådet med nest mest oppslutning er at kjernetidsordningen bør videreføres som i dag eller forbeholdes minoritetsspråklige.

Figur 6.10 «Dersom du skal gi politikere et råd når det gjelder gratis kjernetid, hva vil du velge å si?» N = 182.



Å behovsprøve tiltaket slik at det bare tilbys foreldre med en husholdningsinntekt under en viss grense, var ikke blant svaralternativene. Spørreundersøkelsen ble foretatt høsten 2013, og på det tidspunktet var inntektsgradering lite diskutert som en alternativ organisering. Dersom spørreundersøkelsen hadde blitt foretatt våren 2014, ville inntektsgradering vært et naturlig svaralternativ å be styrene ta stilling til. Vi vil likevel påpeke at styrene i vårt kvalitative intervjumateriale særlig var opptatt av hvilke årskull som var omfattet av kjernetidstiltaket. Oppmerksomheten var, noe som også framgår av spørreundersøkelsen, i mye mindre grad rettet mot andre sider ved tiltaket – som om det burde begrenses, hvilke barn innenfor et årskull som ble omfattet av tiltaket, og hvor mange timer som burde gis gratis per uke.

6.6 Styreere om språkarbeid - oppsummert

Ifølge Oslo kommune hadde 70 prosent av de minoritetsspråklige barna som begynte på skolen i 2011 ikke tilstrekkelige norskerferdigheter til å følge ordinær undervisning. Dette på tross av at det store flertallet var vokst opp i Norge, og at 70 prosent hadde gått i barnehage. Tema for dette kapittelet har vært barnehagens språkarbeid, barnehagestyreres tilnærming til målet om norsk før skolestart og deres forutsetninger for å nå dette målet gitt ulike brukergrupper og ulik ressurstilgang. Funnene i kapittelet kan oppsummeres i følgende punkter:

- Det er en nær unison oppfatning blant barnehagestyrere i kjernetidsbydeler at svake norskerferdigheter ved skolestart skyldes at barn begynner for sent i barnehagen.
- Styreeres fortolkning av målet om norsk før skolestart varierer mellom å ha absolutte resultatmål for alle, og mål om relativ progresjon for det enkelte barn. Forskjellen i tilnærminger kan forstås på bakgrunn av at en del barnehager har minoritetsspråklige barn som starter i barnehage ved fire- eller femårsalder. Disse kan vanskelig bli like gode i norsk som minoritetsspråklige barn som starter i barnehagen når de er ett eller to år.
- Mens enkelte barnehager har omtrent like mange plasser for barn i alderen null-tre år som de har plasser for barn i alderen tre-seks år, har andre barnehager mange flere plasser for tre-seks åringer enn for 0-3 åringer. Barnehager med flere plasser for store enn for små barn tar inn mange nye 3-,4- og 5-åringer, det gjør ikke barnehager med omtrent like mange plasser til små og store. Dette bidrar til at barn med minoritetsspråklig bakgrunn, som vi vet at har en tendens til å starte i barnehagen seinere enn majoritetsspråklige, konsentreres i enkelte barnehager.
- Barnehagers viktigste ressurs er, slik styreere snakker om dette, barnehagens ansatte og deres kompetanse. Barnehager har i ulik grad tilgang til denne ressursen. Vi identifiserer en pedagogutfordring, en språkutfordring og en andelsutfordring. Pedagogutfordringen består i at en del barnehager mangler pedagoger i avdelingslederstillinger der det etter loven skal være slike. Språkutfordringen består i at enkelte barnehager har en del assistenter som etter styreernes vurdering snakker for dårlig norsk. Andelsutfordringen består i at det blant ansatte i barnehager er størst andel uten formelle kvalifikasjoner i form av fagbrev eller pedagogisk utdanning. Vi finner også at det er forskjeller i styreeres mulighet til å sette inn vikarer ved korttidsfravær blant ansatte. Styreere i private barnehager har i noe større grad rom for å sette inn vikarer tidlig sammenliknet med styreere i kommunale.
- Språkstimuleringsarbeidet i barnehager i kjernetidsbydeler er noe mer konsentrert rundt oppøving av ferdigheter som forbereder til skole, som lesing og skriving og

matematisk kompetanse sammenliknet med barnehager i andre områder av Oslo, og internt i kjerntidsbydelene over tid. Samtidig finner vi at mer prosessorientert arbeid der språklige ferdigheter utvikles gjennom sosiale ferdigheter, er det som tillegges mest vekt blant styrere på tvers av bydelsskiller.

- Styrere i oslobarnehagen vektlegger den prosessorienterte hverdagspraten som grunnlaget for alt språkarbeid i barnehagen, men dette suppleres av andre mer spesialiserte arbeidsmåter og tiltak som har språkutvikling som eksplisitt mål og ambisjon.
- En stor andel barnehagestyrere mener gratis kjernetid bør utvides til å gjelde både to-, tre-, fire- og femåringer.

7 Foreldres valg og vurderinger

Å gå i barnehage er formelt sett frivillig. Beslutningen om barnehage eller ikke barnehage fattes i den enkelte familie på bakgrunn av den enkelte families kunnskap, behov og vurderinger av hva som er best for sitt barn. Dette er vurderinger innvevd i rasjonelle avveininger knyttet til barnets utvikling og behov for språklige og sosiale ferdigheter før skolestart, men avveiningene er også vevd inn i normer for hva som er å betrakte som en god oppvekst og i diskusjoner om likestilling og likestilt foreldreskap. Tiltaket gratis kjernetid søker å påvirke familiers beslutninger om barnehage eller ikke barnehage gjennom prisreduksjon. 20 timer gratis barnehage i uka for fire- og femåringer forventes å være et incitament som skal bidra til at foreldre sier ja til barnehagetilbudet. Gratis kjernetid har også, som vi har sett i kapittel 5, intensivert bydelenes arbeid med å rekruttere fire- og femåringer til barnehage. Kjernetidsbydelene oppsøker familier som ikke har valgt barnehage, og de benytter treffpunkter som helsestasjon og åpen barnehage aktivt til å argumentere for barnehagestart. Dermed bidrar tiltaket ikke bare til å redusere prisen, men også til å øke informasjonsmengden familiene har når beslutningen om barnehage eller ikke barnehage skal tas.

Foreldre som sier ja til barnehage, må også ta stilling til hva slags barnehage, og fra når – skal barnet starte når det er ett, to, tre, fire eller fem år gammelt? Vi har i kapittel 6 sett at barnehagestyrere er noe nær entydige i sitt råd: Barn bør starte i barnehage tidlig, fra de er ett år eller fra de er to år. Sett i relasjon til gratis kjernetidstiltaket og dets mål om at barn skal kunne snakke norsk språk før skolestart, er det, mener nær ni av ti barnehagestyrere i kjernetidsbydeler, et hovedproblem at barn starter for sent. Men hva mener foreldre er riktig alder for barnehagestart?

I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvordan foreldre bosatt i bydeler som har gratis kjernetid, og som *har* valgt barnehage for sine barn, resonnerer rundt disse valgene, hvordan de argumenterer for valg av barnehage – har de noen betenkeligheter, eller er de entydig positive? Vi skal se hva det legges vekt på ved valg av barnehage, og hva foreldre tenker om hvor gamle barna bør være når de starter i barnehage.

Gratis kjernetid er også ment å føre til at barnehagers informasjon til og samarbeid med foreldre styrkes – og det er mødrene oppmerksomheten har vært rettet mot. Gratis kjernetid-ordningen ble, slik vi har sett i kapittel 2, opprinnelig argumentert fram ved å vektlegge at barnetilsyn skulle styrke foreldres, og da særlig mødres, mulighet til å delta i språkopplæring. Språkopplæring er, som vi har sett i kapittel 3, en del av gratis kjernetid-ordningen som nå ikke gis like stor oppmerksomhet i bydelene. Ambisjonen

om å styrke informasjonen og kontakten mellom barnehage og foreldre er imidlertid fortsatt tydelig til stede i de politiske målene for tiltaket. Vi har derfor også undersøkt hvordan foreldre opplever kontakten med barnehagene, hvordan de som mødre og fedre får informasjon, og hvordan de gis eller ikke gis mulighet til å påvirke barnehagetilbudet gjennom foreldresamarbeid. Foreldres vurderinger av dette blir sammenstilt med barnehagestyreres vurderinger av kommunikasjon og samarbeid med foreldre. Vi skal se at det ligger utfordringer og spenninger i samarbeidet foreldre–barnehage som både er knyttet til det kulturelle mangfoldet i foreldregruppen – og hvordan dette skal håndteres – og til hva en velferdstjeneste er og skal være: Er en barnehageplass en hvilken som helst tjeneste der foreldre kan velge en annen dersom de er misfornøyde med tilbudet de får, eller er en barnehageplass en del av velferdsstaten som foreldre i en viss forstand «eier» og derfor skal medvirke i innretningen av?

7.1 Data og metode

Data om foreldres valg, vurderinger og erfaringer er hentet fra gruppesamtaler og enkeltintervjuer. Foreldre er rekruttert gjennom barnehager i kjernetidsbydeler, fra en del av de samme barnehagene hvor det er gjort intervjuer med styrene. Det er gjennomført to gruppesamtaler med fire barnehageforeldre i hver gruppe. Til slike gruppesamtaler – som ble organisert ved hjelp av barnehagestyrer eller foreldrenes arbeidsutvalg i barnehagen – viste det seg imidlertid krevende å få med foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn. Til en gruppesamtale i en barnehage med om lag 80 prosent minoritetsspråklige barn møtte det for eksempel utelukkende mødre med majoritetsbakgrunn. Det viste seg mye enklere å få foreldre med både minoritets- og majoritetsbakgrunn i tale når vi inviterte dem til enkeltintervjuer der de selv kunne få bestemme tid og sted. Vi har derfor også gjort til sammen tolv enkeltintervjuer med foreldre, åtte av disse foreldrene har minoritetsspråklig bakgrunn. Enkelte av de intervjuede med majoritetsbakgrunn har ektefeller med minoritetsbakgrunn, noe som innebærer at de er foreldre til flerspråklige barn. Det er kun to fedre i foreldreutvalget, begge med majoritetsbakgrunn. Noen foreldre har, på tvers av minoritet og majoritet, høyere utdanning – andre har lite utdanning. Det er, blant foreldrene med minoritetsspråklig bakgrunn, både en del som behersker norsk språk svært godt, og en del som sliter med det norske språket. De fleste av de intervjuede foreldrene er i lønnsarbeid, men enkelte er det ikke. De fleste foreldrene bruker et heldagstilbud i en vanlig barnehage, men her er også foreldre som benytter korttidstilbud i dag eller har gjort dette tidligere. De intervjuede foreldrene har fra ett til tre barn. Intervjuene er gjort sommeren og høsten 2014. Vi har møtt og gjennomført intervjuene både i barnehagen der foreldrene har barn, hjemme hos foreldrene og på kafé.

Vi har altså snakket med foreldre som både har minoritetsspråklig bakgrunn og som har majoritetsbakgrunn. I tidligere evalueringer av gratis kjernetid er det utelukkende gjort intervjuer med foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn, og da i all hovedsak med mødre til barn som bruker korttidsbarnehage (se Nergård 2003; Bogen & Reegård 2009). Når vi har utvidet gruppen foreldre som er intervjuet, er det av flere grunner: Gratis kjernetid har, helt fram til høsten 2014, vært et universelt tilbud på bydelsnivå. Tiltaket omfatter alle familier, uavhengig av hva slags bakgrunn de har. I tillegg er det, slik det framgår av kapittel 5, stadig færre som utelukkende benytter et korttidstilbud. De aller fleste som berøres av kjernetidstiltaket, går i ordinær heldags barnehage, ikke i et korttidstilbud. Vårt utvalg av foreldre har dessuten gjort at vi kan undersøke likhet og forskjell i vurderinger gjort av foreldre med minoritets- og majoritetsbakgrunn, dermed kan vi også synliggjøre om og i tilfelle hvilke forskjeller i vurderinger som gjør seg gjeldende, og hva disse kan innebære.

Vi bruker i dette kapitlet begrepene minoritets- og majoritetsbakgrunn synonymt med det å ha henholdsvis minoritetsspråklig bakgrunn og å ha norskspråklig bakgrunn.

Vi innleder kapitlene 7.2, 7.3 og 7.4 om foreldres valg og vurderinger med korte gjennomganger av hva våre data forteller om barnehagestyreres arbeid overfor foreldre og om deres forståelse av foreldre og foreldresamarbeid. Framstillingen av barnehagens foreldrearbeid bygger på den gjennomførte surveyen til barnehagestyrere og på intervjuene med et utvalg barnehagestyrere (se kapittel 6). Deretter vendes oppmerksomheten mot foreldre, deres vurderinger og erfaringer. Denne disponeringen bidrar til å gi et tematisk konsentrert bilde av barnehagestyreres vurderinger sammenstilt med foreldres vurderinger.

Våre foreldredata er kvalitative intervjuer. Dette fordi vi har villet utforske hvordan foreldre resonnerer om valg av barnehage og erfaringer med foreldresamarbeid. Kvalitative intervjuer gir plass og rom for oppfølgingsspørsmål og for tilgang til bredden i informantenes synspunkter og fortolkninger. Kvalitative intervjuer gir på den andre siden ikke det samme representative oversiktsbildet som kvantitative data fra spørreskjema til et stort antall respondenter kan bidra med.

7.2 Et valg for livet

Vi har i kapittel 6 sett at styrere gjerne vil at foreldre skal velge barnehage fra barnet er ett eller to år, dette fordi barnehagens arbeid med språk og sosiale ferdigheter bør starte da – gitt målet om å være språklig klar til skolestart. Det å få inn en fem- eller fireåring som ikke kan norsk, i barnehage og så ha en ambisjon om at barnet skal kunne norsk godt nok før skolestart, er, slik styrere erfarer det, vanskelig – på grensen til det umulige. Det går kanskje med noen få «vidunderbarn», for de resterende er det knapt mulig

å bli god nok når de starter så sent. Barna kan, i løpet av ett eller to år i barnehage, bli i stand til å kommunisere med lærere og medelever, og de lærer seg de grunnleggende sosiale kodene, men de aller fleste vil være avhengige av særskilt språklig oppfølging i skolen. Barnehagestart ved fire år vil være for sent for mange, barnehagestart ved fem år er altfor sent. Budskapet fra barnehagestyrere er entydig: Dersom barna skal være godt språklig rustet til skolestart, må de definitivt komme før de er fem år, og helst før de er fire år.

Hva sier så foreldre selv om å velge barnehage? Foreldreintervjuene synliggjør hvordan det å velge barnehage er et livsvalg basert på hva foreldrene – så langt de kan overskue – mener er det beste for barnet der og da, men også på sikt. Det er et valg som berører hele familiens hverdag, og et valg som foregår under ulike forutsetninger – skapt av ulike livssituasjoner og ulik tilgang til informasjon. Barnehage er et frivillig tilbud, og foreldre må ta stilling til *om* deres førskolebarn skal i barnehage, og eventuelt *når* det bør starte, samt *hvilken barnehage* de skal velge.

Ja til barnehage

De intervjuede foreldrene er rekruttert gjennom barnehager, og de har i kortere eller lengre tid hatt ett eller flere barn i barnehage. Samtlige argumenterer da også for at barnehage er et godt og riktig valg for førskolebarn. Argumentene deres er sammenfallende med styreres, barnehage snakkes fram som viktig først og fremst på grunn av språk og sosiale ferdigheter. Det er imidlertid litt forskjell i hvordan språk kontra sosiale ferdigheter vektet, foreldre som selv har norsk som sitt andrespråk, framhever det norskspråklige utbyttet de mener barn har av å gå i barnehage. Dette gjelder særlig foreldre som selv ikke snakker norsk flytende, og/eller som vektlegger at barna skal være to- eller flerspråklige, og som derfor snakker morsmål hjemme. Da er barnehagen den eneste muligheten barnet har til å lære seg norsk før skolestart:

Mor, minoritetsbakgrunn: For å være helt ærlig så snakker ikke vi norsk hjemme, vi snakker veldig lite norsk for at jeg fokuserer på at barnet mitt skal kunne både arabisk og norsk samtidig, hun skal lære det. Så hun snakker kjempebra arabisk og kjempebra norsk. Hun sa til meg for en uke siden «mamma, det her er dør i barnehagen, men bab hjemme». Så hjemme snakker vi arabisk, og i barnehagen så snakker vi norsk.

Mor, minoritetsbakgrunn: Men det [norsk] er deres [barnas] språk, og mitt er bosnisk. Vi prater litt bosnisk for at de skal lære sitt eget språk, de har to morsmål, synes jeg, både norsk og bosnisk, og jeg vil at de skal prate flytende begge to. Og i barnehagen synes jeg de lærer veldig bra.

Samtlige foreldre som selv har et annet morsmål enn norsk, samt enkelte av foreldrene som har ektefelle som er tospråklig, er opptatt av at også barna skal snakke flere språk. Argumenter for norsk er at dette er nødvendig å kunne når barnet skal begynne på skolen, og for å kunne fungere bra i det norske samfunnet. Når det gjelder morsmålet, er argumentene at det er en styrke å kunne flere språk, samtidig er morsmål – slik dette beskrives av foreldre – en arv, noe de har med seg som er deres. Morsmålet er en del av dem og som sådan noe det ikke er nødvendig å argumentere for. Det er en selvfølge å lære sitt *eget* språk, slik en av de siterte mødrene sier det. «*Nå* er vi her», sier en mor som selv er født og oppvokst i Irak, som så har bodd i Sverige, og som nå bor i Oslo. Hun og familien har måttet reise fra hjemlandet, men morsmålet er med dem. Det er bestandig og fast, selv om man for øyeblikket befinner seg et helt annet sted i verden. Morsmålet er viktig for identiteten. Men det er ikke nødvendigvis slik at morsmål kommer først og så norsk, flere foreldre forteller at det gjerne kommer litt parallelt hos barna fordi de som foreldre mikser språk:

Mor, minoritetsbakgrunn: Jeg tror nok det blir en parallellæring av både urdu og norsk fordi annengenerasjon bruker dette her, annengenerasjon det er meg [ler], vi bruker begge språkene når vi snakker, for å gjøre det enklere å prate, egentlig. I stedet for å måtte bruke mental tid på å finne ord og uttrykk forbeholdt det ene språket, så tar vi bare og mikser alt sammen, og det ... det blir et sammensurium, men det tar mindre tid og mental kapasitet, som det heter. Så de [barna] har nok lært det [urdu og norsk] parallelt.

For de norskspråklige foreldrene er ikke barnehagens språkarbeid den eneste muligheten barna har til å lære norsk godt for skolestart, likevel er også de norskspråklige – og da særlig de som har en tospråklig ektefelle – opptatt av at barnehagers språkarbeid er en viktig grunn til å gå i barnehage.

Det andre hovedargumentet for å ha barnehageplass er det sosiale utbyttet barna har av å gå der. Igjen er dette noe som vektlegges både av foreldre med minoritets- og med majoritetsbakgrunn. Dette handler om noe så enkelt som å møte andre barn og ha mulighet til å leke med andre barn.

Mor, minoritetsbakgrunn: Fordi barna kan få masse aktiviteter og leker og masse venner og sosialt, er det veldig bra, for meg også og for barn.

Men flere argumenterer også for den mer grunnleggende betydningen av slik sosialisering. Det vektlegges at barn som går i barnehage, lærer å forholde seg til andre barn og voksne på en måte de som ikke er i barnehage, mister – for resten av livet. Barnehagebarn blir, mener de, mer utadventde og sikre på andre mennesker, i stand til å lese andre på godt og vondt og forholde seg til dem med innlevelse og forståelse.

Mor, majoritetsbakgrunn: Men jeg tenker, det aller viktigste med det der å komme inn i barnehagen, det er jo sosialiseringen, tenker jeg. For det er jo helt nødvendig for at det skal gå ålreit med deg videre. [...] Det er så viktig og helt grunnleggende, altså, at de blir trygge på mennesker og trygge på å komme og si til en voksen hvis det er noe.

Dessuten er det – argumenterer foreldre – en masse man lærer i barnehagen som er direkte skoleforberedende, ikke å lese og regne, det må komme seinere, men alle mulige andre ferdigheter som er fint å kunne i det øyeblikket man er skoleelev. Dette kan for eksempel være ferdigheter som å stå i kø, rekke opp hånda, huske på å tørke seg på do og å knytte skolisser. Foreldre som vektlegger dette som et argument for barnehage, gjør det gjerne basert på erfaring. De har eldre barn som har begynt på skole, og som har vært gjennom overgangen mellom barnehage og skole. Da har de sett hvor viktig dette er, og vil at også yngre søsken skal nyte godt av det.

Mor, minoritetsbakgrunn: Ja, men jeg synes de lærte mye det siste året i barnehagen. Jeg ser at de forbereder dem på skolen, at de skal lære seg å sitte stille og sånne ting. Jeg liker ikke å sitte rolig lenge ..., og jeg er snart førti år [ler].

Mor, majoritetsbakgrunn: De må ha lært, tenker jeg, fra barnehagen, rett og slett elementære ting som å henge fra seg klær, sko på plassen, knyte skolisser, alt mulig sånne typer ting. Ta igjen jakka og skjønne at du må ta på deg skjerf hvis det er kaldt, alle de greiene der. Og det tenker jeg at hvis du ikke på en måte får det herfra [barnehagen], da ligger du litt dårlig an altså, for da blir det ganske kaotisk for deg. Når du kommer på skolen, du lærer sikkert fort der også, men jeg tenker at det er hyggelig for mestringsfølelsen at det der sitter da.

Et siste argument for barnehage er rett og slett at foreldre ser at barna trives med det, og når barna liker det, da *må* det det være bra.

Mor, minoritetsbakgrunn: Hun [datteren] er veldig fornøyd med barnehagen. [...] Hun var litt slapp og sånn, og hvis jeg hadde sagt du kan ta fri i dag, eller noe sånt, så nei da, hun vil ikke ta fri. Uansett om det er snø eller regn eller hva det er, hun *skal* til barnehagen.

Riktig alder for barnehagestart

Men *når* skal barn begynne i barnehage? Hva er riktig alder for barnehagestart? Vi har sett barnehagestyreres klare anbefaling om at barn bør inn fra de er ett eller to år. Blant foreldre finnes ingen slik entydig og unison oppfatning. Foreldre har ulike vurderinger, og det er *ikke* slik at foreldre med minoritetsbakgrunn systematisk har andre vurderinger enn foreldre med majoritetsbakgrunn. Vurderinger og avveininger

går på kryss og tvers av forskjell i bakgrunn. Tre faktorer eller hensyn gjør seg gjeldende i disse vurderingene: 1) foreldres lønnsarbeid/studier, 2) ønsket om å gi barna kjærlighet og trygghet hjemme i familien og 3) ønsket om at barnet skal lære seg språklige og sosiale ferdigheter i barnehagen.

Enkelte foreldre snakker om barnehagestart nærmest som et ikke-valg, som noe påkrevd man *måtte* i gang med da foreldrepermisjonen tok slutt, på grunn av jobb og familiens økonomi. Dermed ble det barnehagestart for sønnen eller datteren enten fra ett år eller fra før barnet var ett år.

Mor, minoritetsbakgrunn: Han [sønnen] har vært der siden han ble ett år. Grunnen til at han begynte i barnehage med en gang, var at jeg måtte jo på jobb. Jeg jobber jo og er hundre prosent aktiv. Og vi jobber begge to, både jeg og min mann, og det var ingen som kunne passe ham heller. Og jeg er veldig for det at barn må i barnehagen uansett, og det har noe med det sosiale å gjøre.

Mor, majoritetsbakgrunn: De [barna] begynte ganske tidlig. [...] Ti og en halv måned var fordi faren var lærling og hadde 50 prosent lønn, og jeg hadde 80 prosent dekningsgrad [...] da han skulle begynne med fedrekvoten, så hadde det bare blitt rundt 7000 i måneden, pluss at han da ikke hadde gått opp til fagprøven, så det lønte seg ikke. Det var min inntekt som var hovedinntektskilden, og vi hadde ikke råd til kontantstøtte, da hadde vi måttet gå på sosialkontoret. Derfor begynte hun eldste tidlig i barnehagen, ti og en halv måned.

Barnehage blir valgt, ikke fordi foreldrene dette gjelder, nødvendigvis mener at ti måneder eller ett år er den mest riktige alderen for barnehagestart, men fordi man har en jobb, skolegang eller studier å passe, fordi livssituasjonen akkurat da ikke gir veldig mye fleksibilitet med hensyn til å redusere eller ta bort en av foreldrenes inntekt, og/eller fordi alternative løsninger og barnetilsyn ikke finnes eller vurderes som dårligere. Foreldres beretninger om hvilke overveielser som gjorde seg gjeldende før barnehagestart ble valgt, er fylt av detaljerte beskrivelser av familiens inntektssituasjon, vurderinger av alternative omsorgsløsninger som bruk av kontantstøtte kombinert med dagmamma eller besteforeldre, redusert arbeidstid for mor eller far og ikke minst logistikkavveininger – mulige løsninger for levering og henting av barn.

Andre foreldre har, enten fordi barnet er født på et tidspunkt på året som ikke gir rett til barnehageplass fra de er ett år, fordi de ikke har fått barnehageplass der de bor (ofte fordi de har vært på flyttefot), eller fordi de mener det er helt feil å sende en ettåring i barnehagen, og har handlingsrom som gjør det mulig å la det være, valgt å utsette barnehagestarten. Da har de gjerne benyttet kontantstøtte i en overgangsperiode.

Mor, majoritetsbakgrunn: Jeg synes ikke unger skal gå i barnehagen da de er ett år, så vi har først bare hatt dem i barnepark. Vi har hatt dem hjemme og i barnepark til de har vært tre og to år. Hvis de hadde vært født på andre tider på året, så kan

det jo hende at de ikke hadde blitt tre og to, men det ble nå sånn da. [...] Jeg synes ikke ett år er greit, jeg, altså.

Intervjuer: Hvorfor synes du ikke det?

Mor, majoritetsbakgrunn: Nei, jeg har nå lest litt om det, at de har målt stressnivå på de små barna i barnehage og målt at de har et høyt stressnivå som sitter lenge i kroppen. Det er jo klart at de har ikke språk, de kan ikke gå, blir bare plassert ... institusjon, ikke sant, med støy og fremmede voksne og alt det der. Og skal bli kjent med fire, fem fremmede voksne ... og det tar tid for en liten baby. Jeg synes det er fælt [ler]. Men de aller fleste har jo ungene sine i barnehage fra de er ett, til og med helt ned i ti måneder og sånn, men jeg er veldig glad jeg har sluppet det. Vi har valgt å la være, jeg har jobbet hjemme, og mannen min har hatt kanskje litt lenger permisjon, så vi har fått det til.

Mor, minoritetsbakgrunn: Kanskje tre år er veldig greit å begynne i barnehage, men før tre så synes jeg barna trenger mer tid fra foreldrene, eller mor liksom. Fordi, det er min tankegang da, jeg tenker at barna må få tid fordi når de begynner i barnehage, så er det skole, og så er det videre og videre. De får ikke den kosen og kjærlig ..., ikke akkurat ... kjærlighet får de jo hele tiden, men ikke samme kos fra foreldrene eller moren da. Hvis jeg begynner å jobbe, så er ikke jeg, jeg prøver, men ikke det samme, for da er jeg jo stresset i hverdagen min, og det blir så mye. Så jeg vil gjerne gi tid til dem da vi klarer oss fint [økonomisk].

Disse to mødrene, den ene med minoritets- og den andre med majoritetsbakgrunn, argumenterer begge for at det å sende ettåringer – og i noen grad også toåringer – i barnehage ikke er bra. De mener det blir for mye stress, for barnet og for dem. Dette er en argumentasjon som gjentas i flere andre foreldreintervjuer, også i tilfeller der den som intervjues, selv har valgt barnehage fra barnet var ett år. Flere forteller hvordan de har hatt store kvaler med dette. Denne moren har to døtre som begynte i barnehage da de var ett år:

Mor, minoritetsbakgrunn: Jeg gråt en hel måned, hver dag da jeg sendte i barnehagen, gråt jeg hele veien. Jeg ville ikke det, men jeg måtte. Jeg synes at da hun gråt første dagen, jeg klarte ikke det. Jeg ville at de skulle være hos meg litt lenger, men de lærer veldig fort å si ha det til mamma og sånt. Nå er det veldig greit for henne og for meg.

Denne moren hadde en sønn som begynte da han var ett år:

Mor, majoritetsbakgrunn: Jeg måtte overstyre mine egne følelser, det var bare sånn det var, jeg kunne ikke ... Hvis jeg skulle lytte til alt det, så ville jeg bare blitt hjemme med han og aldri gått tilbake til jobb. På det mest ekstreme var det sånn at jeg tenkte

at det går jo ikke. Men jeg ser i ettertid at jeg skulle nok ha lyttet mer til det eller tenkt gjennom det her, men jeg følte at det var et press, og at det er sånn man gjør.

Og denne moren har en sønn og datter som begge begynte da de var ett år:

Mor, minoritetsbakgrunn: Ja, jeg synes barna kunne vært to år. For jeg husker da jeg leverte dem i barnehagen ..., barnet gråter, mamma gråter, og det var en tung periode for meg. Altfor tung. Med andre barnet gikk det bra, men uansett, liksom, på grunn av barnet egentlig, synes jeg de skal være hjemme. For det er slitsomt, de skal sove ute, og det er regnvær, og de må stå opp veldig tidlig. Når du tenker et barn på ett år, ja ... så ...

Intervjuer: Tok det lang tid før han sluttet å gråte og du sluttet å gråte?

Mor: Ja, det tok lang tid, av og til når jeg tenker på det, så kan jeg gråte nå i dag. Så jeg er veldig ... barna mine er liksom alt for meg nå, så ...

Kvaler med å sende barnet i barnehagen når det er ett år gammelt, gjør seg, som vi ser, gjeldende både blant dem som selv har gjort et slikt valg, og dem som har valgt ikke å gjøre dette. Argumentasjonen er todelt. Det handler på den ene siden om barnet – om at en ettåring er veldig liten: mangler språk, kan ofte ikke gå selv ved barnehagestart og må plutselig forholde seg til mange fremmede voksne og barn. Kan det være bra? Tar du ikke vekk mye av tryggheten til barnet, undrer mødrene. På den andre siden handler det om mødrene selv og deres bånd til barnet. De snakker om hvor inderlig vondt det er å gå fra en ettåring som gråter, usikkerheten på om dette var et riktig valg, hvor mye barna betyr for dem, og om tiden som går – førskoletiden går så fort, snart er barna store, starter på skolen, og så er barndomstiden plutselig over! Gjelder det ikke å bruke tiden mens barna er små, gjelder det ikke å bruke og å nyte denne tiden når den er der?

Når siterte mødre begrunner valget om barnehagestart med at de «måtte», og med et «press» om at det er «sånn man gjør», er det jobben sin de refererer til. Lønnsarbeid er på den ene siden en nødvendighet for mange av de intervjuede mødrene fordi familien trenger deres inntekt. Men lønnsarbeid er også noe mer, det er – slik moren med majoritetsbakgrunn reflekterer over – noe man skal og bør ha som kvinne. «Man skal være flink og plikttoppfyllende», sier hun, og i dette inngår å starte å jobbe igjen etter en fødsel når barnet er ett år. Når man er «etnisk norsk», er dette med å «jobbe og tjene penger» noe som er «forventet av meg», sier en annen mor med majoritetsbakgrunn og legger til at dette også er noe hun ønsker å gjøre. Å jobbe og tjene penger også når barna er små, oppleves som normen, uavhengig av hva familiens økonomi tilsier at man må. Mødre med majoritetsbakgrunn som er del av familier som har økonomisk handlingsrom, og som har endt opp med eller aktivt valgt andre løsninger enn barnehage i etterkant av foreldrepermisjon, understreker gjerne at dette er et valg på tvers av tunge trender og normer. Henvisninger til lønnsarbeidsnormen

tenderer til å være utbredt særlig hos mødre med majoritetsbakgrunn, den vises ikke eksplisitt til på samme vis blant de intervjuede mødrene med minoritetsbakgrunn. Enkelte av disse understreker imidlertid også betydningen av at de har lønnsarbeid, «jeg er hundre prosent aktiv», sier en, med henvisning til at hun har full stilling i sin jobb. Aktiv er et positivt ladet ord, og moren som snakker om yrkesaktivitet på dette viset, er stolt over jobben hun har.

Ingen av de to intervjuede fedrene reflekterer over alder for barnehagestart slik mødrene gjør. Fedrene er også svært opptatt av trygghet, men da handler det mest om å finne en barnehage de er sikre på at er trygg og god. Dersom de lykkes med det, er det ikke noe stort problem å forlate barnet der. I motsatt fall, dersom barnehagen ikke oppleves som trygg for barnet, er det problematisk og definitivt noe som følger dem inn i arbeidsdagen, da er det noe som griper «i hjertet», slik en far beskriver det. Fedrene tematiserer likevel ikke at valget av barnehage for et lite barn var noe som opplevdes feil for dem som fedre. Det kan være tilfeldig. To fedre er et begrenset utvalg. Men det kan også være uttrykk for en tendens til ulike avveininger blant mødre og fedre, samt uttrykk for at fedre ikke står overfor samme valg om lønnsarbeid eller ikke.

Så hva er svaret på riktig alder for barnehagestart, slik foreldre snakker om dette? Noen mener ett og et halvt år, noen mener to år, noen mener tre år, og det er også enkelte som argumenterer for at fire år er mest riktig alder – hvis man altså kan velge helt fritt uten å ta noen andre hensyn. Svært få argumenterer for ett år som den perfekte alder. Samtidig er det flere som er opptatt av – med referanse til egne barn (de fleste har flere) – at barn er svært forskjellige. Noen ettåringer er, slik en mor beskriver det, «klare for livet», andre ettåringer er «babyer». Slik sett er hva som er rett alder for barnehagestart, å forstå som en individuell vurdering, noe som – dersom familien har handlingsrom for det – bør avgjøres i hvert enkelt barns tilfelle. Foreldre problematiserer altså hva som er riktig alder for barnehagestart, ved å vise til at barn utvikler seg i ulikt tempo, og at det som er riktig alder for et barn, ikke behøver å være riktig alder for et annet.

I aldersoverveielserne for barnehagestart er det, som vi har sett, ikke slik at hensynet til språk og sosiale ferdigheter er særlig framtrædende. Språk og sosiale ferdigheter er langt framme i foreldreargumentasjon om *hvorfor* barn bør gå i barnehage. Når spørsmålet er hva som er *riktig alder* for barnehagestart, er imidlertid trygghetsargumenter de mest framtrædende.

Hvilken barnehage? En kvalitets- og hensiktsmessighetsvurdering

Alle foreldre forholder seg til spørsmålet *hva slags* barnehage, ingen oppgir at de ganske enkelt «tar det de får». Men foreldre investerer ulikt i valget, mens enkelte går svært grundig til verks, sjekker nettsidene til alle aktuelle barnehager i bydelen, går rundt for å se hvordan den enkelte barnehage ser ut fra utsiden, og inviterer seg selv på besøk

i barnehagen for å sjekke forholdene nærmere, er det andre som ganske enkelt velger en av barnehagene som ligger nærmest hjemmet.

Å velge den nærmeste, eller en som ligger nær, kan være et uttrykk for ren hensiktsmessighet, foreldre vil helst kunne gå til barnehagen når de skal levere om morgenen. Men det å vektlegge at barnehagen skal ligge nær boligen, har også, slik informantene snakker om dette, et element av trygghetsvurdering i seg. Dersom førskolebarnet får plass i en barnehage i nærmiljøet, vil det mest trolig gå sammen med barn som det vil starte på samme skole med. Dette vurderer foreldre som viktig, særlig hvis de har et barn de beskriver som sosialt forsiktig. Foreldre med barn som går i barnehager langt unna nærmiljøet, og som mest sannsynlig vil starte på en skole der de ikke kjenner noen, beskriver dette som trasig. Kanskje må det da startes helt på nytt med å etablere trygghet for barnet, kanskje må de – som en mor som har barnehageplass i en nabobydel sier – «helt tilbake til start».

Men også det å vektlegge at barnehagen skal ligge i nærmiljøet, gir i de fleste tilfeller rom for valgfrihet. De fleste intervjuede foreldrene har flere barnehager å velge blant som ligger i gangavstand til egen bolig. Og de aller fleste har altså brukt tid og krefter på valget. Men *hva* de har vektlagt, varierer. Det kan være bygningsmassen, at barnehagen var nybygget eller nyrenovert og hadde bra ventilasjonsanlegg. Det kan være uteområdene, at barnehagen har store og gode uteområder, kan være et pluss, mens kupert terreng kan vurderes som en risikofaktor når man planlegger å sende sin ettåring dit. Det kan være antallet ansatte og kompetansen blant de ansatte (sistnevnte er vanskelig å avgjøre før man har blitt kjent med dem). Det kan være størrelsen på barnehagen målt i antall barn, enkelte mener det ikke er bra med for mange barn. Det kan være eierforholdene, en mor med minoritetsbakgrunn forteller at hun ville ha en offentlig barnehage fordi hennes antakelse var at «der er alt likt alle steder». Eller valget kan, vektlegges det av flere, være et resultat av hva man har hørt andre si. Siden det kun er utvendige faktorer det er mulig å ha sikker kunnskap om før man selv har prøvd tilbudet, er andres erfaringer viktige å ta med seg. Og hvilke *andre* man vektlegger hva sier, er avhengig av hvem man selv er. Mens en mor med majoritetsbakgrunn bosatt i et nabolag på Vålerenga lytter til hva de sier i nabolaget hennes – «og her er det jo relativt ressurssterke innbyggere, det er jo veldig dyrt å bo her. Det er 8 millioner for et hus, akkurat som på Vestkanten» – lytter en mor med somalisk bakgrunn til hva andre mødre med tilsvarende bakgrunn sier:

Mor, minoritetsbakgrunn: Jeg har en somalisk dame som sier, denne barnehage veldig bra. Jeg visste ikke det. Hun bor ikke her, hun bor nesten 40 minutter fra barnehagen, men hun velger denne barnehagen. Hun sa til meg «veldig bra barnehage». De har masse barnehager nærmere til meg, men jeg velger denne, den er den beste for meg. Hun anbefalte meg, at denne barnehagen er best, så det var greit.

Hva slags barnehage man velger, er basert på kvalitetsvurderinger. Men hva slags kvalitet en barnehage har, er ikke så lett å vurdere i forkant. Barnehagens eksteriør, uteplass, bygningsmasse, ventilasjon og antallet barn som er i den, kan vurderes, men barnehagens språklige og sosiale opplegg, de ansattes kompetanse og omsorgsevne, rutiner, systemer og trygghet er faktorer det er vanskelig å vurdere uten selv å ha prøvd barnehagen. Derfor er det viktig hva de andre sier, hva nettverket ditt – de du stoler på – mener. Men nettverk er forskjellige. Derfor kan også slik nettverksrekruttering være en av flere årsaker til den hopning – konsentrasjon av barn med minoritets- eller majoritetsbakgrunn i enkelte barnehager – som er beskrevet i kapittel 4. I tillegg kommer at enkelte foreldre er opptatt av at det helst ikke bør være for høy andel med minoritetsbakgrunn i barnehagen. Dette er først og fremst knyttet til at de vektlegger språk og språkopplæring, og at de stiller spørsmål ved om dette kan bli godt nok dersom andelen som har norsk som sitt andrespråk, blir for høy. Samme bekymring gjør seg gjeldende dersom andelen ansatte som snakker dårlig norsk, er høy.

Mor, majoritetsbakgrunn: Jeg var veldig skeptisk til språkutviklingen her da hun [datteren] skulle over, ikke på småbarn-, men på storebarnsavdelingen, så det sa jeg høyt på et foreldremøte, at det kjenner jeg på. Fordi at dette er jo en 90 prosent ikke etnisk norsk barnehage, hvis man kan si det sånn. [...] Det sa jeg, og det ble jeg møtt ..., de forsto jo det selvsagt. Men det var veldig fint fordi andre foreldre – for eksempel en pakistansk pappa – han sa at «vi er like skeptiske, vi tenker like mye på det, vi, vi vil jo også at vårt barn skal lære norsk», liksom den greia der. [...] Jeg tror kanskje at vi etnisk norske, vi er litt sånn inni vår egen greie og tenker at mitt barn må lære norsk i denne barnehagen her, men alle vil jo at barna sine skal lære norsk uavhengig av etnisitet. Sånn at jeg roet meg veldig kjapt på det og så jo resultatet, og det var godt.

Mor, minoritetsbakgrunn: I barnehagen synes jeg de lærer veldig bra [norsk språk] også, og så får jeg bare håpe det fortsetter. Det er noen som passer på dem som prater egentlig ikke så bra norsk, og jeg vet ikke hvor stor rolle det spiller når det gjelder barna, de [barnehageansatte med dårlig norsk] må jo ha en jobb, liksom, så det er ikke noe vi skal klage over, for barna lærer veldig fort uansett.

Disse to mødrene har vært litt bekymret fordi andelen med norsk som andrespråk er høy i deres respektive barnehager – både blant barn og blant de ansatte. De er blitt beroliget, både fordi de i barnehagen er blitt «møtt på» sin bekymring, og fordi de erfarer at resultatet er bra – barna deres har god språkutvikling på norsk, slik de vurderer det. Andre foreldre forteller om negative erfaringer knyttet til barnehager de brukte før, men har tatt barna sine ut av. Dette var barnehager med høy andel minoritetsspråklige blant barn og ansatte. Men når de opplevde dette så negativt at de valgte å bytte barnehage,

var det fordi nesten samtlige ansatte i barnehagen snakket svært dårlig norsk, og fordi barnehagens ledelse, organisering og/eller bygningsmasse ikke holdt mål.

Far, majoritetsbakgrunn: Det [sønnens forrige barnehage] er noe av det mest begredelige jeg noensinne har opplevd av en barnehage. Og jeg må si at hvis vi ikke hadde kommet over til noe annet, så tror jeg nok kanskje at vi hadde revurdert oppfatningen av barnehage. Han var der halvannet år. Og da vi kom hit [nåværende barnehage], så må jeg si at vi opplevde at det andre kan ikke kalles barnehage, det kan knapt nok kalles forsvarlig oppbevaring.

Intervjuer: Hva er den største forskjellen vil du tenke?

Far, majoritetsbakgrunn: De ansatte, de ansatte er liksom suksesskriterium nummer en ..., de har som et uttalt mål at de skal være verdens beste barnehage, og jeg synes de langt på vei klarer det.

Når kvalitet vurderes retrospektivt, er det svært ofte de ansatte som framheves som det viktigste. Er de ansatte bra, er det, slik en mor uttrykker det, «det samme om det er litt slitent uteområde».

Hva slags barnehage man bør velge, hvilke som har en kvalitet i tråd med foreldres forventninger, er, slik det også framgår her, noe som er enklest å uttale seg om i etterkant når man har prøvd ut og erfart. Samtidig er det å bytte barnehage ikke verdens enkleste sak. Barn som allerede har en barnehageplass, kommer lett nederst på prioriteringslister for inntak, med mindre foreldrene selv jobber aktivt og strategisk klokt for å manøvrere i systemet. En far forteller med et smil hvordan han gjentatte ganger kontaktet den private barnehagen hvor sønnen til slutt fikk plass, og hvordan han da blant annet argumenterte med at dersom de fikk plass, skulle han «stille opp på alt» og være en aktiv forelder. Mens andre foreldre forteller at de står på venteliste og har gjort det en stund, for de *har* jo en barnehageplass allerede. Det valget man gjør av barnehageplass, kan vise seg å være nokså endelig. Men dette er en erkjennelse som for alvor melder seg hos foreldre i etterkant – enten man har vært heldig eller uheldig med valget som ble gjort.

Foreldres valg og vurderinger – oppsummert

Vi har sett, i kapittel 5, at barn starter i barnehage i ulik alder – avhengig av om de har minoritets- eller majoritetsbakgrunn. Mens barn med minoritetsspråklig bakgrunn tenderer til å starte i en alder av tre eller fire år, er det vanlig at barn med majoritetsbakgrunn starter i en alder av ett eller to år. Foreldre velger altså forskjellig alder avhengig av om de har minoritets- eller majoritetsbakgrunn. Vi har også sett, i kapittel 6, at barnehagestyrere anbefaler barnehagestart så tidlig som mulig av hensyn til språk

og sosiale ferdigheter. Og de spør seg hvordan denne informasjonen best mulig kan formidles til foreldre.

Intervjuer med foreldre viser at det – helt i tråd med styreres anbefalinger og på tvers av minoritets- og majoritetsbakgrunn – argumenteres for barnehage fordi dette gir barna bedre språklige og sosiale forutsetninger fram mot skolestart. Vi har sett at språk særlig er et argument blant foreldre med minoritetsbakgrunn. Men vi har også sett at foreldre har ulik tilnærming til hvilken alder som er den riktige for barnehagestart: Det er et spenn fra halvannet til fire år i svarene på hva som er det riktige starttidspunktet. Dette er vurderinger som varierer på tvers av minoritets- og majoritetsbakgrunn. Flere mødre, både de med minoritets- og de med majoritetsbakgrunn – også de som selv har barn som startet i barnehage da de var ett år – synes ett år er for tidlig. Halvannet er mer passe, alternativt to eller tre år. I slike aldersvurderinger er det *ikke* hensyn til språk og sosiale ferdigheter før skolestart som veier tyngst, det er hensynet til barnets trygghet og til båndet mellom barn og foreldre (mor). Førskoleperioden er så kort og går så fort, argumenteres det. Man må gi barnet tid når man har mulighet. Det er en kjærlighetsinvestering i barnets trygghet. Samtidig er det, slik enkelte mødre med majoritetsbakgrunn gir uttrykk for, en forventning, en «plikt» de føler at de har, om å starte i jobb igjen når barnet er ett år. Mødrene forteller om en sterk norm for barnehagestart ved ett år og at da bør man jobbe – hvis man altså er «etnisk norsk kvinne». Denne plikten til lønnsarbeid snakkes det ikke om på samme vis blant mødre med minoritetsbakgrunn, selv om også flere av dem har barn som startet i barnehage da de var ett år. Det kan altså, til tross for at mødre med minoritets- og majoritetsbakgrunn deler en rekke vurderinger som taler mot tidlig barnehagestart, være at lønnsarbeid som plikt når barnet har fylt ett år, er en faktor som trekker tungt i retning av tidlig barnehagestart særlig i familier med majoritetsbakgrunn. Mens normen om lønnsarbeid for mor fra barnet er ett år, ikke like gjennomgående og med samme tyngde gjør seg gjeldende i familier med minoritetsbakgrunn. Tidligere undersøkelser bygger opp under dette. Det er for eksempel påvist at skepsisen til at mor skal ha lønnsarbeid når barnet er under tre år, er betydelig større blant personer med bakgrunn fra Pakistan, Irak, Iran og Vietnam enn den er blant personer med bakgrunn fra Norge (Kavli 2012).

For mødre i dette intervjumaterialet er barnehagestart ved ett år noe flere av dem har valgt, *til tross for* det de mener ville være det beste for barnet. Dette gjelder både mødre med minoritets- og majoritetsbakgrunn. Det er to sett av vurderinger som gjør seg gjeldende når beslutning om barnehage tas. Det er på den ene siden betydningen av å gå i barnehage for å utvikle et godt norsk språk og sosiale ferdigheter, mens det på den andre siden er hensynet til barnets trygghet og bånd til mor. *Trygghetsargumenter* dominerer så lenge barnet er lite. *Ferdighetsargumenter* gjør seg i økende grad gjeldende etter som barna blir eldre. Ved hvilken alder trygghetsargumenter avløses av ferdighetsargumenter, varierer. Dette er avveininger som også påvirkes av hvor lang tid foreldre påregner at det tar å tilegne seg nødvendige språklige og sosiale ferdigheter før skole-

start. Tidligere undersøkelser har framvist en tendens blant foreldre med minoritetsbakgrunn til å mene at de eldste førskolebarna bør gå i barnehage før skolestart for å lære språk (Djuve & Pettersen 1998), men at barn lærer språk fort, og at det derfor kan være tilstrekkelig med ett eller to år i barnehage (Bråten & Sandbæk 2014). Dette er forskningsresultater som bekreftes i intervjuer med styrere i denne undersøkelsen (se kapittel 6). Samtidig er trygghetsargumenter, i form av å beskytte barn mot et stressende og gjennomorganisert liv i barnehagen, i tidligere undersøkelser framholdt som viktige årsaker til ikke å velge barnehage (Seeberg 2010). Trygghetsargumenter og ferdighetsargumenter kan altså trekke i hver sin retning i foreldres avveininger. Men hva som vektlegges ved hvilken alder, kan påvirkes og endres. Da mødre i 2002 ble spurt om hva som var det beste for treåringer, mente under halvparten at heltidsbarnehage var det beste. Da undersøkelsen ble gjentatt i 2010, var andelen mødre som mente at heltidsbarnehage for treåringer var det rette, økt til i overkant av 70 prosent (Kitterød & Bringedal 2012). Vurderingene hadde altså endret seg parallelt med at det skjedde en kraftig barnehageutbygging som ga nye muligheter for barnehagestart, også for de yngste barna. Samtidig kan også andre argumenter ha spilt inn, som økende vektlegging av barnehagens skoleforberedende funksjoner og en sterk norm om yrkesdeltakelse også blant mødre.

Poenget er at foreldres avveininger rundt barnehage eller ikke barnehage er sammensatt, og at trygghets- og ferdighetsargumenter spiller sammen. Hva som vektlegges i hvilken alder, varierer foreldre imellom og må antas å kunne påvirkes, for eksempel av informasjon om hvor lang tid barn bruker på å lære seg norsk.

Vi har også sett at foreldre gjør et aktivt valg av *hvilken* barnehage de vil ha sitt barn i. Flere faktorer teller, som nærhet til hjemmet, bygningers beskaffenhet, uteområder, ventilasjon, antall barn i barnehagen og barnehagens innhold og opplegg. Hvilken kvalitet innholdet har, er imidlertid vanskelig å ha en sikker oppfatning om i forkant, derfor blir råd fra andre i nabolag og vennekrets, andre som man legger vekt på hva sier, viktige i valget. Rådene man får, vil avhenge av hvem man spør, og hvem man spør, er igjen avhengig av hvem man er. Altså kan det skje rekruttering av barn fra de samme miljøene til de samme barnehagene.

7.3 Informasjon fra barnehage til en mangfoldig foreldregruppe

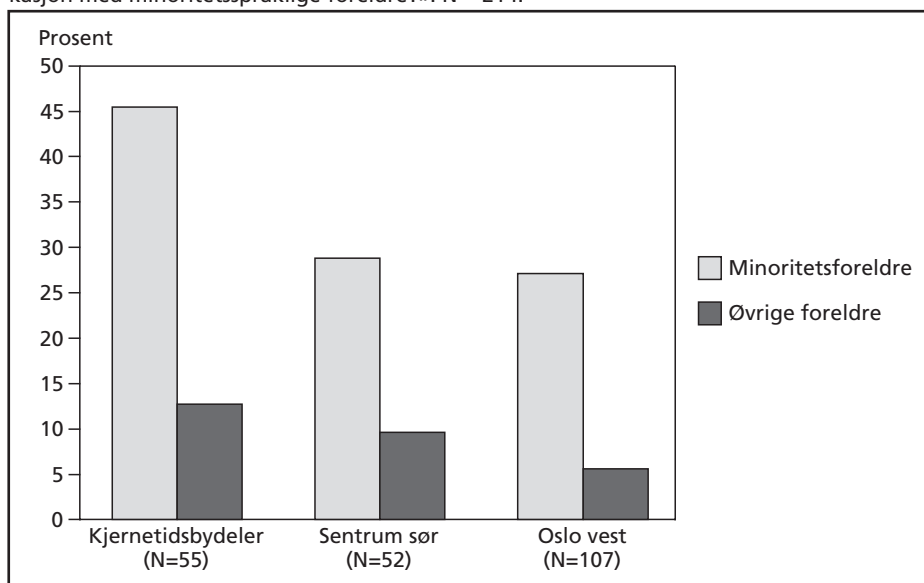
De ulike kapitlene i denne rapporten forteller hver på sin måte om til dels betydelige forskjeller mellom bydeler i Oslo når det gjelder andel med minoritetsbakgrunn, og når det gjelder innbyggernes sosiale bakgrunn – målt som utdanning og inntekt. Det er disse forskjellene som får styrere i barnehager øst i Oslo, i kjernetidsbydeler, til å

snakke om deres barnehagehverdag som «en annen planet» sammenlignet med det styrere i barnehager vest i Oslo har å forholde seg til. Dette er erfarte forskjeller som også gjør seg gjeldende i kommunikasjonen mellom barnehage og foreldre.

Kommunikasjonsutfordringer

Spørreundersøkelsen til barnehagestyrere i alle Oslos bydeler, synliggjør og illustrerer forskjeller i kommunikasjonsutfordringer. Det er en betydelig større andel av barnehagestyrere i kjernetidsbydelene sammenlignet med i bydeler i Oslo vest som svarer ja på at det kan være en utfordring at foreldre mangler kunnskap om det norske samfunnet.

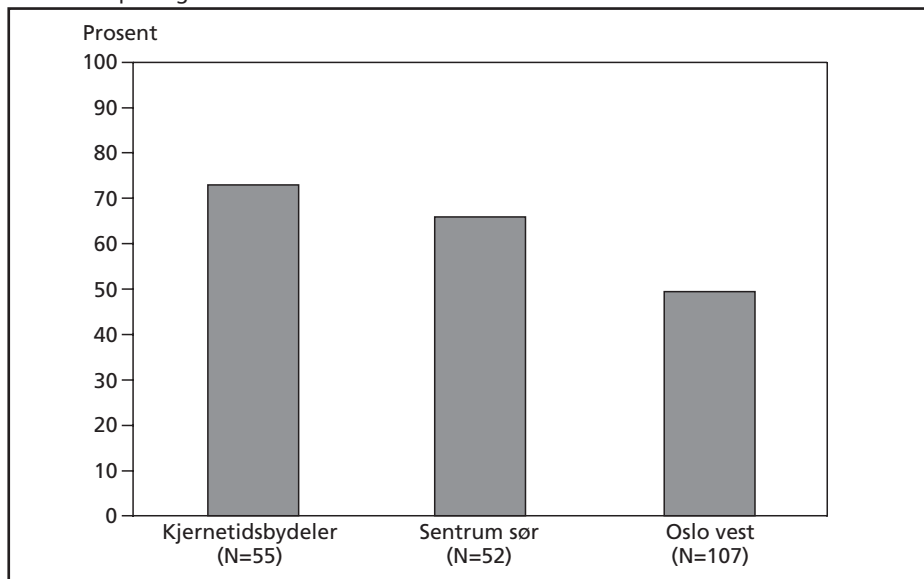
Figur 7.1 «Foreldrene mangler kunnskap om det norske samfunnet». Prosent svar etter bydelskategori på spørsmålet «I hvilken grad synes du følgende forhold er en utfordring i kommunikasjon med minoritetspråklige foreldre?». N = 214.



Forskjellene i vurderinger gjør seg gjeldende både når det er snakk om foreldre med minoritetsbakgrunn og gruppen som her er kalt «øvrige foreldre». Mens om lag 30 prosent av styrerne i Oslo vest oppgir at det er et problem at foreldre med minoritetsbakgrunn mangler kunnskap om det norske samfunnet, er det nesten halvparten av styrerne i kjernetidsbydeler som oppgir det samme.

Når vi spør spesifikt om svake norskerferdigheter blant foreldre med minoritetsbakgrunn er et problem, gjentar disse forskjellene seg.

Figur 7.2 «Foreldrene har svake norskferdigheter». Prosent svar etter bydelskategori på spørsmålet «I hvilken grad synes du følgende forhold er en utfordring i kommunikasjon med minoritetsspråklige foreldre?». N = 214.



Over 70 prosent av barnehagestyrere i kjernetidsbydeler oppgir at svake norskferdigheter hos foreldre med minoritetsbakgrunn kan være et problem, men det er også så mye som halvparten av styrere i bydeler vest i Oslo som svarer ja på dette. Likevel er manglende norskferdigheter i kommunikasjonen mellom barnehage og foreldre en særlig utfordring i kjernetidsbydelene, noe som også må antas å ha sammenheng med at andelen foreldre med minoritetsbakgrunn er mye høyere her, i enkelte barnehager 80–100 prosent. Samtidig er det i gratis kjernetid-tiltaket en uttrykt forventning om at informasjonsarbeidet overfor og samarbeidet med foreldre skal styrkes. Hvordan løser de dette i barnehager i kjernetidsbydeler, og hvordan opplever foreldre det? Vi skal først se nærmere på foreldresamarbeid som et spørsmål om *informasjonsflyt* sett fra barnehagestyreres ståsted, deretter fra foreldres, før vi i kapittel 7.4 retter oppmerksomheten mot foreldresamarbeid i videre forstand, i form av engasjement, medvirkning og innflytelse.

Barnehagestyrere i kjernetidsbydeler forteller om et intensivt og omfattende arbeid med å informere foreldre som vil vite mest mulig. Flere styrere viser til at et stadig tilbakevendende punkt i brukerundersøkelser er at foreldre vil ha *mer* informasjon. Og da dreier det seg særlig om mer informasjon om eget barn, slik en styrer formulerer det: «Noen vil jo vite alt! De skulle helst ha sett en film i real-time 'her er ditt barns hverdag'.» Samtidig er det en grense for hvor mye informasjon de kan produsere, mener styrere: «Vi kan ikke ha dagsreferater på hvert barn.» Å forfatte og distribuere

informasjonen må utføres av ansatte, og informasjonsarbeid kan – hvis det blir for omfattende – ta for mye tid bort fra ansattes tid med barna.

Det varierer hva slags kommunikasjonskanaler styrere benytter for å få ut informasjon til foreldre. Mens enkelte styrere i kjernetidsbydeler opplyser at de sender ut all informasjon til foreldre på e-post, er det andre som erfarer at en del foreldre ikke har tilgang til datamaskin hjemme. Derfor kombineres flere informasjonskanaler, de bruker både e-post, hylle- og sekkepost (kopierte ark som legges i hyllene og sekkene til barna) og ulike typer oppslag i barnehagen (på utgangsdører, på tavle, på oppslagstavler). Omfanget av informasjon varierer også. Mens enkelte styrere forteller om dagsrapporter – bestående av tekst og bilder – som ved slutten av dagen henges opp i garderobeområdet i barnehagen, baserer de fleste seg på ukebrev og månedsbrev om hva som har skjedd, og hva som skal skje. Plandokumenter tilflyter foreldre jevnlig.

Det understrekes at den flerspråklige utfordringen i informasjonsflyt ikke bare handler om språk isolert sett, men at det også krever at all informasjon gis flere ganger, i flere kanaler. Dersom man skal nå fram, må beskjeder gjentas.

Styrer, GK-bydel: Men vi har den flerspråklige utfordringen i forhold til informasjon. Vi bruker mail, vi bruker oppslagstavle, vi bruker store plakater.

Det daglige faste møtepunktet for informasjon er når foreldre leverer og henter barn. Da skal – er ambisjonen – foreldrene få muntlig informasjon fra de barnehageansatte om hvordan barnets dag har vært. Foreldre skal få en prat som hva som har skjedd den dagen, sånn at de, slik en styrer formulerer det, «har noen knagger å henge den middags-samtalen på». Samtalen ved henting benyttes både til å knytte foreldre til barnehagens virksomhet og den har en pedagogisk hensikt, barnet skal på sitt vis kunne repetere det som har foregått i barnehagen, gjennom samtaler med foreldre. Enkelte styrere forsøker selv å være tilgjengelig for en prat så ofte som mulig, eller de sørger for at det både morgen og ettermiddag er ansatte i garderobene som foreldre kan snakke med. Det påpekes imidlertid at det er ulikt hvor kontaktsøkende foreldre er når de henter og bringer barn. Enkelte foreldre er «kjapt inn og kjapt ut». Dette fortolker styrere i enkelte tilfeller som et uttrykk for dårlig tid, mens det i andre tilfeller oppfattes som mangel på engasjement og interesse for det som foregår i barnehagen. En styrer forteller at de ønsker bedre kontakt med disse foreldrene.

Styrer GK-bydel: Vi har det som satsingsområde egentlig. For vi ser jo at det er ålreit for foreldre, særlig for de foreldrene som vi føler at vi har dårlig kontakt med. De som er kjapt inn og leverer og kjapt inn og henter. Å trekke dem litt mer inn i barnehagen [...]. Og så er det en historie om en somalisk mor til en ganske stor jente, som var sånn kjapt inn og kjapt ut. Og så spurte de henne om ikke hun hadde lyst til å komme i barnehagen og fortelle eventyr og dele noen sanger. Så hadde hun gjort dette her, og jenta var jo så stolt av mammaen sin. Og etter det møtet så hadde hun

begynt å komme litt mer inn og spørre, og ... hun var ikke så kjapp lenger. Så det å knekke den isen ... det er ansatte som må ta den kontakten, du kan ikke forvente at foreldrene tar den kontakten selv.

Erfaringen var altså at når de ansatte i barnehagen tok et initiativ, så ble det godt mot-tatt og hadde effekt ut over den ene dagen denne moren var på besøk i barnehagen. Kontakten tok seg opp, og morens interesse for det som skjedde i barnehagen, tok seg også opp. Poenget i dette tilfellet var at initiativet ble tatt etter at to assistenter gikk på kurs og ble mer trygge på hvordan de kunne agere. Å skulle informere og trekke med foreldre som ikke virker så interessert, er med andre ord noe det ikke er gitt hvordan gjøres, det krever kompetanse.

Så kunne man tenke seg at manglende norskferdigheter hos enkelte foreldre bidro til mye bruk av tolk. Det er som vi tidligere har sett, over 70 prosent av styrere i kjernetidsbydeler som oppgir språkproblemer som en utfordring. Men det er kun rett i overkant av halvparten av styrere i kjernetidsbydeler som i spørreundersøkelsen oppgir at de benytter tolk i foreldresamtaler, det vil si i forberedte samtaler mellom pedagogisk leder og foreldre om deres barn. Slike foreldresamtaler holdes som regel minst to ganger per år. I intervjuene forteller styrere at de bruker tolk i enkelte foreldresamtaler, men selv om den aktuelle moren eller faren ikke behersker norsk så godt, er det likevel ikke alltid tolk med. Og i kommunikasjonen underveis i barnehagehverdagen er det sjelden at tolk benyttes. I slike tilfeller brukes ofte søsken, far (dersom mor er dårlig i norsk) eller andre foreldre i barnehagen. Styrer godtar slik tolkning når det ikke er snakk om sensitive ting.

At tolk ikke brukes i alle situasjoner hvor det kunne vært bruk for dette, har, slik dette snakkes om blant styrere, flere årsaker. Denne styrerens forklaring aktualiserer to slike årsaker:

Styrer, GK-bydel: Det er et par, tre [mødre] som jeg nesten ikke kan kommunisere med i det hele tatt. Og da ... enten så sender vi lapper med sånn at fedrene kan lese lappene hjemme eller eventuelt storesøsken.

Intervjuer: Du har ikke tolk eller noe sånt?

Styrer, GK-bydel: Vi har mulighet til det. Men ... det er på en måte min skyld da, for jeg har ikke vært flink nok til å understreke at det er en mulighet, og når jeg har tilbudt det, så har nok de synes ... har ikke hatt lyst til det. Det var særlig en mor som var litt sånn: «Nei, men det går bra, og jeg forstår deg.»

Tolk brukes, men det brukes ikke alltid, heller ikke alltid i tilfeller hvor det kunne være bruk for det. Noe som både, slik styrere forteller om dette, har sammenheng med at de ikke alltid tenker på å bestille dette i god tid, og at foreldre argumenterer for at det ikke er nødvendig. En tredje årsak synes å være at behovet for å oversette ofte ivaretas

av andre, som andre familiemedlemmer (søsken, far), flerspråklige ansatte i barnehagen eller andre foreldre i barnehagen som er flerspråklige. Hva sier så foreldre om kommunikasjonen med barnehagen?

Informerte foreldre

Foreldre er opptatt av å bli informert fra barnehagen, og de er gjennomgående fornøyde med informasjonen de får fra barnehagen de benytter nå. Enkelte viser imidlertid til erfaringer med barnehager der de fikk lite informasjon. I slike tilfeller synes det å ha vært fravær av systematikk i og plan i informasjonsflyten fra barnehagen som var problemet, kombinert med ansatte som snakket dårlig norsk og derfor i liten grad var i stand til å kommunisere med foreldre når de leverte og hentet barn.

Hva er det viktig å bli informert om, slik foreldre ser det? Først og fremst å få vite hvordan barnet har hatt det gjennom dagen, om det har skjedd noe spesielt som skader og knuffing eller, motsatt, morsomme ting. Foreldre vil også gjerne vite om barna har spist, hva de har spist, og for bleiebarn: hvordan dagen har vært på bleiefronten. Turbilder og turrapporter verdsettes høyt. Foreldre i én barnehage er særlig fornøyde med et omfattende ukebrev de får på e-post, dette ukebrevet er blitt en begivenhet som også deles med besteforeldre og annen familie. Bilder fra de ulike aktivitetene i barnehagen kan det egentlig ikke bli nok av, enten disse er del av måneds- eller ukebrev som sendes på e-post, henges opp i barnehagen eller inngår i enkeltbarns bok eller perm. I slike bøker/permer for enkeltbarn dokumenteres det turer og begivenheter barnet har vært med på, og det settes inn tegninger, malerier, små tekster og formingsprodukter. «Bilder kan ikke lyve», mener en mor. Når det framgår av bildene at ungene har vært fornøyde og koser seg på tur, regner hun med at dette er tilfelle også i praksis.

Et annet viktig informasjonstema – slik særlig enkelte minoritetsspråklige foreldre snakker om dette – er presise opplysninger om alle praktiske forhold det er viktig at foreldre vet om: turdager, påkledning, mat som bør medbringes, og andre «praktikaliteter». Dette er beskjeder som – slik vi også så styrere fortalte – gis i flere kanaler.

Mor, minoritetsbakgrunn: De [ansatte i barnehagen] snakker og leverer papirer også, på en veldig hyggelig måte, så jeg er fornøyd med det. Jeg får all informasjon og mister ikke noe. Ved hovedinngangen så alle ser den, i hylla og personalet informerer også.

Informasjonen fra barnehage til foreldre, slik styrere snakket om dette, gjenspeiles i foreldres omtale av hva denne kommunikasjonen er konsentrert om, det dreier seg først og fremst om referater om eget barns gjøren og laden, dokumentasjon av turer og andre hendelser samt praktiske beskjeder om ting som skal skje.

Men på spørsmål om hva de som foreldre vet om barnehagens pedagogiske opplegg, om de for eksempel vet hvordan det jobbes med språk i barnehagen, er de aller fleste langt fra sikre. De har jo, som flere understreker, i liten grad vært til stede i barnehagen

og sett hvordan språkarbeidet foregår. Ja, de får informasjon om dette på foreldremøter og annet, men hvordan en samlingsstund gjennomføres, hvordan det jobbes med eventyr og fortellinger i praksis, har de færreste selv vært vitne til. Når foreldre likevel stort sett er fornøyde med språkarbeidet i barnehagen, knytter de det til at opplegget barnehagen har valgt – uansett hva dette måtte være – later til å virke, siden barna deres har god språklig utvikling. Gode resultater forstås som god progresjon, og det er mye informasjon i gode resultater. Dersom foreldre ser at barnets språk utvikler seg, er de fornøyde. Moren som i intervjuene har suverent best oversikt over hvordan barnehagen jobber med språk i praksis, har en sønn som får særskilt pedagogisk oppfølging fordi han begynte å snakke sent. Denne moren forteller om daglige oppdateringer om hva sønnen, barnehageansatte og språkpedagog har jobbet med. Dette gir henne muligheten til å følge opp hjemme på daglig basis og videreføre det som skjer i barnehagen. For øvrig synes regelmessig informasjon om språkopplegg på måter som gjør det mulig for foreldre å videreføre barnehagens innsats hjemme, å være begrenset til opplysninger om hva slags bøker de leser i barnehagen. Slik informasjon gjør det mulig for foreldre å lese de samme bøkene hjemme – gjerne på morsmålet.

Hva sier foreldre om temaet tolk? Flere mødre med minoritetsbakgrunn forteller at de bidrar med språk- og oversettelseshjelp til andre foreldre i barnehagen som ikke er så gode i norsk. En mor som selv er foreldrekontakt i sin barnehage, jobber særlig mye med dette. Hun beskriver seg selv som «et hjelpemiddel på en måte».

Mor, minoritetsbakgrunn: Ja, for eksempel 16. mai, så var det jo sånn at det var en fredag, og da var det stengt her, da skulle jeg ta med foreldrene til skolen. Da måtte jeg forklare flere ganger at vi skal ta med barna, for å vise ... slik at barna vet om 17. mai. For hvis dere holder dem hjemme, så vet de ikke hva 17. mai er, ok. Dere går til 16. mai, men de må gå med barnehagen sin. Så jeg fikk nesten alle foreldrene til å komme med barna, så det gikk kjempefint!

Flere foreldre henviser til at barnehagen benytter tolk fra tid til annen. Og tolk kan være fint, sier den siterte moren. Men samtidig understreker hun at «hadde det vært meg, så hadde jeg ikke vært trygg med en tolk for å spørre om alt. Skjønner du?». Tollen er ikke en man kjenner, og det kan, mener hun, være best å snakke rett til den det gjelder: «Direkte kontakt» er best, eventuelt kontakt gjennom en man kjenner. Det vil i praksis si, noe også styrere beskriver, søsken, den andre forelderen eller noen av de øvrige foreldrene i barnehagen. Dette kan, slik denne moren erfarer det i sin barnehage, oppleves som en tryggere måte å kommunisere på enn med tolk.

Vegringen mot tolk fra foreldres side kan forstås i alle fall på to måter: som et uttrykk for at den enkelte vil klare seg selv så langt hun makter, og som et uttrykk for maktforskjellen mellom barnehage og foreldre. Det er, i dette forholdet, slik at barnehagen informerer *til* foreldre – herunder en rekke beskjeder både om hvordan man bør opptre som foreldre generelt og som barnehageforeldre spesielt. Dette er i mange

sammenhenger informasjon foreldre trenger, og som de uttrykker at de verdsetter. Det bidrar til å gjøre foreldre, også de som ikke selv har erfaringer med barnehage og det å vokse opp i Norge, trygge på hvordan de skal agere. Samtidig kan dette skjeve maktforholdet, der det er barnehagen som besitter en ekspertise som skal overføres til foreldre, og da særlig til foreldre det antas at ikke vet (de som har minoritetsbakgrunn), bidra til at foreldre blir ekstra opptatt av å ha kontroll med det *de* bidrar med i kommunikasjonen. Foreldre vil ha kontroll med sine synspunkter og sin historie. En tolk skaffes av barnehagen, den er barnehagens, det kan bidra til at foreldre blir usikre på om tolken vil evne å få fram deres synspunkter og stemme. Dermed kan det oppleves bedre og tryggere å benytte egen familie, andre foreldre i barnehagen eller eventuelt ansatte i barnehagen som foreldrene stoler på.

Informasjonsflyt – oppsummert

Spørreundersøkelsen synliggjør språkutfordringer i barnehagers kontakt med foreldre, i form av foreldre som ikke behersker norsk godt. Disse utfordringene blir særlig merkbare i kjernetidsbydeler der andelen foreldre med slik bakgrunn er høy. Dette innebærer at kommunikasjon med foreldre krever innsats fra barnehagens side, først og fremst i form av at informasjon gjentas, og at ulike informasjonskanaler benyttes: e-post, brev i barnas hyller og sekker samt oppslag av ulik art på veggene i barnehagen. Samtidig synes informasjonsflyten å være konsentrert om referater om det enkelte barn og om begivenheter i barnehagen, om planer og praktiske orienteringer. Foreldre kan langt mer om dette enn om barnehagens pedagogiske opplegg, for eksempel hvordan barnehagen i praksis arbeider med språk. Dette kan være et utslag av to forhold: at foreldre først og fremst etterspør referater og praktisk informasjon, og at det først og fremst er dette barnehagen har kapasitet til å besørge. Det innebærer imidlertid at foreldre flest vet mye om hva som skal skje og har skjedd på Luciafeiringen, og når barnehagen var på tur til brannstasjonen, men lite om hvordan det jobbes med språk på måter som gjør dem i stand til å følge opp dette hjemme. Systematisk informasjon om barnehagens språkarbeid synes begrenset til overordnede punkter i års- og månedsplaner samt til opplysninger om hvilke bøker som leses – slik at disse også kan leses og snakkes om hjemme. Foreldres vurderinger av kvaliteten på språkarbeidet er da også i hovedsak basert på om eget barn har språklig progresjon, ikke på kjennskap til hva barnehagens språkarbeid består i.

Så kunne man tenke seg at språkproblemer ga omfattende bruk av tolk, og omtrent halvparten av styrere opplyser da også at tolk benyttes i foreldresamtaler (fra tid til annen). Samtidig beretter foreldre som selv har minoritetsbakgrunn, om at tolk er helt ok, men at det kan kjennes utrygt fordi man ikke kjenner vedkommende, og fordi dette handler om egne barn. Når det å bruke tolk ikke oppleves som trygt, kan det ha sammenheng med at vedkommende er leid inn av barnehagen, og gitt at barnehage

og foreldre kan ha ulike ståsteder, kan det være at foreldre er tvilende til at tolken vil make å ivareta deres synspunkter.

7.4 Foreldresamarbeid

Midlene til gratis kjernetid skal, slik dette er nedfelt i politiske styringsdokumenter, også gå til tiltak rettet mot foreldre – spesielt mødre. Vi skal derfor også se nærmere på hvordan styrere i videre forstand ser på foreldreengasjement og medvirkning, samt på hvordan foreldre snakker om dette. Foreldresamarbeid er i barnehagen institusjonalisert gjennom foreldremøter, foreldrekontakter, foreldrenes arbeidsutvalg og samarbeidsutvalget – et forum der foreldres representanter i barnehagen og barnehagens ledelse møtes. I tillegg har barnehager gjerne mer uformelle sammenkomster der foreldre inviteres, og mange barnehager arrangerer dugnader der det forventes at foreldre skal bidra til vedlikehold og opprusting av barnehagen.

Vi skal i det følgende se hvordan to spenningsforhold gjør seg gjeldende i foreldresamarbeidet: På den ene siden har vi det kulturelle mangfoldet i foreldregruppen og hvordan dette skal fortolkes, forstås og tas hensyn til – vi skal kalle dette *kulturutfordringen*. På den andre siden har vi hva slags tjeneste en barnehageplass er, er det en velferdstjeneste som foreldre i en viss forstand er «eiere» av og skal ha innflytelse på, eller er det å betrakte som en tjeneste/vare i et marked, der misnøye med en utgave av tjenesten løses ved å velge en alternativ tjeneste? Vi skal kalle dette *tjenesteutfordringen*.

Men først: Spørreundersøkelsen til barnehagestyrere i Oslobarnehagene viser at det i barnehager på tvers av bydelsgrenser er vanlig å ha to foreldremøter i året, og at foreldre i noen grad trekkes med i planleggingen av disse. I tillegg tilbys det to foreldresamtaler mellom enkeltforeldre og pedagogisk leder der temaet er det enkelte barnet. Sosiale treff foreldre imellom i regi av barnehage og foreldreutvalg er noe mer utbredt i kjernebydelene enn i de øvrige. Mens nesten ni av ti styrere i kjernetidsbydelene svarer at det holdes slike sosiale treff, gjelder dette sju av ti styrere i de øvrige bydelene. Enkelte styrere i kjernetidsbydelene svarer også at foreldre inviteres til aktiviteter som tar sikte på språkopplæring, men dette er likevel en liten andel – mellom 15 og 20 prosent. Dette er et funn som bygger opp under det vi så i kapittel 3, nemlig at bydelene prioriterte foreldrekurs i sin innsats overfor barnehageforeldre, og at språkkurs er mer sjeldne. Vi så i kapittel 3 at det har skjedd en dreining i kjernetidsbydelers foreldrearbeid over tid – fra språkkurs og foreldrekurs til foreldrekurs alene. Vi vet imidlertid lite om hva slags foreldretilbud barnehager i kjernetidsbydeler drev ved oppstarten av dette forsøket i 2006, og kan derfor ikke svare på hvordan barnehagenes arbeid har utviklet seg over tid. Når vi i intervjuene spør barnehagestyrere om foreldresamarbeid, handler samtalene om engasjement og om mangel på engasjement. På det grunnlaget er det også mulig

å se spor av hva som skaper og ikke skaper samarbeid foreldre og barnehage imellom, og vi identifiserer altså to spenninger i foreldrearbeidet vi har valgt å kalle kulturutfordringen og tjenesteutfordringen.

Styrere om kulturutfordringen

Enkelte styrere er langt fra fornøyde med foreldreengasjementet: Det kommer noen foreldre på foreldremøter, men langt fra mange nok, og ofte ikke «de foreldrene vi gjerne vil at skal komme». Det vil si de foreldrene som etter styreres mening særlig trenger informasjon og innspill. Det kommer få forslag og innspill fra foreldre om ting de ønsker å endre på, og det kommer få på dugnad. Engasjementet er ikke stort. Andre styrere beskriver helt motsatte erfaringer: De forteller om foreldremøter som er godt besøkt, «veldig bra oppmøte», om foreldre som er interessert og kommer med forslag, og om dugnader som går unna med liv og lyst. Disse ulike erfaringene kan illustreres ved måten to styrere beskriver dugnader i sin barnehage.

Styrer, GK-bydel: Sånn dugnad og sånt har jeg bare kuttet ut, for jeg fant ut at å møtes sju stykker her en gang i året for å gjøre noe, da betaler jeg heller noen andre for å gjøre det. For dugnaden var ikke for at jeg skulle spare penger, det var for at det skulle være en sosial greie for foreldrene, men de ... de møter ikke opp.

Styrer, GK-bydel: Dugnad? Ja, det var det i går [ler]. Ja da, det er ikke så mange oppgaver, men vi kostet og raket litt og «tjooh». De var så ivrige at vinduene på den siden tror jeg ble vasket tre ganger [ler]. Jeg kjører ikke noe sånn der kontroll på hvem som har vært på dugnad, og hvem som ikke har. Her kommer du på dugnad hvis du kan, du kan ta det i forbindelse med henting for eksempel, før barnehagen stenger ...

I enkelte barnehager og i enkelte sammenhenger beskrives foreldre som engasjert, i andre barnehager og sammenhenger som langt mindre engasjert og deltakende. Generelt betraktet kan vi altså si at foreldredeltakelsen, kanskje ikke så overraskende, varierer. Styreres forklaringer på dette er at foreldre er for travle, og at den enkelte forelder er svært engasjert i eget barn og dets barnehagehverdag, som vi også så i kapittel 7.3 om informasjonsflyt, men at foreldre ikke er så engasjert i barnehagevirksomheten som sådan. De bryr seg rett og slett ikke så mye om hvordan barnehagen kan gjøres bedre for barnefelleskapet. Slik er det bare, det er den individualiserte «tidsånden» som gjør seg gjeldende, mener enkelte styrere. En slik noe smalsporet interesse for eget barn kan også komme til uttrykk på arenaer og i sammenhenger hvor det er meningen at foreldre skal engasjere seg i barnehagen.

Styrer, sentrum sørøst: Så lenge jeg har vært styrer [...], så har jeg prøvd å oppdra dem [foreldre] også til å tenke vekk fra sin egen navlelo, altså, og litt høyere enn det. For vi hadde noen foreldremøter som var opptatt av [at] «Mitt barn kan ikke spise yoghurt». Og du ser jo at [i] hvert fall alle pappaene holder på å dette bakover, ikke sant, og «Faen, at jeg ikke blir hjemme», og da blir det noen mammaer som må hive seg på. Og jeg er jo mer, akkurat sånne situasjoner, så er jeg egentlig mer mann enn dame, så blir jeg sånn «Ja, hm, nå skal du høre. Kan ikke du sende meg en e-post så skal vi ordne opp i det» [ler].

Denne styrerens tilnærming er at når foreldre ikke kommer på foreldremøter, behøver det ikke bare handle om mangel på engasjement, det kan også handle om rammer, tema og opplegg for foreldremøter, samt om hvordan foreldrene agerer på møtene. Dette er en tilnærming flere styrere deler. De organiserer foreldremøtene slik at flere ikke bare får lyst til å møte opp, men også til å ta ordet og si noe som angår barnehagefellesskapet. I en barnehage har de for eksempel utviklet et verdspill der foreldre deles i grupper for å diskutere, dette er blant annet brukt for å trekke foreldre med i årsplanleggingen. Erfaringer er da at foreldre som ikke sier noe «i den store gruppen», tar steget og sier hva de mener og tenker i «den lille gruppen». Erfaringen blant en del styrere er altså, som vi også så det i kapittel 7.3, at når det legges til rette og rammebetingelser endres, fører det til større engasjement fra foreldre. Dette er betraktninger om foreldresamarbeid som gjøres gjeldende om foreldre generelt. Men så er det også noen betraktninger som angår foreldre med minoritetsbakgrunn spesielt. De beskrives gjennomgående som ekstra krevende å engasjere.

Styrer, GK-bydel: Det er interesse, men det er spredt det også. Og der vil jeg nok hevde at det er de norske, etnisk norske, som virker mest interessert. Om det handler om erfaring i forhold til at du har lov til å bry deg eller ... det skal jeg ikke synse meg inn i, men det er et skille der.

Dette er en erfaring flere styrere har. Enkelte foreldre tar på seg verv og engasjerer seg år etter år, «en fast gjeng», men dette er med noen unntak ikke de som har minoritetsbakgrunn. Hvordan forstås dette skillet av styrere? Det tematiseres på den ene siden som et spørsmål om språk. Enkelte foreldre er, som vi har sett kapittel 7.3 om informasjonsflyt, svært dårlige i norsk. De forstår lite. Andre forstår så lenge det er en en-til-en-samtale, men har problemer med møter der flere snakker, og der det går raskt.

Styrer, GK-bydel: I fjor hadde vi en ekstern foreleser. Men ... da blir det litt språk-vanskeligere, når en som er veldig engasjert, prater for fort norsk, så sitter det da norsk-pakistanere som har bodd her i tre år, og som ikke skjønner noen ting. Så det er vanskelig. Utfordringen er å finne tema som alle kan komme på, som alle kan være med på, delta og forstå.

Der alle kan «delta og forstå», sier denne styreren. For språk er ikke den eneste forklaringen styrere har når de snakker om engasjementsskillet mellom foreldre med minoritets- og majoritetsbakgrunn. En annen faktor som trekkes fram blant en del styrere, er at foreldre med minoritetsbakgrunn har andre måter å tenke på. Enkelte styrere reflekterer over om det er slik at «de» – foreldre som har en annen bakgrunn enn norsk – tenker annerledes på måter som bidrar til å skape et skille mellom foreldre med minoritets- og majoritetsbakgrunn. Som eksempler på slike andre måter å tenke på nevner styrerne andre syn på barneoppdragelse, barnehage og på foreldres medvirkning i barnehagen.

Styrer, GK-bydel: Vi har mange foreldre som ikke kan så godt norsk, de har annen språklig og kulturell bakgrunn, de har et annet syn på barnehage enn det kanskje norske har, for eksempel i forhold til det med autoriteter. [...] det er de som kaller meg rektor og lærer. De sier [til barna] «si ha det til rektor». Jeg sier ikke at det er negativt, men jeg har lyst til at det skal være lavterskel for å si ifra.

Dersom det er slik at man har et «annet syn» på barnehage enn det styrere i norske barnehager jobber etter, og at dette synet innebærer at styrer oppleves som en autoritet, som en «rektor», ja, så kan det bidra til å redusere engasjementet og medvirkningen fra foreldres side, resonnerer denne styreren. En slik tilnærming kan kalles kultursensitiv, det vil si at man i relasjoner med andre – som har en annen bakgrunn enn man selv har – viser forståelse for deres verdier og tilnærminger. Dette kan være en forutsetning for at en god relasjon kan opprettholdes og kommunikasjon finne sted. Samtidig løper man med en ensidig kulturbetinget fortolkning av andres tanker og resonnementer risikoen for å forstå andre basert på et for snevert fortolkningskjema. For i relasjoner dreier det seg i tillegg til det kulturspesielle også om det allmennmenneskelige – det universelle – og om det individuelle – det unike (Qureshi 2010, s. 209). Den enkelte forelders ståsted kan være et resultat av det kulturspesifikke, men det kan også være resultat av det allmennmenneskelig og av individuelle. Dette er forhold det kan være nødvendig å inkludere i forståelsen og fortolkningen av den andre. I motsatt fall kan det være en risiko for at kulturelle forklaringer ikke bare bli generaliserende, men at de også blir selvforsterkende: Forventningen til foreldre med minoritetsbakgrunn kan, på et slikt grunnlag, være at de ikke engasjerer seg og ikke deltar – for eksempel fordi de oppfatter barnehagestyrer som en autoritet. Men manglende deltakelse behøver ikke skyldes kulturelt betinget respekt for autoriteter, det kan også skyldes manglende erfaring med hvordan foreldremedvirkningssystemet i norske barnehager virker. Det vil si en kulturforskjell som ikke er basert på forskjellige verdier og holdninger, men på forskjeller i kunnskap: Enkelte foreldre vet hvordan et system for foreldremedvirkning fungerer eller skal fungere, andre vet det ikke. En slik mangel på erfaring hos foreldre stiller store krav til styrers rolle i dialogene. La oss se hvordan en styrer forteller om dette: Utgangspunktet er da en dialog mellom styrer og en del foreldre om uteområdets

beskaffenheter. Den aktuelle barnehagen har et uteområde som er kupert med rikelig mulighet til å klatre, turne, løpe og skli. Enkelte foreldre – og da særlig foreldre med minoritetsbakgrunn – er engstelige for dette, mens styrer er opptatt av at unger som mestrer terrenget, må få prøve seg og ikke bør overbeskyttes.

Intervjuer: Er det forståelse for det vil du si?

Styrer: [lang pause] Det er jeg faktisk litt usikker på.

Intervjuer: Ja, du er det?

Styrer: Ja, jeg må innrømme det. Jeg vet ikke, altså ... hvis du virkelig mener noe, så kjemper du for det. Ja. Men ... i dialogen så på en måte gir de litt opp også.

Intervjuer: Med de godtar det, liksom?

Styrer: Ja, de gjør det.

Intervjuer: Liker det ikke, men godtar det.

Styrer: Ja, jeg tror nok det stemmer. Altså, vi har jo kulturer hvor en rift i ansiktet ... det skal ikke skje. Men det skjer jo. Vi gjør jo hva vi kan for å unngå det, i forhold til sånn fysisk utagering blant ungene. Men, altså, går de over ende, snubler de i en rot, og det kan skje ... så sånn er det. Og sånn er vår barnehage, og sånn ser den ut. Er du ikke fornøyd med den utelekeplassen, er den for skummel ..., ja, så må du søke deg over til en annen barnehage. Jeg har egentlig ikke noe annet å tilby.

Styrer konstaterer at mange foreldre med minoritetsbakgrunn er bekymret for uteområdet, og at de tar dette opp. Samtidig opplever styrer ikke at de *kjemper* for «sin sak», mer at de resignerer i møte med styrers argumentasjon. Dette kan opplagt skyldes respekt for styrerautoriteten, slik andre styrere er inne på. Men det kan også skyldes måten styrer møter foreldres argumenter på, nemlig ved å understreke at den utelekeplassen barnehagen har, er den som finnes. Den må foreldre avfinne seg med, hvis ikke må de finne seg en annen barnehage. Her etableres en absolutt grense for foreldres innflytelse. Denne styreren er ikke den eneste som etablerer slike absolutte grenser for foreldreinnflytelse, noe som bringer oss over i den andre spenningen i foreldresamarbeidet: hvordan velferdstjenesten barnehage forstås.

Styrere om tjenesteutfordringen

Slike grenser for innflytelse etableres også i andre styreres resonnementer om engasjement og innflytelser fra foreldres side.

Styrer, GK-bydel: Noen premisser gjelder ... Vi er en pedagogisk institusjon som har valgt å legge oss etter en linje, og det står vi for. Og det synes jeg også det er viktig

å ha, at det er en slik barnehage vi er, og det har du liksom takket ja til når du har takket ja til plass hos oss. Vi ønsker medvirkning altså, det er ikke det, men det er liksom den balansen der.

Styrer, GK-bydel: Vi har begynt å si «vi kan tilby dette her», og er ikke det bra nok, så må man nesten velge en annen barnehage

Styrer GK-bydel: Alle foreldre er jo mest opptatt av at ungen sin har det trygt og godt. Så vikarer er jo et tilbakevendende tema som alltid vil tas opp, og som man dessverre ikke kan gjøre så mye med, for det er budsjettavhengig.

Grensene for innflytelse som trekkes i disse situasjonene, settes henholdsvis ved det pedagogiske opplegget i barnehagen, ved måten barnehagen driver sitt informasjonsarbeid på, og ved vikarbudsjetten. Ja, foreldre må gjerne ta opp alt dette, men det er liten grunn til å tro at foreldre som tar opp slike saker, blir møtt på måter som innbyr til dialog med sikte på endringer. Å som foreldre bli møtt med slike absolutte grenser for innflytelse kan opplagt bidra til å legge en demper på foreldres engasjement, uavhengig av hvilken bakgrunn foreldrene har. Likevel kan slike absolutte grenser være ekstra begrensende for foreldreengasjement når foreldre mangler kunnskap om hvordan foreldremedvirkning i barnehagen er ment å skulle virke.

Rammebetingelser for foreldreengasjement behøver altså ikke bare handle om hvordan møter organiseres, om kulturelt betingede verdiforskjeller eller kunnskapsforskjeller, det kan også handle om barnehageledelsens vilje og evne til å møte foreldre i det de tar opp. Tilnærmingen enkelte av de siterte styrerne har, er at den som er misfornøyd med tilbudet, har mulighet til å bytte barnehage. Dersom man ikke er fornøyd med tilbudet, bør et annet velges. I en slik tilnærming blir barnehageplass ikke et velferdsgode den som bruker det, i en viss forstand er eier av og derfor må kunne påvirke, en barnehageplass blir i stedet en hvilken som helst vare eller tjeneste: Er man ikke fornøyd – kan den byttes i en annen. En slik vare- og tjenestetilnærming finnes også i en annen styrers tilnærming til foreldreengasjement og medvirkning.

Styrer, GK-bydel: Men så er det sånn, den balansegangen, skal man forvente at de skal delta mye? Skjønner du? Altså, de må ikke kjenne presset heller, de har betalt for tjenesten, de skal få lov til å komme og gå som de vil.

I denne styrerens tilnærming er engasjement, medvirkning eller at foreldre deltar i barnehagens virksomhet, ikke noe man kan forvente for mye av, gitt at de har betalt for tjenesten. Igjen er dette en tilnærming til brukeres forhold til velferd som var det en hvilke som helst tjeneste man har betalt for. Dette er en tilnærming som synes å ha bakgrunn i at foreldre – gitt de siste årenes vekst i antall barnehager og barnehageplasser – nå har flere barnehagealternativer å velge i. Denne valgfriheten er som vi har sett i kapittel 7.1, en betinget «sannhet» sett fra foreldres ståsted. Deres erfaring er snarere

at de sitter relativt godt fast i den barnehagen de har valgt i første omgang, og at det ikke er så lett å bytte.

I det følgende skal vi se hvordan foreldre ser på foreldresamarbeid og muligheten til påvirkning – på tjenesteutfordringen – og på hvordan de forholder seg til mangfoldet og det vi har kalt kulturutfordringen.

Foreldre om kulturutfordringen

Foreldre konstaterer også, slik styrere gjør, at foreldre skiller seg fra hverandre i engasjement og i tilbøyelighet til å delta i barnehagen. Flere foreldre konstaterer at det er en viss tendens til at foreldre med minoritetsbakgrunn engasjerer seg i mindre grad enn foreldre med majoritetsbakgrunn. Ja, det er alltid foreldre som stiller opp, men det er alltid de samme foreldrene, og de som er vanskeligst å få med, er en del av dem som har minoritetsbakgrunn. De beskrives som gjennomgående mer tilbaketrukne. Samtidig er det flere av de intervjuede foreldrene som selv har minoritetsbakgrunn, som er mye med. Enkelte forstår tilbaketrekkenheten til andre foreldre med minoritetsbakgrunn som usikkerhet, skapt av manglende norske språkferdigheter. Dette er en usikkerhet de opplever å bli møtt med også i den sosiale omgangen i barnehagen.

Mor, minoritetsbakgrunn: Jeg mener at når barnet ditt har gått i samme avdeling med det andre barnet i tre år, og foreldrene ikke sier hei til deg en gang, de bare ser og nikker, så må det jo være noe språklig der, tenker jeg. Det er ikke vanskelig å snakke med meg, mener nå jeg da ... [ler].

Intervjuer: Du tenker at det handler om språk?

Mor, minoritetsbakgrunn: Ja, for de er kanskje ikke sikre, ikke sant, og tenk om det kommer noen spørsmål som jeg ikke kan svare på, tenker jeg. For når jeg personlig blir usikker, så blir det sånn ... ok ... ikke si noen ting, for hvis du får det spørsmålet, så kan du ikke svare på det. Så da er det like greit å være stille.

Denne moren fortolker foreldre med minoritetsbakgrunn som ikke engasjerer seg i særlig grad, heller ikke i de daglige relasjonene barnehageforeldre imellom, som usikre på grunn av manglende norskferdigheter. Hun bruker egne erfaringer til å forstå denne måten å opptre på. Når hun blir usikker – fordi hun ikke vet beskjed – trekker hun seg tilbake. Slik får hun også sagt, basert på egne erfaringer, at usikkerhet og tilbakeholdenhet ikke bare handler om språk, men at det også handler om kunnskap om hva som foregår, og den konteksten man befinner seg i. Man tar ikke ordet på et møte hvor man er usikker på møteform og dagsorden.

Andre foreldre knytter tilbaketrekkenhet og det å for eksempel ikke møte opp på foreldremøter til foreldres ressurser.

Mor, minoritetsbakgrunn: Enkelte er tilbaketrukkne, enkelte er ... uten å be om det egentlig, og enkelte er sånn at du må på en måte mase på dem, dere må komme på foreldremøte! Og da kommer de kanskje. Og enkelte er sånn velutdannede mennesker. Det er litt av hvert.

I denne morens fortolkning blir tilbaketrukket og velutdannet et motsetningspar. Den som er velutdannet, er også mer aktiv. Dette er en observasjon som kan ha sammenheng med at utdanning gir erfaring med møtevirksomhet og dermed økt trygghet. Trygghet på møter krever trening med møter. En trening noen mangler. Erfaringen er da også – både blant styrere og foreldre – at oppslutningen ofte er både større og bredere om ulike sosiale arrangementer i barnehagen, arrangementer som omfatter mat, underholdning og mer uformelt samvær. Dette kan ha sammenheng med at slike uformelle måter å møtes på innbyr til større trygghet enn et formelt møte der mange ikke kjenner kodene for hvordan de bør opptre.

En tredje foreldretilnærming til manglende engasjement blant foreldre med minoritetsbakgrunn er at dette skyldes disse foreldrenes verdier. I sitatet under er dette eksemplifisert henholdsvis ved det religiøse og mangel på iver etter å delta på dugnad.

Mor, minoritetsbakgrunn: Noen vil på en måte ikke inkluderes i det norske samfunnet veldig mye [...], nei, vi er en annen kultur, de vil på en måte ikke inkluderes i stor grad, det er derfor de ikke deltar i aktiviteter eller foreldremøte. Det er det jeg har inntrykk av, kanskje jeg tar feil, vet ikke, men det kan være sånn. For vi har noen ganger hatt problemer med oppmøte på luciafeiring, hvor folk forbinder det med kristendom. Men barnehagen sier at det er mer lysfest enn Lucia på en måte, og da kommer noen, og noen kommer ikke. Men det er ikke mange, kanskje tre eller fire.

Mor, majoritetsbakgrunn: Og det er også dugnader, og der har jeg sort samvittighet, for min mann er ikke fra Norge, og han skjønner ikke dugnad, og han har ingen dårlig samvittighet for det. Så han synes det er greit, og det er skikkelig vanskelig å gjennomføre og få han til å gå på det [...]. En gang fikk jeg broren min til å gjøre det [ler].

Foreldre forstår det flere beskriver som tilbakeholdenhet fra foreldre med minoritetsbakgrunn, som å være knyttet til manglende norskferdigheter og til religion/kultur, men også til manglende erfaringer og kunnskap. Er man usikker, velger man å holde seg i bakgrunnen. Det kanskje mest interessante i foreldresammenheng er imidlertid hvordan disse ulike fortolkningene av hverandre og av hverandres motiver som foreldre påvirker kommunikasjon, nettverk og samarbeid foreldre imellom. Kort oppsummert er det en tendens til at mangfoldet skaper usikkerhet. Foreldre med majoritetsbakgrunn er gjennomgående sikre på samarbeidsarenaene i barnehagen, de kjenner konseptene foreldremøte, dugnad, foreldreprerentant, foreldreutvalg og luciafeiring. De er også

gjennomgående flinke til å lese hverandre. Foreldre med minoritetsbakgrunn har ikke på samme måte disse privilegiene.

Foreldre med minoritetsbakgrunn er likevel en svært mangfoldig gruppe, mens enkelte er del av storfamilier som har bodd i Norge siden 1970-tallet, er andre relativt nyankomne flyktninger fra helt andre deler av verden. Mens enkelte snakker norsk like godt som en med fire norske besteforeldre, er det andre som strever med både å forstå og bli forstått. Og mens enkelte har erfaring med kulturelt mangfold, er andre usikre i møte med dette. En mor med bosnisk bakgrunn oppgir for eksempel at den største overgangen da hun kom til Norge, var mennesker med mørk hudfarge, det hadde hun ikke sett i sitt hjemland.

I dette mangfoldet av minoriteter og en majoritet som også oppleves nokså mangfoldig, skal så foreldre orientere seg. Det kan bidra til usikkerhet – både blant foreldre med minoritets- og majoritetsbakgrunn. Flere bruker eksemplet bursdag. Foreldre med majoritetsbakgrunn har opplevd at barn med minoritetsbakgrunn ikke kommer i barnebursdager til tross for at de er behørig invitert. Hvorfor kommer de ikke?

Mor, majoritetsbakgrunn: En av hans [sønnens] beste venner har pakistansk bakgrunn. Det som er synd, er at han ikke kommer på bursdager, og da har jeg ikke klart å forstå hvorfor han ikke kommer, for nå sist ble han invitert i bursdag og sa ikke fra. Og det var litt overraskende for mammaen hans har stoppet meg og sagt at han liker så godt å leke med min sønn, han har savnet [sønnen] når han har ferie, så hun har villet uttrykke til meg at det var en viktig relasjon. Det er veldig hyggelig, og det har jeg sagt tilbake.

Antakelsen blant foreldre med majoritetsbakgrunn som har invitert til bursdag, men opplever at barn med minoritetsbakgrunn ikke kommer, og kanskje heller ikke sier ifra at de ikke kommer, er at disse barna ikke får lov. Men hvorfor ikke? spør foreldre med majoritetsbakgrunn. Vil ikke foreldre med minoritetsbakgrunn at barna skal ha majoritetsvenner? Majoritetsforeldre funderer og er oppriktig usikre. Bursdags-eksempelet illustrerer usikkerhet i kommunikasjon og samhandling, og dette er en usikkerhet som også preger samarbeidet foreldre imellom om alt som angår barnehagen. Dette stiller store krav til barnehagen om å tilrettelegge, informere og skape forståelse og tillit på tvers av foreldres bakgrunn. Og dette behøver ikke å være så komplisert å få til. En mor med majoritetsbakgrunn etterlyser for eksempel at foreldre bør få telefonlister som viser hvilke foreldre som tilhører hvilke barn. Dersom hun har en slik telefonliste, kan hun ringe foreldre som ikke forholder seg til skriftlige bursdagsinvitasjoner. En annen mor snakker om et foreldremøte i året hvor barnehagen legger til rette for deltakelse ved at assistenter jobber på kveldstid og tar vare på barna de timene møtet varer. Slik kan alle delta, eller de har i alle fall – slik denne moren beskriver det – ingen unnskyldning for å la være. Telefonlister og barnepass på kveldstid mens foreldremøtet

pågår, er praktisk tilrettelegging. Men foreldre snakker også om at hvordan de blir møtt i barnehagen, er viktig for engasjementet. Det bringer oss over i tjenesteutfordringen.

Foreldre om tjenesteutfordringen

Foreldre har blandede og delte erfaringer med om de blir hørt når de tar opp ting de vil ha endret i barnehagen. Men enkelte forteller om gjerder som aldri blir fikset, til tross for at foreldre flere ganger har bedt om det fordi de frykter at barn skal stikke av, og om yoghurtservering som blir borte uten noen videre forklaring, er det andre som forteller om saker som er tatt opp og fikset fort og greit. En mor med minoritetsbakgrunn forteller at hun, på foreldremøte, har vært med på å stemme over om barnehagen skal servere kake ved bursdager eller ei. Det ble nei. Dette er en beslutning hun har et eierforhold til; hun har bidratt til at det ble slik.

Mor, minoritetsbakgrunn: Foreldremøter er viktig for meg. [...] Fordi vi snakker og diskuterer sånn barn, for eksempel noen barn slår de andre barna, og noen barn gråter og [...] Ja, alle får masse informasjon fra barnehagen, så foreldremøte er veldig bra. Og bursdager, ikke lage med sjokolade eller noen kaker eller noe sånt. Vi har blitt enige i siste foreldremøte.

Hvordan erfarer og forstår foreldre det når de ikke når fram? Enkelte resignerer, andre forsøker å begripe hvorfor det er slik. En mor mener det går et skille mellom det barnehagen kan bestemme internt, og det hun beskriver som «offentlige saker», det vil si saker der bydelen eller kommunen må på banen. Dersom det siste er tilfelle, er det ikke sikkert foreldreengasjementet fører fram, for å påvirke «offentlige saker» kan ta tid. Hvis det for eksempel er slik at kommunen eier tomte barnehagen står på, og det jevnlig er oversvømmelser på området slik at all sanden forsvinner ut av sandkassene, vel, så er det ikke nødvendigvis fort gjort å få ordnet dette. Det kan ta år. I saker kommunen har ansvaret for, forteller flere foreldre i både kommunale og private barnehager at ting tar tid – at de på sett og vis har nådd en slags grense for innflytelse. Dette er imidlertid en grense de ikke aksepterer, de fortsetter å engasjere seg i de gjeldende sakene – for på ett eller annet tidspunkt vil de nå fram, mener foreldre som har møtt slike «grenser».

Dessuten er det mye som kan ordnes inne i barnehagen. Mange foreldre snakker for eksempel med stort engasjement om sosiale tilstelninger de har bidratt til å arrangere og til å videreutvikle. En far beskriver bakgrunnen for sitt engasjement slik:

Far, majoritetsbakgrunn: Når jeg ser hvor stor glede mine barn har av å gå her [i barnehagen], og jeg føler at jeg kan bidra med noe, så er det en smal sak å si ja.

I denne farens og i flere foreldres tilnærming til barnehagen er det lite spor av at de betrakter barnehageplassen som en ekstern tjeneste de kjøper – en tjeneste som er å sammenligne med en hvilken som helst utbyttbar vare. Barnehagetilbudet og kvaliteten

i barnehagen er viktig i foreldres liv. Valget de har gjort av barnehage, er, slik det tidligere er formulert, et valg for livet – noe nær eksistensielt. De gir noen de i utgangspunktet ikke kjenner, ansvaret for sitt barn. Engasjement og deltakelse i barnehagens virksomhet blir en måte å holde litt oppsyn med dette på og om mulig bidra til at tilbudet blir enda bedre.

Foreldresamarbeid – oppsummert

Styrere melder om vekslende erfaringer med foreldresamarbeid. Mens enkelte foreldre er svært ivrige, er andre nesten aldri med. Dette er en allmenn betraktning. Samtidig påpekes det at de som ofte er mest krevende å få med, er foreldre som har minoritetsbakgrunn. Dette er det en tendens til å forstå som en *kulturutfordring*, og da som en verdisert kulturutfordring. En slik tilnærming kan – dersom den blir for generalisert og enerådende – virke selvforsterkende. Og den kan bidra til å ta vekk oppmerksomheten om at foreldresamarbeid ikke bare står og faller på foreldre, men også på barnehagen. Dette gjelder hvordan det legges til rette for trygghet på møtearenaene i barnehagene, men også hvordan styrere møter foreldre som tar opp saker som ikke uten videre er lette å ordne. Vi finner en tendens til en *tjenesteutfordring* ved at misfornøyde foreldre henvises til at det «bare» er å bytte barnehage dersom de ikke er fornøyde. En slik oppfordring viser fram en tilnærming til barnehagetilbudet som en tjeneste underlagt kjøp og salg, ikke som en velferdstjeneste med brukere som har rett til medvirkning og medinnflytelse. Kulturutfordringen gjør seg gjeldende også blant foreldre. Mangfold kan være krevende for kommunikasjon og samarbeid foreldre imellom i en barnehage, vi har vist hvordan det kan bidra til usikkerhet. Denne usikkerheten kan være skapt av at man som foreldre ikke kjenner møteformater og arenaer, men også av at man ikke uten videre forstår andre foreldre og deres beveggrunner. Slik usikkerhet kan motvirkes, men da må dette sees og bøtes på av barnehagen og barnehagepersonalet. Foreldresamarbeid gjør seg ganske enkelt ikke selv, det må aktivt arbeides fram fra barnehagens side. Dette gjelder både samarbeid mellom barnehage og foreldre, og det gjelder å legge til rette for kontakt og samarbeid foreldre imellom.

7.5 Gratis kjernetid sett fra foreldreståsted

Vi har i kapittel 6 sett at styrere er opptatt av hvilke årskull som omfattes av gratis kjernetid, og at de – dersom noe skal endres i denne ordningen – er tilhengere av at også yngre barn enn fire- og femåringer bør omfattes. Årsaken er enkel: Å starte i barnehage som fire- eller femåring er i de fleste tilfellene for sent dersom målet er at barnet skal klare seg uten ekstra norskoppfølging når de starter på skolen. Barna må

komme før. Hva er så foreldres tilnærming til gratis kjernetid? Hva vet de om tiltaket, og hvordan vurderer de det?

Redusert pris for noen, språkløft for alle

Intervjuede foreldre vet gjennomgående svært lite om gratis kjernetid. Flere vet at det dreier seg om redusert oppholdsbetaling i barnehage, noe de selv har opplevd fordi de har hatt fire- eller femåringer i barnehage i kjernetidsbydeler i det aktuelle tidsrommet. Men det er også mange, både blant minoritets- og majoritetsspråklige, som ikke har vært klar over at gratis kjernetid gjelder for dem, og som derfor «plutselig» har opplevd at oppholdsbetalingen ble redusert, uten at de kunne begripe hvorfor. Her er en mor med minoritetsbakgrunn som på direkte spørsmål om hva gratis kjernetid er, svarer at hun ikke vet. Og da intervjuer forklarer hva det er, oppklarer dette noe som inntil da har vært ukjent for henne.

Mor, minoritetsbakgrunn: Jeg har bare fått 1100 denne måneden, det er bra. Jeg ringte til Oslo kommune og spurte: Er denne måneden gratis? Nei, sa hun til meg, du kan bare betale 1100, det er blitt billigere.

Og her er en til:

Mor, minoritetsbakgrunn: Helt ærlig, nå har jeg begynt å betale mindre av en eller annen merkelig grunn. Jeg fikk ikke med meg hvorfor. Men det er jo veldig bra [latter].

Disse mødrene har begge fått brev fra bydelen eller kommunen om redusert pris. Det bekrefter de, men som den ene sier: «Jeg fikk ikke helt med meg hva som sto i det, for det var så mye.» Gratis kjernetid i form av redusert foreldrebetaling har ikke vært tema i barnehagene disse to har barna sine i, i alle fall ikke som de har registrert. Foreldre som disse, som opplever det å bli krevd for mindre oppholdsbetaling i barnehagen som en hyggelig overraskelse, oppfatter ikke reduksjonen som et incitament til å bruke barnehage. Det ville de gjort uansett. Men de synes det er en fin ting. Lavere pris er ingen imot. Andre foreldre understreker at hvor mye et barnehagetilbud koster, kan ha stor betydning for hvorvidt det benyttes. Dette gjøres gjerne med henvisning til andre foreldre som de kjenner. En mor forteller om en familie som kommer til å ta sine barn ut av barnehagen fordi de ikke lenger får gratis kjernetid. Den aktuelle familien bor i Gamle Oslo, som slik det framgår i kapittel 2, innførte inntektsbegrensning på kjernetiden høsten 2014. Den aktuelle familien tjener mer enn inntektstaket og får derfor ikke gratis kjernetid lenger. Derfor er det blitt for dyrt, og familien vil ta barna ut av barnehagen. Eksemplet illustrerer at inntektstaket kan virke vilkårlig, noe det også er for denne moren:

Mor, minoritetsbakgrunn: Jeg tenkte at jeg snart ikke blir del av den gruppa [som har så lav inntekt at de får gratis kjernetid] for nå begynner jeg å jobbe [...] som telefonselger, og da har man selvfølgelig minst 10–12 000 hver måned, men så var det provisjon, så jo mer jeg selger, jo mer provisjon er det. Og det kan plutselig bli mer enn 30 000 samlet per måned. For mannen min tjener bra nok ... Jeg var student før, men nå da jeg begynner å jobbe så ... jeg vet ikke hvor lenge vi kommer til å være inkludert i det her, kanskje bare et par måneder.

Denne moren opplever at hun, når hun går fra å være student til bli telefonselger, kommer til å miste gratis kjernetid, i alle fall hvis hun er en god selger. Inntektstaket tåler ikke to inntekter i familien, til tross for at verken hun eller mannen har veldig lukrative jobber. Problemet er likevel ikke så stort, mener hun, tjener man 300 000 kroner i Oslo – som har inntektsgraderte barnehagesatser – betaler man likevel ikke så mye for en barnehageplass. Gratis kjernetid betyr i hennes tilfelle rundt 300 kroner spart i måneden. Det er fint, men innebærer ikke den helt store forskjellen for familieøkonomien. Telefonselgeren som vil miste gratis kjernetid hvis hun selger for mye, illustrerer poenget vi i kapittel 2 så at Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10) var opp-tatt av i sin argumentasjon mot inntektsprøving av gratis kjernetid. De mente at en slik inntektsprøving ville gi marginale skattesatser, og at disse i sin tur kunne påvirke kvinners yrkesaktivitet negativt. I familier hvor far jobber og mor er hjemme eller i skole, kan det at hun starter i jobb, bidra til at familien ikke lenger kvalifiserer for en inntektsgradert kjernetid.

Foreldre er, på direkte spørsmål, delt i sin holdning til inntektsprøvd kjernetid. Enkelte foreldre mener det er bortkastede penger at de – som greier seg godt økonomisk, i alle fall sammenlignet med en del andre familier – skal nyte godt av gratis timer i barnehage. Enkelte foreldre med majoritetsbakgrunn tar også opp at de ikke opplever gratis kjernetid som et tiltak som er ment «for oss», siden målet – slik de har forstått dette – er å få flere barn med innvandrerbakgrunn i barnehage. Andre foreldre mener av prinsipp at velferdsgoder som kjernetid bør være universelle, for «sånn er det jo for eksempel med barnetrygden», som en mor sier. Meningene om hvem som bør nyte godt av redusert oppholdsbetaling / et gratis korttidstilbud, er med andre ord svært delte.

Men så er jo ikke gratis kjernetid bare redusert pris. Noen foreldre vet, og er mest opptatt av, at gratis kjernetid ikke kun er et tiltak som skal bety redusert oppholdsbetaling, det skal også gi et bedre språktilbud i barnehagen. Og mens meningene er svært delte i prisspørsmålet, er det unisont når det gjelder språktilbudet: Samtlige ser gjerne at det settes inn mer ressurser for å styre språktilbudet. Få har imidlertid sett forandringer og satsinger i sin barnehage som de forbinder med gratis kjernetid-tiltaket.

Mor, majoritetsbakgrunn: De kunne gjøre litt mer ut av det. Det kunne være litt mer sånn, når de først skal ha det fokuset, på gratis kjernetid, så tenker jeg, Ok, legg

opp det litt mer ... For da skal det tross alt være språkopplæring eller at det blir litt mer fokus på språkopplæring.

Gratis kjernetid fra foreldreståsted – oppsummert

Flere av de intervjuede foreldrene vet altså svært lite om gratis kjernetid. De registrerer det som redusert oppholdsbetaling, og redusert pris er det flere som mener at bør beholdes familier som har dårlig økonomi. For pris betyr noe, i alle fall hvis man har lite. Andre mener dette tiltaket, på lik linje med barnetrygd og andre velferdsgoder, bør gjelde universelt for alle, mens atter andre (bosatt i Gamle Oslo) problematiserer inntektsprøvingen av tiltaket og eksemplifiserer det med at inntektsgrensen kan virke vilkårlig og negativt. Gratis kjernetid forstått kun som et spørsmål om redusert oppholdsbetaling er omdiskutert blant foreldre, det er et gode ikke alle mener at de bør eller skal ha rett til å ta del i. Men så er det også foreldre som vet at gratis kjernetid skal være noe mer – det skal bidra til et språklig løft. Det er et språklig løft samtlige foreldre kan tenke seg å være del av, men som foreløpig ikke har registrert at er igangsatt.

7.6 Foreldres valg og vurderinger – oppsummert

Når spørsmålet er om barnehage er et riktig valg, er barnehageforeldres argumentasjon helt i tråd med barnehagestyreres. Det er et riktig valg fordi det bidrar til språklig og sosial utvikling for barna. Men når spørsmålet er hva som er riktig alder for barnehagestart, skiller foreldres argumentasjon seg fra barnehagestyrere som mener barn bør starte så tidlig som mulig – ved ett eller to år. For der styreres tilnærming til når barn bør starte i barnehage, er knyttet til en ferdighetsargumentasjon, behov for språk og sosial kompetanse, vektlegger majoritets- og minoritetsforeldre de minste barnas trygghet. Mødre er opptatt av at de minste barna ikke bør ha en stresset hverdag der de stadig må forholde seg til nye voksne og barn, og av at de som mødre har behov for tid med barnet mens det er lite. Tiden går så fort, snart er barna store. Trygghetsargumenter og ferdighetsargumenter trekker i hver sin retning – ferdighet mot barnehagen, trygghet mot hjemmet og familien. Ferdighetsargumenter tillegges økende vekt med barnets økende alder, men det varierer hva foreldre mener er *rett* alder for barnehagestart, noen mener halvannet år, noen to år, noen tre år og enkelte fire år. Det er en tydelig tendens i foreldreintervjuene til at ett år vurderes som for tidlig, denne tendensen gjør seg også gjeldende blant foreldre som selv har valgt barnehagestart ved ett år. Mødre som har valgt slik, argumenterer både økonomisk og normativt. Familien trenger på den ene siden to inntekter, samtidig som flere uttrykker tilslutning til normen om at kvinner

bør være yrkesaktive, også når barna er små. Dette er en norm som tillegges mer vekt i intervjuene med mødre med majoritetsbakgrunn enn med mødre med minoritetsbakgrunn. Om denne forskjellen i normative vurderinger gjør seg gjeldende utover vårt utvalg, utgjør den en mulig forklaring på hvorfor det er ulike preferanser for når barna bør starte i barnehage, betinget av om barnet har minoritets- eller majoritetsbakgrunn, slik vi har sett det i kapittel 5.

Foreldre har et aktivt forhold til hva slags barnehage de velger for sitt barn. Kriteriet er kvalitet. Men kvaliteten er gjerne vanskelig å bedømme før man har prøvd ut tilbudet, derfor vektlegger foreldre andres erfaringer. Og hvilke andre man lytter til, er avhengig av hvem man selv er. Mens en mor med somalisk bakgrunn lytter til mødre i sitt somaliske nettverk, lytter en mor på Vålerenga til høyt utdannede foreldre i sitt nabolag. Nettverksrekruttering kan være en årsak til at barn med lik bakgrunn har en tendens til å bli konsentrert i de samme barnehagene.

Gratis kjernetid skal bidra til kontakt, mer informasjon og samarbeid mellom foreldre og barnehage. Men det å drive foreldresamarbeid i barnehager med en mangfoldig sammensatt foreldregruppe er krevende, både for ledelsen i barnehagene og for foreldrene. Det synliggjøres til dels store kommunikasjonsutfordringer skapt av vekslende og manglende norskerferdigheter hos foreldre, men også i noen grad hos barnehageansatte. Utfordringene er størst der andelen med minoritetsbakgrunn er høyest – i kjernetidsbydelene. Samtidig er det altså et integreringspolitisk mål å styrke foreldrekontakt og samarbeid her. Barnehagestyrere løser språkutfordringer gjennom intensivt og omfattende arbeid med informasjon i flere kanaler. Foreldre vil gjerne ha informasjon og setter pris på det som kommer. Men informasjonen er konsentrert om referater og praktiske beskjeder. Få foreldre har god kjennskap til hvordan barnehagen driver språkarbeid på måter som gjør dem som foreldre i stand til å følge opp og videreføre dette hjemme.

I foreldresamarbeidet finner vi tendenser til det vi har kalt en kulturutfordring og en tjenesteutfordring. Kulturutfordringen er knyttet til at styrere forstår foreldre med minoritetsbakgrunn og deres mangel på engasjement og deltakelse mer som uttrykk for foreldres verdivurderinger enn som mangel på kunnskap og usikkerhet. Tjenesteutfordringen handler om at barnehageplass, av enkelte styrere, forstås som en tjeneste man kan bytte ut mot et alternativ dersom man ikke er fornøyd – som om man var i et marked – og ikke som en velferdstjeneste man skal kunne påvirke og medvirke til. Markedstilnæringer etablerer absolutte grenser for foreldreinnflytelse. Dette er grenser foreldre erfarer, men ikke nødvendigvis aksepterer. Kulturutfordringen er nærværende også blant foreldrene, den gjør seg gjeldende som usikkerhet foreldre imellom om andre foreldres tankegang og motiver. Dette er en usikkerhet som både kan legge en demper på samarbeidet foreldre imellom og svekke enkelte foreldres engasjement for barnehagen. Dette er samtidig en usikkerhet barnehagen kan motvirke gjennom tilrettelegging og organisering.

8 Gratis kjernetid. Oppsummeringer og anbefalinger

Dette er sluttrapporteringen i en omfattende evaluering av tilbudet om gratis kjernetid for fire- og femåringer i bydelene Alna, Stovner, Grorud, Bjerke og Søndre Nordstrand. Evalueringen er basert på detaljerte data om barnehagebruken fra Oslo kommune samt på resultater fra nasjonale kartleggingsprøver i norsk og regning levert av Ut-danningsetaten i Oslo. Disse dataene er videre koblet med informasjon om barna og deres foreldre fra SSBs populasjonsregistre. I tillegg har vi gjennomført en survey i Oslos barnehager og samlet inn et bredt kvalitativt materiale gjennom intervjuer med barnehagestyrere og foreldre med og uten innvandrerbakgrunn.

Sluttrapporten tar for seg målsettingene for gratis kjernetid, hvordan disse er implementert og forvaltet av bydeler og barnehagestyrere, hvordan foreldre vurderer barnehage tilbudet, og hvordan effekten har vært på barns barnehagedeltakelse og foreldres tilknytning til arbeidsmarkedet, samt hvordan det går med barna på kartleggingsprøver på første og andre trinn.

Vi har også sett at det finnes en systematisk variasjon i hvilke barn som går i hvilke barnehager: Barn av foreldre med lik sosioøkonomisk og språklig bakgrunn hoper seg opp i de samme barnehagene. Slike forskjeller finnes både mellom bydeler og innad i bydeler. Barnehager varierer også med hensyn til ansattgruppens kjennetegn og barnehagens tilgang til kvalifisert personale. Slike forskjeller gjør at barnehager arbeider med språkstimulering under ulike betingelser. I dette avsluttende kapitlet oppsummerer vi perspektiver og funn som er redegjort for i det enkelte kapittel, før vi trekker opp noen alternative retninger for veien videre for gratis kjernetid.

8.1 Hva fant vi?

Gratis kjernetid – mål, forsøk og evalueringer

Hensikten med gratis kjernetid har fra de første forsøkene startet opp i 1998, vært å bidra til integrering gjennom å forberede førskolebarn språklig og sosialt til skolestart. Dette skulle oppnås ved å øke deltakelsen i barnehage gjennom noen gratis timer hver dag og et aktivt lokalt rekrutteringsarbeid overfor familier som i utgangspunktet ikke

hadde valgt barnehage for sine barn. Det er også satset på språktiltak i barnehagen og andre språktilbud for førskolebarn samt styrket innsats overfor foreldre med innvandrerbakgrunn.

Til tross for at gratis kjernetid var rettet inn mot å styrke det skoleforberedende arbeidet overfor minoritetsspråklige, har forsøkene fram til høsten 2014 omfattet alle familier innenfor de utvalgte bydelene. Dette må forstås med bakgrunn i at gratis kjernetid, helt fra de første forsøkene i 1998, har vært en del av områdesatsinger med mål om å forbedre levekårene innenfor bydeler med levekårsutfordringer. På den måten har gratis kjernetid ikke vært et universelt tiltak, men snarere et tiltak rettet inn mot å utjevne levekår bydeler imellom. Andre virkemidler er satt inn for å redusere pris på måter som utjevner forskjeller på familie- og individnivå, for eksempel makspris, søskenmoderasjon og anledning til å gi svært rimelige tilbud til familier med liten betalingssevne. Fra høsten 2014 gjennomføres det også forsøk med inntektsgradering av gratis kjernetid, noe som bidrar til å omdefinere ordningens mål fra å være sosialt utjevnende på bydelsnivå til å skulle fungere sosialt utjevnende på familie- og individnivå.

Flere utvalg har utredet og diskutert utvidelser av ordningen med gratis kjernetid. Det er både foreslått å utvide tiltaket til å omfatte flere årskull (tre til fem år), å gjøre tiltaket landsomfattende, å gjøre kjernetid i barnehage obligatorisk for femåringer og å sette aktivitetskrav til foreldre som betingelse for å få gratis kjernetid. Forslagene er framsatt av utvalg med ulike mandater – og begrunnelsen for å utvide ordningen har vært sosial utjevning, integrering og å styrke norske barns grunnutdanning. Forslagene om å utvide tiltaket har i liten grad blitt fulgt opp av politiske myndigheter. Fra august 2014 gjøres det imidlertid forsøk både med inntektsgradert tilgang til gratis kjernetid og med å knytte aktivitetsplikt til tiltaket.

Tidligere evalueringer som er gjort av forsøkene, har vært av tre typer: kartlegginger av hvordan det arbeides i kommuner, bydeler og i noen grad på barnehagenivå, brukerundersøkelser blant foreldre samt effektstudier. Kartlegginger viser at tiltaket har gitt økt lokal oppmerksomhet og anledning til å drive aktivt rekrutteringsarbeid overfor familier som ikke selv søker om barnehageplass, til å styrke språkarbeidet i barnehagene og til å gi foreldre språk- og foreldrekurs. Brukerstudier viser at minoritetsspråklige familier i økende grad søker barnehageplass og ser dette som en mulighet til å styrke barna i norsk før skolestart. At det gis tilbud om noen timer gratis i barnehage, framheves som viktig fordi det senker terskelen inn. Effektstudier som har fulgt et utvalg barn fra barnehage over i skolen, viser at antall år i barnehage påvirker skoleresultatene. Og kvantitative effektstudier viser at jenter med innvandrerbakgrunn i bydeler med gratis kjernetid bedrer sine karakterer sammenlignet med jenter med tilsvarende bakgrunn i bydeler uten gratis kjernetid og sammenlignet med jenter uten innvandrerbakgrunn i kjernetidsbydelene. Man finner ikke tilsvarende effekt blant gutter med innvandrerbakgrunn, noe som knyttes til at andre barnehagestudier har vist at gutter synes å ha mindre målbart utbytte av å gå i barnehage enn det jenter har.

Bydelenes arbeid med rekruttering, korttidstilbud og foreldre

Målsettingen om å rekruttere flere til barnehage søkes oppnådd gjennom prisreduksjon og gjennom ulike tiltak satt inn på bydelsnivå. I tillegg blir bydelene tilført midler for å styrke barnehagenes språktilbud, støtte barnehagene i deres foreldrearbeid og styrke foreldre i foreldrerollen.

Bydelene driver et målrettet arbeid for å kartlegge hvem disse barna er, og for å øke foreldrenes kunnskap om barnehagetilbudet. Rekrutteringsarbeidet er preget av stor systematikk, bydelene kombinerer systematisk gjennomgang av folkeregister mot inntakslister i barnehager, nettverksbaserte strategier og bruk av åpen barnehage. Helsestasjonene spiller en nøkkelrolle i rekrutteringsarbeidet, de driver rutinemessige språkkartlegginger av fireåringer, informerer om og oppfordrer til bruk av bydelens barnehagetilbud. Den samlede innsatsen i bydelene viser at rekruttering til barnehage ikke skjer gjennom redusert pris alene. Når gratis kjernetid bidrar til at flere minoritetsspråklige bruker barnehage, er det også som følge av et systematisk og aktivt oppsøkende rekrutteringsarbeid på bydelsnivå. Bydelene hjelper også foreldre over en rekke praktiske hinder ved å bistå med informasjon om barnehagetilbudet og ved å tilby hjelp i søkeprosessen.

Alle tiltaksbydelene har et korttidstilbud som del av kjernetidstiltaket. Dette er organisert i egne korttidsbarnehager eller -avdelinger. I 2014 finnes det fortsatt korttidstilbud i bydelene, men dette er gjennom de siste årene redusert som følge av et minkende behov. Korttidsbarnehager fungerer som et lavterskeltilbud for familier som ikke har behov for eller ønsker et heldagstilbud. Korttidsbarnehager gir også mulighet til å satse intensivt på språkarbeid i norsk overfor en brukergruppe der behovet for dette er stort.

Bydelene hadde tidligere språkkurs for minoritetsspråklige foreldre og en rekke tiltak rettet mot mødre spesielt som del av gratis kjernetid-tilbudet. Språkkurs i bydelene har mellom 2009 og 2014 blitt mindre knyttet til gratis kjernetid, en årsak kan være at introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere tilbyr et omfattende kursopplegg i norsk og samfunnsfag. I 2014 er foreldreveiledningskurs bydelenes primære tilbud overfor foreldre. Bydelenes foreldrearbeid tydeliggjør at gratis kjernetid gjennom hele tiltaksperioden også har vært brukt som inngang til å drive integreringsarbeid overfor foreldre med innvandrerbakgrunn.

Bruk av barnehage i Oslo

I kapittel 4 ser vi på barnehagebruken blant barn bosatt i Oslo, og det framkommer store forskjeller i bruk av barnehage for ulike sosioøkonomiske grupper samt store forskjeller, som kan gjenspeile kvalitetsforskjeller, mellom barnehagene.

I gjennomsnitt finner vi at jo flere år et barn i Oslo har gått i barnehage i Oslo før skolestart, jo lavere er tilbøyeligheten til at barnet scorer bekymringsfullt dårlig

på kartleggingsprøver i Oslo-skolen på første trinn. Blant barn som har gått mellom fire og seks år i barnehage før skolestart, er det under 15 prosent som scorer bekymringsfullt på kartleggingsprøven i lesing. Blant barna som bare har gått fra null til to år i barnehage før skolestart, er det nesten 40 prosent som scorer bekymringsfullt på kartleggingsprøven.

Det er store forskjeller i bruken av barnehage (både om man går i barnehage, og hvor lenge man går i barnehage) for ulike sosioøkonomiske grupper. Eksempelvis har barn med innvandrerbakgrunn og barn av mødre med svak tilknytning til arbeidsmarkedet gått nesten et helt år kortere i barnehage (tre år) før skolestart enn snittet for alle barn (fire år).

Det er også store forskjeller mellom barnehagene i Oslo når vi ser på kjennetegn ved barna. Barn med lignende sosioøkonomisk bakgrunn hopper seg opp i de samme barnehagene. Eksempelvis er andelen av barna med innvandrerbakgrunn i de 10 prosentene av Oslos barnehager med flest barn med innvandrerbakgrunn, om lag 80 prosent, mens i de 10 prosentene av barnehagene med lavest andel barn med innvandrerbakgrunn, går det ingen barn med slik bakgrunn. Disse forskjellene skyldes i all hovedsak ikke forskjeller mellom bydeler, men forskjeller mellom barnehager innenfor bydelene. Kommunale barnehager har gjennomgående flere barn med sårbar sosioøkonomisk bakgrunn, eksempelvis hadde kommunale barnehager i snitt 33 prosent barn fra innvandrerfamilier, mens snittet i de private barnehagene var 14 prosent. Konsentrasjonen av barn med lik bakgrunn i de samme barnehagene ser i hovedsak ut til å gjenspeile hvilke barnehager foreldrene søker sine barn inn i.

Til sist finner vi store forskjeller mellom barnehagene i Oslo når vi ser på kjennetegn ved de ansatte. Eksempelvis er andelen av de ansatte med innvandrerbakgrunn 8 prosent i barnehagen på den laveste desilen og 59 prosent i barnehagen på den øverste. Tilsvarende tall for andelen menn er 0 og 29 prosent. Det er også en positive samvariasjon mellom presumptivt fordelaktige kjennetegn ved barnehagen barna har gått i, og andelen av barna som scorer tilfredsstillende på kartleggingsprøven i lesing på første trinn.

Naturligvis kan ingen av disse funnene gis en kausal tolkning, da det er godt mulig at det er helt andre forhold enn barnehagen (biologi, hjemmemiljø, skolekvalitet, etc.) som er årsaken til barnas score på første trinn.

Effektanalyse

Vi sammenligner barnehagebruken til barn med innvandrerbakgrunn før og etter at barnet har rett på gratistid i barnehagen (ved alder fire år), med bruken til barn med innvandrerbakgrunn i bydeler uten tilbud rundt samme alder. Analysene våre viser at gratis kjernetid har ført til at en høyere andel fire- og femåringer med innvandrerbakgrunn går i barnehage i bydeler med tilbud enn det som ellers ville ha vært tilfelle.

Forskjellen i bruken for barn uten innvandrerbakgrunn er svært liten i bydeler med og uten gratis kjernetid. Estimaten tyder på at tiltaket har medført en økning i barnehagebruken blant fire- og femåringer med innvandrerbakgrunn på om lag 15 prosent.

Selv om tiltaket lyktes i å rekruttere flere barn til barnehagen, ser det ikke ut til at foreldre blir påvirket til å jobbe mer eller ta mer utdanning. Vi har imidlertid ikke hatt mulighet til å se på om foreldre i større grad deltar i kvalifiseringstiltak eller språkkurs.

Når vi ser på senere prestasjoner på kartleggingsprøver i lesing og regning på første og andre trinn for barn med innvandrerbakgrunn, finner vi at barn som bor i bydeler med tilbud om gratis kjernetid, gjør det bedre enn barna som bor i andre bydeler. Dette funnet holder seg stabilt når vi kontrollerer for observerbare bakgrunnskjennetegn. Vi finner ingen slik forskjell for barn uten innvandrerbakgrunn.

Språklig klar til skolestart? Barnehagestyrere målforståelse og arbeid med språk

I hvilken grad minoritetsspråklige barn behersker norsk ved skolestart, påvirkes av om de går i barnehage, og av hvor lenge de går i barnehage. Men også hva slags språkstimulering de får i barnehagen, kan forventes å ha betydning.

Styrere i kjernetidsbarnehager har ulike tilnærminger til målet om norsk før skolestart. Enkelte styrere opererer med resultatmål for språklæring og har konkrete målbare ambisjoner som antall ord barn bør kunne før de begynner på skolen. Andre styrere legger en mer prosessorientert tilnærming til grunn og holder enkeltbarns språklige progresjon opp som mål for vellykket språkstimulering. Denne forskjellen i tilnærminger er dels knyttet til at barnehagene driver språkarbeid under ulike forutsetninger, skapt av forskjeller både i barnehagenes brukergrupper og barnehagens ressurser. En del minoritetsspråklige barn begynner i barnehagen så sent som ett eller to år før de begynner på skolen. Dette gjør at mange styrere opplever det som urealistisk å nå målet om å lære alle så godt norsk at de kan følge ordinær undervisning i skolen.

Barnehager disponerer ulike mengder ressurser. Barnehagers tilgang til nok og kvalifiserte ansatte varierer, noe som blant annet påvirker muligheten til å sette inn vikar ved sykdom. Her ser vi en forskjell mellom kommunale og private barnehager. Resultatet fra surveyundersøkelsen til styrere i Oslo-barnehagene underbygger her det kvalitative intervjumaterialet: Mens nærmere en tredjedel av styrere i private barnehager svarer at de alltid er i stand til å skaffe vikarer ved korttidsfravær, svarer nesten ingen styrere i kommunale barnehager det samme.

Språkstimuleringsarbeidet i barnehager i kjernetidsbydeler er noe mer konsentrert om oppøving av skoleforberedende ferdigheter som lesing, skriving og matematisk kompetanse, sammenlignet med i barnehager i andre områder av Oslo. Når vi ser våre resultater i lys av tidligere undersøkelser, synliggjøres også en økende oppmerksomhet om dette i tiltaksbydeler over tid. Samtidig finner vi at prosessorientert arbeid med

språk gjennom utvikling av språklige ferdigheter i arbeidet med sosiale ferdigheter er det som tillegges mest vekt blant styrere på tvers av bydelsskinner.

Det er en nær unison oppfatning blant styrere at svake norskspråklige ferdigheter ved skolestart skyldes at barn begynner i barnehagen for sent. Dette synliggjøres også ved at en betydelig andel styrere mener gratis kjernetid bør utvides til også å omfatte to- og treåringer.

Foreldres valg og vurderinger

Beslutningen om å bruke eller ikke bruke barnehage fattes i den enkelte familie på bakgrunn av deres kunnskap, behov og vurderinger av hva som er best for sitt barn. Dette er vurderinger innvevd i ønsker om at barnet skal utvikle språklige og sosiale ferdigheter, men også i normer for hva som er å betrakte som en god oppvekst, og i diskusjoner om likestilling og likestilt foreldreskap. Tiltaket gratis kjernetid søker å påvirke familiers beslutninger om barnehage eller ikke barnehage gjennom prisreduksjon og et aktivt informasjons- og rekrutteringsarbeid overfor dem som i utgangspunktet ikke har valgt barnehage for sitt barn.

Foreldre med og uten minoritetsbakgrunn i vårt intervjumateriale resonnerer svært likt rundt valg av barnehage. Foreldre er samstemt i at å sende barn i barnehage er bra med hensyn til barnets språklige og sosiale utvikling. Argumenter om språklige og sosiale ferdigheter støter imidlertid mot argumenter om barns trygghet, og da særlig de minste barnas trygghet. Der språklige og sosiale ferdigheter trekker i retning av barnehage, trekker hensynet til de minste barnas trygghet i retning av omsorg hjemme. Her finner vi også stort samsvar i refleksjoner gjort av både minoritets- og majoritetsforeldre. Større variasjon finner vi i vurderinger av når barna bør begynne i barnehage. Mens det blant enkelte mødre med majoritetsbakgrunn vises til en norm om at mødre bør starte i jobb når foreldrepermisjonen utløper og barnet er blitt ett år, er dette ikke en norm mødre med minoritetsbakgrunn viser til i samme grad. Nærværet av en slik norm om yrkesdeltakelse kan bidra til at familier med majoritetsbakgrunn velger barnehagestart fra ett og to år i noe større grad enn familier med minoritetsbakgrunn.

Alle foreldre har et aktivt forhold til hva slags barnehage de ønsker for sitt barn. Kriteriet er kvalitet. Men kvalitet er vanskelig å bedømme før man har prøvd ut tilbudet. Følgelig er det nærliggende å lytte til andre foreldres erfaringer. Og hvilke andre man lytter til, er avhengig av hvilke nettverk man inngår i. Mens en mor med somalisk bakgrunn lytter til mødre i sitt somaliske nettverk, lytter en mor på Vålerenga til høyt utdannede foreldre i sitt nabolag. Nettverksrekruttering kan bidra til at barn med lignende bakgrunn blir konsentrert i de samme barnehagene.

Gratis kjernetid skal bidra til kontakt, mer informasjon og samarbeid mellom foreldre og barnehage. Å drive foreldresamarbeid i barnehager med en mangfoldig sammensatt foreldregruppe er krevende både for ledelsen i barnehagene og for

foreldrene. Det synliggjøres til dels store kommunikasjonsutfordringer skapt av vekslende og manglende norskerferdigheter hos foreldre, men også i noen grad hos barnehageansatte. Utfordringene er størst der andelen med minoritetsbakgrunn er høyest – i kjernetidsbydelene.

I foreldresamarbeidet i kjernetidsbydeler finner vi tendenser til det vi begrepsfester som en kulturutfordring og en tjenesteutfordring. Kulturutfordringen er knyttet til at styrere forstår foreldre med minoritetsbakgrunn og deres mangel på engasjement og deltakelse mer som uttrykk for foreldres verdivurderinger. Dermed framstår det å få til mer deltakelse og engasjement som vanskeligere enn i tilfeller der manglende deltakelse knyttes til mangel på kunnskap og usikkerhet. Tjenesteutfordringen refererer til at enkelte barnehagestyrere uttrykker at foreldre har mulighet til å bytte barnehageplass dersom de ikke er fornøyde med tilbudet de får. I slike tilfeller forstås barnehageplass som en tjeneste i et marked, ikke som en del av en velferdsstat foreldre i en viss forstand er eiere av og har rett til å påvirke. Slike markedstilnæringer etablerer absolutte grenser for foreldreinnflytelse.

8.2 Veien videre

Hvor går veien videre? Vi ser at gratis kjernetid har lyktes i å rekruttere barn med innvandrerbakgrunn til barnehagen, noe som var en klar målsetting med tiltaket. Selv om vi ikke kan si hvorvidt den økte rekrutteringen i hovedsak skyldes gratistilbudet eller det aktive rekrutteringsarbeidet i bydelene, kan det være ønskelig å opprettholde tilbudet dersom man fremdeles har mål om å rekruttere barn med innvandrerbakgrunn inn i barnehagen. Nå er det imidlertid bare barn i noen bydeler i Oslo som nyter godt av tiltaket, og man bør derfor vurdere å utvide tiltaket slik at det kommer flere barn med innvandrerbakgrunn til gode.

Gratis kjernetid har vært et middel for å nå målet om at alle barn skal beherske norsk før skolestart. Våre intervjuer med bydelsadministrasjoner, foreldre og barnehagestyrere understreker at barnehagen er et sted hvor barn får utviklet språk og sosiale ferdigheter de trenger når de skal starte på skolen. De kvantitative analysene våre underbygger dette: Bydeler med gratis kjernetid har en høyere andel fire- og femåringer i barnehagen, og disse barna gjør det bedre på kartleggingsprøvene i lesing og regning på første og andre trinn. Imidlertid hevder barnehagestyrere at det er et problem at en del barn begynner i barnehagen for sent – det vil si som fire- og femåringer. Det som er mulig å få til på ett eller to år for å få barn som ikke kan noe særlig norsk til å beherske språket, er som «førstehjelp» å betrakte. Dette kan tale for at tilbudet om gratis kjernetid burde utvides til å omfatte flere aldersgrupper, ikke kun fire- og femåringer. Våre intervjuer tyder på at barn med innvandrerbakgrunn starter sent i barnehagen fordi foreldre gjør

en avveining mellom hensyn til trygghet og hensyn til språklige og sosiale ferdigheter. Trygghet trekker mot omsorg i familien, språklige og sosiale ferdigheter mot barnehagen. Foreldre vet at barnehage er lurt av hensyn til språk og sosiale ferdigheter, men ikke ved ettårsalderen – da vinner hensynet til trygghet, nærhet og lite stress i familien. Kanskje vinner ikke ferdighetshensynet ved toårsalderen heller, men kanskje fra barnet er tre år. Å informere og motivere foreldre til å velge barnehage i alle fall fra barnet er tre år, kan være en vei å gå for å få flere til å starte i barnehage tidligere. Dersom man skal lykkes, er det imidlertid viktig å møte foreldrenes behov for å vektlegge trygghet for de minste barna. I dette arbeidet kan helsestasjonene fortsette å spille en viktig rolle.

Våre intervjuer og de kvantitative analysene tyder på at antall år i barnehage ikke er det eneste suksesskriteriet for å sikre at barna lærer norsk. Hopningen av barn med innvandrerbakgrunn i Oslos barnehager, noe vi også finner innad i bydelene, kan framstå som uheldig med hensyn til språkarbeidet i barnehagen. Det er trolig flere årsaker til denne hopningen. Én kan være at barn med innvandrerbakgrunn er konsentrert i enkelte områder i bydelen og søker seg til barnehager nært hjemmet. En annen årsak kan være at foreldre ønsker en barnehage av god kvalitet og lytter til anbefalinger de får i sine nettverk. Ulike nettverk gir ulike anbefalinger om hva som er barnehager av god kvalitet. En tredje kan være at enkelte barnehager kun rekrutterer store barn (fra tre til seks år) fra «egne rekker», de har like mange plasser for små og store barn og fyller plassene for store barn ved interne opprykk. Dermed er det ikke plass i disse barnehagene for barn som starter når de er fire eller fem år, og dette fører til en hopning av barn med innvandrerbakgrunn i barnehager som har flere plasser for store barn enn for små, og som derfor tar inn nye fire- og femåringer. Dette er årsaker til hopning som burde kunne adresseres uten vesentlig økte midler. Noen av tiltaksbydelene driver et systematisk arbeid rettet mot foreldre når det gjelder hjelp til utfylling og sending av elektronisk søknad om opptak i barnehage. Man kan tenke seg at kursing av bydelens veiledere i hvilke av barnehagene som har en lavere andel barn med innvandrerbakgrunn (basert, for eksempel, på fjorårets statistikk), kan føre til at flere barn med innvandrerbakgrunn søker seg til barnehager med en høy andel barn uten innvandrerbakgrunn og dermed et bedre språkmiljø for å lære seg norsk. Et annet virkemiddel kan være en mer systematisk styring av plasser til små og større barn i barnehagene fra kommunens eller bydelenes side. Slik kan man redusere problemet med hopning ved at flere barnehager har ledige plasser hver høst til andre enn dem som har gått der siden de var ett år.

Det har over flere år vært en rekke råd og utvalg som har tatt til orde for å gjøre barnehagen universell og gratis, særlig for de eldre barna (se blant annet NOU 2009: 10; NOU 2010: 7; NOU 2010: 8). Våre analyser peker mot at et gratis tilbud, med offensivt rekrutteringsarbeid fra bydelenes side, lykkes med å rekruttere flere barn inn i barnehagen, og at barn med innvandrerbakgrunn i bydeler med tilbud gjør det bedre på kartleggingsprøver tidlig i skoleløpet. Som vi har diskutert i avsnitt 5.13 i denne rapporten, kan man tenke seg en universell ordning der fulltidsbarnehage er gratis for

alle. For de eldste barna, der en stor andel allerede går i barnehage, vil en gratis ordning koste opp mot 2 milliarder kroner per årskull.

En annen måte å organisere tilbudet på vil være å tilby alle gratis kjernetid i barnehage, men kreve en høyere oppholdsbetaling for tiden utover gratistilbudet tilsvarende maksprisen i dag (og eventuelt med den samme inntektsgraderingen som kommunene opererer med når det gjelder maksprisen). En klar fordel med denne ordningen er at alle kan få et gratis tilbud uten at det vil koste det offentlige mer enn det gjør i dag, rent bortsett fra subsidien som går med til en barnehageplass dersom flere starter i barnehagen. Med et aktivt lokalt rekrutteringsarbeid vil dette kunne rekruttere flere barn inn i barnehage. Det vil heller ikke kreve mye mer byråkrati enn det som allerede er på plass. Det kan dessuten oppfattes som «rettferdig» i den forstand at alle familier får den samme subsidien, mens de som har behov for lengre oppholdstid, betaler for dette. En mulig ulempe med denne organiseringen er imidlertid at de siste fire timene i barnehagen nå koster relativt sett mye mer enn de første fire timene. Dette kan ha uønskede konsekvenser for arbeidstilbudet til foreldrene, der eksempelvis mødre med lav inntekt vil kunne velge å jobbe mindre fordi inntektsgevinsten ved lengre arbeidstid blir spist opp av den høye oppholdsprisen for de siste fire timene i barnehage. De langsiktige effektene av en slik reduksjon i sysselsettingen for familieinntekten og foreldrenes integrering kan være alvorlige.

Dersom man ikke prioriterer et universelt tilbud, kan man tenke seg en ordning der gratis kjernetid kun tilbys alle barn med innvandrerbakgrunn. For Oslo ville dette medføre at rammen på 200 millioner (over fire år, så altså den samme utgiften som tidligere) trolig ville være tilstrekkelig til å dekke utgiftene. Det kan imidlertid være vanskelig – for eksempel politisk, juridisk eller etisk – å tilkjenne noen barn tilbud om gratis barnehageplass på bakgrunn av deres (eller deres foreldres) landbakgrunn. Det er likevel slik at barnets språklige ferdigheter, som ofte er knyttet til landbakgrunn, utløser offentlig finansierte tiltak i ulike sammenhenger. Kommunene får i dag tilskudd per barn med minoritetsspråklig bakgrunn i barnehage, midler som skal brukes til språkstimulerings tiltak for barnet. Det er ikke umulig å tenke seg at denne informasjonen kan brukes til å fritta foreldre for oppholdsbetaling.

Til slutt, det er ikke slik at all barnehage nødvendigvis er god barnehage. Kvaliteten på barnehagetilbudet kan variere med en rekke ulike faktorer. Mulighet til å skape gode språkmiljøer i barnehage kan avhenge av forhold som intern organisering og pedagogisk opplegg, men også tilstrekkelige personalressurser – da både forstått som nok ansatte med nødvendig kompetanse og styrers anledning til umiddelbart å sette inn vikarer ved sykdom. Uavhengig av hvilken løsning man faller ned på, gir våre kvalitative analyser støtte til at innholdet i barnehagene er viktig for å gi den mangfoldige brukergruppen et best mulig språklig utgangspunkt.

Referanser

- Andreassen, K., Dzamarija, M. T. mfl. (2013). Stort mangfold i lille Norge. *Samfunns-speilet* 2013(5).
- Aune, M. E. (2006). *Satsinger på nærmiljø i bydel Grünerløkka under handlingsprogram Oslo indre øst 1997–2005*. En intern evalueringsrapport.
- Baker, M., Gruber, J. & Milligan, K. (2008). Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being. *Journal of Political Economy*, 116(4), 709–745.
- Barnehageloven (2006). *Lov om barnehager*. Hentet fra: <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>
- Bleakly, H. & Chin, A. (2008). What Holds Back the Second Generation? The Intergenerational Transmission of Language Human Capital Among Immigrants. *Journal of Human Resources*, 43(2), 267–298.
- Blom, S. (2012). Etnisk segregasjon i Oslo over to tiår. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 15(4), 275–291.
- Bogen, H. & Drange, N. (2012). *Gratis kjernetid: Dokumentasjon av utvalget og tilbudet til barna året før skolestart*. Fafo-notat 2012:19. Oslo: Fafo.
- Bogen, H. & Reegård, K. (2009). *Gratis kjernetid i barnehage. Kartlegging av et forsøk i fem bydeler i Oslo*. Fafo-rapport 2009:31. Oslo: Fafo.
- Bråten, B. & Elgvin, O. (2014). *Mangfoldskommunen Drammen. Likeverdige tjenester til en mangfoldig befolkning*. Fafo-rapport 2014:32. Oslo: Fafo.
- Bråten, B. & Sandbæk M. L. (2014). *Å være seg sitt ansvar bevisst. Språktilbud til 3–5-åringene med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage*. Fafo-rapport 2014:23. Oslo: Fafo.
- Bystyremelding nr. 1/2013. *Byrådets strategi for sosial mobilitet gjennom barnehage og skole*. Oslo kommune. Byrådet.
- Cascio, E. (2009). Do investments in universal early education pay off? Long-term effects of introducing kindergartens into public schools. *NBER Working Paper* 14951.

- Dahl, G. & Lockner, L. (2012). The Impact of Family Income on Child Achievement: Evidence from Changes in the Earned Income Tax Credit. *American Economic Review*, 102(5), 1927–1956.
- Dahl, G., Løken, K. V., Mogstad, M. & Salvanes, K. V. (2013). What is the Case for Paid Maternity Leave? *NBER Working Paper* 19595.
- Danielsen, H. (2013). *Da det personlige ble politisk. Den nye kvinne- og mannsbevegelsen på 1970-tallet*. Oslo. Spartacus forlag.
- Danielsen, K. (2013). *Fortellinger om fortiden*. Norsk antropologisk tidsskrift, 24.
- Danielsen, K. & Øia, T. (2006). *Tiltak rettet mot barn og ungdom. Evaluering av handlingsprogram Oslo indre øst*. NOVA-rapport 2006:17 .
- Djuve, A. B. & Pettersen, H. C. (1998). *Må de være ute om vinteren? Oppfatninger om barnehager i fem etniske grupper i Oslo*. Fafo-rapport 262. Oslo: Fafo.
- Drange, N. (2013). *Evaluering av forsøk med gratis kjernetid i barnehage. Foreløpige analyser av sammenhengen mellom gratis kjernetid og skoler resultatene på 1. trinn*. SSB-rapport 56/2013.
- Drange N. & Telle, K. (2011). *Gratis kjernetid i barnehage: Effekt på skolekarakterene til barn fra innvandrerfamilier*. Utdanning 2011. Statistisk sentralbyrå.
- Drange, N. & Telle, K. (2010). The effect of preschool on the school performance of children from immigrant families. Results from an introduction of free preschool in two districts in Oslo. Discussion Papers No. 631, September 2010, Statistics Norway, Research Department.
- Gautun, H. (2007). *Hjemmebarna. En evaluering av språkstimulerende tiltak til 4–5-åringene som ikke går i barnehage*. Fafo-notat 2007:07. Oslo: Fafo.
- Grønvold, M. (2013). *Gratis barnehage i fem bydeler i Oslo. Effekt på senere skoleprestasjoner for barn med innvandrerbakgrunn*. Masteroppgave høst 2013, Universitetet i Oslo.
- Hagen, A., Mikalsen, M.-L., Schelling, A. B., Speitz, H. & Streitlien, Å. (2012). *Sluttevaluering av Språkløftet og Utviklingsprosjektet i skoler med mer enn 25 % minoritetsspråklige elever*. Rapport 03/2012. Telemarksforskning-Notodden.
- Hagen, K., Djuve, A. B. & Vogt, P. (1994). *Oslo – den delte byen?* Fafo-rapport 161. Oslo: Fafo.
- Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen (2008-2009)*. Arbeids- og sosialdepartementet.

- Havnes, T. & Mogstad, M. (2011). No Child Left Behind: Universal Child Care and Long-Run Outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3, 97–129.
- Kane, P. (2008). Sure Start Local Programmes in England. *Lancet* 2008, 372, 1610–1612.
- Kavli, H. C. (2012). Verdier på vandring. Arbeidsdeling i innvandrede familier I A-L. Ellingsæter & K. Widerberg (red.), *Velferdsstatens familier. Nye sosiologiske perspektiver*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kitterød, R. H. & Bringedal, K. H. (2012). *De fleste små barn går i barnehage. Samfunnspeilet 1/2012. Statistisk sentralbyrå.*
- Kunnskapsdepartementet (2011). *Vurdering av verktøy som brukes til å kartlegge barns språk i norske barnehager*. Rapport fra ekspertutvalg nedsatt av Kunnskapsdepartementet 2010/2011
- Kunnskapsdepartementet (2007). *Tilskudd til tiltak for å bedre språkførståelsen blant minoritetspråklige barn i førskolealder.*
- Meld. St. 24 (2012-2013). *Framtidens Barnehage*. Kunnskapsdepartementet .
- Meld. St. 6 (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*
- Mogstad, M. & Rege, M. (2009). Tidlig læring og sosial mobilitet: Norske barns muligheter til å lykkes som voksne. Vedlegg 2 i NOU 2009:10 (*Fordelingsutvalget*).
- Nergård, T. B. (2006). *Hva skjer med innvandrerfamiliers bruk av barnehage når et gratis tilbud går over til å koste penger?* NOVA-rapport nr. 12/06.
- Nergård, T. B. (2003a). *To års gratis barnehagetilbud for familier med innvandrerbakgrunn – fører det til økt integrering? Evaluering av et forsøk.* NOVA-rapport 2003:6.
- Nergård, T. B. (2003b). *Ett års gratis barnehage – hvilke konsekvenser har det for overgangen til skolen? Evaluering av et forsøk.* NOVA-rapport 2003:7
- Nergård, T. B. (2002). *Gratis barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo. Evaluering av et forsøk.* NOVA-rapport nr. 3/02.
- Nordin-Hultman, E. (2004). *Pedagogiska miljöer och barns subjektskapande*. Stockholm: Liber.
- NOU 2012:15. *Politikk for likestilling*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

- NOU 2011:7. *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2010: 8. *Med forskertrang og lekelyst. Systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2010: 7. *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplærings-systemet*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2009: 10. *Fordelingsutvalget*. Finansdepartementet.
- NOU 1997: 27. *Nytte-kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsombetsvurderinger i offentlig sektor*. Finans- og tolldepartementet.
- OECD (2011). *PISA in Focus*. 2011/1, OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/37/0/47034256.pdf>
- Pape, K. (2002, 2008). *Fra ord til handling, fra handling til ord. Rammeplanen: Kvalitet og dokumentasjon i barnehagen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Prop. 93 S 2013-2014. *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014*. Finansdepartementet.
- Qureshi, N. A. (2009). Kultursensitivitet i profesjonell yrkesutøvelse. I K. Eide, N. A. Qureshi, M. Rugkåsa & H. Vike (red.), *Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Rambøll (2011). *Evaluering av tilskuddsordningen «Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder»*.
- Rambøll (2006). *Evaluering av tilskuddsordningen – Tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder*.
- Ruud, M. E., Holm-Hansen, J., Nenseth, V. & Tønnesen, A. (2011). *Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen*. Samarbeidsrapport NIBR/TØI 2011.
- Sand, S. & Skoug, T. (2003). *Prosjektbarnehagen og 4-åringene. Evaluering av prosjekt med gratis korttidsplass i barnehage for alle 4- og 5-åringer i bydel Gamle Oslo*. Rapport 3. Rapport nr. 8 – 2003. Høgskolen i Hedmark.
- Sand, S. & Skoug, T. (2002). *Integrering – sprik mellom intensjon og realitet? Evaluering av forsøket med gratis korttidsplass i barnehager for alle femåringer i bydel Gamle Oslo*. Rapport 1/2002. Høgskolen i Hedmark.
- Sandvik, M. & Spurkland, M. (2012). *Lær meg norsk før skolestart! Språkstimulering og dokumentasjon i den flerkulturelle barnehagen*. Oslo: Cappelen Damm.

- Schølberg, S., Lekhal, R., Wang, M. V., Zambrana, I. M., Mathiesen, K.S., Magnus, P. & Roth (2008). *Forsinket språkutvikling. En foreløpig oversikt basert på data fra Den norske mor og barn undersøkelsen*. Folkehelseinstituttet, rapport 2008: 10.
- Seeberg, M. L. (2010). *Siste skanse: En undersøkelse om 3–5 åringer som ikke går i barnehage*. Oslo. NOVA. Rapport nr. 7/10.
- Seland, M. (2011). *Livet i den fleksible barnehagen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Seland, M. (2009). *Det moderne barn og den fleksible barnehagen. En etnografisk studie av barnehagens hverdagsliv i lys av nyere diskurser og kommunal virkelighet*. Phd-avhandling. Trondheim: NTNU.
- Skoug, T. & Sand, S. (2003). *Med Madhia & Akbar fra barnehage til skole. En oppfølging avprosjekt med gratis korttidsplass i barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo*. Rapport 2. Rapport nr. 6 – 2003. Høgskolen i Hedmark.
- St.meld. nr. 16 (2006-2007). *...og ingen sto igjen Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 49 (2003-2004). *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 17 (1996-97). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.prp. nr.1. *Tillegg nr. 1 (2005-2006)*. Finansdepartementet
- Østrem, S., Bjar, H., Føsker, L. R., Hogsnes, H. D., Jansen, T. T., Nordtømme, S. & Tholin, K. R. (2009). *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart*. Høgskolen i Vestfold. Rapport 1/2009.

Gratis kjernetid i barnehager

Fra 2006 og 2007 til 2014 har fem bydeler i Oslo gjennomført et forsøk med betalingsfri barnehage fire timer om dagen for alle fire- og femåringer. Målet har vært å bidra til integrering og sosial utjevning ved å øke rekruttering til barnehage og ved å styrke minoritetsspråklige barns norskferdigheter før skolestart. Det er i tillegg satt i gang tiltak overfor foreldre, og for å styrke barnehagers arbeid med språk. Denne sluttrapporten presenterer analyser av hvordan gratis kjernetid har fungert i bydeler og barnehager, effekten av tiltaket på barnehagedeltakelse og foreldres tilknytning til arbeidsmarkedet, og hvordan barn som er tilbudt gratis kjernetid gjør det på skolens kartleggingsprøver på første og andre trinn. Rapporten er et samarbeid mellom forskningsavdelingen ved SSB og Fafo.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2014:44
ISBN 978-82-324-0151-2
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20391