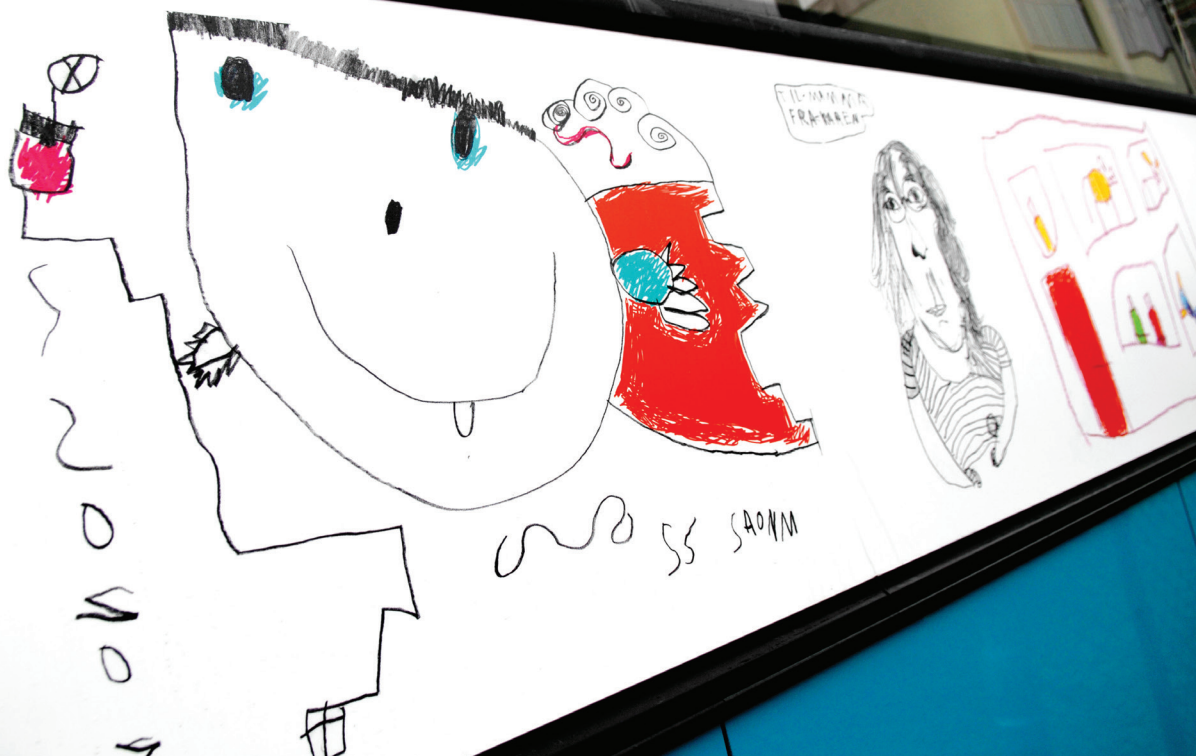


Beret Bråten og Miriam Latif Sandbæk

## Å være seg sitt ansvar bevisst

Språktilbud til 3–5-åringar med minoritetspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage





Beret Bråten og Miriam Latif Sandbæk

## **Å være seg sitt ansvar bevisst**

**Språktilbud til 3–5-åringer med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage**

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0117-8 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0118-5 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Johannes Læringscenter Førskole, Stavanger

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
Sammendrag .....	6
Summary .....	11
<b>1 Innledning .....</b>	<b>17</b>
1.1 Begrepsavklaringer.....	20
1.2 Førskolebarns livssituasjoner .....	21
1.3 Førskolebarn i velferdsstaten.....	25
1.4 Problemstillinger og disposisjon.....	34
1.5 Gangen i rapporten .....	34
<b>2 Metode og datainnsamling .....</b>	<b>35</b>
2.1 Undersøkelse I: Kartlegging av språktilbud til førskolebarn .....	35
2.2 Undersøkelse II: Fire kommuner .....	40
<b>3 Språktilbud til minoritetspråklige 3–5-åringer som ikke går i barnehage .....</b>	<b>45</b>
3.1 Ulike kommuner, ulike utfordringer .....	45
3.2 Identifisering av 3–5-åringer som ikke går i barnehage .....	47
3.3 Språktilbud til 3–5-åringer som ikke går i barnehage .....	53
3.4 Begrunnelser for ikke å ha alternativer til barnehage .....	62
3.5 Språktilbudet i kommunene oppsummert .....	64
<b>4 Fire kommuner, fire strategier .....</b>	<b>67</b>
4.1 Bydel Gamle Oslo .....	67
4.2 Stavanger .....	76
4.3 Halden .....	86
4.4 Drammen .....	91
4.5 Fire strategier .....	98
<b>5 Foreldres vurderinger og valg .....</b>	<b>101</b>
5.1 Tilgjengelighet .....	102
5.2 Søknadsprosedyrer.....	106
5.3 Informasjon og kunnskap.....	107
5.4 Barrierer og muligheter.....	111
5.5 Oppsummering .....	113

<b>6 Oppsummerende drøfting .....</b>	<b>115</b>
6.1 Kommuners språkarbeid og språktilbud .....	116
6.2 Foreldres vurderinger og valg .....	122
6.3 God praksis .....	125
6.4 Å være seg sitt ansvar bevisst .....	127
Litteratur .....	129

## Forord

Denne rapporten er resultat av et oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) om hvordan kommuner forholder seg til 3–5-åringer med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage. Hvilke typer tilbud om norsk-opplæring før skolestart finnes i kommuner for denne gruppen? I tillegg: Hva tenker foreldrene til disse barna om det å bruke et pedagogisk språktilbud før skolestart?

Dette har vært et spennende oppdrag fordi gruppen barn det dreier seg om er liten, de aller fleste går i barnehage. Derfor har prosjektet gitt oss innsikt i hvordan en frivillig velferdstjeneste, barnehagene, potensielt kan nå ikke bare de fleste, men tett opp mot 100 prosent av dem som er i målgruppen. Så takk til BLD! En særlig takk til Line Opjordsmoen, seniorrådgiver i Integreringsavdelingen i BLD, som har vært vår kontaktperson hele veien. En stor takk går også til referansegruppen for prosjektet som har hatt deltakere fra ulike departementer og direktorater, og som har vært engasjerte bidragsytere fra start til mål. Referansegruppen har foruten Line Opjordsmoen fra BLD bestått av Bente M. Holthe fra BLD, Aase Birgitte Gimnes fra Kunnskapsdepartementet (KD), Kristin Gjellestad fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Kjersti Eknes fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Pia Paulsrud fra Utdanningsdirektoratet (Udir).

Prosjektet er gjennomført i perioden oktober 2013 til mai 2014. Vi har i arbeidet med å samle inn data vært i kontakt med en hel rekke kommuner, med ansatte i språktilbud og med foreldre. Tusen takk til hver av dere. At dere tok dere tid til oss, var en forutsetning for datainnsamlingen og dermed for hele prosjektet. Vi vil særlig takke de vi har vært i kontakt med i Gamle Oslo, Stavanger, Halden og Drammen, der vi har beskrevet tiltak rettet mot førskolebarn nærmere. Forsiden på rapporten er preget av barnehagebussen til introduksjonsbarnehagen på Johannes Læringssenter i Stavanger – *Lille Johannes*. Ved hjelp av den introduseres nylig innvandrede barn og foreldre til Stavanger.

Rapporten er et felles produkt fra oss to forskere i prosjektet: Beret Bråten og Miriam Latif Sandbæk. På Fafo har Jon Rogstad vært prosjektleder og Anne Britt Djuve kvalitetssikrer. De har begge kommet med innspill og endringsforslag underveis, og Anne Britt Djuve har gjort en skikkelig innsats i innspurtfasen med å gå gjennom de enkelte kapitlene. Tusen takk. Sist, men ikke minst, en rekke takksigelser til Fafos informasjonsavdeling, som med stø hånd sikrer at manuskript blir til rapport.

Fafo, 23. mai 2014

Beret Bråten og Miriam Latif Sandbæk

# Sammendrag

«Alle» er enige om at norske barn bør beherske norsk ved skolestart. Hvordan ivaretar velferdsstatens tilbud til førskolebarn det målet? Barnehage er hovedtilbudet til førskolebarn i Norge. Barnehagedekningen i Norge har økt formidabelt det siste tiåret. Tallene for 2013 viser at 96,5 prosent av 3–5-åringene går i barnehage, blant barn med minoritetsspråklig bakgrunn er andelen 91,5 prosent. 8,5 prosent av 3–5-åringene med minoritetsspråklig bakgrunn, gikk *ikke* i barnehage i 2013. På landsbasis utgjorde dette om lag 2450 barn. Denne rapporten handler om hvordan norske kommuner forholder seg til denne gruppen, og hva slags språktilbud i norsk som finnes for dem som ikke bruker barnehage. Et annet viktig mål med prosjektet har vært å få mer kunnskap om hvilke vurderinger foreldrene til minoritetsspråklige barn gjør med hensyn til å bruke eller ikke bruke et pedagogisk tilbud for sine førskolebarn.

## Om undersøkelsen

Vi har benyttet en todelt metodisk tilnærming. Del I av undersøkelsen består av en telefonkartlegging av hvordan 32 norske kommuner (herunder sju bydeler i Oslo) jobber med disse spørsmålene. På bakgrunn av denne kartleggingen har vi i del II av undersøkelsen valgt fire kommuner for casestudier: Oslo, ved bydel Gamle Oslo, Stavanger, Halden og Drammen. I hver av casestudiene har vi gjort kvalitative intervjuer med fire informantgrupper: ansatte i kommuneadministrasjonen, helsesøstre, ledere og ansatte i ulike alternative språktilbud og til sammen ti foreldre. Kartleggingen har gitt innsikt i om kommuner identifiserer 3–5-åringer som ikke går i barnehage, og hvilke typer språktiltak som finnes lokalt, mens casestudiene gir mer detaljert kunnskap om hvordan det arbeides lokalt, og hvordan tiltak er innrettet. Casestudiene gir også innsikt i måter å arbeide på som kan ha overføringsverdi til andre kommuner.

## Variierende grad av systematikk i kommuner

Norske kommuner har oversikt over hvem som går i private og offentlige barnehager innenfor kommunegrensen. De vet også om de har et barnehagetilbud som er dimensjonert for antallet førskolebarn i kommunen. Det er imidlertid ikke mulig å identifisere hvilke førskolebarn som *ikke* går i barnehage, ved å henvende seg til et etablert register. Oversikter over hvem som ikke går i barnehage, forefinnes kun dersom kommunen



selv prioriterer arbeidet med å identifiseres hvem det dreier seg om. I kommuner som gjør dette, kan de deretter drive målrettet informasjons- og rekrutteringsarbeid overfor dem som ikke går i barnehage. Dette identifiserings- og rekrutteringsarbeidet krever systematikk. I enkelte kommuner finnes denne systematikken, i andre kommuner mangler den helt eller delvis.

Kommuner som jobber *systematisk*, bruker i hovedsak samme metode, de gjør manuelle koblinger mellom inntakslister i kommunens/bydelens barnehager og folkeregisterets oversikter over bosatte førskolebarn. Slik etablerer de en oversikt som ikke bare viser antallet førskolebarn som ikke går i barnehage, men også hvem disse er, og hvilke årskull de tilhører. Slik systematisk identifisering av hvem som ikke går i barnehage, gjøres først og fremst i enkelte større bykommuner. Flertallet av kommuner har det vi har kalt en delvis systematisk eller ikke systematisk tilnærming. *Delvis systematisk* betegner kommuner der helsestasjoner eller andre lokale myndigheter har en viss oversikt over hvem som ikke går i barnehage, og der helsestasjoner og andre arbeider med å informere om barnehagetilbud og eventuelle andre språktilbud. *Ikke systematisk* betegner kommuner som rapporterer at de ikke har noen oversikt over hvem som ikke går i barnehage, og at de heller ikke vektlegger å ha slik oversikt. Ikke systematiske kommuner mangler dermed grunnlag for å kunne si noe om behov for alternative språktilbud, og dersom de har slike språktilbud, mangler de grunnlag for å kunne drive målrettet rekruttering til tilbudene.

### **Alternative språktilbud i norsk**

Det mest utbredte alternative språktilbudet vi finner, er åpen barnehage. Dette er et generelt tilbud til alle førskolebarn, og det varierer hvorvidt kommuner definerer dette som et språktilbud til barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Mens de i enkelte kommuner mener åpen barnehage først og fremst er et generelt tilbud til barn fra 0–3 år og deres foreldre, framhever andre kommuner at dette også er et tilbud for eldre førskolebarn og en agenda for å gi minoritetsspråklige et tilbud om å lære og å trene på norsk.

Av andre alternative språktilbud finner vi særlig i Oslo, men også enkelte andre steder i landet, eksempler på språkgrupper med et skreddersydd tilbud for minoritetsspråklige 3–5-åringene. Mens enkelte slike språkgrupper har som eksplisitt mål å rekruttere videre til ordinære barnehager, er andre språkgrupper mer et alternativ for dem som ikke bruker barnehage. Slike språkgrupper driver intensiv opplæring i norsk det siste eller de to siste årene før skolestart for barn som på det tidspunktet ikke er søkt inn i eller ikke har fått plass i ordinær barnehage.

I flere kommuner i kartleggingen finnes det ikke noe språktilbud til førskolebarn ut over ordinær barnehage. Når kommuner ikke har slike tilbud, handler det i enkelte tilfeller om at kommunen mangler befolkningsgrunnlag for å sette i gang slike alternativer, i andre tilfeller dreier det seg om for knappe økonomiske ressurser. Men flere

steder handler det også om mangel på aktualitet. Lokale myndigheter har da slått seg til ro med at de har barnehager, og at de aller fleste førskolebarn går i barnehage. Gruppen minoritetsspråklige 3–5-åring som ikke går i barnehage, søkes da rekruttert til ordinær barnehage på lik linje med andre førskolebarn, og det settes ikke inn særskilte tiltak overfor denne gruppen.

### **Helsestasjoner med nøkkelrolle og ulike mandat**

For hele bredden av kommuner spiller helsestasjonen en nøkkelrolle i arbeidet med førskolebarn generelt, herunder også arbeidet med minoritetsspråklige førskolebarn. Kommuner som inngår i vår telefonundersøkelse, driver språkkartlegging av barn ved 2-årskontroll eller 4-årskontroll eller begge deler. Helsesøster følger opp med anbefalinger om å bruke barnehage og/eller pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) ved behov. Helsestasjonens mandat varierer imidlertid kommunene imellom. Mens helsesøsters mandat i enkelte kommuner er å oppfordre til å benytte barnehageplass eller alternative tilbud, er helsesøstre i andre kommuner gitt en svært aktiv rolle i å registrere og følge opp barn som ikke bruker barnehage. Det varierer også fra en kommune til den neste om kommunen har språktilbud ut over barnehage som helsesøster kan anbefale.

### **Foreldres vurderinger og valg**

Foreldres beslutning om å velge eller velge bort et pedagogisk språktilbud til sitt førskolebarn skjer innenfor ulike rammebetingelser og basert på ulike forutsetninger og preferanser. Slike rammebetingelser kan være om det er barnehageplass eller andre tilbud tilgjengelig, og hva som skal til for å kunne søke plass, men det kan også være hvilken informasjon og kunnskap foreldre har om barns språkutvikling og betydningen av å bruke et pedagogisk tilbud i norsk før skolestart. Vi finner sammensatte årsaker til at en del minoritetsspråklige foreldre ikke har sin 3–5-åring i barnehage. For det første er dette et spørsmål om tilgjengelighet. Barnehage er et lovpålagt tilbud, men det er kun ett hovedopptak til barnehage i året. Foreldre som bommer på søknadsfristen eller flytter til kommunen etter at den har gått ut, kan komme til å måtte vente ett og et halvt år på plass fordi kommunen ikke har løpende opptak til barnehage året gjennom. Enkelte familier får heller ikke til å bruke en tildelt barnehageplass fordi den er lokalisert langt unna bostedet. For andre familier er prisen for en barnehageplass med på å gjøre dette tilbudet utilgjengelig. Selv om barnehageplass i snitt er blitt mye billigere som en følge av vedtak om makspris, kan kostnader fortsatt være en barriere for noen familier. I familier med flere barn under skolealder og der mor «likevel er hjemme», er det, slik en helsesøster beskriver det, «mange prioriteringer som skal gjøres». Da er det ikke uten videre sikkert at det er barnehageplass til de eldste førskolebarna som når opp på prioriteringslisten. For det andre kan måten selve søknadsprosessen til

barnehage er lagt opp på, fungere som en barriere mot deltakelse. Vi finner at særlig to forhold kan fungere slik: mangel på ferdigheter i norsk språk hos foreldre som skal søke, kombinert med at man må søke plass på nettet, nå også med digitale koder. For det tredje er spørsmålet om et pedagogisk språktilbud eller ei et spørsmål om informasjon og kunnskap. Foreldre vil at barna skal lære seg norsk før skolestart. Men det er en utbredt holdning at «barn lærer språk så lett», og at norsk er noe de kan lære det siste eller de to siste årene før skolestart. I kommuner som aktivt informerer om at det kan ta fem–sju år for et barn å lære norsk så godt at det kan nyttes som undervisningsspråk, erfarer de at en del foreldre endrer holdning til når barnet bør starte i barnehage. I ett enkelt tilfelle fortelles det at noen foreldre med minoritetsbakgrunn ikke vil benytte barnehage fordi de ikke vil at barnet skal bli for integrert i det norske. Slike holdninger vet vi også fra andre undersøkelser at finnes. Våre empiriske undersøkelser gir imidlertid ikke grunnlag for å si at dette er en hovedårsak til at en del minoritetsspråklige foreldre ikke bruker et pedagogisk språktilbud for sin 3–5-åring.

I enkelte familier er det å velge barnehageplass for en 3–5-åring helt opplagt og i liten grad gjenstand for refleksjon. I andre familier finnes ingen slik fast bestemmelse, og om det skal benyttes barnehage eller et annet tilbud, blir i slike tilfeller en avveining der ulike forhold veies mot hverandre. Kunnskap om hvor mange år det kan ta før et barn lærer seg norsk, kan føre til at barrierer knyttet til barnehagens beliggenhet og pris overkommes. I atter andre familier kan strukturelle barrierer knyttet til forhold ved søkeprosessen, beliggenhet og pris være så avgjørende at det ikke er særlig rom for avveininger og refleksjon, barnehageplass er rett og slett ikke en mulighet. I enkelte familier kan det også være holdninger om at barnehage ikke er nødvendig fordi barna er et ansvar for mor.

Uansett er det slik at familiers vurderinger og valg kan påvirkes gjennom informasjon og tilrettelegging fra kommunale myndigheter, og da ikke kun ved at man svarer på spørsmål, sender ut brosjyrer eller har gode nettsider, men også gjennom oppsøkende virksomhet og dialog. Dette kan kalles *velferdsstatsinnsats på etterforskningsnivå*, der lokale myndigheter ikke venter på at familier skal ta kontakt for å få informasjon, men aktivt oppsøker familier som ikke bruker barnehage, for å informere om barnehage, men også om andre språktilbud som åpne barnehager og språkgrupper. Det er ikke uten videre sikkert at alle familier er i stand til eller ønsker å benytte en ordinær barnehageplass her og nå. Derfor behøves det alternative *lavterskeltilbud*.

### **Å være seg sitt ansvar bevisst**

Åpne barnehager og språkgrupper er eksempel på slike lavterskeltilbud. Lavterskel er i denne sammenhengen både et spørsmål om tilbudets fysiske beliggenhet og tilgjengelighet, om lite byråkratiske søke- og inntaksprosesser, om pris og, når det gjelder åpne

barnehager, om at de kan benyttes når foreldre har behov, og dessuten – at foreldre selv kan være med.

Det er i de siste ti årene prioritert barnehageutbygging og reduksjon i pris. Barn har rett til barnehageplass fra august det året de fyller ett år, dersom de feirer sin 1-årsdag innen utgangen av august. De aller fleste, som kan få innfridd sin rett lokalt, velger å benytte plassen. De aller fleste 3–5-åringer bruker barnehageplass, uavhengig av hva slags bakgrunn de har. Men så er det altså enkelte som ikke gjør det, og noen av disse har minoritetsspråklig bakgrunn. Det er snakk om en liten, men mangfoldig sammensatt gruppe. De finnes ikke i norske barnehager, ikke først og fremst fordi de ikke *vil* benytte barnehageplass, men fordi de ikke *får* barnehageplass, eller fordi de av sammensatte årsaker ikke *kan* bruke tilbudet. De har kort og godt en samlet livssituasjon som gjør dem til lite egnede brukere av et generelt barnehagetilbud.

Djuve et al. (2011) diskuterer hvilke mangfoldsdimensjoner som kan være relevante, gitt et mål om likeverdige offentlige tjenester. De foreslår dimensjonene språk, byråkratisk kompetanse, sosioøkonomisk bakgrunn og preferanser. Disse dimensjonene står seg også i møte med denne undersøkelsens konklusjoner; behovet for alternative språktilbud målrettet mot minoritetsspråklige 3–5-åringer er knyttet til at disse ikke bruker barnehage, noe som igjen har sammenheng med foreldres språkproblemer, manglende byråkratiske kompetanse, dårlige økonomi og i noen grad preferanser om ikke å bruke barnehage eller om å bruke tilbudet først når barnet nærmer seg skolealder.

En lavere andel minoritetsspråklige enn majoritetsspråklige førskolebarn i barnehage kan da forstås som et resultat av at tilbudet, slik det er i dag, ikke er likeverdig. De alternative språktilbudene kan på sin side forstås som forsøk på å bøte på dette. Alternative lavterskeltilbud er i stor grad utformet slik at de når fram til brukere som scorer lavt på språk, byråkratisk kompetanse og økonomi. De går i tillegg i dialog med dem som har andre preferanser, enten disse er knyttet til pedagogiske tilbud som sådan eller til alder for når barnet bør starte i slike tilbud.

Dersom det er et mål å gi alle barn et norsktilbud før skolestart, er det – viser vår undersøkelse – nødvendig at lokale myndigheter har språktilbud til førskolebarn som ikke er ordinære barnehageplasser. Alternativ er nødvendig, ikke fordi foreldre ønsker å velge bort barnehage til fordel for noe annet, men fordi enkelte familier her og nå ikke får til å bruke et ordinært barnehagetilbud. For mange fungerer også de alternative språktilbudene som en introduksjon til et ordinært barnehagetilbud, de er et viktig rekrutteringstiltak.

I offentlig debatt snakkes det ofte om foreldre som må være seg sitt ansvar bevisst og velge et språktilbud for sitt barn før skolestart. Vi finner at det kanskje vel så mye handler om at lokale og nasjonale myndigheter må være seg *sitt* ansvar bevisst ved å sørge for alternative tilbud til dem som ikke får barnehageplass eller ikke får til å bruke en barnehageplass.

## Summary

“Everyone” in Norway agrees, we are told, that Norwegian children should be proficient in Norwegian by the time they start school. How do the welfare state’s services for preschool children contribute toward reaching that goal? The state’s main offer to children aged 1–5 in Norway is kindergarten, and the percentage of the population that uses this service has grown considerably over the last decade. Today, 96,5 per cent of all 3–5 year olds attend kindergarten. For children with a migrant background, the number is 91,5 per cent; the remaining 8,5 per cent who do not attend kindergarten amounts to 2 450 children. This report is about how Norwegian municipalities relate to this group and what kind of Norwegian language training is made available, if any. Furthermore, this project attempts to learn more about migrant parents’ considerations when deciding whether to use the language training services offered to their preschool children.

### Data and design

Our methodological approach has consisted of two parts. In Part I, a survey was conducted by phone to learn how 32 Norwegian municipalities (including seven boroughs in Oslo) are working on these issues. On the basis of this survey, in Part II we selected four municipalities as case studies: the borough of Gamle Oslo, Stavanger, Halden and Drammen. In each of the case studies, we conducted qualitative interviews with four groups of informants: employees in the municipal administration, public health nurses, managers and employees of various alternative language services for preschool children, and ten parents from various backgrounds. The survey in Part I shows whether municipalities are identifying 3–5 year olds who do not attend kindergarten, as well as the different local measures taken to ensure that children receive Norwegian instruction before starting school. The case studies in Part II provide a more detailed picture of how work is organized locally, and shed light on how methods can be transferred to other municipalities.

### Variations in the systematic approaches adopted by the municipalities

Norwegian municipalities have records of the children who are in either private or public kindergartens within the city limits. They also know whether the offered kin-

dergarten services in their municipality is proportional to the number of preschool children residing in their district. However, children who do not attend kindergarten are not automatically registered: such registration only takes place in municipalities that choose to prioritize this. Once the children are identified and registered, the municipality may contact them in order to recruit them into kindergarten or any alternative language training services that are available. The work of identification and targeted recruitment requires a systematic approach, however, which some municipalities have adopted, others only partially and some not at all.

*Systematic* here refers to basically the same method: comparing the lists of children who are in kindergarten to the National Register lists of preschool children residing in the district. This lets the municipality know not only the number of preschool children who are not in kindergarten, but also who they are and what age group they belong to. This type of systematic identification is mostly done in the larger municipalities. The majority of the municipalities interviewed have either what we call a partially systematic approach or an unsystematic approach. *Partially systematic* denotes municipalities where health clinics have some record of who is not attending kindergarten, and where nurses in the health centres actively inform families about kindergarten and other available language training services. *Unsystematic* denotes municipalities that report that they have no record of the children not in kindergarten, and that they do not consider it a priority to have such a record. These municipalities thus lack the basic information for estimating the potential need for alternative language training services, which also limits their ability to recruit in a targeted way.

### **Alternative language courses in Norwegian**

The most widespread alternative language training we find is in the so-called “open kindergartens” (åpen barnehage), which differ from regular kindergartens mainly in that the parents accompany the children when they are there. These kindergartens are usually open to all preschool children, though some are targeted to the youngest children up to age 3 or to children aged 3–5. It also varies whether the municipalities define these kindergartens as a language programme for children with a migrant background. Some municipalities consider the open kindergarten a general service to children up to 3 years old and their parents, while others also define it as a language training service to older preschool children, and emphasize that they allow children of migrants the possibility of developing their Norwegian language skills.

Another sort of alternative language training is found mostly in Oslo and the bigger cities, and consists of language groups targeted towards 3–5 year olds with a migrant background. Some of these language groups have the explicit aim of recruiting children to regular kindergartens, while others serve more as an alternative for those who do not use kindergartens. Both types of language courses offer intensive training in Norwegian.

Several municipalities we interviewed have no language training services beyond regular kindergarten. For some municipalities the main reason is lack of funds or an insufficient base population, but more often there seems to be a lack of perceived need for such services. In such cases the local authorities consider the current provision of kindergarten to be sufficient. This means that 3–5 year olds with a migrant background receive no specific attention, beyond information and attempts at recruitment to the general services.

### **Health clinics with key roles and varying mandates**

Across the different municipalities in this project, we find that health clinics play a key role in the municipalities' services to preschool children. The health clinics generally reach all children, including children with a migrant background. All the municipalities in our telephone survey have an overview of children's language abilities as part of either the age 2 check-up, age 4 check-up, or both. If problems are uncovered, public health nurses refer the children to other relevant services, such as the Educational and Psychological Counselling Service (PPT). Generally they recommend kindergarten, especially for children with a migrant background and poor Norwegian skills. However, the health clinic's mandate seems to vary somewhat from one municipality to another; some public health nurses actively advocate for kindergarten, while others do not recommend it as explicitly. The availability of alternative language training services also varies from one municipality to the next.

### **Parents' perspectives and choices**

Parents' decisions concerning whether to use preschool language training for their children take place in a given context and are based on a number of conditions and considerations. Relevant factors include whether a place in a regular kindergarten is actually available to families at the time they need it, or if there are other alternatives. Another factor is whether families have the knowledge and information they need to apply for such services, as well as their knowledge about children's language development and the significance of kindergarten or alternative training before starting school. Generally, we find that the reasons why some immigrant parents do not have their 3–5 year old in kindergarten are complex.

Firstly, the use of kindergarten depends on availability. All municipalities are required by law to offer kindergarten services, but there is only one main admission period to kindergarten each year. Families who miss the deadline or move to the municipality after the deadline may have to wait up to a year and a half for admission. Some families are also unable to use the services because the kindergarten they have been offered is far from where they live. For others, although kindergarten has on average become much

cheaper as a result of regulations, the cost of kindergarten continues to be prohibitive. Finally, as one nurse said, “many prioritisations have to be made” in families with several preschool children and “a mother at home anyway”.

Secondly, the use of kindergarten is also affected by how the application system is structured; to some, the current application system represents a barrier. We find that the two main barriers are that the application requires Norwegian language proficiency, and that applications can only be submitted online with the use of digital codes.

Thirdly, the decision to use language training hinges on the information parents have concerning children’s language development. Parents want their children to learn Norwegian before school starts, but there is a widespread belief that “children learn languages so easily”, and that it is sufficient for the kids to learn Norwegian in the last one or two years before starting school. Some municipalities actively inform the parents that it can take up to five–seven years for a child to learn Norwegian well enough to fully master it as the language of instruction in school. When given this information, parents often change their attitudes about when their child should start in kindergarten. One informant in our study, a health care worker, reported that some parents from minority groups do not wish to use kindergarten or similar services because they do not want their children to be integrated into Norwegian society. Such attitudes are also reported in other studies, but our empirical study provides no basis for seeing this as a main reason why some immigrant parents do not use language instruction for their 3–5 year old.

For some families, the decision to send a child to kindergarten is so obvious that it is taken without debate or serious reflection. For other families it is not as obvious, and the decision of whether to use kindergarten or other language training is one in which different factors are weighed against each other. Knowledge of how many years it may take for a child to learn Norwegian may cause the family to be more willing to overcome barriers related to the location or price of the kindergarten. For other families, the structural barriers of the application process, location or price of the kindergarten may represent such a barrier that for them the service is not an option. Some families may take the view that kindergarten is unnecessary because the children are the responsibility of the mother.

Whatever the reasoning, families’ views and choices can be shaped by information from local authorities, who can not only reply to questions, send brochures or have good web sites, but also facilitate outreach and dialogue. In some cases, what we have called a “welfare state effort” may be necessary, where local authorities do not wait for families to use their services, but actively seek out families who do not use kindergarten to inform about kindergarten and similar services. What we find in this study is that not everyone is able or wants to use the regular kindergarten service as it is today. There is therefore a need for alternative services that overcome barriers with respect to location, price, and application procedures, as well as a need for services that are immediately



available. Such services furthermore often function as an arena for recruitment to regular kindergartens, by offering the families a practical understanding of what it is the services provide to the children.

### **Awareness of responsibilities**

Open kindergartens and language training groups have one important thing in common: they are low-threshold services. «Low threshold» here refers to physical location and accessibility, the lack of bureaucratic application procedures, and the fact that these services are often free or inexpensive. When it comes to open kindergartens, the services can be used when parents need them, and the parents are also invited to participate.

In the last ten years, the Norwegian government has prioritized building kindergartens as well as reducing the price of using them. Preschool children are able to go to kindergarten the year they turn one year old if their birthday is by the end of August, and the vast majority of families use this service provided they can do so locally. Most 3–5 year olds are in kindergarten, regardless of background, but among those children who are not, there are some who come from a minority language background and speak little Norwegian. This is a small but diverse group to whom the general offer of Norwegian kindergarten is unavailable not simply because the parents do not want to use the service, but as this study shows, for a combination of different reasons.

Djuve et al. (2011) propose aspects of diversity that may be relevant for public services from an equality perspective: language, bureaucratic know-how, socioeconomic background and preferences. We find the same aspects to be relevant in the conclusions of our study. The need for alternative language services for 3–5 year old children with migrant background stems from the decision to forgo regular kindergarten services. The reasons for forgoing these services are, as shown, related to the parents' language skills, lack of bureaucratic know-how, financial limitations and to some extent a preference to either not use kindergarten or use it only when the children are close to school age.

Ultimately, if the proportion of preschool children in kindergarten with a minority language background is lower than that of the majority, it indicates that the current system is falling short of its goal that all public services should be equal. In other words, lower use does not solely reflect the abilities of the parents, but is just as much related to the system's inability to customize its information to reach the entire population. The kindergartens and alternative language training offered by some municipalities can be understood as an attempt to remedy this. They are largely designed to overcome barriers of language, bureaucratic know-how and finances. Furthermore, employees in such alternative services often work to establish a dialogue with parents concerning their preferences and attitudes.

As our study demonstrates, if the aim is to ensure that all children receive Norwegian language training before school starts, it is crucial that local authorities offer alternative language training beyond the general kindergartens. Alternative options become necessary when not all families are able to use regular kindergartens under the present system.

In the public debate, it is sometimes argued that it is the parents who must be responsible to ensure their children learn Norwegian before they start school. We find that it is perhaps just as essential that local and national authorities be aware of their responsibilities, providing alternative services to those who for various reasons are unable to use regular kindergartens.

# 1 Innledning

[...] Høre, snakke, skrive. Skrive det kommer til slutt, men å snakke eller kommunisere det kommer tidligere. Der er barnet mitt bedre enn meg, selv om jeg kan flere språk og kan lese ordbok og translation [...] Men de er bedre enn meg. Hundre ganger. Fordi de har en tom hylle som de kan fylle. De kan høre et ord i dag ..., og de glemmer det ikke. Og kommunikasjon med de andre, forskjellige barn som er her, lærere som kan snakke noe annet enn morsmålet. Det tror jeg er bra. Og de kan se tv, de kan for eksempel se NRK super, de kan se barne-TV [...] hver dag hjemme ser de TV. Og vi kan få leie fra biblioteket noen bøker som oversetter forskjellige språk til norsk. Så det er mange måter man kan lære norsk på, men det beste er forskjellige barn samme sted. Som her. Et barn fra Somalia, en fra Brasil, en fra Nord-Norge [ler], alt det her.

Far som har sitt barn i en språkgruppe

Norskferdigheter står høyt på dagsordenen i politisk debatt om integrering av innvandrere i det norske samfunnet. «Alle» er opptatt av at barn som vokser opp i Norge, skal kunne norsk når de begynner på skolen, og det er særlig 5-åringer som gis oppmerksomhet i debatten. Enkelte mener barnehage bør være obligatorisk for alle 5-åringer, noen mener at dette fortrinnsvis bør gjelde de som har innvandrerbakgrunn, mens andre tar til orde for skolestart for 5-åringer. Det understrekes fra flere hold at foreldre med innvandrerbakgrunn må være seg sitt ansvar bevisst: De må sørge for at barna kan norsk før skolestart.

Faren vi siterer innledningsvis, er en av dem det gjelder. Han har, som vi ser, en tydelig formening om at det er viktig at barna behersker norsk, og han har klare synspunkt på hvordan dette best kan gå til: Barn lærer best sammen med andre barn, mener han. Slik kan de fylle sine språkhuller. Men barna hans går ikke i barnehage. De deltar i et alternativt språktilbud som finnes i en bydel i Oslo. Beslutninger om at barn skal gå i barnehage eller bruke et språktilbud der de lærer norsk, tas i familien. Barnehage er et frivillig tilbud, og ansvaret for å bestemme om det skal brukes, er familiens. Men beslutningen tas ikke i et vakuum, den tas basert på det foreldre vet i øyeblikket, og det tilbudet myndighetene gir, den tas innenfor en ramme satt av strukturelle og praktiske betingelser. Slik betraktet er det å sørge for at alle barn får mulighet til å bli kjent med og lære norsk før skolestart, ikke familiens ansvar alene, myndighetene har også et betydelig ansvar gjennom de tilbud som gis.

Denne rapporten handler om den systematikk som kjennetegner lokale myndigheter som i praksis følger opp en liten gruppe i velferdsstaten: førskolebarn i alderen 3–5 år med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage. For det *er* en liten gruppe, det er snakk om. Nesten alle 3–5-åringene *går* i barnehage, andelen er 96,5 prosent blant barn generelt, 91,5 prosent blant minoritetsspråklige. Er det da nødvendig å ofre de knappe 8,5 prosentene minoritetsspråklige som *ikke* går i barnehage, særlig oppmerksomhet? Ja, av flere grunner. De 8,5 prosentene utgjør om lag 2450 barn på landsbasis,<sup>1</sup> det vil si en betydelig gruppe som ikke benytter det tilbudet om språktrening som gis i norske barnehager. Dessuten er spørsmålet om språktilbud i norsk til minoritetsspråklige førskolebarn som ikke går i barnehage, del av en større tematikk: hvordan velferdsstaten ivaretar bredden blant norske førskolebarn på en måte som gjør at de opplever omsorg, lek og læring her og nå, og gis de beste forutsetninger for å make et påfølgende langt utdanningsløp. Vi vet at det er store forskjeller i språkferdigheter i norsk når barn starter på skolen. I Oslo har 70 prosent av barn med minoritetsspråklig bakgrunn norskferdigheter som gjør at de *ikke* kan følge ordinær opplæring når de starter på skolen. De må gis særskilt språkopplæring. Og dette gjelder til tross for at 75 prosent av elevene i Oslos grunnskoler som har minoritetsbakgrunn, er født i Norge, og 70 prosent har gått i barnehage.<sup>2</sup> Vi vet også at barn som har et lite vokabular når de begynner på skolen, med stor sannsynlighet har mindre vokabular enn andre ved avslutningen av sin skolegang (se Aukrust 2005, s. 45). Barns ferdigheter i utdanningspråket ved skolestart ser ut til å ha innvirkning på det videre læringsforløpet. Innsats for å styrke barns språk i førskolealder kan med andre ord være avgjørende, ikke bare her og nå, men også for videre utdanning og opplæring.

I dette prosjektet er et utvalg norske kommuner spurt om de mener det er behov for tilbud til førskolebarn som ikke går i barnehage, og om det er behov for oppfølging av minoritetsspråklige 3–5-åringene som ikke går i barnehage, med tilbud som kan styrke deres ferdigheter i norsk. Har kommunen slike tilbud om alternativ til barnehage, hva slags språktilbud er det i så fall snakk om, og hvordan rekrutteres det til disse tilbudene? Kommunene er også spurt om de vet hvor mange lokale førskolebarn som ikke går i barnehage, og hvem disse barna er.

Målet har dels vært å få en oversikt over *hva slags språktilbud i norsk* som finnes for førskolebarn i Kommune-Norge, dels å beskrive enkelte slike lokale tilbud på måter som også kan ha overføringsverdi til andre lokalsamfunn. Men målet har også vært å vise fram hvordan spørsmål om språktilbud til minoritetsspråklige førskolebarn håndteres lokalt, slik at nasjonale myndigheter gis et kunnskapsgrunnlag de kan bygge på når de skal utforme virkemidler som støtter minoritetsspråklige førskolebarns språkutvikling.

<sup>1</sup> Beregnet basert på tallmateriale fra SSB.

<sup>2</sup> Bystyremelding nr. 1/2012. «Oslobarnehagen: Økt kvalitet og styrket læringsarena».

Tilbud til førskolebarn som ikke går i barnehage, er ikke en lovpålagt kommunal oppgave. Å ha oversikt over hvor mange og hvem som ikke går i barnehage, er heller ikke en oppgave kommuner er pålagt. Men kommunene mottar i dag et statlig tilskudd for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Dette gis med utgangspunkt i antall minoritetsspråklige barn i barnehage. Et mål med tilskuddet er å øke barnehagedeltakelsen blant minoritetsspråklige, er annet mål er at det skal bidra til «helhetlige tiltak på tvers av tjenestetilbud». Likevel viser en fersk undersøkelse at kommunene i hovedsak prioriterer å kanalisere dette tilskuddet til barnehagene.<sup>3</sup> Spørsmålet som undersøkes i denne rapporten, er hva slags alternative tilbud som likevel finnes, og hvordan kommunene forholder seg til det å tilby slike.

Men så er dette ikke en rapport om lokal innsats og lokale tilbud alene. Det er også en rapport om foreldre og foreldres synspunkt. Hvordan vurderer minoritetsspråklige foreldre behovet for språktrening på norsk for sine barn? Hva sier foreldre som selv ikke har sine barn i barnehage? Hvilke kjennskap har foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn til hva som skal til for å lære norsk? Hva slags tilbud mener foreldre er bra? Disse spørsmålene belyses dels gjennom intervjuer med foreldre det gjelder, dels gjennom erfaringer de som jobber med tilbud til minoritetsspråklige førskolebarn som ikke går i barnehage, har gjort seg.

Vi undersøker og diskuterer både kommuners tilbud og foreldreoppfatninger ut fra en flerdimensjonal tilnærming. Det vil i denne sammenhengen si at vi forholder oss til minoritetsspråklige førskolebarn ikke alene ut fra at de eller deres foreldre har innvandret fra deler av verden som har annet språk og annen kultur, men også ut fra deres levekår her: familiens økonomi, boligforhold, helse, utdanningsressurser og tilknytning til arbeidslivet. Og vi diskuterer hvordan kommuners tilbud er tilpasset mangfoldet av slike livssituasjoner.

Vi etablerer innledningsvis en kunnskapsramme og bakgrunn for rapportens empiriske undersøkelser. Dette gjøres gjennom en kort presentasjon av hva tidligere forskning forteller om innvandrerfamiliers livssituasjon, om likeverdige velferdsstatlige tilbud og om betydning av språkutvikling i førskolealder for seinere læring. Deretter presenterer vi kort hvilke velferdsstatlige tilbud som i dag helt eller delvis er innrettet mot å bidra til språkutvikling for barn i førskolealder, før vi redegjør for problemstillinger vi har søkt å besvare i dette prosjektet, og rapportens disposisjon.

<sup>3</sup> Rambøll: Evaluering av tilskuddsordningen «Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder», s. 7.

## 1.1 Begrepsavklaringer

Men først: Hva menes når vi i denne rapporten benytter begrepene «minoritetsspråklig» og «førskolebarn»?

Minoritetsspråklige brukes i det følgende om barn med en annen språkbakgrunn enn norsk, med unntak av barn som har samisk, svensk, dansk og engelsk som morsmål. Dette er i tråd med definisjonen av minoritetsspråklig slik den er nedfelt i den statlige tilskuddsordningen til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder.<sup>4</sup> Det finnes imidlertid ikke noe register over slike minoritetsspråklige førskolebarn i kommunene, vi er derfor henvist til å ta utgangspunkt i den statistiske kategorien bosatte med innvandrerbakgrunn. Det vil si at enten barnet eller deres foreldre er innvandret til Norge. Dette er en bred gruppe mennesker med ulike landbakgrunner og med ulike morsmål, men de vi særlig vil være interessert i, er de med bakgrunn fra andre land enn Danmark, Sverige, Irland, Storbritannia, USA, Australia og New Zealand.

Begrepet «flerspråklig» benyttes også i flere sammenhenger for å vise til bosatte som ikke har norsk som sitt førstespråk. Begrepet flerspråklig ble blant annet brukt av Østberg-utvalget som utredet «flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet» (NOU 2010: 7). Når vi har valgt begrepet «minoritetsspråklig», er det fordi vår rapport har 3–5-åringer som tema, barn hvis utfordring er at de kan sitt morsmål, men skal lære seg norsk, slik sett er de minoritetsspråklige og skal bli flerspråklige.

Alle norske kommuner har innbyggere med innvandrerbakgrunn. Det vil si innbyggere som er født i utlandet av utenlandskfødte foreldre og selv har innvandret til Norge, og innbyggere som er født i Norge av utenlandskfødte foreldre.<sup>5</sup> Noen kommuner har en stor andel og et stort antall førskolebarn med innvandrerbakgrunn og som i tillegg er minoritetsspråklige, andre har få, men de aller fleste kommuner vil ha enkelte førskolebarn med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage.

Begrepet «førskolebarn» omfatter alle barn i alderen 0–6 år som ikke har startet på skolen ennå. De førskolebarna vi er særlig opptatt av i denne rapporten, er i alderen 3 til 5 år.

<sup>4</sup> Evaluering av tilskuddsordningen «Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder» utarbeidet av Rambøll (2014), s. 2 og 3.

<sup>5</sup> Se Statistisk sentralbyrå (SSB) sine ordforklaringer: <http://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/nokkeltall/innvandring-og-innvandrere> (Lest 31. mars 2014.)

## 1.2 Førskolebarns livssituasjoner

Førskolebarn er del av familier som fatter beslutninger på deres vegne. En slik viktig beslutning er om barnet skal benytte et frivillig tilbud om å gå i barnehage før skolestart. De aller fleste minoritetsspråklige barn i alderen 3–5 år går i barnehage, dette gjelder som vi så innledningsvis, i overkant av ni av ti barn. Blant de yngste førskolebarna, de som er under 3 år, er andelen lavere, og forskjellen mellom minoritets- og majoritetsspråklige barns barnehagedeltakelse er som vi skal se om litt, større blant de aller yngste. Av det kan vi slutte at minoritetsspråklige barn i gjennomsnitt starter seinere i barnehage enn sine majoritetsspråklige kompiser. Hva påvirker foreldres beslutning om deltakelse i barnehage? Dette drøftes ofte som et spørsmål om holdninger. Mener foreldre at barnehager er bra for barn, eller mener de det ikke? Tidligere forskning viser at når foreldre blir spurt om å begrunne hvorfor de ikke velger barnehageplass, oppgir de blant annet verdien av at barnet er hjemme med foreldrene, og at barnehagen representerer et gjennomorganisert og stressende liv de vil beskytte barna mot. Foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn vektlegger også muligheten til å gi barna et solid fundament i morsmålet før de møter det norske språket (Seeberg 2010).

Dette er holdningsbaserte begrunnelser. Og antakelsen er gjerne at holdningsendring må til for å få praksisendring: holdningsendring først, så praksisendring. Antakelsen er også at holdninger er seig materie. De tar tid å endre fordi de gjerne er knyttet til tradisjoner, til kultur, til «hvordan man pleier å gjøre det». Men dette gjelder ikke for mødres holdninger til barnehagedeltakelse når disse måles over tid. I 2002 mente under halvparten av norske mødre (41 prosent) at heltids barnehage var det beste for treåring. I 2010, åtte år seinere, var det skjedd en radikal holdningsendring blant norske mødre. Da var andelen som mente at heltids barnehage var det beste for treåring, økt fra 41 til 71 prosent (Kitterød et al. 2012). Det er rimelig å anta at denne holdningsrevolusjonen kan ha sammenheng med at barnehageplass for treåring var langt mer tilgjengelig i 2010 enn i 2002, og at flere derfor benyttet dette for sin treåring i 2010. Det folk gjør, mener de som regel at er riktig å gjøre, altså ble barnehager i større grad oppfattet som et riktig valg for familiens treåring i 2010 enn i 2002. Hva som her kom først av holdninger og praksis, er ikke godt å si. Kanskje endret praksis og holdninger seg parallelt.

Da Anne Britt Djuve og Hanne C. Pettersen i 1998 kartla etterspørsel etter og bruk av barnehage i Oslo, Trondheim og Bergen blant minoritetsspråklige barn fra ikke-vestlige land<sup>6</sup>, fant de markert lavere barnehagebruk blant disse enn blant barn

<sup>6</sup> Kategorien ikke-vestlig ble fram til 2008 benyttet blant annet av Statistisk sentralbyrå. Kategorien omfattet da de som enten selv hadde innvandret – eller var født i Norge av foreldre som hadde innvandret – fra land i Asia, Afrika, Sør-Amerika og tidligere Øst-Europa. Kategorien er av SSB erstattet med henvisninger til verdensdeler og grupper av land, nærmere bestemt: EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand, Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS.

av norsk opprinnelse: i Bergen 45 mot 59 prosent, i Trondheim 38 mot 65 prosent og i Oslo 37 mot 76 prosent. Det var samtidig til dels store forskjeller i barnehagebruk avhengig av landbakgrunn. Undersøkelsene ble foretatt på et tidspunkt hvor barnehageplass var et knapphetsgode, etterspørselen var betydelig større enn tilbudet (Djuve & Pettersen 1998a og b). Det var også, viste en undersøkelse blant foreldre i Oslo, en klar oppfatning i flere ulike minoritetsgrupper at det var best for de yngste barna å være hjemme. Samtidig var det et stort ønske, blant de samme foreldrene, om at det som da var de eldste potensielle barnehagebarna, 5- og 6-åringene<sup>7</sup>, burde gå i barnehage fordi de burde lære norsk før skolestart (Djuve & Pettersen 1998b, s. 10; se også Seeberg 2010). I dag er ikke lenger barnehage på samme måte som ved utgangen av 1990-tallet et knapphetsgode. Barn har siden 2009 hatt rett til barnehageplass. Og vi ser at forskjellene mellom dem med minoritets- og majoritetsbakgrunn er liten hva gjelder barnehagedeltakelse blant 3–5-åringene. Det er også en stor andel av de aller yngste med minoritetsspråklig bakgrunn som går i barnehage, selv om forskjellen mellom minoriteter og majoritet er større blant dem under 3 år. Dekningsgraden for alle treåringene på landsbasis er 95,3 prosent, mens den er 86 prosent blant minoritetsspråklige treåringene, tilsvarende tall blant toåringene er 90,6 prosent mot 72 prosent, og for ettåringene 69 prosent mot 40 prosent.<sup>8</sup> Tall for barnehagedeltakelse viser altså at det blant foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn har skjedd en endring i praksis når det gjelder barnehagebruk, men at det fortsatt er en relativt stor andel som ikke benytter barnehage for de minste førskolebarna, fra tre år og nedover.

Østberg-utvalget som utredet flerspråklige barn, unge og voksne i opplærings-systemet (NOU 2010: 7), la til grunn at minoritetsspråklige kan ha behov for opptil fem til sju års erfaring med et undervisningsspråk for å kunne ha like mye nytte av opplæringen som majoritetsspråklige – det vil si at de kan bruke undervisningsspråket som tanke- og innlæringsinstrument. Utvalget påpekte: «Uten tilstrekkelig norskstøtte før skolestart eller på skolen er det stor sannsynlighet for at minoritetsspråklige ikke tar igjen norskspråkliges forsprang» (NOU 2010: 1, s. 103–104). Jo tidligere et barn har mulighet til å starte innlæring av sitt andre språk, når dette andrespråket er det barnet seinere skal benytte i skolen, jo bedre er det. Å starte norskopplæring siste året før skolestart er kort og godt altfor seint. Vet alle foreldre det?

Internasjonal forskning viser at de språkferdigheter og det ordforrådet barn kommer til skolen med, har stor betydning. Alle skolebarn hever språkkompetansen sin. Men de relative forskjellene beholdes i stor grad gjennom skoleløpet (Aukrust 2005, s. 45). Samtidig viser også internasjonal forskning at barn som kommer fra hjem med lite språklige ressurser (for eksempel ved at foreldre ikke snakker undervisningsspråket),

<sup>7</sup> Skolestart for 6-åringene ble innført fra og med høsten 1997.

<sup>8</sup> Sammenstilt basert på tall fra SSB.



likevel kan utvikle godt språk dersom de har stimulerende språkmiljø i barnehagen (Aukrust 2005, s. 36).

Holdninger til hva som er best for barn, og informasjon om hva som skal til for å lære språk, kan begge være forhold som påvirker foreldres beslutninger om barnehagedeltakelse og språktilegnelse i førskolealder. Men andre forhold kan også ha betydning. Barnetilsynsundersøkelsen fra 2010 viser at 9 prosent av foreldrene oppgir at de ikke søker barnehageplass på grunn av pris, blant dem med lavest inntekt er andelen 19 prosent (Moafi & Bjørkli 2011). Maksimalprisen for en barnehageplass var 1.1. 2014, 2405 kroner for en heltidsplass.<sup>9</sup> Alle kommuner skal ha ordninger som tilbyr familier med lav betalingsevne friplass eller redusert pris<sup>10</sup>, men også pris er et spørsmål om prioriteringer og om informasjon.

Et annet spørsmål det tidligere er påvist at kan ha betydning for foreldres valg, er praktiske forhold som hvor langt de må reise fra bostedet for å benytte tilbudet, og hvordan levering og henting lar seg kombinere med foreldres arbeidstid (Gautun 2007).

Spørsmål om pris og praktiske forhold berører familiens livssituasjon som sådan, de berører levekårene til familiene førskolebarna er del av. Vi vet at innvandreres inntekt, sysselsetting og boligsituasjon i gjennomsnitt er dårligere enn i befolkningen som helhet. Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse blant innvandrere i Norge fra 2005/2006 viser at innvandreres inntekt etter skatt i snitt ligger lavere enn i resten av befolkningen, og at sysselsettingen er lavere. Inntekt varierer imidlertid med landbakgrunn. Mens inntektsnivået til innvandrere fra Bosnia-Hercegovina og Sri Lanka lå høyest innenfor innvandrerbefolkningen, lå nivået til personer med bakgrunn fra Somalia og Irak lavest. Gruppene som hadde lavest nivå, hadde i snitt en inntekt som utgjorde bare halvparten av gjennomsnittet i befolkningen (Blom 2008, s. 90). Nyere undersøkelser bekrefter at enkelte innvandrergrupper har særlig svake inntektsforhold. Barn som har innvandrerbakgrunn, er overrepresentert i gruppen barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt. Andelen barn med vedvarende lavinntekt økte fra 2000 til 2005, stabiliserte seg så, før den igjen har økt etter 2012. Over halvparten av barna som levde i familier med lavinntekt i 2012 og minst to av de tre foregående årene, hadde innvandrerbakgrunn. Høyest er andelen blant barn med landbakgrunn fra Somalia, Irak, Pakistan og Afghanistan, lavest blant barn med bakgrunn fra India og Bosnia-Hercegovina. Blant barn med bakgrunn fra Somalia lever sju av ti i en familie med lavinntekt (Epland & Kirkeberg 2014).

Og vi vet at inntektssituasjon blant annet påvirker bosituasjon. Innvandrere med bakgrunn fra Somalia og Irak eier i mindre grad enn befolkningen for øvrig sin egen bolig, mange har dårlige boforhold og flytter ofte mellom ulike utleieboliger. Dette er

<sup>9</sup> <http://www.udir.no/Barnehage/Regelverk/Foeldrebetaling/> (Lest 21.mai 2014.)

<sup>10</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-24-20122013/5/4.html?id=720222> (Lest 1. april 2014.)

en livssituasjon foreldre det gjelder, er klar over at påvirker barna. Dårlige boforhold med sopp, råte og mugg påvirker helsen til både voksne og barn. For barna gjør trangboddhet det vanskelig å ta med venner hjem og vanskelig å konsentrere seg om lekser. Det er særlig flyttinger som påvirker skolebytte, som bekymrer foreldre, de oppfatter at flyttinger før skolealder er mindre problematisk (Grødem & Sandbæk 2013). Likevel er det rimelig å tenke seg at inntekt og boligsituasjon påvirker hele familiens mulighet til å fungere. Familier med lav inntekt har også ofte kun én inntekt (Epland & Kirkeberg 2014) og dermed mindre behov for et tilbud om tilsyn for førskolebarn på dagtid.

Flere forskningsbidrag viser også at levekår mer enn innvandrerbakgrunn påvirker skoleresultater i grunnskolen. Elever med innvandrerbakgrunn, her forstått som elever der begge foreldre er født i utlandet, har i gjennomsnitt lavere karakternivå når de går ut av grunnskolen enn øvrige elever. Men det i gjennomsnitt lavere karakternivået er sterkt forbundet med at foreldrene oftere har lavere utdanning og lavere inntekter enn majoritetsgjennomsnittet. Når det justeres for slike sosioøkonomiske familieforhold, forsvinner den generelle forskjellen (Bakken & Elstad 2012, s. 139). Tilsvarende henger fullføring av videregående opplæring sammen med foreldres utdanningsnivå og andre sosiale bakgrunnsfaktorer, men her er det også variasjon avhengig av landbakgrunn (Støren 2010). Blant dem som begynner på høyere utdanning, er det stor forskjell når det gjelder fullføring og effektivitet. Helgeland (2009) finner at det eksisterer betydelige prestasjonsforskjeller mellom etterkommere av det han begrepsfester som ikke-vestlige innvandrere, og studenter med majoritetsbakgrunn i gjennomsnittlig karakternivå på universitetet (Helgeland 2009, s. 144). Mens Støren (2010) peker på at det er stor variasjon både hva gjelder kjønn, grad og om de er født i Norge, når det gjelder fullføring og studieeffektivitet blant dem som har innvandrerbakgrunn. Kvinnelige etterkommere (født i Norge av utenlandskfødte foreldre) som begynner på masterstudiet, har høyest studieeffektivitet. De er tett fulgt av jenter med norsk majoritetsbakgrunn, deretter unge kvinner som selv har innvandret, og dernest mannlige etterkommere. Lavest studieeffektivitet er det blant mannlige studenter som selv har innvandret, spesielt i gruppen som har begynt på lavere grads studier (Støren 2010, s. 8–9). I høyere utdanning kan det altså synes som om innvandrerbakgrunn har selvstendig betydning. Det diskuteres hvorfor det er slik. En hypotese er at det kan ha sammenheng med manglende tilgang til nettverk og kulturelle ressurser (Helgeland 2009). Og når vi kombinerer resultater fra høyere utdanning med det vi vet om langsiktige konsekvenser av å starte utdanningsløpet med dårlige forutsetninger i undervisningsspråket, kan det være at dette særlig gir utslag høyere opp i utdanningssystemet etter som krav og kompleksitet øker.

Levekår er en faktor å vurdere både når vi undersøker foreldres syn på å delta i barnehage eller et annet språktreningsstilbud, og når vi undersøker kommunenes tilbud. Hvordan er tilbudet kommunene gir, tilpasset forutsetningene hos foreldre? Hva vil det si å gi et likeverdig tilbud til barn i førskolealder?

Djuve et al. (2011) har undersøkt hva «likeverdig» kan bety blant annet når det gjelder barnehagetjenester. De foreslår at dimensjoner som språk, byråkratisk kompetanse, sosioøkonomisk bakgrunn og preferanser kan ha betydning for et mål om likeverdige tjenester. De finner at det er stor enighet blant dem som jobber i barnehage, om at barnehagetilbudet skal tilpasses det enkelte barns individuelle behov, og ansatte legger vekt på å lære barna godt nok norsk før skolestart. Men de barnehageansatte uttrykker større usikkerhet rundt hvordan de skal håndtere utfordringer knyttet til en del foreldres sosioøkonomiske problemer og konsekvensene dette har for barna. Foreldresamarbeidet er krevende, og flere etterlyser arenaer som knytter bånd mellom barnehage og hjem. Hvor langt skal de ansatte i barnehagen for eksempel gå for å informere om hvor mye det kreves for å lære et barn norsk, og hvor mye påtrykk skal de øve for at barnet er så mye i barnehagen at det har sjanse til å lære seg norsk? (Djuve et al. 2011, s. 40–41) Når dette er en utfordring for ansatte i barnehager, er det grunn til å regne med at det også vil være en utfordring i rekrutteringen til alternative tilbud om språktrening kommuner har for minoritetsspråklige førskolebarn.

### 1.3 Førskolebarn i velferdsstaten

Førskolebarn omfattes av flere velferdsstatlige tilbud som inkluderer språkstimulering og kartlegging av språklig utvikling. Dette er først og fremst barnehager, men også helsestasjoner og spesialpedagogiske tiltak. Staten gir kommunene et særskilt tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Vi beskriver her disse tilbudene og hvordan de særlig tar sikte på å møte behovene hos barn som har innvandrebakgrunn og et annet morsmål enn norsk.

#### Helsestasjon

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er et lovpålagt, gratis lavterskeltilbud som skal ivareta det helhetlige forebyggende og helsefremmende arbeidet rettet mot gravide og mot barn og unge i alderen 0–20 år.<sup>11</sup> Tjenesten skal forebygge sykdom og skade, fremme god fysisk og psykisk helse og bidra til at kommunen har god oversikt over helse-tilstanden til barn og unge lokalt og over faktorer som kan påvirke helsen i målgruppen.

Helsestasjonene og skolehelsetjenesten skal jobbe tverrfaglig for å bidra til å skape et godt oppvekstmiljø for barn og ungdom blant annet gjennom tiltak for å styrke

<sup>11</sup> Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 2-1 Kommunenes ansvar. <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-04-03-450> (Lest 5. mai 2014.)

foreldrenes mestring av foreldrerollen og fremme barns og unges lærings- og utviklingsmiljø.<sup>12</sup> Blant de konkrete oppgavene inngår helseopplysning, foreldreveiledning, helseundersøkelser og vaksinasjoner samt henvisning videre til andre instanser ved behov.<sup>13</sup> Tilbudet skal omfatte oppfølging av gravide og av barn og foreldre fra fødselen av. Helsestasjonen skal tilby hjemmebesøk hos alle nybakte foreldrene, som regel innen to uker etter fødsel. Helsestasjonen følger så barnet gjennom førskoletiden (0–5 år) med faste konsultasjoner som blant annet omfatter gjennomføring av barnevaksinasjonsprogrammet, forelderådgivning, språkutvikling og samspill mellom barn og foreldre. Skolehelsetjenesten følger opp skolebarn.

En økende andel barn med et annet morsmål enn norsk har gitt helsestasjonene nye utfordringer når det gjelder oppfølging av språkutvikling. Fra 2006 ble det iverksatt en forsøksordning i tolv kommuner der alle barn i forbindelse med 4-årskontrollen på helsestasjonen skulle bli språkkartlagt ved hjelp av SPRÅK 4, et standardisert språkkartleggingsverktøy utviklet for å sikre at alle 4-åringer skal bli stilt overfor de samme oppgavene og utfordringene. Gjennom slik systematisk kartlegging ville man sikre tidlig oppfølging av forsinket språkutvikling hos barn generelt og manglende norskkunnskaper hos barn med et annet morsmål enn norsk og samisk spesielt. Gjennom veiledning av foreldre og tilrettelegging av varierte språkstimuleringstiltak skulle man så sikre at barna fikk bedre forutsetninger for å følge undervisningen ved skolestart. IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) hadde ansvaret for å administrere og følge opp prosjektene i de tolv kommunene.

Selve kartleggingsverktøyet besto da det ble prøvd ut, av en bildefolder, et kartleggings skjema og en brukerveiledning. I tillegg ble helsesøstre kurset i å bruke dette. Forsøkene med bruk av kartleggingsverktøyet og oppfølging av barn ble evaluert av Oxford Research og publisert i en rapport i 2008. Helsesøstre som deltok i prosjektet, vurderte SPRÅK 4 som nyttig for å avdekke forsinket språkutvikling hos barn med norsk som morsmål, og de mente at henvisningene til PPT (pedagogisk-psykologisk tjeneste) som en følge av kartleggingen ble mer konkrete og målrettede. Men helsesøstrene i den nevnte undersøkelsen mente samtidig at SPRÅK 4 var lite egnet når barnet ikke snakket norsk. SPRÅK 4 ble beskrevet som et egnet verktøy overfor minoritetspråklige som snakket godt norsk, men ikke som en måte å kartlegge morsmålsutvikling hos dem som ikke snakket godt norsk. Oxford Research anbefalte på dette grunnlaget at SPRÅK 4 ble tatt i bruk ved alle landets helsestasjoner, men at målsettingene ble justert og tydeliggjort, og at man overfor flerspråklige barn som ikke snakket godt norsk, burde sette inn tiltak uavhengig av resultatene i kartleggingen.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-04-03-450>

<sup>13</sup> <http://www.helsedirektoratet.no/helse-og-omsorgstjenester/helsestasjon-skolehelsetjenesten/helsestasjon-0-5-ar/Sider/default.aspx>

<sup>14</sup> «Se han snakker. Evaluering av kartleggingsverktøyet SPRÅK 4» s. 76–78.

SPRÅK 4 ble videreført som en forsøksordning også i 2009, men da med sju av de opprinnelig tolv forsøkskommunene. Delmål i 2009 var å utvikle opplegg for bedre kartlegging av barn med mangelfulle norskkunnskaper samt å prøve ut modeller for kunnskaps- og erfaringsoverføring til helsestasjoner og kommuner som ikke hadde inngått i forsøket. En hovedaktivitet i de sju kommunene som deltok, var å prøve ut oversatte kartleggings skjema og/eller kartlegging av flerspråklige barn med norsk skjema og bruk av tolk. IMDi konkluderer i sin årsrapport fra forsøket i 2009 med at både helsesøstre som brukte oversatte skjema, og de som brukte norske skjema i kombinasjon med foreldre eller innleid tolk som støtte, mente de hadde hatt nytte av kartleggingen. Men samtidig viste en oversikt over helsesøstrenes arbeid at helsesøstre som hadde benyttet norsk skjema med språkstøtte fra tolk eller foreldre, fant flere barn de mente hadde mangelfullt morsmål enn det helsesøstre som benyttet oversatte skjema, gjorde. IMDi påpekte derfor at dersom oversatte skjema skulle benyttes, måtte skjemaene kvalitetssikres, og det måtte lages brukerveiledninger både for bruk av oversatte skjema og for bruk av norske skjema med støtte fra tolk og/eller foreldre.<sup>15</sup>

SPRÅK 4 ble også vurdert av ekspertutvalget som i 2010–2011 var nedsatt av Kunnskapsdepartementet for å vurdere verktøy som brukes til å kartlegge barns språk i norske barnehager. Utvalget påpekte at verktøyet er rettet mot både majoritets- og minoritetsspråklige barn, og at det er lagt vekt på at minoritetsspråklige barn bør screenes både på norsk og på morsmålet (eventuelt med tolkebistand ved sistnevnte). Det fastslo at verktøyet er oversatt til andre språk enn norsk, men at normeringen av SPRÅK 4 kun er utprøvd på barn med norsk som morsmål, og at verktøyet derfor ikke er fullstendig egnet til vurdering av barn med minoritetsspråk. Utvalget mente videre at SPRÅK 4 ikke var utviklet for barnehagen, og «vurderer at verktøyet ikke inneholder kvaliteter som kan begrunne tilpassing til og anvendelse i sammenhenger det ikke er utviklet for»<sup>16</sup>.

Helsedirektoratet har utarbeidet retningslinjer for språkundørsøkelser for barn, og de anbefaler blant annet at det er viktig for minoritetsspråklige barn først å utvikle et godt morsmål, og at dette danner et viktig grunnlag for utviklingen av språk nummer to (Sosial- og helsedirektoratet 2006, s. 37). De påpeker at toåringene vanligvis snakker foreldrenes morsmål, mens på fireårskonsultasjonene kan helsestasjonene vurdere om barna snakker norsk eller ikke. Det foreligger retningslinjer for bruk av SATS 2 for kartlegging av 2-åringer og SPRÅK 4 for 4-åringer. SATS 2 skal når barnet er minoritetsspråklig, gjennomføres utelukkende ved hjelp av morsmålet, enten ved hjelp av foreldrenes oversettelse eller ved bruk av tolk. SATS 2 består av ti kjente objekter fra bar-

<sup>15</sup> «Forsøk med språkkartlegging av førskolebarn på helsestasjoner med bruk av SPRÅK 4» Årsrapport 2009, s. 31.

<sup>16</sup> Rapport fra Ekspertutvalg nedsatt av Kunnskapsdepartementet 2010/2011 «Vurdering av verktøy som brukes til å kartlegge barns språk i norske barnehager», s. 94–95.

nets hverdag (bamse, seng, sokk osv.) som skal pekes ut og benevnes med utgangspunkt i et kartleggings skjema. I tillegg skal foreldre fylle ut et skjema der de vurderer barnets språkferdigheter. Skjemaet sendes ut ved innkalling til undersøkelsen, og foreldre blir bedt om å krysse av for ord de har hørt barnet bruke. Barnas språkferdigheter vurderes ut fra resultatene fra kartleggingen og fra foreldrenes svar på skjemaet.<sup>17</sup>

Når det gjelder bruk av SPRÅK 4, anbefales det å gjennomføre på vanlig måte dersom barnet har god norskkunnskap, mens en for barn som kan lite norsk, skal prøve å danne seg et bilde av barnets morsmålsferdigheter.

### **Barnehage, forsøk med gratis kjernetid og kontantstøtte**

Barnehagene beskrives i politiske grunnlagsdokumenter som «en viktig barndomsarena» og «det første trinnet i utdanningssystemet».<sup>18</sup> Barnehagelovens formålsparagraf fastslår på sin side at barnehagen i samarbeid og forståelse med hjemmet skal «ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling».<sup>19</sup> Barnehagetilbudet skal med andre ord både gi et godt tilbud til barn her og nå og legge grunnlaget for videre læring og danning. Kommunikasjon, språk og tekst er ett av sju fagområder i Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, og nær 80 prosent av barnehagene oppgir at de arbeider ganske mye med dette (Gulbrandsen & Eliassen 2012, s. 52).

Det er frivillig og opp til foreldrene å bestemme om deres førskolebarn skal være i barnehage. Men det siste tiårets sterke satsing på barnehageutbygging, innføring av rett til barnehageplass og redusert foreldrebetaling (maksimalpris) har bidratt til at 96,5 prosent av 3–5-åringene går i barnehage. Totalt er antallet barnehagebarn nær 300 000, en økning på 77 000 over ti år.<sup>20</sup> I gruppen minoritetsspråklige i alderen 3–5 år benytter 91,5 prosent barnehage. Tall fra SSB viser at antallet minoritetsspråklige barn i barnehage fra 2011 til 2012 økte med nær 3900.<sup>21</sup> Det vil si en årlig økning som tilsvarer flere enn antallet barn (3–5 år) med minoritetsspråklig bakgrunn som i dag ikke bruker barnehage. Antall minoritetsspråklige barn som ikke bruker barnehage, var i 2013 – ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) – om lag 2450 barn. De nøyaktige tallene er 1405 3-åring, 632 4-åring og 427 5-åring med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke gikk i barnehage.

<sup>17</sup> Retningslinjer for undersøkelse av syn, hørsel og språk hos barn, Sosial- og helsedirektoratet 2006, s. 37.

<sup>18</sup> Meld. St. 6 (2012-2013), s. 48.

<sup>19</sup> Meld. St. 24 (2012-2013), s. 8.

<sup>20</sup> Meld. St. 24 (2012-2013), s. 3.

<sup>21</sup> <http://www.ssb.no/barnehager/>

I Meld. St. 6 (2012-2013) om en helhetlig integreringspolitikk framheves betydningen av at minoritetsspråklige barn går i barnehage. Det påpekes at de eldste førskolebarna med minoritetsspråklig bakgrunn i all overveiende grad er i barnehage. Samtidig beskrives det som en utfordring å øke andelen som bruker barnehage, særlig blant de yngste barna. Det påpekes også at det er en utfordring å styrke barnehagepersonalets kompetanse for å kunne møte behovene i en mer mangfoldig barnegruppe.<sup>22</sup> I politiske grunnlagsdokumenter beskrives altså utfordringen dels som et spørsmål om å øke barnehagedeltakelsen blant de minste førskolebarna, dels som et spørsmål om å øke kompetansen blant de barnehageansatte som skal bidra til språkutvikling i barnehagen.

Det er iverksatt tiltak for å øke barnehagedeltakelsen blant minoritetsspråklige, men da primært blant de eldste førskolebarna. Det er gjennom flere år gjennomført forsøk med gratis korttidsopphold (kjernetid) i form av 20 timer i uka for enkelte aldersgrupper i noen utvalgte bydeler og kommuner. Dette er et universelt tiltak som omfatter alle barn i de prioriterte aldersgruppene, men bydeler og kommuner som er valgt ut i forsøket, har høy andel minoritetsspråklige barn. Forsøkene går helt tilbake til St.meld. nr. 17 (1996-1997) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*, som satte i gang «en treårig forsøksordning med gratis pedagogisk korttidsstilbud i barnehage for alle femåringer i en bydel i Oslo indre øst».<sup>23</sup> Tiltaket ble da prøvd ut i bydel Gamle Oslo. Seinere er forsøkene videreført i Oslo, nå (fra 2006) i forbindelse med samarbeidet mellom stat og kommune om en levekårssatsing i Groruddalen. Siden 2007 har forsøket omfattet alle 4- og 5-åringer i de fire bydelene i Groruddalen og bydel Søndre Nordstrand. I tillegg har også aldersgrupper i Gamle Oslo vært omfattet av gratis kjernetid de siste årene, i 2010 var 3-åringer omfattet av tilbudet, i 2011 4-åringer og i 2012 og 2013 omfattet tilbudet 5-åringer (Bogen & Drange 2012).

Evalueringer av gratis kjernetid i Oslo viser at det i bydeler med gratis kjernetid er en høyere andel barn med innvandrerbakgrunn som bruker barnehage når de er 4 og 5 år, sammenlignet med andelen barn i den samme aldersgruppen i bydeler som ikke har et slikt tilbud. Man finner også at barn med innvandrerbakgrunn i bydeler med gratis kjernetid jevnt over presterer bedre på kartleggingsprøver i første klasse, sammenlignet med i bydeler hvor de ikke har slikt tilbud. Effekten er særlig stor for jenter og for barn fra familier hvor mor har lav utdanning eller liten arbeidsmarkedstilknytning (Drange 2013, s. 4).

Forsøk med gratis kjernetid gjennomføres også (fra 2010) i deler av Drammen og fra 2011 i deler av Bergen. I Drammen omfatter forsøket nå både 3-, 4- og 5-åringer, mens det i Bergen omfatter 4- og 5-åringer. Disse forsøkene er ikke evaluert så langt. Vi kommer tilbake til særlig Drammen, som er en av kommunene vi har sett nærmere på i casestudiene som det presenteres resultater fra i kapittel 4.

<sup>22</sup> Meld. St. 6 (2012-2013), s. 51–53.

<sup>23</sup> St.meld. nr. 17 (1996-1997) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*, s. 69.

I gratis kjernetid-prosjektet skal det også jobbes med foreldre, særlig overfor mødre, i form av norskopplæring og/eller foreldreveiledning (Bogen & Drange 2012).

Mens gratis kjernetid er rettet inn mot å øke deltakelsen i barnehagen for de eldste førskolebarna, er kontantstøtte rettet inn mot foreldrene til de minste førskolebarna og knyttet til at disse *ikke* bruker barnehage. Kontantstøtte ble innført i 1998 og er en kontantytelse til foreldre som ikke bruker barnehageplass for de minste barna. Et viktig argument var valgfrihet. Kontantstøtten skulle gi reell valgfrihet med hensyn til valg av omsorgsform og bidra til større likhet i statlige overføringer til familier uavhengig av omsorgsordning (Ellingsæter 2012, s. 114). Per 1.1.2014 kan foreldre som ikke benytter et offentlig støttet barnehagetilbud i det hele tatt, få utbetalt 5000 kroner per måned for barn i alderen 13–18 måneder og 3303 kroner per måned for barn i alderen 19–23 måneder. Hvis de har barnehageplass inntil 19 timer, halveres beløpet. Dersom barnet har barnehageplass i 20 timer eller mer, gis det ikke kontantstøtte.<sup>24</sup> Fra høsten 2014 har stortingsflertallet bestemt at kontantstøtten settes til 6000 kroner for ettåringer.<sup>25</sup> Støtten utbetales i elleve måneder – altså kan foreldre maksimalt få 66 000 kroner i løpet av ett år for sin ettåring.

Andelen som mottar kontantstøtte, har falt gjennom perioden ordningen har eksistert. Mens det i 1999 var 75 prosent av foreldre i målgruppen som mottok kontantstøtte, var andelen ved utgangen av 2011 falt til 25 prosent, 30 prosent av foreldre med ettåringer og 20 prosent av foreldre med toåringer. Og fra at kontantstøttemottakerne var en heterogen gruppe som inkluderte nærmest alle foreldre, er mottakerne etter hvert overrepresentert blant foreldre med innvandrerbakgrunn, lav inntekt og utdanning og blant dem som er bosatt i mindre sentrale strøk (Ellingsæter 2012, s. 115–116). Det gjenstår å se om andelen mottakere vil øke med at beløpet for ettåringer øker fra høsten 2014.

Kontantstøtte er koblet til ikke å bruke barnehageplass, og den kan slik sett være et insitament til å velge bort et pedagogisk tilrettelagt språktilbud for de minste barna.

Kontantstøtte utgjør en nokså betydelig overføring til barnefamilier, og den diskuteres også som et spørsmål om sosial utjevning. Den kan forstås som et middel til å redusere fattigdom blant barnefamilier som er dårligst stilt økonomisk. Det er liten tvil om at det å ta bort kontantstøtten vil innebære en reduksjon i inntekten for en del barnefamilier, og gitt hvem som er mottakere av kontantstøtte, er det inntekten til familier som fra før har lav inntekt, som vil bli redusert. Samtidig kan kontantstøtten forstås som et insitament til å velge å være hjemme med egne barn framfor å delta i arbeidslivet (kombinert med å bruke barnehageplass), slik kan den også forstås som en potensiell fattigdomsfelle (Fløtten et al. 2011; Kavli 2012).

<sup>24</sup> <https://www.nav.no/familie/kontantst%C3%B8tte> (Lest 5. mai 2014).

<sup>25</sup> <https://www.nav.no/familie/kontantst%C3%B8tte> (Lest 5. mai 2014).



## Statstilskudd til minoritetsspråklige barn

Det gis et tilskudd fra staten til kommunene til «tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder». Dette tilskuddet ble tidligere delt ut via fylkesmennene. Fra 2012/2013 deles pengene ut av Utdanningsdirektoratet, med basis i antall minoritetsspråklige barn i barnehage i den enkelte kommune.

Ordnningen er nylig evaluert av Rambøll, og resultatene er presentert i en rapport fra januar 2014: *Evaluering av tilskuddsordningen «Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder»*. Ordningen ble også evaluert av Rambøll i 2006: *Evaluering av tilskuddsordningen – Tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige i førskolealder*.

Bakgrunnen for den første evalueringen fra 2006 var omlegging av en tilskuddsordning som staten inntil da hadde gitt til kommunene til tospråklig assistanse i barnehagene. Fra 1. august 2004 ble dette tilskuddet avløst av tilskuddet til minoritetsspråklige barn. Hensikten med omleggingen var at alle kommuner med minoritetsspråklige barn i barnehage skulle omfattes av støtteordningen, ikke kun de som ansatte tospråklige assistenter. Tilskuddet skulle gis på bakgrunn av antall minoritetsspråklige barn i barnehage, et insitamant til å øke barnehagedeltakelsen i den aktuelle gruppen. Men det nye tilskuddet skulle også kunne brukes til å gi tilbud utenfor barnehage og til å styrke samarbeidet mellom lokale instanser som gir tilbud til barn i førskolealder: helsestasjon, barnehage og eventuelle andre tiltak.

Evalueringen fra 2006 skulle finne ut hva slags tilbud kommunene hadde, hvordan ulike instanser i kommunen samarbeidet i språkarbeidet, og om barnas språk ble bedre. En innvending mot det siste målet var at det hadde gått kort tid fra 2004 til 2006, og at det derfor var vanskelig å måle en eventuell effekt, i tillegg var det vanskelig å isolere effekten av disse midlene fra andre tiltak som settes inn i kommunene for å styrke språkkompetansen. Man fant en tendens til at kommuner og barnehager både i 2004 og 2006 mente at språkstimuleringsinnsatsen hadde hatt god effekt på norskerferdigheter og språkerferdighetene generelt, barnehagene var mest positive i sine vurderinger. Når det så gjaldt vurderingen av effekten på morsmålsferdigheter, var det få kommuner og barnehager som vurderte at tilskuddet hadde gitt forbedrede ferdigheter. Svært mange, nesten halvparten, avsto dessuten fra å vurdere dette. Her fant man også en svak tendens til negativ utvikling i vurderingene fra 2004 til 2006. Det var totalt kun litt over halvparten av kommunene som viet målet om å øke andelen minoritetsspråklige i barnehagen stor oppmerksomhet, men blant dem som hadde mer enn 100 minoritetsspråklige barn bosatt, var andelen som jobbet med dette, 80 prosent. Kommunene hadde i noen grad styrket samarbeidet mellom tjenester som jobbet med språk, men da særlig ved å styrke barnehagenes samarbeid med helsestasjonene – i mindre grad ved å styrke samarbeidet mellom barnehager og skoler.

Det var kun et mindretall av kommunene, en stabil andel på 10 prosent, som anvendte midlene til tiltak for minoritetsspråklige barn som ikke var i barnehage. Likevel

var det en liten økning i bruk av åpne barnehager fra 11 prosent i 2004 til 16 prosent i 2006. En kartlegging Rambøll gjorde i 2008 av språkstimulering og språkkartlegging i kommunene, viste at 18 prosent av kommunene på det tidspunktet hadde språkstimulerende tiltak til førskolebarn som ikke benyttet barnehage. Når det gjaldt minoritetsspråklige barn, var det 74 prosent som tilbød barnehageplass (ved dokumentert behov), det var 40 prosent som hadde tilbud om individuelle opplegg i regi av PPT, 20–25 prosent hadde tilbud om språkgrupper knyttet til ordinær barnehage, 21 prosent hadde tilbud om foreldreveiledning og språkstimulering hjemme, 16 prosent hadde tilbud om foreldreveiledning i grupper, og 10 prosent hadde tilbud om gratis barnehageplass.

Evalueringen av tilskuddsordningen fra 2006 viste at det var færre tospråklige assistenter i 2006 sammenlignet med i 2004, men at disse ga assistanse til flere barn. Dette skyldes at assistentene i 2006 var ansatte i kommunene og betjente flere barnehager, framfor å være knyttet til enkeltbarnehager slik de var i 2004. Rambøll understreket at flertallet av kommunene mente de ikke var faglig kompetente innenfor språkutvikling hos minoritetsspråklige barn eller flerkulturell pedagogikk, og at det var behov for et kompetanseløft. Rambøll mente også at en del av tilskuddsordningen (5–10 prosent) i stedet for å gå til kommunene etter antall minoritetsspråklige i barnehage, burde øremerkes «særlig vesentlige utviklingsområder» som kommunene deretter kunne søke Kunnskapsdepartementet om å få. Slike utviklingsområder kunne for eksempel være overgangen barnehage–skole eller utvikling av nye helhetlige samarbeidsrelasjoner i kommunene. Det ble også påpekt at det statlige tilskuddet hadde endret seg lite siden 2004, mens antallet minoritetsspråklige i barnehage hadde økt, noe som gjør at det ble mindre per hode, og at det burde utføres kvasiseksperimentelle design for å måle effekt av midlene ved å sammenligne barns språklige progresjon i ulike barnehager.

I rapporten fra januar 2014 publiserer Rambøll resultatene fra en helt fersk evaluering av tilskuddsordningen. De påpeker nå at tilskuddet per barn i realiteten er blitt halvert siden 2006 (andelen i barnehage er økt vesentlig, det har ikke beløpet). Det er også fortsatt slik at kommunene hovedsakelig prioriterer barnehagene i sin tildeling av tilskudd. De informerer i mindre grad andre tjenester (som helsestasjon og åpen barnehage) om at de kan søke om slikt. Kun halvparten av kommunene bruker av egne midler i tillegg til tilskuddet (et brudd med forutsetningene), og et flertall av kommunene mener de har behov for kompetanseheving på området minoritetsspråklige førskolebarn.

Rambøll påpeker i rapporten fra 2014 at det i liten grad er planverk på området, og at samarbeidet på tvers av kommuner er begrenset. Måloppnåelsen knyttet til at kommunene skal utforme tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder gjennom økt deltakelse i barnehage, og helhetlige tiltak på tvers av tjenestetilbudene er slik sett bedre i de store kommunene enn i de mindre. Dette kommer av at større kommuner har bedre forutsetninger for å danne kompetansemiljøer. Rambøll påpeker også at kommunene i liten grad måler resultater av språkstimule-

ringsinnsatsen, noe som gjør det vanskelig å si hva den i realiteten fører til. Og igjen at det er vanskelig å vurdere effekten av dette tiltaket isolert.

Rambøll foreslår på dette grunnlaget at rammene for tilskuddet økes, at tilskuddet gis med en terskelverdi (ved at for eksempel de ti første barna utløser høyere tilskudd), at målgruppen søkes utvidet (flere kommuner har pekt på at barn med én minoritetsspråklig forelder også trenger oppfølging), at det er behov for kompetanseøkning (NAFOs<sup>26</sup> innsats verdsettes i kommunene), og at kommunene bør følge opp prosesskvaliteten i de gjennomførte barnehagetiltakene. Rambøll har, til tross for påpekte mangler hva gjelder samarbeid mellom tjenester i kommunen og få alternative språktilbud, ingen anbefalinger på dette området.

### **Spesialpedagogisk tilbud**

Et siste velferdsstatlig tilbud vi vil nevne, er pedagogisk-psykologisk tjeneste. Ifølge paragraf 5-6 i opplæringsloven skal alle kommuner og fylkeskommuner enten alene eller sammen med andre kommuner ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever dette. Barn som enda ikke har nådd opplæringspliktig alder, har også rettigheter etter denne tjenesten:

#### *§ 5-7. Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder*

«Barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpa skal omfatte tilbud om foreldre rådgiving. Hjelpa kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak. Hjelpa kan også givast av den pedagogisk-psykologiske tenesta eller av ein annan sakkunnig instans. For spesialpedagogisk hjelp gjeld § 5-4 andre og tredje leddet i lova. § 5-5 andre leddet i lova gjeld så langt det passar.»

Norsk Logopedlag oppgir i et opprop fra 2013 at det mangler logopeder mange steder i landet.<sup>27</sup>

Tilbudet om pedagogisk-psykologisk tjeneste skal gis dersom barna har problemer med språk. Svake norskferdigheter er alene ikke tilstrekkelig grunn for å få et spesialpedagogisk tilbud.

<sup>26</sup> Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring <http://nafo.hioa.no/> (Lest 5. mai 2014.)

<sup>27</sup> [http://www.norsklogopedlag.no/uploads/docs/2013\\_Forslag\\_medieinnspill\\_region.pdf](http://www.norsklogopedlag.no/uploads/docs/2013_Forslag_medieinnspill_region.pdf)

## 1.4 Problemstillinger og disposisjon

Det overordnede målet med dette prosjektet er å bidra med ny kunnskap om hvordan man best kan jobbe med språkstimulering i norsk for 3–5-åringer uten barnehageplass. Dette gjør vi ved å søke svar på følgende spørsmål:

- Hvilke tilbud om språkstimulering i norsk gir kommuner til barn i alderen 3–5 år som ikke går i barnehage?
- Hvordan arbeider kommuner med å identifisere og vurdere hvilke førskolebarn (utenfor barnehage) som trenger språkstimulering, og hvordan arbeider de med å formidle aktuelle barn til aktuelle tilbud?
- Hvordan arbeider kommunene med informasjon og praktisk tilrettelegging for foreldre med 3–5-åringer som har behov for språkstimulering i norsk?
- Hvilke tilbud utmerker seg som «god praksis», og hva er det ved disse som har overføringsverdi fra kommunen/bydelen hvor de praktiseres, til andre lokalsamfunn?
- Hvilke holdninger har foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke benytter barnehage, til språkstimulering i norsk, og hva anser de for å være et godt praktisk tilrettelagt tilbud?
- Hva skal til for å få minoritetsspråklige foreldre som ikke har valgt barnehage for sin 3–5-åring, til å velge et språkstimulerende tiltak?

## 1.5 Gangen i rapporten

I kapittel 2 presenterer vi metode og data som er brukt i denne undersøkelsen. I kapittel 3 presenterer vi funnene fra kartleggingen av tilbud om språkstimulering til førskolebarn i 32 norske kommuner og bydeler. I kapittel 4 presenterer vi fire studier der vi går nærmere inn i språktilbud i norsk til førskolebarn som gis i Oslo (bydel Gamle Oslo), Stavanger, Halden og Drammen. Kapittel 5 viser hvordan foreldre selv og ansatte i ulike språkstimuleringstiltak oppfatter at fravær av deltakelse i barnehage begrunnes, det vil si hva som tillegges betydning når foreldre ikke velger å bruke barnehageplass til sine barn. I kapittel 6 oppsummerer vi svarene på problemstillingene over og drøfter hovedfunnene fra undersøkelsen.

## 2 Metode og datainnsamling

Vi har søkt svar på prosjektets problemstillinger gjennom to undersøkelser basert på ulike metodiske tilnærminger.

I undersøkelse I kartlegger vi hva som finnes av tilbud i et utvalg kommuner med ulik beliggenhet og befolkningssammensetning. Dette er gjort ved å benytte telefonintervjuer med dem i kommuneadministrasjonene som er ansvarlige for tilbud til førskolebarn.

I undersøkelse II går vi nær inn på fire utvalgte kommuner og deres tilnærminger til 3–5-åringer med minoritetspråklig bakgrunn som ikke i utgangspunktet benytter seg av barnehageplass. Målet med disse fire casestudiene har vært å få mer detaljert innsikt i hvordan kommunene arbeider med disse spørsmålene; vi undersøker mer i detalj om kommunene identifiserer hvem som ikke går i barnehage, og hvordan dette skjer, samt hvordan kommuner som ikke gjør dette, begrunner sitt valg. Vi oppsøker og intervjuer ansvarlige i alternative språktilbud som gis i kommunene, undersøker gjennom intervjuer hvordan helsestasjonene arbeider, og hvordan samarbeidet mellom helsestasjoner og andre språktilbud er. I disse casestudiene inngår det også intervjuer med foreldre med minoritetspråklig bakgrunn. Disse intervjuene samt intervjuer med helsesøstre og ansvarlige i alternative språktilbud bruker vi som grunnlag for å diskutere hvordan foreldre resonnerer rundt tilbud til sine førskolebarn, hvilken mulighet de har til å benytte ulike tilbud, og hva de helst ønsker for sine barn.

### 2.1 Undersøkelse I: Kartlegging av språktilbud til førskolebarn

Hensikten med kartleggingen har vært å få en oversikt over hvilke tilbud om språkstimulering som finnes til 3–5-åringer som ikke går i barnehage, i ulike typer kommuner. Vi har altså ikke gjennomført en omfangsundersøkelse der målet har vært å registrere hvor stor andel av kommunene som har et tilbud til flerspråklige barn som ikke går i barnehage. En slik undersøkelse ble, som referert i kapittel 1, gjennomført av Rambøll i 2008. Målet med vår undersøkelse har vært å få en oversikt over *hva slags tilbud* som finnes i kommuner med ulikt innbyggertall og med ulik tilstedeværelse av minoritetspråklige i befolkningen.

I tillegg har det vært sentralt å undersøke variasjon i hvordan kommuner forholder seg til gruppen minoritetsspråklige 3–5-åringer som ikke går i barnehage. Er tendensen at dette er en gruppe kommuner forholder seg aktivt til og søker å gi et tilbud, eller vies ikke denne gruppen særlig oppmerksomhet?

Nedenfor redegjør vi for utvalget av kommuner i undersøkelsen, valg av metode og hvordan dataene er analysert.

## Valg av kommuner

I kartleggingen har vi innhentet data fra 32 kommuner (herunder sju bydeler i Oslo). Tabell 1 viser kommuner/bydeler som har inngått i kartleggingen, etter innbyggertall.

Tabell 1

<b>Oslo (613 000 innbyggere. Bydelene varierer i størrelse fra rundt 30 000 til 50 000 innbyggere)*</b>
Bydelene Stovner, Alna, Grorud, Sagene, Gamle Oslo, Grünerløkka, Frogner
<b>Store bykommuner (65 000–270 000 innbyggere)</b>
Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Tromsø, Drammen
<b>Mindre bykommuner (20 000–64 000 innbyggere)</b>
Halden, Sandefjord, Grimstad, Haugesund, Ålesund, Stjørdal, Levanger
<b>Mellomstore kommuner (13 000–19 000 innbyggere)</b>
Nesodden, Gran, Malvik
<b>Mindre kommuner (5000–12 000 innbyggere)</b>
Meland, Sula, Fauske, Songdalen, Sunndal
<b>Små kommuner (under 5000 innbyggere)</b>
Skånland, Porsanger, Gol, Hasvik

\* <http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utviklings-%20og%20kompetanseetaten%20%28UKE%29/Internett%20%28UKE%29/Dokumenter/Oslostatistikken/Befolkning/Folkemengde/Folkemengde%202012/02.01bef2004-2012.htm>

Kommunene/bydelene er valgt med utgangspunkt i flere kriterier:

Ett kriterium var innbyggertall. Det var per 1. januar 2013 428 kommuner i Norge, over halvparten av disse hadde mindre enn 5000 innbyggere, mens bare 13 kommuner hadde over 50 000 innbyggere. Mange kommuner er med andre ord så små at det i praksis antakelig er lite grunnlag for å etablere språktilbud ut over det lovpålagte tilbudet om barnehage. Vi har derfor lagt hovedvekten på store og mellomstore kommuner, hvor det kan antas å være befolkningsmessig grunnlag for slike tilbud, men vi har også inkludert enkelte mindre kommuner for å undersøke om og hvordan små kommuner forholder seg til denne problemstillingen.

Et annet kriterium var at kommunene skulle ha en gruppe minoritetsspråklige barn som ikke benyttet barnehage. Vi visste ved prosjektstart at det i 2012 var 2300

minoritetsspråklige barn i alderen 3–5 år som ikke gikk i barnehage: 1350 treåringer, 700 fireåringer og 250 femåringer.<sup>28</sup> Det var i utgangspunktet ingen tilgjengelig oversikt over hvilke kommuner disse barna befant seg i. Vi har benyttet to ulike kilder for å danne oss et bilde av dette, for det første Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk som gir en oversikt over innvandrerbefolkningen i hver av kommunene, for det andre en oversikt over barnehagedekningen blant barn med innvandrerbakgrunn i hver enkelt kommune. Denne oversikten har Statistisk sentralbyrå etter forespørsel og bestilling utarbeidet til dette prosjektet. Dermed kunne vi sammenholde andelen innbyggere med innvandrerbakgrunn i hver kommune med andelen barn med slik bakgrunn i barnehage, og velge kommuner som kombinerte forholdsvis høy andel med innvandrerbakgrunn i befolkningen og forholdsvis lav barnehagedekning blant barn med innvandrerbakgrunn. Dette var kommuner hvor det var grunn til å anta at det fantes et antall minoritetsspråklige barn i alderen 3-5 år som ikke gikk i barnehage.

Vi inkluderte imidlertid også en del kommuner vi ønsket med fordi de har en høy andel i befolkningen som har innvandrerbakgrunn, og samtidig har høy barnehagedekning blant barn med innvandrerbakgrunn. Dette gjaldt for eksempel Drammen, som i SSBs oversikt hadde mer enn 100 prosent barnehagedekning i gruppen med innvandrerbakgrunn.

Vi har i tillegg også særskilt inkludert et par mindre kommuner som bosetter forholdsvis mange flyktninger. Disse er valgt ut fra IMDIs oversikt over bosetting av flyktninger i norske kommuner.<sup>29</sup>

Da vi seinere gjennomførte intervjuene med kommunene per telefon, viste det seg at tallene fra SSBs oversikt over barnehagedekningen blant barn med innvandrerbakgrunn i enkelte kommuner var til dels svært misvisende.<sup>30</sup> Vi oppfatter likevel at tilnærmingen har gjort at vi valgte relevante kommuner.

Vi har med andre ord gjort et strategisk utvalg av kommuner basert på relevans for vår problemstilling (Grønmo [2004] 2011, s. 88–92). Vi har villet ha kommuner med ulikt innbyggertall, med en betydelig andel innbyggere med innvandrerbakgrunn og med en del barn med slik bakgrunn som ikke går i barnehage.

Det er *ikke* mulig å generalisere funn vi har gjort blant de 32 kommunene vi har undersøkt, til den totale populasjonen kommuner. Når vi likevel enkelte ganger i kapit-

<sup>28</sup> Tall fra 2012 oppgitt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, med basis i tall fra SSB.

<sup>29</sup> [http://www.imdi.no/Documents/Tall\\_og\\_fakta/anmodning\\_2013-hva\\_svarer\\_kommunene.pdf](http://www.imdi.no/Documents/Tall_og_fakta/anmodning_2013-hva_svarer_kommunene.pdf)

<sup>30</sup> Dette kan det være flere grunner til. En viktig årsak er opplagt tidsfaktoren. SSBs tall gir et tidsbilde per 2012, som ikke nødvendigvis stemte like godt når vi tok kontakt med kommunene i desember 2013. I tillegg var de førskolebarna med innvandrerbakgrunn vi særlig var opptatt av, 3-5-åringene, mens SSBs tall ga innsikt i barnehagedekningen blant barn med innvandrerbakgrunn totalt (0-5 år). Vi vet at barnehagedekningen er lavere blant de yngste førskolebarna, og at dette særlig gjelder minoritetsspråklige. Om det forholdt seg slik, var imidlertid vanskelig å sjekke, da flere kommuner ikke hadde tall for barnehagedekning i kommunen fordelt på fødselsår og alder.

tel 3, der funn fra undersøkelsen presenteres, viser til tendenser og variasjonsbredde i utvalget, er det primært fordi dette kan antyde mønster som også vil kunne gjenfinnes i Kommune-Norge for øvrig.

## Telefonintervjuer

Spørsmål vi ønsket svar på ved henvendelsen til kommunene, var: om kommunene i forbindelse med helsestasjonstilbudet kartla førskolebarns språkutvikling, om de hadde oversikt over hvor mange og hvilke førskolebarn i kommunen som ikke brukte barnehage, om disse ble tilbudt alternative språktilbud, hva slags tilbud det eventuelt var snakk om, og hvordan det ble arbeidet med å rekruttere konkrete barn til disse alternative tilbudene og/eller for å øke deltakelsen i barnehage.

Vi valgte å benytte telefonintervjuer for å samle inn svar på disse spørsmålene i de utvalgte kommunene. Telefonintervjuene ble gjennomført av oss forskere. Dette er en arbeidskrevende metode, men det sikrer høy svarprosent, og det gir mulighet til å stille oppfølgende spørsmål der og da. Et alternativ til telefonbasert kartlegging ville vært en nettbasert spørreundersøkelse, men det er erfaringsmessig tids- og ressurskrevende å sikre høy svarprosent på slike nettbaserte henvendelser, og de gir heller ikke mulighet til å stille oppfølgende spørsmål.

Vi henvendte oss først per e-post til oppvekst- eller barnehagesjef i hver av de 32 utvalgte kommunene med forespørsel om deltakelse i undersøkelsen. I e-postene la vi ved intervjuguiden, slik at informantene hadde mulighet til å forberede seg, eventuelt henvise oss videre til andre i kommuneadministrasjonen dersom det var andre de anså som bedre egnet eller mer aktuelle til å svare på spørsmålene våre. Etter første henvendelse på e-post tok flere informanter kontakt med oss for å be oss ta kontakt med en annen i kommuneadministrasjonen, enkelte ga også beskjed om når det passet at vi ringte.

Vi gjennomførte så de aller fleste telefonintervjuene i desember 2013. Hvert intervju tok 20–30 minutter. I enkelte kommuner har vi snakket med flere personer, da vi ble henvist videre til andre fagpersoner som hadde kunnskap og informasjon den opprinnelig kontaktede personen ikke hadde. Vi har i samtlige kommuner fått snakke med den ansvarlige for tilbud til førskolebarn i kommuneadministrasjonen mente var best egnet til å svare på spørsmålene de på forhånd hadde fått seg forelagt.

Norske kommuneadministrasjoner er ulikt organisert og av ulikt omfang. Derfor varierer det hvem vi har intervjuet. I noen kommuner snakket vi med oppvekstsjefen, i andre med ansvarlig for barnehager, enkelte steder snakket vi med rådgivere i kommuneadministrasjonen, og i bydeler i Oslo har vi intervjuet ledere for barnehageenheten i bydelen. De vi har intervjuet, har i ulik grad gitt uttrykk for at de kjente saksfeltet vi var interessert i. Mens enkelte kommuner har organisert seg slik at alle tilbud til barn og unge håndteres samlet som spørsmål knyttet til oppvekst, har andre organisert seg på måter som gjør at helsestasjonstilbudet er en del av helse og omsorg, mens barnehager



og eventuelle andre språktilbud er del av utdanning. Detalj-kunnskapen om kommunen og dens innbyggere er dessuten betydelig større i de minste kommunene enn den er i en middels stor eller stor bykommune.

Det er samtidig viktig å bemerke at det også er variasjon i hvordan de ulike informantene tolket og vurderte spørsmålene i kartleggingen. Det var for eksempel noe ulik tilnærming til hva som kunne regnes som et språkstimulerende tiltak. Mens noen regnet åpen barnehage som et alternativt språktilbud, var det andre som i utgangspunktet ikke oppga åpen barnehage som et språkstimulerende tiltak. Dette kan også ha sammenheng med at det åpne barnehagetilbudet i norske kommuner er av ulik karakter, noe vi kommer tilbake til både i kapittel 3 og 4.

Telefonintervjuene ble foretatt med utgangspunkt i et skjema utarbeidet for hver enkelt kommune med basis i intervjuguiden. Dette skjemaet ble fylt ut underveis i telefonsamtalen, samt at det ble gjennomgått og presisert i etterkant av hvert enkelt telefonintervju. I enkelte tilfeller har vi innhentet supplerende opplysninger gjennom e-post. Disse skjemaene ble så, etter at kartleggingsintervjuene var gjennomført, lagt til grunn for en gjennomgang og analyse av data.

Vi navngir ikke hvem vi har snakket med i de 32 kartleggingskommunene, og i tilfeller hvor dette ikke er relevant, oppgir vi heller ikke kommunetilhørighet til siterte informanter. Der vi henviser til spesifikke kommuner, har vi sendt den ferdige teksten til personen(e) vi har intervjuet og bedt dem melde tilbake på e-post dersom de mente det var ting vi hadde utelatt eller framstilt feil.

## **Gjennomgang og analyse av kartleggingsdata**

Det overordnede målet med undersøkelsen var å gi innblikk i hvordan norske kommuner arbeider med språktilbud til 3–5-åringer som ikke går i barnehage, og hva slags tilbud de eventuelt har til denne gruppen.

Vi hadde etter at kartleggingen var gjennomført, ett utfylt skjema for hver av kommunene. Vi gjennomgikk så skjemaene med utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Hvordan vurderer kommunen behovet for språktilbud ut over barnehage?
- Driver kommunen språkkartlegging på helsestasjonene?
- Har kommunen oversikt over hvor stor andel av barn med innvandrerbakgrunn som benytter barnehagetilbudet, og hvem som ikke gjør dette? Følges de som ikke bruker tilbudet, opp med konkrete tilbud?
- Hvilke alternative språktilbud har kommunen ut over barnehage? Hvordan finansieres dette?
- Hvis kommunen ikke har alternative språktilbud, hvorfor ikke?

Kartleggingen av hvilke tilbud som finnes, ble så skrevet ut med utgangspunkt i svarene på disse spørsmålene.

## 2.2 Undersøkelse II: Fire kommuner

I del II av undersøkelsen har vi benyttet casestudier for å se nærmere på hvordan fire kommuner arbeider med språktilbud til 3–5-åringer med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage. De fire kommunene som er valgt, inngikk alle i kartleggingen. Målet var at casestudiene skulle gi grunnlag for å identifisere elementer i tilbud om språkstimulering som ble vurdert å ha overføringsverdi til andre lokalsamfunn: Dette kunne være måten kommunen arbeider med å få oversikt over hvem som ikke går i barnehage, hvordan kommunen så eventuelt har valgt å kommunisere med disse, hva slags tilbud kommunen gir, og hvordan dette er organisert, men også hvordan det samarbeides mellom helsestasjon, alternative språktilbud og det ordinære barnehagetilbudet.

### Valg av fire kommuner for casestudier

Vi valgte å gjøre casestudier i Stavanger, Halden, Drammen og bydel Gamle Oslo. Samtlige kommuner har tilnærminger og/eller tilbud som utmerker seg som interessante, og som kan ha overføringsverdi til andre kommuner. Samtlige kommuner har flere innbyggere enn en gjennomsnittlig kommune i Norge, og en betydelig andel av innbyggerne har innvandrerbakgrunn. Dette gjør dem spesielle i Kommune-Norge. Samtidig innebærer dette at det i disse fire kommunene er aktuelt å ha språktilbud ut over ordinær barnehage. De fire kommunene vi valgte, hadde, slik dette framgikk av kartleggingen vi gjennomførte per telefon, *ulike* tilnærminger til det å gi språktilbud ut over barnehage, og de hadde noe ulike løsninger. Dermed representerte de en mulighet til å få fram variasjon i måten å forholde seg til det å gi et godt språktilbud på, de utgjør i så måte alternativer til hverandre. Og det er, slik vi vurderer det, elementer i disse kommunenes tilnærminger og i deres tilbud som, selv om dette er store kommuner, fint kan overføres også til mindre kommuner.

Vi redegjør innledningsvis i kommunepresentasjonene i kapittel 4 nærmere for kjennetegn ved kommunene og dermed for de rammebetingelsene tilbudene befinner seg innenfor.

## Kvalitative intervjuer med aktører i kommunene

I hver av de fire casestudiene har vi i hovedsak basert innsamling av data på kvalitative intervjuer. Vi har også i noen grad benyttet observasjon. Dette er observasjonsdata som mest nyttes som bakgrunn og for å presentere kontekst. Det er i hver av de fire kommunene gjort kvalitative intervjuer med:

- ansvarlig for språktilbud til førskolebarn i kommunen / bydelenes administrasjon
- ansvarlige for språktilbud som utgjør alternativer til barnehage
- ansvarlige for språkkartlegging på helsestasjon(er) i kommunen
- intervjuer med foreldre (Det er ikke gjort foreldreintervjuer i Stavanger.)<sup>31</sup>

Målet har vært å få informasjon og erfaringer fra de ulike aktørenes ståsted, for slik å få mest mulig helhetlig innsikt i arbeidet med språktilbud for barn som ikke går i barnehage.

Ansvarlig for språktilbud til førskolebarn i kommuneadministrasjonene (i tre av fire kommuner/bydeler har dette vært samme person som ble intervjuet i kartleggingen) er intervjuet for å få en enda grundigere oversikt over kommunens arbeid med språkstimulering av barn som ikke går i barnehage, bakgrunnen for at de har utviklet de tiltakene som nå finnes, samt spørsmål om finansiering av tilbudene.

I intervjuene med helsesøstre på helsestasjonene har vi særlig vært opptatt av deres arbeid med kartlegging av barnas språkferdigheter i forbindelse med 2- og/eller 4-årskontroll. Vi har også spurt dem om erfaringer med hjemmebesøk, oppmøte ved 2- og 4-årskontroller på helsestasjonen og om deres samarbeid med barnehage og andre språktilbud samt deres oppfatninger av aktuelle språktilbud i deres kommune og hvordan disse er tilpasset foreldre med innvandrerbakgrunn.

Videre har vi intervjuet ledere og ansatte ved språktilbud som på ulikt vis utgjør alternativer til ordinær barnehage. I Halden er det snakk om ett tilbud, i Gamle Oslo og Stavanger har vi intervjuet leder/ansatte ved to ulike tilbud. I Drammen har vi intervjuet ansvarlig for gratis kjernetid-prosjektet i kommunen fordi hun arbeider aktivt for å rekruttere barn med minoritetsspråklig bakgrunn til barnehage. Dermed har hun god innsikt i hvordan en kommune helt konkret kan jobbe med kartlegging av hvem som ikke går i barnehage, og oppfølging av disse, hva som er årsaken til at enkelte i utgangspunktet ikke velger barnehage, og hva som eventuelt skal til for å rekruttere deres barn.

Intervjuene med ansvarlige for språktilbud er brukt til å få detaljert innblikk i hvordan arbeidet er organisert, og i bakgrunnen for at de velger å jobbe slik de gjør. Vi har spurt om muligheter og utfordringer knyttet til tilbudet og hvordan de tenker at det

<sup>31</sup> Dette skyldes i hovedsak tidsmangel ved besøket i Stavanger.

kan gjøres enda bedre. Vi har også spurt dem om hvordan de forstår og erfarer foreldre til barn med minoritetsspråklig bakgrunn og deres behov, ønsker og valg.

Den siste gruppen informanter i de utvalgte casekommunene er foreldre til i hovedsak minoritetsspråklige førskolebarn. Dette er foreldre som enten benytter seg av et alternativt språktilbud i kommunen hvor de er bosatt, eller de er foreldre knyttet til en språkgruppe for mødre i gratis kjernetid-prosjektet i Drammen. Foreldre har vært den mest krevende informantgruppen å rekruttere. Vi har rekruttert / blitt satt i kontakt med foreldre gjennom ledere/ansatte ved de alternative språktilbudene i Halden og Gamle Oslo. I Drammen fikk vi kontakt gjennom besøk i en språkgruppe for mødre. Sentrale spørsmål i foreld reintervjuene har vært hvordan foreldre forstår barnas språkutvikling, hvilken informasjon de har fått av lokale myndigheter, og hvorfor de har valgt / ikke valgt å benytte språktilbud i og utenfor barnehage, samt hvordan de erfarer tilbudene. Ingen av intervjuene er gjennomført med tolk, men i enkelte intervju er det gjort bruk av engelsk som støttespråk, og i språkgruppen i Drammen ga læreren i gruppen bistand.

Intervjuene med foreldre er altså ikke benyttet til å evaluere tilbudene i de konkrete kommunene. De er brukt til å få innsikt i hvordan foreldre tenker om betydningen av språktilbud til sine førskolebarn, og i hva som skal til for at de kan benytte slike tilbud. Slik har vi også søkt å sette beslutningen om bruk av språktilbud i førskolealder inn i en bredere sammenheng knyttet til familiens samlede situasjon.

Intervjuene har vært av ulik varighet, fra en halv time til nærmere to timer. Alle intervjuene er skrevet ut ved at intervjuer har tatt tilnærmet stenografiske notater underveis, eller de er tatt opp på bånd og så lyttet gjennom og skrevet ut ord og for ord i etterkant.

Det samlede intervjumaterialet omfatter fire ansatte i kommuneadministrasjoner, seks ansatte på helsestasjoner, tolv ansatte i ulike språktilbud i kommunene og ti foreldre. En av de intervjuede foreldrene har majoritetsbakgrunn, de øvrige har innvandrerbakgrunn. Alle foreldre er anonymisert.

I tilfeller hvor vi har benyttet ordrette sitater fra ansatte på måter som gjør at den som uttaler seg, kan gjenkjennes, for eksempel ved at det er et begrenset antall ansatte i ulike språktilbud, er de ordrette sitatene vi benytter, godkjent av den siterte. For øvrig er presentasjonen av arbeidet med 3–5-åringer med minoritetsspråklig bakgrunn i disse kommunene basert på vår fortolkning og videreformidling av det innsamlede datamaterialet.

## **Gjennomgang og analyse av intervjumateriale**

Intervjumaterialet fra kommuneadministrasjoner og språktilbud i kommunene er gjennomgått og i hovedsak benyttet for å få tilgang til hvordan tilbudene er organisert, men også til hva som er bakgrunnen for at kommunen har akkurat disse tilbudene.

Intervjuene har gitt anledning til å undersøke i større detalj enn det telefonintervjuene gjorde mulig, hvordan kommunene forholder seg til alternativer til barnehage, og hvordan de velger å jobbe med dette. Hvordan forholder de aktuelle kommunene seg til språktilbud til barn i førskolealder? Søkes dette ivaretatt helt eller delvis gjennom barnehagetilbud eller også gjennom alternative tilbud? Har kommunene oversikt over hvem som ikke benytter barnehageplass? Hvis de har det, hvorfor? Hvis de ikke har det, hvorfor ikke? Hvordan oppfattes foreldre som ikke benytter barnehageplass? Hvordan forstår de ansatte i språktilbudene begrunnelsen for at foreldrene ikke velger barnehage? Hvordan erfarer de at tilbudet de gir, treffer målgruppen minoritets-språklige førskolebarn? Hva mener de at de burde eller kunne gjort annerledes? Hva representerer muligheter, og hva representerer hinder i arbeidet med å gi språktilbud til førskolebarn utenfor barnehage?

Når det gjelder intervjuene med foreldre, er disse, som også tidligere nevnt, i hovedsak analysert for å finne fram til motiver for å bruke eller ikke bruke språktilbud, samt hvilke muligheter de har til å benytte slike tilbud i praksis.



## 3 Språktilbud til minoritetsspråklige 3–5-åringer som ikke går i barnehage

I dette kapitlet presenterer vi funn fra kartleggingen av hvordan 32 norske kommuner og bydeler håndterer språktilbud for minoritetsspråklige førskolebarn som ikke går i barnehage. Som diskutert i kapittel 2 er målet å gi en oversikt over *ulike typer tilbud og begrunnelsen for disse, samt – mer generelt – om og hvordan kommuner forholder seg til gruppen 3–5-åringer med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage.*

Kartleggingen som er foretatt per telefon til ansvarlig for språktilbud til førskolebarn i kommunenes administrasjoner, har tatt utgangspunkt i følgende spørsmål: Har kommunen rutiner for å identifisere førskolebarn som ikke går i barnehage? Kartlegges barns språkferdigheter i forbindelse med helsestasjonskontroll, og eventuelt hvordan gjøres det? Har kommunene språktilbud ut over ordinær barnehage? Dersom de har tilbud, hvordan arbeider de i så fall med å formidle aktuelle barn til aktuelle tilbud? Og dersom kommunen ikke har denne typen tilbud, hvordan begrunner de det?

Variasjoner i befolkningsstørrelse og -mangfold gjør at kommunene står overfor ulike utfordringer og muligheter når spørsmålet er tilbud til 3–5-åringer. Dette er i ulik grad en utfordring i kommunene, og kommunene har i ulik grad mulighet til å iverksette særskilte tiltak. Dette var viktig for oss når vi kartla tilbud i kommunene, og det utgjør et bakteppe når vi nå presenterer hva vi fant ut gjennom kartleggingen.

Kapitlet er for øvrig delt inn i tre hoveddeler, hvor vi 1) presenterer hvordan undersøkte kommuner jobber med å registrere hvem som ikke går i barnehage, 2) redegjør for hvilke alternative språktilbud i tillegg til barnehage som finnes i de undersøkte kommunene, og 3) presenterer begrunnelser for å ikke ha slike tilbud. Vi avslutter kapitlet med en kort oppsummering av hovedfunnene.

### 3.1 Ulike kommuner, ulike utfordringer

Utfordringer knyttet til språktilbud til 3–5-åringer med minoritetsspråklig bakgrunn arter seg ganske forskjellige i ulike kommuner i Norge avhengig av deres størrelse og befolknings sammensetning. Mens enkelte kommuner har ned mot 1000 innbyggere, har andre mer enn 100 000, og mens det enkelte steder er en betydelig andel av be-

folkningen som har innvandrerbakgrunn, er det andre steder bosatt noen få familier med slik bakgrunn. Slik er det i kommuner generelt, og slik er det i de utvalgte kommunene vi har undersøkt. Alle norske kommuner har imidlertid innbyggere med innvandrerbakgrunn og dermed også minoritetsspråklige. Betegnelsen minoritetsspråklige refererer her, som redegjort for i kapittel 1, til barn med en annen språk- eller kulturbakgrunn enn norsk, med unntak av barn som har samisk, svensk, dansk eller engelsk som morsmål.<sup>32</sup> Det finnes imidlertid ikke noe register over slike minoritetsspråklige førskolebarn i kommunene, vi er derfor henvist til å ta utgangspunkt i den statistiske kategorien bosatte med innvandrerbakgrunn. Det vil si at enten barnet eller deres foreldre er innvandret til Norge. Det var per 1.1.2014 633 100 innvandrere og 126 100 norskfødte med innvandrerforeldre i Norge, til sammen 759 185 innbyggere. Dette utgjør om lag 15 prosent av landets befolkning. Det er klart flest innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i hovedstaden. Det var bosatt 151 700 innvandrere og 45 900 norskfødte med innvandrerforeldre i Oslo ved inngangen til 2014. Det er 31 prosent av folketallet. Som i de foregående årene følges Oslo av østlandskommunene Drammen og Lørenskog, med henholdsvis 26 og 24 prosent. Oslobydelene med høyest andel innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er Stovner, Søndre Nordstrand og Alna, der andelen med innvandrerbakgrunn var rett over 50 prosent. Lavest andel var det i bydelene Nordstrand, med 16 prosent, samt Ullern, Vestre og Nordre Aker, med 17 prosent hver.<sup>33</sup>

Tilveksten av innvandrere i befolkningen var både i 2012 og 2013 og 2014 størst fra Polen. Innvandrere med bakgrunn fra Polen er nå den desidert største innvandrergruppen i Norge, fulgt av svensker. Norskfødte med foreldre som har innvandret, utgjør som nevnt per 1.1.2014 i overkant av 126 000 innbyggere, flest med bakgrunn fra Pakistan. Norskfødte med innvandrerforeldre utgjorde 18 prosent av alle barn født i Norge i 2013.<sup>34</sup>

Vi vet ikke eksakt hvor de minoritetsspråklige barna i alderen 3–5 år som ikke går i barnehage, er bosatte. Men andelen og antallet med innvandrerbakgrunn i befolkningen kombinert med barnehagedekningen i bydeler i Oslo innebærer i praksis at en betydelig andel av førskolebarna i alderen 3–5 år som ikke går i barnehage, befinner seg i en bydel øst i Oslo. Samtidig finner vi at det er 3–5-åringer som har minoritetsspråklig bakgrunn i alle kommuner som inngår i kartleggingen, noe som illustrerer at oppfølging av førskolebarn med minoritetsspråklig bakgrunn er noe som ikke bare angår kommuner sentralt på Østlandet.

<sup>32</sup> Evaluering av tilskuddsordningen «Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder» utarbeidet av Rambøll (2014), s. 2 og 3.

<sup>33</sup> <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef> (Lest 5. mai 2014).

<sup>34</sup> <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef> (lest 31. mars 2014) og <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef> (lest 5. mai 2014).



Samtidig står Oslo og til dels de andre storbykommunene overfor utfordringer som ikke i tilsvarende grad finnes i de mindre kommunene. De største bykommunene har en sammensatt innvandrerbefolkning, og det er Oslo (særlig bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene, Stovner og Søndre Nordstrand), flere byer på Østlandet og enkelte storbykommuner i landet for øvrig som har størst andel barn i familier med vedvarende lav inntekt (Epland & Kirkeberg 2014).

At utfordringene har ulikt omfang og aktualitet, er én årsak til at innsatsen for å etablere alternative språktilbud i norsk til minoritetsspråklige 3–5-åringer som ikke går i barnehage, varierer kommuner imellom. Men det er også andre årsaker til at kommuner vurderer denne utfordringen ulikt. Mens enkelte kommuner bokstavelig talt satser alt på ett kort, nemlig at alle førskolebarn bør gå i barnehage, og følgelig har en strategi kun bygget på barnehager, har andre kommuner også etablert alternative tilbud.

## 3.2 Identifisering av 3–5-åringer som ikke går i barnehage

Språktilbud for 3–5-åringer som ikke går i barnehage, forutsetter at det finnes et behov for slike tiltak. Har kommuner oversikt over behovet? Vi spurte kommunene som inngikk i kartleggingen, hva slags rutiner de har for å finne ut hvor mange og hvem som ikke går i barnehage. Vi spurte også hvordan de informerer den aktuelle målgruppen om språktilbud og om barnehage, hvordan helsestasjonene arbeider med språkkartlegginger av førskolebarn, og hva slags råd helsesøstre gir til foreldre om bruk av barnehage.

### Identifisering av barn som ikke går i barnehagen

Det første spørsmålet i kartleggingen var derfor *om* kommunen identifiserer hvor mange førskolebarn som ikke går i barnehage, og om de vet hvem disse barna er, og dermed hvor mange som har minoritetsspråklig bakgrunn. Dernest spurte vi om hvem som eventuelt har ansvaret for å gjøre dette, og om barna følges opp med tilbud. Ut fra svarene på disse spørsmålene har vi identifisert variasjon både når det gjelder kartlegging og identifisering av hvilke førskolebarn som ikke går i barnehage, og når det gjelder hvordan førskolebarn utenfor barnehage følges opp med alternative tilbud. Med utgangspunkt i variasjon i kartlegging/identifikasjon og rekruttering har vi begrepsfestet tre empirisk baserte kategorier kommuner:

1. *Systematiske.* Kommuner som systematisk kartlegger hvor mange førskolebarn som ikke benytter barnehage, identifiserer hvilke barn som ikke går i barnehage, og

som følger opp med å søke å rekruttere disse barna til barnehage eller alternative språktilbud.

2. *Delvis systematiske.* Kommuner som har en viss oversikt over hvor mange førskolebarn i kommunen som ikke går i barnehage, men som ikke har en samlet oversikt over hvilke barn det dreier seg om, og som arbeider med å rekruttere til barnehage og eventuelle andre tilbud, men ikke nødvendigvis målrettet mot dem som ikke benytter barnehage.
3. *Ikke systematiske.* Kommuner som ikke har oversikt over hvor mange eller hvem som ikke går i barnehage, og som følgelig er avskåret fra systematisk oppfølging av dem som ikke går i barnehage, med tilbud om barnehage eller språktilbud.

En kommune som ikke jobber systematisk med å kartlegge og identifisere gruppen førskolebarn som ikke bruker barnehage, kan likevel oppnå opp mot full barnehagedekning ved å dimensjonere kommunens barnehagetilbud etter antallet førskolebarn i kommunen. Men kommunen vil kunne slite med å følge opp de få som av en eller annen grunn ikke benytter ordinær barnehage, og som derfor faller på utsiden av kommunens tilbud.

### **Systematiske**

Eksempler på systematiske kommuner i vår kartlegging er bydeler i Oslo, Stavanger kommune og Trondheim kommune. Drammen og Bergen plasserer seg også delvis i denne kategorien; begge har gratis kjernetid i deler av kommunen, og i bydeler og gater som er omfattet av denne ordningen, jobbes det systematisk med å identifisere og følge opp barn som ikke går i barnehage.

Bydelene i Oslo arbeider på ulike måter systematisk med å kartlegge hvor mange som ikke går i barnehage, og hvem dette er. Dette gjøres i de fleste tilfeller ved å sammenstille tilgjengelig statistikk, som at inntakslistene til barnehagene i bydelen sammenlignes med folkeregisterets oversikt over førskolebarn bosatt i bydelen. De kartlagte bydelene i Oslo arbeider aktivt med dette, men det foreligger ingen standardiserte retningslinjer fra Oslo kommune for hvordan dette skal gjøres, og dermed er det også litt variasjon i hvordan bydelene har løst denne oppgaven. De undersøkte bydelene går gjennom folkeregisterets oversikt over bosatte og sammenligner med inntakslistene til barnehagene. Dette gjøres manuelt, og det varierer hvem som har ansvaret for denne oppgaven. I én bydel er for eksempel ansvaret plassert hos bestillerkontoret, i en annen hos opptakskontoret.

Flere av de undersøkte bydelene i Oslo har også har et nært samarbeid med helsestasjoner, som ofte har mer oppdaterte lister over førskolebarn i bydelen enn den folkeregisteret har. Oversiktene fra folkeregisteret kan være usikre på grunn av høy flytteaktivitet inn og ut av bydelene. Enkelte bydeler samarbeider også med NAV, som gjennom sine register kan se om de har kontakt med familier som ikke benytter

barnehage for sine barn. Denne oversikten kan brukes til å gi tilbud om barnehage eller annet til barna, kombinert med kvalifisering for mor. Erfaringen er at slik målrettet oppfølging fører til at flere starter i barnehage. Andre legger vekt på at de har tett samarbeid med andre aktører i bydelen, for eksempel frivillige organisasjoner, som kjenner de aktuelle språktilbudene bydelen har til førskolebarn, og melder fra når de oppdager barn som ikke går i barnehage. Flere av de undersøkte bydelene forteller at de, når de ikke får tak i de aktuelle familiene på andre måter, ringer på dører for å komme i kontakt med dem.<sup>35</sup>

Gratis kjernetid, med mål om å øke andelen minoritetsspråklige i barnehage, synes å fungere som et insitament til å arbeide systematisk, slik vi har beskrevet. Dette kan ha sammenheng med at dette tiltaket gir oppgaven økt oppmerksomhet. Men det har antakelig også sammenheng med at de aktuelle bydelene tilføres ekstra ressurser. Samtidig viser vår kartlegging at det også er bydeler uten gratis kjernetid som jobber aktivt for å identifisere barn som ikke går i barnehagen, og gi et tilbud til disse.

I Oslo kommune har byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning de seinere årene utviklet flere såkalte oslostandarder, blant annet for godt språkmiljø i barnehager, systematisk oppfølging av barns språkutvikling og for samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole. De to førstnevnte gir retningslinjer for arbeidet med språk i barnehagene, mens i sistnevnte er det også retningslinjer for at man skal fange opp skolestartere som ikke går i barnehage. Skolen skal derfor sende en oversikt til gjeldende bydeler om barn som er innskrevet på skolen, men ikke deltar i barnehage eller andre pedagogiske tilbud. Alle informantene fra Oslo forklarte at de fulgte oslostandarden på dette området, og at dette var én av flere metoder for å fange opp de barna som de antok hadde behov for språktilbud. Oslo kommune har også vurdert å lage en standard for identifisering av barn som ikke går i barnehagen.

Det er også andre store bykommuner som jobber systematisk med å identifisere førskolebarn som ikke går i barnehage. Metoden med å sjekke folkeregisteret opp mot inntakslister til barnehagene, samt at informasjon fra helsestasjoner brukes som supplement, benyttes også i Drammen (66 000 innbyggere) og i Bergen (270 000 innbyggere). Familier man oppdager at ikke har sitt barn i barnehage, følges opp med tilbud om å søke barnehageplass, i Bergen også alternativet med tilbud i Språkstien åpen barnehage med forsterket språktilbud. Drammen og Bergen har begge gratis kjernetid i enkelte bydeler, og det systematiske arbeidet som utføres i disse to kommunene, er avgrenset til bydeler og gater i byen som er inne i kjernetidsordningen. Systematikken er ikke gjort gjeldende for resten av bydelene i de to byene. Vi kommer nærmere inn på dette i caseundersøkelsen av Drammen kommune i kapittel 4.

<sup>35</sup> Av bydelene i Oslo som inngår i denne kartleggingen, er det likevel bare bydel Frogner som er en del av Oslo vest. Vi må derfor ta forbehold om at dette kan se annerledes ut i andre bydeler på vestkanten.

Stavanger (130 000 innbyggere) er en av kommunene vi beskriver inngående i kapittel 4. Kommunen har ikke gratis kjernetid, men likevel et svært systematisk arbeid med å kartlegge hvor mange og hvilke barn som ikke går i barnehage. Dette er en systematikk som i Stavanger omfatter hele byen, og som har sitt utgangspunkt i helsestasjonenes virksomhet.

Trondheim (180 000 innbyggere) oppgir også at kommunen de siste årene har identifisert antall førskolebarn som ikke går i barnehage, basert på data fra folkeregisteret. Rådmannen gjør dette. Med utgangspunkt i denne oversikten sendes det ut tilbud om førskoleklubb for de største førskolebarna som ikke går i barnehage (4- og 5-åringer). Helsestasjonene snakker varmt om åpen barnehage til alle sine brukere, det finnes 16 åpne barnehager i byen – både private og kommunale. De aller fleste av barna i disse tilbudene er imidlertid under 1 år.

Vi finner også eksempler på enkelte mindre kommuner som jobber systematisk. Dette gjelder blant annet Gran kommune (13 500 innbyggere). Barnehagemyndighetene i Gran får informasjon om familier som skal bosettes i kommunen og alder på barna, gjennom flyktningetjenesten. De har tverrfaglige møter hvor flyktningetjenesten, barnehage, skole, barnevern, sosialtjenesten og helsesøstertjenesten er representert, noe som gir god mulighet til samarbeid rundt disse barna. Helsestasjonen kartlegger språkkompetansene hos alle barn i kommunen og tar kontakt med barnehageleder dersom det oppdages minoritetsspråklige barn som ikke har plass i barnehage. Gjennom opptakskriteriene for kommunale plasser prioriteres barn med minoritetsspråklig bakgrunn.

Et annet eksempel på en liten kommune som jobber systematisk, er Gol (4000 innbyggere). Her sammenholder barnehageansvarlig i kommunen folkeregisterets oversikt over bosatte i kommunen med inntakslistene til barnehagene (slik de også gjør det i flere storbyer). Det er imidlertid per dato en utfordring å få fulgt opp de få familiene dette dreier seg om, med tilbud om barnehage, da det har vært vanskelig å lokalisere hvor i kommunen de eventuelt er bosatt.

### **Delvis systematiske**

I kategorien som jobber «delvis systematisk», finnes kommuner som har oversikt over om lag hvor mange barn som ikke går i barnehage, gjennom tall i kommuneadministrasjonen og/eller gjennom helsestasjonene. Men de sammenstiller ikke ulike register og har derfor ikke samme grunnlag for å identifisere barn og familier som ikke bruker barnehage, som det de systematiske kommunene har. De jobber med basis i oversikten de har, for å gi tilbud til dem som ikke benytter barnehageplass, dette kan både være oppfordringer om å bruke barnehage og alternative tilbud.

### **Ikke systematiske**

I den siste kategorien, «ikke systematiske», finner vi kommuner som har lite eller ingen oversikt over hvilke barn som ikke går i barnehage. Kommunene kan gjerne ha alternative tilbud, for eksempel en åpen barnehage, men jobber ikke systematisk med å følge opp dem som ikke benytter barnehetilbud, ved å tilby dem barnehageplass eller andre ordninger. I en slik ikke-systematisk kommune oppgis det at de i to år har «etterlyst» systematisert registrering av dem som ikke går i barnehage, men «dette har vi ikke fått til». Denne kommunen har altså diskutert systematiske registreringer, de har sett behovet og diskutert det. De har imidlertid ikke fulgt det opp i praksis. Et annet eksempel er en kommune som oppgir at: «Vi er en stor kommune med stor inn- og utflytting, og vi har ikke til enhver tid oversikt over hvem som ikke går i barnehage.»

Det er, som vi har sett, flere eksempler på systematiske bydeler og kommuner, i hovedsak enkelte store kommuner, men også enkelte små. Kommunene det er flest av i vår undersøkelse, er imidlertid de delvis systematiske og de ikke systematiske. Det er flere kommuner som oppgir at de har en viss oversikt gjennom helsestasjonene, men at denne oversikten ikke er systematisert, og at de er noe usikre på hvordan helsesøster henvender seg til dem som ikke bruker barnehageplass. En kommune oppgir på direkte spørsmål om helsesøster anbefaler barnehage, at det er informanten ikke sikker på, men han vet at helsesøster i alle fall «framsnakker barnehage». Det er slike tilfeller ingen systematisk tverretattlig oppfølging av de førskolebarna helsestasjonen avdekker at ikke går i barnehage.

Andre kommuner oppgir at de mangler informasjon, både om nøyaktige antall og om hvem de som ikke bruker barnehageplass, er. I noen kommuner dreier dette seg om relativt få familier, men i de store byene kan det potensielt være ganske mange (se også kapittel 4). Når denne oversikten mangler, mangler både grunnlaget for å følge opp dem som ikke mottar språktilbud, med et tilbud om dette, og kommunen mangler oversikt over behovet. De vet lite om hvorfor enkelte ikke bruker barnehageplass, og hva slags tilbud disse eventuelt kunne hatt behov for.

### **Kartlegging av barns språkferdigheter**

Vi har spurt alle kommunene om de gjennomfører språkkartlegginger i forbindelse med kontroll på helsestasjonen ved 2- og 4-årskontroll eller i andre sammenhenger, som i forbindelse med innskriving i skolen. Vi spurte også hvem som foretar disse testene.

Undersøkelsen viser at alle kommunene vi har henvendt oss til, kartlegger barnas språkferdigheter. Av de 32 kommunene og bydelene som inngår i undersøkelsen, gjennomfører samtlige språkkartlegginger på helsestasjon. To kartleggingsverktøy går igjen når kommunene oppgir hvordan de foretar slike kartlegginger: SATS 2 og SPRÅK 4. Kommunene følger altså retningslinjene fra nasjonale myndigheter (se kapittel 1). Om lag en tredjedel av kommunene vi henvendte oss til, bruker SATS ved 2-årskontroll-

len, om lag en tredjedel bruker SPRÅK 4 ved 4-årskontrollen, og om lag en tredjedel bruker begge tester ved henholdsvis 2- og 4-årskontroll. Det var også gjennomgående i alle kommuner at det er helsesøster som gjennomfører disse testene, med unntak av én kommune som svarte at logoped er til stede ved bruk av SPRÅK 4.

I Helsedirektoratets retningslinjer for språkundersøkelser for barn presenteres disse to testene som de aktuelle alternativene for helsestasjonene. SATS (Screening Av Toåringers Språk) benyttes i forbindelse med 2-årskontroll og kartlegger primært barnets språkforståelse. SPRÅK 4 brukes for å avdekke vesentlige ferdigheter ved fireåringers språkbeherskelse. Begge testene består av et skjema eller en folder, og de tar utgangspunkt i enkle ord fra barnas hverdag. I begge språkkartleggingene involveres også foreldrene, som kommer med sine vurderinger av barnas ferdigheter.<sup>36</sup>

Dersom helsestasjonene oppdager språkproblemer som gjør at de mener barna bør henvises til pedagogisk-psykologisk tjeneste lokalt, er det ifølge flere informanter faste rutiner for hvordan dette gjøres. De fleste informantene understreker imidlertid samtidig at de har begrenset kjennskap til detaljene i hvordan helsestasjonene jobbet med språkkartleggingen. Vi kommer derfor nærmere tilbake til disse spørsmålene i kapittel 4, hvor vi presenterer casestudier som også omfatter intervjuer med helsesøstre som gjennomfører språktester, og som samarbeider med andre instanser i kommunen for at barn som har utfordringer med språk, følges opp.

Telefonundersøkelsen gir innblikk i at samarbeidet mellom de ulike tjenestene som henvender seg til førskolebarn, ikke er like tett og nært i alle kommuner. Det er blant dem som jobber med førskolebarn, ikke alltid kunnskap om hvordan språkkartlegginger på helsestasjonen fungerer, og hva disse frambringer.

En del kommuner oppgir at de i tillegg gjennomfører kartlegginger i forbindelse med skolestart, enten før skolestart eller – noe som synes mer vanlig – tidlig i løpet av 1. klasse. I Oslo gjennomfører alle 1.–4.-klassinger språktesten NSL (Norsk som læringsspråk).<sup>37</sup> Trondheim kommune har utviklet en egen «Skolestartertest», som benyttes i hele kommunen. Ut over dette er det flere kommuner som kartlegger barnas språkferdigheter i forbindelse med skolestart, noen følger tester, og andre gjør enklere kartlegginger. Men igjen er det varierende i hvor stor grad de vi blir henvist til i kommunene, har oversikt over dette.

<sup>36</sup> Helsedirektoratet har retningslinjer for språkundersøkelser for barn og anbefaler blant annet at det er viktig for flerspråklige barn å først utvikle et godt morsmål, og at dette danner et viktig grunnlag for utviklingen av språk nummer to (Sosial- og helsedirektoratet 2006, s. 37). De påpeker at toåringene vanligvis snakker foreldrenes morsmål, mens på fireårskonklusjonene kan helsestasjonene vurdere om barna snakker norsk eller ikke. Retningslinjene for bruk av SATS og SPRÅK 4 for minoritetsspråklige barn er at SATS gjennomføres utelukkende ved hjelp av morsmålet, enten ved hjelp av foreldrenes oversettelse eller ved bruk av tolk. For SPRÅK 4 anbefales det å gjennomføre på vanlig måte dersom barnet har god norskkunnskap, mens en for barn som kan lite norsk, prøver å få et bilde av barnets morsmålsferdigheter.

<sup>37</sup> <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/article191148-62569.html>

Oppsummert gir kartleggingen et tydelig bilde av at helsestasjoner jobber systematisk med språkkartlegginger både ved 2-årskontroll og ved 4-årskontroll, og av at helsesøster anbefaler barnehage til dem som ikke benytter barnehage. Dette gjelder både ved 4-årskontroll og tidligere. Det er for øvrig noe variasjon i hvordan helsesøster forholder seg i tilfeller hvor kartleggingen avdekker behov for innsats for å styrke barns språkutvikling. Ansvaret for å følge opp barna er ifølge retningslinjer fra Helsedirektoratet kommunens. Men det vil være ulikt hvor ansvaret for oppgaven er plassert. I enkelte tilfeller opplyses det at helsesøster tar kontakt med pedagogisk-psykologisk tjeneste i kommunen direkte, i andre tilfeller at helsesøster primært forholder seg til barnehagene, som tar saken videre. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

### 3.3 Språktilbud til 3–5-åringer som ikke går i barnehage

Det tredje spørsmålet i kartleggingen var om kommunen har språktilbud til førskolebarn (3–5 år) som ikke går i barnehage, til barn generelt og til minoritetsspråklige barn spesielt. La oss slå fast med en gang: Hovedtendensen er at de undersøkte bydelene i Oslo gjennomgående har tilbud både til 3–5-åringer generelt og til minoritetsspråklige barn spesielt, generelle tilbud finnes også i enkelte andre kommuner, og innenfor disse kan det være særlig oppfølging av de minoritetsspråklige. I mindre kommuner er det i liten grad tilbud ut over ordinær barnehageplass.

Vi skal i det følgende beskrive språktilbudene vi finner, disse kan i hovedsak grupperes i tre kategorier: åpne barnehager, intensive språkkurs for de eldste barna og rekrutteringstiltak til barnehage. Knyttet til flere av disse tilbudene gis det også særskilte tilbud til foreldre.

#### Åpen barnehage

Det oftest nevnte språktilbudet ut over barnehager i de kartlagte kommunene er åpen barnehage. Åpne barnehager er et lavterskeltilbud for foreldre og barn som av ulike grunner ikke bruker det ordinære barnehagetilbudet. Åpne barnehager reguleres av lov om barnehager og skal følge retningslinjer i rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver, blant annet ved å ha en årsplan som gir de som bruker tilbudet, oversikt over aktiviteter og mål for virksomheten. Men åpne barnehager skiller seg fra det ordinære barnehagetilbudet ved at foreldre eller en annen voksenperson må være med barnet i barnehagen, ved at det i all hovedsak er snakk om et nesten eller helt gratis tilbud med kortere åpningstid enn ordinære barnehager, og at barna og de voksne kan komme og gå som de selv vil. Det er som regel ingen søknadsprosedyrer, ei heller påmelding.

I Meld. St. 24 (2012-2013) beskrives åpne barnehager både som en arena som kan være viktig for rekruttering av barn til ordinær barnehage, som et tiltak som kan bidra til å gi foreldre et sosialt nettverk i nærmiljøet, og som et tiltak som kan være med på å sikre språkstimulering for barn som har behov for det, men som ikke går i barnehage.<sup>38</sup>

Åpne barnehager organiseres på forskjellige måter. Om lag halvparten er eid og drevet i kommunal regi, mens den andre halvparten er eid og drevet i privat regi. I enkelte tilfeller er de også samlokalisert med ordinære barnehager eller andre kommunale tjenester.

I vår undersøkelse finner vi at godt over halvparten av de kartlagte kommunene oppgir at de har tilbud om åpne barnehager i kommunen. I flere av de største kommunene finnes det en rekke åpne barnehager, hvorav flertallet er privat drevet.

Mens flere framhever dette som sin kommunes viktigste tilbud om språkstimulering for barn som ikke går i barnehage, er det andre som ikke nevner de åpne barnehagene kommunen har, når det er spørsmål om språkstimulerende tiltak utenfor barnehage. De oppgir først at kommunen har slike tilbud, når vi eksplisitt spør om kommunen har åpen barnehage. Flere informanter ga uttrykk for at de ikke vurderte de åpne barnehagene som et språkstimuleringstiltak. De formulerte det for eksempel slik:

Et tilbud om barnehage vil jo alltid dra med seg språkstimulering, men det er jo ikke spesifikt derfor barna kommer dit.

Men vi har også en åpen barnehage der de tar med foreldrene sine, og der det er førskolelærer. Jeg vet ikke hvordan jeg kan si at det er språktrening ... det er jo det men ... kanskje ikke. Det er ikke derfor de skal gå der da. Det er et tilbud der de som ikke går i barnehage, får mulighet til å møtes.

Kommuner som ikke nevner åpen barnehage som et språkstimulerende tilbud, satser heller ikke på dem på denne måten. Det åpne barnehagetilbudet betraktes i stedet som et alternativ særlig for de yngste barna som fortsatt har en forelder eller annen voksenperson hjemme (dette kan også for eksempel være besteforeldre eller au pair). Ved å ta med barnet i den åpne barnehagen får barnet mulighet til å leke med andre barn (sosial trening), noe pedagogisk input, og den voksne får dessuten mulighet til å ha kontakt med andre omsorgspersoner.

Andre kommuner løfter altså det åpne barnehagetilbudet fram som det viktigste tilbudet om språkstimulering til barn utenfor barnehage, og de jobber aktivt og systematisk med språkopplæring i de åpne barnehagene.

Åpen barnehage er gjerne primært rettet inn mot de minste barna og deres foreldre – det vil si barn under tre år. Men de kommunale åpne barnehagene som forstås som språkstimuleringstilbud, retter seg gjerne også mot eldre barn. I disse tilfellene er det

<sup>38</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-24-20122013/5/6.html?id=720228>



ofte kommunen selv som driver tilbudet, men det er også eksempler på at private aktører som KFUM eller Røde Kors driver slike utgaver av åpne barnehager.

Mange av de åpne barnehagene som presenteres som språkstimuleringstilbud, har også veiledningstilbud eksplisitt rettet mot foreldrene, i tillegg til at tilbudet altså gir foreldre og andre voksenpersoner som har ansvar for barnet på dagtid, mulighet til å ha sosial kontakt med andre foreldre. Enkelte påpeker særlig at en del fedre benytter seg av tilbudet i perioden hvor de har foreldrepermisjon. Flere informanter vektlegger at de åpne barnehagene er en måte å bli kjent med hva en barnehage er, dermed fungerer de også som en viktig rekrutteringskanal inn i vanlig barnehage.

Plassering og nærhet til brukerne er også et forhold mange nevner når de beskriver de åpne barnehagene. I flere kommuner er åpen barnehage plassert ved eller i nærheten av helsestasjonen i kommunen, og flere legger vekt på at dette bidrar til å senke terskelen for å delta.

Det er stor variasjon i åpningstidene i de åpne barnehagene, fra noen timer én dag i uka, til opp til fem–seks timer fire eller fem dager i uka. Det er også variasjon i hvor mange det er plass til, fra 10 og opp mot 40–50 plasser.

### **Eksempler på åpne barnehager som driver aktiv språkstimulering**

I flere kommuner som inngår i kartleggingen, var åpen barnehage det eneste tilbudet de hadde om språkstimulering for minoritetsspråklige førskolebarn som ikke gikk i barnehage. Nedenfor presenteres noen eksempler på åpne barnehager som jobber aktivt med språkstimulering for minoritetsspråklige barn. I tillegg beskriver vi åpne barnehager som språkstimuleringstilbud nærmere i kapittel 4.

I Oslo hadde alle bydelene i kartleggingen åpen barnehage, men vi nevner tilbudet i bydelene Sagene og Frogner. Bydel Sagene har to åpne barnehager. I Nye Familiens hus (Vannvokterboligen) er det et åpent barnehagetilbud bestående av «Åpen Barnehage» for de minste barna med foreldre, og «Stor-åpen» for barn i alderen 2–4 år med foreldre som trenger noe ekstra oppfølging. Begge tilbudene er åpne tre timer, to dager i uka, hver tirsdag og torsdag. «Stor-åpen» har om lag 20 brukere, hvorav åtte–ti bruker tilbudet jevnlig. I tillegg er det et tilbud om åpen barnehage på Torshovsiden av bydel Sagene, Åsenhagen, som også ligger under Nye Familiens hus.

Bydel Frogner har lang åpningstid i sine åpne barnehager, fra halv ti til tre, mandag til fredag. De har tidligere hatt en egen flerkulturell dag hver onsdag, men har gått bort fra dette da brukergruppen gjennomgående er sammensatt av både barn med norsk som morsmål og av minoritetsspråklige barn.

I Bergen kommune har de to åpne barnehager som finansieres av kommunen, og hvor de jobber mye med språk. Begge barnehagene er plassert i det området av byen som omfattes av gratis kjernetid, og finansieres delvis av midler til gratis kjernetid. Den ene barnehagen er plassert i en avdeling i en kommunal barnehage som ligger midt i kjerneområdet, og den andre drives av Kirkens Bymisjon. I den ene er det plass til 15

barn, i den andre er det plass til 23 barn. Begge framheves som svært populære, og litt over halvparten av brukerne er minoritetsspråklige. Det oppgis at det i 2012 var 147 minoritetsspråklige og 112 med majoritetsbakgrunn innom i en av de to barnehagene hvor de har et forsterket språktilbud. I begge disse to åpne barnehagene rekrutterer de aktivt til ordinære barnehager. Kommunen har flere andre åpne barnehager også, men det er disse to som gis midler til forsterket språktilbud både for barn og foreldre.

I Trondheim oppgir de at det er 16 åpne barnehager i kommunen, med stor andel minoritetsspråklige brukere, og at de åpne barnehagene fungerer som språkstimuleringsstilbud. Av de til sammen 450 brukerne i disse åpne barnehagene er cirka 30 prosent minoritetsspråklige. Flere av de åpne barnehagene er privat drevet, og det er stor variasjon i åpningstider, fra å ha åpent én dag i uka til fem dager i uka, gjennomsnittet er 16 timer per uke. I en av de åpne barnehagene har det vært tilbud om gratis norskkurs for foreldrene.

I Tromsø kommune har de to åpne barnehager som er knyttet til Familiens hus<sup>39</sup>, hvor også helsestasjonen ligger. Den åpne barnehagen har pedagogisk ansatte og jobber aktivt med språk. De har også folk fra PP-tjenesten inne fast og har blant annet hatt veiledning av foreldre der språk og språkstimulering av barna var tema. De åpne barnehagene har litt ulike åpningstider, og det er egne tidspunkt for de minste babyene. Det er plass til opptil 20 barn samtidig. Begge barnehagene er populære og rekrutterer brukere fra hele Tromsø.

Av de mindre bykommunene har Sandefjord kommune tre kommunale åpne barnehager hvor de jobber aktivt med språkstimulering. Hver barnehage har åpent 5,5 timer tre dager i uka, og i fjor hadde de over 100 innskrevne barn som kom jevnlig. I overkant av 30 av barna var minoritetsspråklige. De fleste barna er under tre år, også blant de minoritetsspråklige, men det er også noen 4- og 5-åringer. De åpne barnehagene er knyttet til et familiesenter, og to av dem er lokalisert i samme bygg som familiesenteret, der det også er helsestasjon. De åpne barnehagene er finansiert over kommunens barnehagebudsjett og jobber aktivt med språkstimulering, blant annet med vekt på konkrete<sup>40</sup> i samlingsstunder. De åpne barnehagene har søkt kommunen om ekstra midler til å styrke språktilbudet for minoritetsspråklige førskolebarn og har brukt en del av midlene de har fått, til å lønne en person som jobber i alle de tre åpne barnehagene

<sup>39</sup> Familiens hus eller andre familiesenterlignende enheter finnes i kommuner spredt over hele landet. Her samles og samordnes flere virksomheter knyttet til barn og familie, som helsestasjon, PPT, barnevern og i enkelte tilfeller også åpen barnehage. En kartleggingsundersøkelse til samtlige kommuner i 2012 viste at det fantes 150 virksomheter av typen Familiens hus / familiesenter eller lignende (Gamst & Martinussen 2012). Se også kapittel 4 for en nærmere beskrivelse av slike virksomheter både i Gamle Oslo og i Halden.

<sup>40</sup> Konkrete er gjenstander/figurer som brukes som støtte for eksempel i fortelling av eventyr. Til eventyret om «De tre bukkene Bruse» kan det brukes figurer av geitebukker, troll og ei bru. Se for eksempel veileder fra Utdanningsdirektoratet «Språk i barnehagen. Mye mer enn bare prat», s. 17.

og arrangerer lekegrupper, spiller og leser med de eldste barna. To av de åpne barnehagene har også tilbud om norskopplæring til foreldrene noen timer et par dager i uka, med barnepass mens foreldrene deltar i undervisning (til sammen cirka 20 plasser).

Haugesund har også en åpen barnehage hvor de jobber med språkstimulering, og med samlet åpningstid 16,5 timer i uka. Denne drives av KFUM og mottar kommunal støtte i tråd med forskrift for beregning av tilskudd til åpne barnehager, i tillegg til tilskudd for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder.

I tillegg har Halden en åpen barnehage og Stavanger et bredt tilbud om åpne barnehager. Dette beskriver vi i kapittel 4.

Drammen har også to åpne barnehager som beskrives i kapittel 4, men kommunen nevner ikke disse som viktige språkstimulerende tiltak. Grimstad og Ålesund oppgir på sin side høy barnehagedekning som årsak til at de ikke har tilbud om åpne barnehager.

I mellomstore og små kommuner er det færre som har tilbud om åpne barnehager, og de fleste forklarer dette med høy barnehagedekning. I vårt utvalg er det kun Nesodden, Sula, Fauske og Levanger som har åpen barnehage blant de noe mindre kommunene, og også i disse fire kommunene er tilbudet mye mer avgrenset enn i kommunene vi har beskrevet hittil, her framheves de åpne barnehagene heller ikke som språktilbud. Nesodden i Akershus fylke har en åpen barnehage hvor det stort sett er små barn (ett til to år gamle), inkludert minoritetsspråklige. Den drives av frivillighetssentralen og får støtte fra kommunen. Det er ifølge vår informant ni–ti barn som bruker den, herunder mange pappaer som har foreldrepermisjon. Sula kommune i Møre og Romsdal har en åpen barnehage som drives av Røde Kors, med tilskudd fra kommunen, her er det i hovedsak 1-2 år gamle barn, både minoritetsspråklige og med majoritetsbakgrunn. Den er åpen en dag i uka og vektlegger ikke språk spesielt. Fauske kommune i Nordland fylke har også åpen barnehage for de aller minste, i hovedsak ett og toåringer, med fem til ti brukere. Levanger i Nord-Trøndelag har et lignende tilbud gjennom en åpen barnehage som drives i privat regi, og der det i hovedsak deltar mindre barn. Tidligere var det også enkelte store førskolebarn her, men slik er det ikke lenger etter at kommunen fikk full barnehagedekning.

Oppsummert er åpen barnehage et tilbud som særlig gis i større og litt mindre bykommuner. Det varierer i hvilke grad de løftes fram som et språktilbud til førskolebarn som ikke bruker barnehage, men i enkelte kommuner beskrives de som det fremste alternative språktilbudet.

Flere kommuner framhever også at dette er et tilbud til foreldre og barn sammen, der det er mulighet til å kunne jobbe med foreldrene – både hva gjelder språkkurs og foreldrekurs, herunder hvordan foreldre kan bidra til å stimulere egne barns språkutvikling. Enkelte typer tilbud går igjen, som norskopplæring, praktisk foreldreinformasjon og foreldreveiledning. Dette er i flere tilfeller særskilte tilbud rettet mot mødre, men det er også tilbud for begge foreldre der fedre deltar. Enkelte bydeler i Oslo som har gratis kjernetid, framhever at dette har gitt rom for å utvikle tiltak for å fremme

foreldresamarbeidet. Vi kommer også nærmere inn på dette temaet i kapittel 4, hvor vi beskriver casestudiene, og i kapittel 5, hvor vi presenterer foreldreperspektiver.

### **Intensive språkstimuleringstiltak og rekruttering til barnehage**

Mens åpen barnehage er et tilbud vi finner i alle typer kommuner over hele landet, treffer vi på andre typer tilbud om språkstimulering stort sett i storbyene. De kartlagte bydelene i Oslo er her i en særstilling ved at de fleste har målrettede tiltak særlig mot 4- og 5-åringer. Alle disse tiltakene arbeider med språk, men de er organisert og lagt opp på litt ulike måter. Enkelte tiltak karakteriseres ved å være et tilbud til barn man ikke regner med å få inn i barnehage før skolestart, mens andre tiltak har et eksplisitt hovedmål om ikke bare å stimulere til bedre ferdigheter i norsk språk, men også å rekruttere barna inn i ordinær barnehage.

Det overordnede målet for alle tiltakene er språkstimulering og sosial trening, slik at barna skal være best mulig rustet til skolestart. Det er pedagoger tilsatt, og tiltakene følger barnehagens retningslinjer for det pedagogiske innholdet. Tilbudene retter seg i hovedsak mot 4- og særlig 5-åringer, de fleste vektlegger at femåringer alltid prioriteres, ettersom det er kortest tid før de begynner på skolen. De fleste tilbudene er også strategisk plassert for å lette tilgjengeligheten for brukerne og dermed senke terskelen for deltakelse. Noen av tilbudene er samlokalisert med helsestasjon eller et såkalt familiehus i bydelen/kommunen, andre er lagt til en barnehage, og andre igjen er «ambulerende». Eksempel på sistnevnte er bydel Alna som oppretter intensive språkgrupper etter behov og ut fra hvor barn i gruppene bor. Dette kan være et klasserom på en skole eller i en barnehage.

### **Eksempler på tiltak med mål om rekruttering til barnehage**

Alle tilbudene om språkstimulering til førskolebarn har som mål å bedre barnas norskerferdigheter og gi dem sosial trening før skolestart. Noen tiltak er i tillegg særlig innrettet for å få barna videre over i ordinær barnehage, disse er av den grunn ofte avgrenset i tid. «Startstreken» i bydel Stovner og «Språkstigen» i bydel Grünerløkka er eksempler på slike tiltak. I tillegg har flere av bydelene som har gratis kjernetid, også tilbud om at barna kan benytte de 20 gratistimene de har i uka, i slike alternative tilbud.

«Startstreken» i bydel Stovner er et tilbud til 4- og 5-åringer, men de tar også inn treåringer. Tilbudet er åpent to–tre dager i uka, da bydelen har åpen barnehage som er åpen de resterende dagene. I den åpne barnehagen er foreldrene med, mens i «Startstreken» kommer barna alene. Tilbudet skal være en forberedelse til barnehage eller skole, og det er ekstra vekt på språkstimulering. Tilbudet er åpent seks timer om dagen og er gratis. Bydelen finansierer tilbudet delvis gjennom statlige midler øremerket språkstimulering, og delvis over midlene de får til gratis kjernetid. De stimulerer foreldre til å søke barnehageplass. Det er om lag ti–femten barn som deltar i tilbudet.

«Startstreken» har også tilbud om norskopplæring for foreldre til barn som benytter tilbudet, da de erfarer at mange foreldre har begrensede norskerferdigheter, men også er usikre på hva det innebærer å ha barna i barnehage. Foreldrene får derfor tilbud om «barnehagenorsk» én time i uka. Da får de informasjon om barnehage, og de får praktisk informasjon som hva cherox er for slags fottøy, hva ullundertøy er, hva den slags koster, og hvor man kan få kjøpt det billig. Tilbudet er forholdsvis nytt og ikke evaluert så langt.

«Språkstigen» i bydel Grünerløkka er et korttidstilbud for barn uten barnehageplass. Tilbudet retter seg mot alle 4- og 5-åringer, men i praksis er det kun minoritets-språklige barn som har deltatt siden oppstart i 2008. Innholdet ligner mye på barnehage, med vekt på lek, turer og aktiviteter, og det er en førskolelærer som har ansvaret. Hvert barn får plass to dager i uka og kan gå i opptil ett år. Tidsrammen er satt fordi det er et poeng at tilbudet skal være et korttidstilbud, da de ikke skal være et gratis alternativ til barnehage (Grünerløkka har ikke gratis kjernetid). Hovedmålet er å rekruttere til ordinær barnehage, i tillegg til å styrke barnas språklige og sosiale kompetanse. De samarbeider tett med helsestasjonen om rekruttering inn i tilbudet og med barnehageledelsen i bydelen for å rekruttere barna videre over i ordinær barnehage. Også «Språkstigen» har tilbud rettet mot foreldre. Så langt har dette særlig vært rettet mot mødre, ut fra erfaringen at mange mødre er nye i Norge og ofte hjemme og uten tilbud eller aktiviteter. Det er derfor opprettet en egen stilling som har ansvaret for oppfølging av de voksne/mødrene, som samarbeider tett med pedagogisk ansvarlig for «Språkstigen». De tilbyr også egne kurs for mødre, for eksempel i praktiske ferdigheter som IKT og data, norskkurs og skriving, temasamlinger om helse, kosthold, bolig og arbeidssøking, og de gir hjelp til videre kontakt med andre offentlige instanser. I dette tilbudet samarbeider de ansatte i «Språkstigen» med andre tjenester i bydelen, for eksempel med NAV, eller de låner en bydelsfysioterapeut som trener med mødre en time i uka. Prosjektet planlegger også å starte opp et eget tilbud for fedre. Tilbudet er gratis for foreldre og barn. Bydel Grünerløkka er ikke med i gratis kjernetid-ordningen, og prosjektet finansieres av de statlige tilskuddene til språkstimulering. I 2013 har cirka 35 barn benyttet tilbudet, og av disse er 20 rekruttert videre til ordinær barnehage.

Bydel Grorud har to korttidstilbud som tilbyr 20 timers gratis kjernetid til 4- og 5-åringer. Totalt benytter 15 barn seg av disse plassene. Det ene tilbudet er en korttidsbarnehage, det andre tilbudet er lagt til en avdeling i en ordinær barnehage. Tilbudene finansieres av midler som Oslo kommune avsetter til barn uten barnehageplass. Bydelen har også gratis kjernetid i barnehage for alle 4- og 5-åringer, slik at de som går i barnehagen, får et fratrekk i prisen på 20 timer i uka. Informanten i bydel Grorud forteller at gratis kjernetid har ført til at de aller fleste 4 og 5-åringer nå går i ordinær barnehage. Erfaringen er at mange velger å gå over til heldagsbarnehage, og at etterspørselen etter korttidstilbudene har gått noe ned.

I kommunen Hasvik i Finnmark fylke (1034 innbyggere) har de et tilbud om gratis barnehage i ti måneder for alle nye førskolebarn som registreres som bosatte i kommunen, og som har enten en eller to utenlandskfødte foreldre samt et morsmål som skiller seg mye fra norsk. Tilbudet har som bakgrunn at kommunen over flere år har hatt en del arbeidsinnvandrere, og med familie på plass blir disse mer stabilt bosatte. Gratistilbudet bidrar i tillegg til å sikre barna et språktilbud på norsk før skolestart, og det har bidratt til at kommunen kan opprettholde barnehagetilbudet i alle sine tre tettsteder. Dette har vært viktig fordi det er lang reisevei mellom hvert tettsted og derfor lite hensiktsmessig å få barnehageplass i et annet tettsted enn der den enkelte er bosatt.

### **Eksempler på tiltak med vekt på språkstimulering**

Vi finner også andre språkstimulerende tilbud for barn som lokale myndigheter oppfatter at ikke kommer til å gå i barnehage før skolestart. Det betyr ikke at de ikke også her oppfordrer til å søke barnehage, men at oppmerksomheten er mer rettet mot å være et alternativ til barnehage. Eksempler på slike tilbud er språkgrupper for 4- og 5-åringer i bydelene Alna og Gamle Oslo. Tilbudene i Gamle Oslo beskrives i detalj i kapittel 4.

Språkgrupper i bydel Alna (også kalt SMART) er et gratis korttidstilbud for 4- og 5-åringer, 17,5 timer i uka. Gruppene er godkjent etter barnehageloven, og de jobber hovedsakelig med språk og sosial kompetanse. Bydelen har tre slike språkgrupper, med cirka tolv i hver gruppe. De er plassert i tilknytning til Familiehuset i bydelen, i en aktivitetsskole og i et lokalt kulturhus. I tillegg til disse tre språkgruppene har bydel Alna også tilbud om språkgrupper av enda kortere varighet ved behov. Disse har en varighet på tolv uker med intensiv språkopplæring og retter seg mot store barn uten barnehageplass. Årsaken til at de står uten barnehageplass, er ofte at de har søkt etter søknadsfristen, og nå er det fullt. Bydelen har da gått gjennom listene med store barn som er uten barnehageplass, femåringer først og deretter fireåringer, i tillegg til listene de får fra skolene etter innskriving om barn som er uten barnehageplass. Bydelen har erfart at reisevei til tilbudet er viktig for brukerne, den skal helst være kort og enkel. Derfor undersøker de hvor de aktuelle barna bor, og leier seg inn i lokaler som er i nærheten av brukerne, for eksempel et klasserom. I 2013 deltok 17 barn på denne typen intensivt språkkurs. Også her jobber de med å forsøke å få barna til å søke ordinær barnehage, litt avhengig av hvor gamle de er når de kommer i kontakt med dem.

Bydel Sagene hadde helt fram til jul 2013 et tilbud til førskolebarn som ikke gikk i barnehage, gjennom «Bedre skolestart». Dette var et gratis tilbud til fire- og femåringer tre dager i uken, fem timer hver dag. Det var inntil 14 barn i tilbudet, som var bemannet med pedagogisk ansatte og en assistent. «Bedre skolestart» ble direkte finansiert med prosjektmidler fra Oslo kommune, som falt bort. Pr. 2014 opphørte derfor tilbudet. Barna som gikk her fikk tilbud om å bruke det åpne barnehagetilbudet for de eldste barna: «Stor-åpen», som holder til Nye Familiens hus, Vannvokterboligen, og som er åpent tre timer to dager i uken. I Nye Familiens hus er det også tilbud om norskopp-

læring for mødre og deres små barn sammen: Mor Barn Norsk Sammen (Mobanosa) to ettermiddager i uken og Familiegrupper/foreldreveiledning to formiddager i uken.

Trondheim er en annen storby som i tillegg til åpen barnehage har flere tilbud om språkstimulering til minoritetsspråklige førskolebarn. De har en førskoleklubb for 4- og 5-åringer med vekt på språkstimulering. Tilbudet har vært en time to ganger i uka og har vært prøvd ut i ett skoleår. Det har ikke vært så mange deltakere på grunn av høy barnehagedekning. Førskoleklubben holdes i mottaksskolene, det vil si skoler som tar imot skolebarn som kommer nye til landet og bosetter seg i Trondheim.

Som nevnt er Fauske kommune i Nordland (9500 innbyggere) den eneste av de mellomstore og små kommunene som ikke bare har en åpen barnehage – som retter seg mot de yngste barna – men også skoleforberedende tilbud for de eldste førskolebarna. Alle femåringer som ikke har barnehageplass, får tilbud om storklubb en eller to ganger i uka i nærmeste barnehage. De får være med der for å bli en del av barnehagegruppen og for på denne måten å bli bedre forberedt til skolestart. De aller fleste femåringer i kommunen går i barnehage, og i 2013 var det kun ett barn som deltok i storklubb.

Oppsummert skiller de undersøkte bydelene i Oslo seg ut med alternative språktilbud for i hovedsak store barn (4- og 5-åringer) som ikke går i barnehage. Dette er dels tilbud som både gir språktrening og aktivt søker å rekruttere over i ordinær barnehage, dels tilbud der man særlig konsentrerer oppmerksomheten om språktilbudene. I de øvrige undersøkte kommunene er det langt mellom slike alternative språktilbud.

I presentasjonen av de åpne barnehagene og de intensive rekrutterings- og språkstimuleringstilbudene framkommer det at det er variasjon i antall barn som deltar, men at det gjennomgående er snakk om relativt få barn. Samtidig beskriver informantene i flere kommuner hvordan minoritetsspråklige barn som ikke går i barnehage, snakker lite norsk når de fanges opp av ulike tilbud som 4- eller 5-åringer. Dette gjelder særlig i Oslo, men i noen småkommuner vises det også til barn som er nyankomne, eller som av ulike grunner ikke har gått i barnehage og kan lite norsk når de begynner på skolen. Tilbudene om språkstimulering er ofte avgrenset i tid, men vektlegger intensiv stimulering i norsk språk når barna er der. Vurderingen var gjennomgående at barnehage ville være det beste, og at de alternative tilbudene ikke kan erstatte tilbudet i en vanlig fulltidsbarnehage. Samtidig fastslås det at alternative språktilbud er bedre enn ingen språktilbud, og at det å gå i åpen barnehage og i ulike typer språkgrupper både styrker barnas ferdigheter i norsk og deres sosiale kompetanse.

### **Særlig om tilbud til nyankomne flyktninger**

Kommuner får tilbud om å bosette flyktninger som har fått opphold, og mange kommuner gjør det. En del av disse flyktningene er førskolebarn. Kartleggingen har vist at kommunene har to hovedtilnærminger til dette: De har enten egne mottaksbarne-

hager, eller de søker å integrere de nyankomne førskolebarna i kommunens ordinære barnehagetilbud.

Vi omtaler i kapittel 4 ett eksempel på en kommune som har valgt å ha egen mottaksbarnehage – Stavanger. Dette er, som vi vil se av denne omtalen, er tilbudet knyttet en god del ekstra ressurser til i form av ekstra ansatte, der foreldre følges opp særskilt, og der barna følges nøye i overgangen mellom mottaksbarnehagen og den ordinære barnehagen. Vi er ikke kjent med studier som viser hva som gir best resultat når det gjelder de nyankomne barnas videre barnehage- og opplæringsløp: egne mottaksbarnehager eller å søke barna integrert i ordinære barnehagetilbud fra starten av. Dette bør undersøkes nærmere.

### 3.4 Begrunnelser for ikke å ha alternativer til barnehage

En god del av de undersøkte kommunene har ikke noe språktilbud til førskolebarn generelt eller særskilte tilbud til minoritetsspråklige ut over det lovpålagte tilbudet om barnehager og tilbud om PP-tjeneste ved behov for dette.

Høy barnehagedekning er den mest utbredte begrunnelsen for dette. Informanter i kommunene oppgir da at det *ikke er behov* for å ha alternativer, og selv om det skulle være noen få familier som ikke benytter barnehage, er vurderingen at grunnlaget for å sette i gang noe alternativt er for spinkelt. Disse vurderingene er gjerne bygget på mer eller mindre velfunderte antakelser om hvordan dette forholder seg, siden det er få kommuner som systematisk kartlegger og oppsøker førskolebarn som ikke går i barnehager. I enkelte tilfeller kan det være basert på at kommunen rett og slett har høy barnehagedekning, og at man derfor mener man har dekket opp de fleste behov. I andre kommuner er antakelsen bygget på at helsestasjon, eventuelt skole, ikke har gitt uttrykk for at det foreligger et behov. Slik tilfellet er i denne bykommunen:

Dette er diskutert med jevne mellomrom, men det er ikke det store behovet. Vi har ikke fått tilbakemelding fra helsestasjonen om at dette er et stort behov. Jeg antar vi ville fått beskjed om det dersom det var tilfelle. Vi kjenner godt til hverandre, så hvis det er noe, er det ikke problemer å ta kontakt.

I andre kommuner gir informanten uttrykk for at det rett og slett er *liten bevissthet* rundt behovet for alternativer til barnehage for førskolebarna. Følgende svar er illustrerende i så måte:

Nei, vi har ikke andre tilbud enn barnehage, i og med at vi har ganske høy barnehagedekning. Men det er klart at det er noen barn som ikke går i barnehage, så det



der er jo et veldig viktig spørsmål, som vi bør ta med videre: hvordan de blir fanget opp i systemet.

En tredje type begrunnelse for ikke å ha andre tilbud enn barnehage, er at kommunen *ønsker at alle førskolebarn skal gå i barnehage*. Derfor ønsker de heller ikke å ha alternative tilbud til barn i førskolealder.

Mens en fjerde type begrunnelse, som informanter i noen kommuner nevner, er at *politiske prioriteringer* av budsjettmidler også spiller en rolle. Enkelte gir uttrykk for at de ser behov for et bredere tilbud til førskolebarn, og er kritiske til at dette nedprioriteres i kommunen. I noen tilfeller er tilbud som eksisterte, blitt lagt ned fordi det er snakk om ikke lovpålagte tilbud, slik en forklarer det: «Det ble lagt ned på grunn av rett og slett innsparingstiltak, at vi ikke definerte det som en barnehage.» En informant i en annen kommune forklarer hva som skjer hvis de på helsestasjonen oppdager at et minoritetsspråklig barn sliter med norsk:

Hvis barnet går i barnehage, så håndteres dette innenfor vanlige rammer. Men hvis de ikke går i barnehage, så får de ingen ting [forklarer om konkrete nedskjæringer]. Det er dårligere tider for de barna nå enn det var for noen år siden. Det skyldes økonomien i kommune. Og kommunen har satt slik oppfølging til ikke å være lovbestemt.

Mens en informant i en tredje kommune understreker:

De få kronene vi får gjennom det tilskuddet [til minoritetsspråklige], det dekker knapt det vi gjør i barnehagen, så vi har ikke diskutert noe for de som ikke bruker barnehager. Vi prøver bare å huke dem inn.

Kommuner er pålagt å gi tilbud om barnehageplass. Dette er også noe kommunene som inngår i vår kartlegging, tydelig understreker at de prioriterer. Det vektlegges spesielt at barnehage er det viktigste tilbudet for å sikre at minoritetsspråklige behersker norsk ved skolestart. Enkelte forklarer at i denne kommunen er målet at alle skal gå i barnehage, derfor har man heller ingen alternativer. I andre kommuner mener man det ikke er behov fordi man har fått så høy barnehagedekning, noen kommuner har rett og slett ikke diskutert spørsmålet om alternative tilbud i særlig grad, mens atter andre kommuner sliter med å få budsjettene til å gå opp, og de har derfor ikke prioritert alternative tilbud. Å gi andre tilbud enn barnehage til førskolebarn som sliter med det norske språket, men som ikke kvalifiserer for utredninger eller tiltak i PP-tjenesten, er *ikke* en lovpålagt oppgave. I kommuner som ikke har alternative språktilbud, kan helsesøster, dersom det i forbindelse med språkkartlegging oppdages at barnet sliter med norsk, oppfordre foreldrene til å søke barnehageplass. Men dersom foreldrene ikke følger opp dette, har kommunen ikke noe annet tilbud på rede hånd. I slike tilfeller blir manglende norskerferdigheter en utfordring for skolen, når den tiden kommer.

### 3.5 Språktilbudet i kommunene oppsummert

Innledningsvis i dette kapitlet påpekte vi mangfoldet i Kommune-Norge. Dette mangfoldet er søkt ivaretatt i kommunene som inngår i vår kartlegging av språktilbud til barn i førskolealder. Disse 32 kommunene varierer fra i overkant av tusen innbyggere til flere hundretusen, de har altså en svært ulik mengde førskolebarn å forholde seg til og ulik andel minoritetsspråklige blant disse. Dette er forskjeller som gjenspeiles i arbeidet med språktilbud til minoritetsspråklige barn i alderen 3–5 år. Kommuner som har mange førskolebarn i kategorien minoritetsspråklige, har også større oppmerksomhet rettet mot denne gruppen. Samtidig er det *ikke* et en-til-en-forhold mellom mange minoritetsspråklige førskolebarn og systematisk innsats for å gi også de som ikke går i barnehage, et språktilbud før skolestart.

Det ligger utenfor rammene for vår undersøkelse å si noe presist om hvorfor det er slik, hvorfor enkelte kommuner vier denne problemstillingen svært liten oppmerksomhet til tross for at den er aktuell lokalt hos dem. Men på spørsmål om hvorfor de ikke har alternative tilbud, er det flere kommuner som på generelt grunnlag mener at det ikke er behov, at dette ikke er noe de har stor bevissthet om, eller at de slett ikke vil gi slike alternative tilbud da målet er full barnehagedekning. Og dette gjelder særlig blant minoritetsspråklige barn. Oppmerksomheten om barnehage er da så stor at minoritetsspråklige barn som av ulike grunner ikke bruker barnehage, er en utfordring som ikke vies særlig oppmerksomhet. Økonomien i kommunene har også betydning. Barnehage er en lovpålagt oppgave. Alternative språktilbud til minoritetsspråklige barn er ikke en lovpålagt oppgave. Ikke lovpålagte tilbud er lettere å kutte økonomisk enn lovpålagte. Den ferske evalueringen av statstilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder<sup>41</sup> viser at dette tilskuddet i all overveiende grad går til barnehager. Det er kun 11 prosent av kommunene som informerer alle aktuelle tjenester i kommunen som kan søke slike midler, om at de har mulighet til å søke. Slike andre aktuelle tjenester er i praksis helsestasjoner, voksenopplæring for innvandrere, familiesentre, åpne barnehager med videre. 60 prosent av kommunene gir slik informasjon til kommunale og private barnehager, mens i overkant av 20 prosent av kommunene uten søknad fordeler tilskuddet til barnehager som har rapportert at de har minoritetsspråklige barn.

Det er mange gode grunner til at barnehagene får slikt tilskudd, det er her de fleste minoritetsspråklige barn befinner seg og har mulighet til å bli fulgt opp. Samtidig er det altså slik at de færreste kommuner når alle minoritetsspråklige barn gjennom det generelle barnehagetilbudet. Barnehage er et frivillig tilbud, noe som gjør at man ikke kan forvente at alle oppsøker tilbudet. Dersom målet er å nå *alle førskolebarn med et*

<sup>41</sup> Se sluttrapport fra Rambøll til Utdanningsdirektoratet, januar 2014.

*språktilbud*, kan det være at alternativene barnehage eller ingenting gjør at målet ikke nås.

Kommuner og bydeler som er inne i forsøk med gratis kjernetid, skiller seg i vår kartleggingsundersøkelse av språktilbud i kommuner ut ved å ha systematiske registreringer av ikke bare hvor mange som ikke går i barnehage, men også hvem disse er. Dette er barn hvis familier følges systematisk opp med tilbud om barnehageplass eller alternativer. Dersom familiene ikke svarer på henvendelser per telefon, oppsøkes de i mange tilfeller hjemme, slik at man skal være helt sikker på at informasjon om barnehage, om de 20 gratis timene og eventuelt om alternative språktilbud når fram til målgruppen. I Oslo benyttes en slik systematisk arbeidsform også i en del i bydeler som ikke omfattes av gratis kjernetid, slik er det ikke i Bergen og Drammen. I disse to kommunene er den systematiske registreringen forbeholdt bydeler og gateadresser som omfattes av gratis kjernetid. (Dette kommer vi også tilbake til i kapittel 4 når det gjelder Drammen.)

I de undersøkte kommunene for øvrig er ikke det typiske at de som ikke bruker barnehage, identifiseres og systematisk søkes rekruttert. Selv om slike *systematiske kommuner* også finnes – Stavanger og Trondheim er eksempler på det. Det typiske er for øvrig at kommunen har en *delvis systematisk* tilnærming, primært gjennom helsestasjonene. Helsesøster informerer om barnehagetilbud og eventuelle alternativer, og helsesøster inspirerer til deltakelse, men så er det opp til familien å bestemme. Flere kommuner har ikke identifisert de som ikke går i barnehage, dermed mangler de også et grunnlag for å kunne følge dem opp med tilbud. De har en ikke *systematisk tilnærming* til gruppen førskolebarn som ikke benytter barnehage.

Samtlige kommuner i vår kartlegging rapporterer om språkkartlegging på helsestasjonen, ved 2 år, 4 år eller både ved 2 og 4 år. Helsesøster oppfordrer gjennomgående til bruk av barnehage, og kommunen plikter å følge opp barn som viser språklige problemer som kvalifiserer for tiltak fra PP-tjenesten. Dersom de språklige problemene ikke er av en slik art, men er knyttet til manglende ferdigheter i norsk, har kommunen ingen tilsvarende plikt til å følge opp. Og det er, blant kommunene i vår kartlegging, utbredt at helsesøster ikke har noe alternativ til barnehage å oppfordre til bruk av.

Det mest utbredte alternative tilbudet er åpne barnehager. Flere bydeler og kommuner satser bevisst på åpne barnehager både som en arena for språktrening og som en rekrutteringsarena hvor det å gå i barnehage prøves ut. Åpen barnehage beskrives også som en anledning til å møte og kunne arbeide sammen med foreldre. Foreldrene er der sammen med barnet sitt og kan få norskopplæring, foreldreinformasjon og foreldrekurs mens barnet har tilsyn eller alternativet at både barn og foreldre får opplæring samtidig. Foreldre er i denne sammenhengen først og fremst mødre. Det finnes imidlertid også eksempler på tiltak i utviklingsfasen særskilt rettet mot fedre med minoritetsspråklig bakgrunn.

Andre kommuner omtaler sitt åpne barnehagetilbud som mest for barn under tre år og mest som en sosial arena for barn og foreldre: et sted å treffes for barn som ikke går

i barnehage, og foreldrene deres. Disse kommunene har åpne barnehagetilbud i privat eller kommunal regi og med eller uten kommunal finansiering (i de fleste tilfellene med), men de har altså ikke en bevisst tilnærming til åpen barnehager som en arena for å drive språktrening og språkutvikling.

Alternative språktilbud ut over åpen barnehage, i form av språkgrupper av ulike slag, finnes også i enkelte kommuner, primært i Oslo. Slike alternativer er konsentrert om intensiv språktrening, gjerne det siste året før skolestart. Men det er også eksempler på mer langsiktige tilbud der det er et sentralt mål å rekruttere til barnehage.

Åpne barnehager og ulike typer språkgrupper vektlegges ikke kun som tilbud i seg selv, men også som rekrutteringsarenaer inn i ordinær barnehage. Mange er opptatt av at det i disse alternative tilbudene jobbes aktivt med rekruttering, og mange forteller at en rekke familier også velger å gå videre til barnehage. Gjennom å være et lavterskeltilbud og gjennom målrettede tilbud som norskundervisning, barnehagenorsk eller generell informasjon av betydning for foreldre som er nye i landet, fungerer åpne barnehager og andre alternative språktilbud for barna som en viktig integreringsarena.

Kartleggingen bekrefter at de aller, aller fleste 3–5-åringer med minoritetsspråklig bakgrunn befinner seg i barnehager lokalt, og samtidig viser den at det er behov for en type lavterskeltilbud også ut over ordinær barnehage, og at det i gruppen som benytter slike alternative tilbud, er mange minoritetsspråklige som det også i flere sammenhenger satses særskilt på å følge opp.

## 4 Fire kommuner, fire strategier

Hva er «god praksis» i arbeid med å sikre språktilbud i norsk for minoritetsspråklige 3–5-åringer som ikke går i barnehage? I dette kapitlet undersøker vi dette nærmere gjennom case-studier fra Oslo ved bydel Gamle Oslo, Stavanger, Halden og Drammen. Hensikten er å gi utfyllende beskrivelser av hvordan enkelte kommuner arbeider med å gi et tilbud til minoritetsspråklige 3–5-åringer som ikke går i barnehage, på måter som kan ha overføringsverdi til andre kommuner. Vi har med basis i kartleggingen det er redegjort for i kapittel 3, valgt fire kommuner. Dette er kommuner av ulik størrelse, med ulik befolknings sammensetning, som har ulike økonomiske ressursrammer å arbeide innenfor, og som har ulike strategier overfor førskolebarn som ikke går i barnehage, herunder hvordan de best kan gi språktilbud i norsk til minoritetsspråklige.

Presentasjonen av de fire kommunenes strategier innledes med en kort redegjørelse for kommunens befolknings sammensetning og barnehagetilbud. Deretter beskriver vi hvordan kommunene jobber med å identifisere og følge opp førskolebarn som ikke går i barnehage, helsestasjonens rolle og eventuelle språktilbud til 3–5-åringer med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage. Kommunenes strategier har enkelte felles trekk, men varierer på måter som gjør at de framstår som alternativer til hverandre.

Vi avslutter kapitlet med å sammenstille kommunene, vi lar dem speile seg i hverandre, slik understrekes forskjeller og likheter, og slik framheves også kjennetegn ved arbeidsmåter og tilbud som kan ha overføringsverdi til andre lokalsamfunn.

### 4.1 Bydel Gamle Oslo

Bydel Gamle Oslo befinner seg i den øvre delen av statistikken når det gjelder minoritetsspråklige barn som *ikke* går i barnehage. Samtidig jobber bydelen aktivt og målrettet for å sikre språktilbud i norsk for alle barn før skolestart. Beskrivelsene nedenfor baserer seg på intervjuer med ansvarlig i bydelsadministrasjonen, leder og helsesøster ved en av bydelens helsestasjoner samt ledere for to språkgrupper. Innledningsvis gir vi en kort beskrivelse av bydelens befolknings sammensetning og barnehagedekning hentet fra bydelens budsjettforslag og hjemmesider.

## **Befolkningssammensetning, barnehagedekning og gratis kjernetid**

Gamle Oslo hadde per 1.1.2013 en befolkning på 46 283, noe som utgjør 7,4 prosent av Oslo kommunes totale befolkning.<sup>42</sup> Befolkningssammensetningen skiller seg fra gjennomsnittet i Oslo kommune. 40 prosent av befolkningen i Gamle Oslo har innvandrerbakgrunn: 30 prosent har bakgrunn fra et land i tidligere Øst-Europa, Asia, Afrika og Sør-Amerika, mens 10 prosent har bakgrunn fra øvrige land. Bydel Gamle Oslo har den høyeste andelen innbyggere i Oslo uten registrert utdanning, men andelen med universitets- og høyskoleutdanning øker. Også i alderssammensetning skiller Gamle Oslo seg ut, med en større andel i den helt yngste aldersgruppen, om lag hvert tiende barn som kommer til verden i Oslo, tilhører denne bydelen. Ved inngangen til 2013 bodde det 3419 barn i alderen 1–5 år i bydel Gamle Oslo.<sup>43</sup>

Bydelen har totalt 27 kommunale barnehager, 22 private barnehager og 5 private familiebarnehager.<sup>44</sup> Innen utgangen av 2013 skulle bydelen, ifølge budsjettforslaget, ha rundt 2740 barnehageplasser, noe som gir en dekningsgrad på 80 prosent. Gamle Oslo var, som redegjort for i kapittel 1, med i forsøkene med gratis kjernetid ved slutten av 1990-tallet. De er deretter på nytt inkludert i forsøk med gratis kjernetid fra 2010. I 2010 var 3-åringer omfattet av tilbudet, i 2011 4-åringer, og i 2012 og 2013 omfattet tilbudet 5-åringer (Bogen & Drange 2012). Litt over 400 barn er omfattet av tilbudet om gratis kjernetid i Gamle Oslo.

## **Identifisering og oppfølging av barn som ikke går i barnehage**

Bydel Gamle Oslo jobber systematisk for å identifisere og følge opp de barna som ikke går i barnehage. Her følges samme framgangsmåte som i flere bydeler i Oslo (se kapittel 3), hvor ansvarlige i bydelsadministrasjonen går gjennom lister fra folkeregisteret over bosatte førskolebarn og sammenholder denne med barn som går i barnehagen. I tillegg innhentes oversikter ved skoleinnskrivinger og fra helsestasjonen. Ifølge bydelens budsjettforslag for 2014 (s. 77) har bydelen cirka 80 barn som er født i 2008, og som er registrert på helsestasjonen, men som ikke har barnehageplass. Foreldrene til disse barna som i 2013 var fem år, ville ifølge budsjettforslaget i løpet av høsten 2013 bli kontaktet og tilbudt enten barnehageplass eller plass i språkgruppe. Ifølge våre informanter i bydelsadministrasjonen jobber de systematisk med å få tak i disse barna, og til tider har de ringt på dører for å få snakket med foreldrene. Erfaringer fra bydelen tilsier

<sup>42</sup> <http://www.bydel-gamle-oslo.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20gamle%20oslo%20%28BGO%29/Internett%20%28BGO%29/Dokumenter/arsbudsjett/Bydelsdirekt%C3%B8rens%20budsjettforslag%202014.pdf>

<sup>43</sup> Budsjettforslag Gamle Oslo, s.76-77

<sup>44</sup> [http://www.barnehager.oslo.kommune.no/oslobarnehagen/oversikt\\_barnehager/bydel\\_gamle\\_oslo/](http://www.barnehager.oslo.kommune.no/oslobarnehagen/oversikt_barnehager/bydel_gamle_oslo/)

at cirka halvparten av barna de ved å koble folkeregister mot inntakslister i barnehager finner at ikke går i barnehage, ikke lenger bor på oppgitt adresse i bydelen.

### Helsestasjonens rolle

Helsestasjonstjenesten i bydel Gamle Oslo består av to helsestasjoner. Begge tilbyr svangerskapsomsorg og oppfølging av barn i alderen 0–5 år.<sup>45</sup> Vi har gjort intervjuer ved helsestasjonen som ligger i Familiehuset i bydelen, som er en av de største helsestasjonene i landet. Ifølge våre informanter er oppmøtet høyt, så å si alle møter opp til konsultasjoner de første årene. Også til 4-årskontroll møter de aller fleste barn, selv om det fra denne alderen blir større frafall. Helsestasjonen purrer på og følger opp familier som ikke møter til konsultasjon. Erfaringene er at de viktigste årsakene til frafall er at familien enten har flyttet fra bydelen, eller at de oppholder seg midlertidig i utlandet.

De ansatte ved helsestasjonen understreker at de arbeider aktivt med språk og samspill fra barna er helt små. I arbeidet med språkkartlegging bruker Gamle Oslo SPRÅK 4 for 4-åringer. Så å si alle 4-åringene ved helsestasjonen på Familiehuset har minoritetsspråklig bakgrunn. Helsestasjonen oppfordrer foreldrene til å snakke morsmål med barna, og når barna snakker lite norsk, gjennomføres testene på morsmål.<sup>46</sup>

Helsestasjonen tar tidlig opp spørsmålet om barnehage, og de oppfordrer foreldrene til å søke om plass så tidlig som mulig. Fra helsestasjonens side er den største bekymringen at en del familier søker barnehageplass for seint og dermed blir stående på venteliste fordi det ikke er ledige plasser i de barnehagene de har søkt. De uttrykte også bekymring over at det fra 1.1.2014 ble innført elektronisk søknad til barnehage, noe som innebærer at søknaden ikke bare må skje på nett, men også at søker må ha tilgjengelig elektroniske koder for å komme inn i søknadsportalen.<sup>47</sup> De ansatte ved helsestasjonen påpekte at de tidligere har kunnet hjelpe foreldre med å skrive og levere søknad til barnehage, men at dette blir vanskeligere når søker også må ha med riktig kode for eventuelt å få hjelp. De forteller at de har begrenset mulighet for å kunne følge opp i søknadsprosessen, men at de henviser foreldre videre til bydelsadministrasjonen.

<sup>45</sup> <http://www.bydel-gamle-oslo.oslo.kommune.no/helse/helsestasjoner/>

<sup>46</sup> Dette er i tråd med de nasjonale faglige retningslinjene fra Sosial- og helsedirektoratet, i Retningslinjer for undersøkelse av syn, hørsel og språk hos barn (2006:38). Vi beskriver rutinene nærmere under presentasjonen av Stavanger. Alle helsestasjonene hvor vi har gjort casestudier, følger samme rutiner her.

<sup>47</sup> Se for eksempel søknadsportalen i Oslo kommune: <https://oslo.ist-asp.com/oslopub/login.htm>

## **Åpen barnehage og fagsenter på Familiehuset**

Bydel Gamle Oslo har en åpen barnehage, som ligger i Familiehuset der flere av bydelens tilbud til førskolebarn er samlet, en etasje over helsestasjonen.<sup>48</sup> Denne har standard åpen barnehage-konsept og retter seg mot de yngste barna opp til 2 og 3 år, mens språkgruppene vi beskriver nedenfor, er for 4- og 5-åringer. Den åpne barnehagen er et lavterskeltilbud, og foreldrene er med barna. De driver ikke samme typen intensive språkstimulering som i språkgruppene for 4- og 5-åringene, men barnehagen har likevel som mål å stimulere norsk språk, både for barna og til dels for noen av foreldrene. Flere av informantene våre framhever det som positivt at den åpne barnehagen ligger i Familiehuset, hvor både helsestasjonen og en av språkgruppene er plassert. For en del brukere senker nærhet til dette tilbudet terskelen for å benytte seg av språkgruppene når barna blir eldre. Åpningstider i den åpne barnehagen er 9–14 mandag til torsdag, og tilbudet koster ti kroner per familie per dag. Som en del av tilbudet arrangeres det temadager hvor fagpersoner fra ulike instanser gir informasjon og svarer på spørsmål. Den åpne barnehagen ble vurdert lagt ned i budsjettforhandlingene høsten 2013, men det endte likevel med vedtak om videre drift.

Gamle Oslo har også et eget fagsenter ved Familiehuset. Barn som trenger spesiell støtte, kan få dette som et spesialpedagogisk tilbud, og de ansatte ved fagsenteret jobber først og fremst med barn som har fått vedtak i PP-tjenesten. De har samtidig også mulighet til å veilede i språkgrupper og barnehage, og det er fagsenteret som er ansvarlig for å følge opp og rekruttere barn som ikke går i barnehage. Ved fagsenteret er det ansatt logoped og spesialpedagog og i tillegg en liten gruppe tospråklige assistenter.

## **Språkgrupper til de eldste førskolebarna**

Som et alternativt tilbud for å sikre stimulering i norsk språk for de eldste førskolebarna har bydel Gamle Oslo to språkgrupper.<sup>49</sup> Språkgruppene er gratis og åpne fire dager i uka, fem timer hver dag. De retter seg mot 4- og 5-åringer. Femåringer prioriteres, og så fylles de ledige plassene opp av fireåringer. Begge språkgruppene har en pedagog og to assistenter og plass til 20 barn. Den ene gruppen er plassert i Familiehuset i bydelen, mens den andre ligger i lokalene til en barneskole. De ansatte framhever lokaliseringen som viktig. Familiehuset ligger sentralt i bydelen, og alle foreldrene har vært her tidligere ved besøk på helsestasjonen. For gruppen som er lagt til en barneskole, vektlegger de ansatte at det er positivt at barna får kontakt med skolen, og noen har eldre søsken der.

<sup>48</sup> [http://www.barnehager.oslo.kommune.no/oslobarnehagen/oversikt\\_barnehager/bydel\\_gamle\\_oslo/oversikt\\_barnehager/article218772-54728.html](http://www.barnehager.oslo.kommune.no/oslobarnehagen/oversikt_barnehager/bydel_gamle_oslo/oversikt_barnehager/article218772-54728.html)

<sup>49</sup> [http://www.barnehager.oslo.kommune.no/oslobarnehagen/oversikt\\_barnehager/bydel\\_gamle\\_oslo/oversikt\\_barnehager/article218779-54728.html](http://www.barnehager.oslo.kommune.no/oslobarnehagen/oversikt_barnehager/bydel_gamle_oslo/oversikt_barnehager/article218779-54728.html)



Begge gruppene er finansiert av bydelen. Nedenfor ser vi nærmere på hvordan det jobbes med rekruttering til språkgruppene, det pedagogiske opplegget og foreldresamarbeidet.

### **Rekruttering**

Hensikten med systematisk identifisering og kontakt av førskolebarn som ikke går i barnehage, er å gi dem et tilbud i barnehage eller språkgruppe for å sikre stimulering i norsk språk. Språkgruppene følger skoleåret, og ved oppstart i august tar bydelen kontakt med foreldrene til alle femåringer det er identifisert at ikke går i barnehage. De beskriver tilbudet i språkgruppene for de aktuelle foreldrene og spør om de er interessert. De fleste takker ja med en gang. Det er løpende opptak fra høsten av og fram til gruppen er full. I den ene gruppen begynte det ved oppstart i august i fjor ti barn. De ansatte jobbet da videre med å rekruttere via ulike kanaler. Mange foreldre tar selv kontakt og ber om plass etter å ha hørt om tilbudet i sine nettverk. De ansatte bruker også torgdag i bydelen, hvor de holder stand og deler ut foldere og gir informasjon om tilbudet. I tillegg reklameres det for tilbudet på Familiehuset. På en skjerm ved hovedinngangen er det informasjon både om åpen barnehage og om språkgruppene, og helsestasjonen formidler også brukere. Det er også informasjon på bydelens hjemmesider.<sup>50</sup> Ved opptak kommer foreldrene til en oppstartsamtale, hvor de går gjennom et skjema med informasjon og forventningsavklaring. Her diskuterer de også blant annet hva barna kan, og hva de liker å gjøre, slik at de ansatte blir litt kjent med barna gjennom det foreldrene forteller.

### **Intensiv språkstimulering og sosialisering**

Språkgruppene konsentrerer seg om språk og sosialisering, barna skal lære norsk gjennom lek og forskjellige aktiviteter. Begge gruppene følger barnehageloven, og i tillegg oslostandarder for henholdsvis norsk i barnehagen, systematisk oppfølging av barnas språkutvikling og samarbeid mellom barnehage og skole. Det pedagogiske innholdet er likevel ikke tilsvarende en barnehages, språkgruppene har kortere tid på seg til å lære barna norsk før skolestart og har en mer intensiv vektlegging av språkopplæring. Lederne i begge språkgruppene var bevisste på at de har mindre tid på at barna skal lære seg norsk, og opplever at noen av barna er helt avhengige av opplæringen i språkgruppene. De ga mange konkrete eksempler på hvordan de jobber med språkopplæring i gruppene. Begge la vekt på at de voksne er forbilder for barna, og at det er viktig at de snakker med dem hele tiden, utvider barnas setninger, korrigerer og nevner begreper: «Vi bruker aldri den eller det, vi må benevne, så barna lærer, og vi repeterer.»

Eksempler på aktiviteter er å leke «Mitt skip er lastet med ...», hvor barna både lærer nye ord og også forskjellen på ulike typer ord, som at frukt er et overbegrep for

<sup>50</sup> [http://www.barnehager.oslo.kommune.no/oslobarnehagen/oversikt\\_barnehager/bydel\\_gamle\\_oslo/oversikt\\_barnehager/article218779-54728.html](http://www.barnehager.oslo.kommune.no/oslobarnehagen/oversikt_barnehager/bydel_gamle_oslo/oversikt_barnehager/article218779-54728.html)

eple, banan og appelsin. De jobber inngående med fortellinger og tar utgangspunkt i barnas forkunnskaper og hva de har lyst til å lese.

Førskolelærer i språkgruppe: Fortelling går vi veldig dypt inn i. Det er ikke bare å lese en bok. Vi prøver å følge barnas interesse. Vi prøver å ta de forkunnskapene som de har: Hva har de lyst at vi skal lese, hva liker de? Og så velger vi en bok og går grundig inn i den. Jeg kan vise deg en bok vi jobbet med, for eksempel *Mamma Mø*. Jeg har kopiert sider og laminert. Og der er kråke hovedkarakter, og vi har laget sang om kråka, fakta om kråka. Og tegnet dem og formet, fordi vi må bruke alle sanser, så det setter seg. [...] Og det går over en–to måneder at vi jobber med en sånn bok. Så det er ikke bare å lese. Målet er at de skal lære mer begreper og utvide ordforrådet og språket.

Som det framgår av sitatet, jobber de med mange innfallsvinkler til et tema og legger også stor vekt på motorikk. Andre eksempler som nevnes, er hvordan de jobber med barna når de leker, for eksempel legger puslespill.

Førskolelærer i språkgruppe: Og så selvfølgelig har vi vanlige spill og pusler. Vi sitter sammen og øver på min tur og din tur. Og vi nevner begreper. Og så kommer vi for eksempel til eple. Så nevner de begreper, de lærer alt samtidig på en morsom måte.

Ja, det skal jo ikke være kun lek. Man skal ha tanker hele tiden i hodet på den leken de gjør, og hvordan de skal drive språkstimulering. Ikke bare å gi dem et puslespill og la dem pusle, du skal være med og lære dem om hjørnene, finne de rette kantene på brikkene, som skal høre til, ligge inntil rammen. Finne himmelen over, alt det blå som skal være oppe, finne bakken som skal være nede. Sette ord på det du ser på bildet, og fortelle dem navnet på det de ser, så de lærer mens de holder på. Du skal ha en tanke om språk hele tiden mens de holder på.

I tillegg til språkstimulering i forbindelse med lek jobber de ansatte også aktivt med språk når barna har fysiske aktiviteter eller er ute på tur:

Vi har også fysisk aktivitet. Du ser jo lokalene våre er ikke så store, og vi har ikke lekeplass som hører til huset, så når vi er ute, må vi gå i nærmiljøet. Noen ganger er det dårlig vær, så derfor har vi valgt at barna skal ha ti minutter fysiske aktiviteter før eller etter mat, høyre hånd opp for eksempel, venstre arm, hoppe, trampe, sånne ting – også fokus på språk da, foran og bak og så videre. [...] Og selvfølgelig fokuserer vi på trafikkregler når vi er ute, at vi går til høyre, ikke krysser veien når det er rød mann, går fin rekke, turkamerater, så de lærer språk samtidig.

Et annet viktig element i språkgruppene er sosialisering. Flere av barna har ikke gått i barnehage tidligere, og et viktig mål er derfor å forberede dem på krav de møter om sosiale ferdigheter når de begynner på skolen. I språkgruppene bruker de blant annet

rollespill for å vise barna hvordan de skal dele oppgaver, og hvis det oppstår uenighet, hvordan de skal løse dette. I tillegg jobber de i begge gruppene med å hjelpe barna å sette ord på følelser. Dette har vært gjort i lengre tid i språkgruppene, men er nylig systematisert gjennom programmet «Steg for steg» som inngår i oslostandarden.

Målet for dette er at vi skal sette ord på følelser. Fordi vi synes det er veldig viktig for barnet at de skal uttrykke seg. Når de er glad for eksempel, hvorfor er de glad? Hva gjør dem glad? [...] Så langt har vi gått gjennom glad og lei seg, og nå skal vi jobbe med andre følelser. Så når det gjelder glad, så spurte vi alle barna: Når blir du glad? Og så svarte de, og vi laget stor plakat med smilefjes i midten og skrev alle setningene som de sa, og vi viser dem hele tiden. Så hvis noen blir litt sur, så peker vi på den, sånn blir du glad!

Pedagogen forteller videre at når de jobbet med følelsen av å være lei seg, så hadde de gjort dette ved at de voksne dramatiserte en tenkt konflikt for barna. Konflikten dreide seg om to søsken hvor søsteren ødela tussene til broren, og mor måtte ordne opp i konflikten. Hensikten var både å lære barna hvordan de kan komme ut av en følelse av å være sur og trist, og også å vise at voksne kan leke, ved at det var de voksne som spilte barn. Dette ble også framhevet av en av foreldrene vi intervjuet, som syntes det var veldig morsomt at de ansatte hadde gjort dette.

Andre eksempler som også går ut på sosialisering, er å gi barna ansvar og oppgaver, for eksempel som ordensmann.

I tillegg til dette prøver vi å bygge selvtillit hos barna. Vi har valgt ordensmann. En av barna blir ordensmann, og vi setter en liten oppgave til dem, for eksempel når vi spiser at de går rundt med søppelbøtte, og de sier takk, eller deler ut vester når vi går ut. Men de skal prøve å ha ansvar og føler seg stolte. Vi har ordensmann for en hel uke av gangen. For bare for en dag er for kort. Det er mange på mandager [alle barna roper]: «Jeg, jeg, jeg!» – men vi har laget liste for å fordele.

I den ene gruppen er det egne samlinger for førskolebarna. De går gjennom viktige ting barna bør kunne, som hva de skal gjøre hvis de kommer bort fra foreldrene sine, at de har riktig informasjon om hvordan finne fram til foreldrene, som fullt navn og adresse. I tillegg jobber de med å lære barna å forstå beskjeder, hvordan følge regler, rutiner og norske sosiale koder, som å se hverandre i øynene og ta hverandre i hånden. «Skal du få jobb, må du se noen i øynene for å kunne snakke med dem», sa den ene lederen. Målet er at barna skal ligge litt foran de andre som begynner på skolen, og å gi barna en følelse av at de kan, og at de mestrer.

Og jeg sier jo når de er ferdige, at «Dere trenger ikke å grue dere, dere er så flinke, dette kommer til å gå bra!» Vi har sanger i forhold til alfabetet og tall og mengdelære, se øverst, nederst, snu arket, ta opp boka fra ranselen.

Et annet eksempel på hvordan de bygger opp selvtillit hos barna, er at barna lærer å snakke i forsamlinger.

Det rapporteres at tilbakemeldingene fra skolen er at barna har stort utbytte av å gå i språkgruppene. De pedagogiske lederne deltar i møte hver høst sammen med lærere i første klasse og ansatte og ledere i barnehagene i hele bydelen. Lærerne gir da tilbakemeldinger om hvordan de oppfatter barna, og hva de eventuelt vil at de skal jobbe videre med i språkgruppene og barnehagene neste år. Begge de pedagogiske lederne legger vekt på at lærerne melder at barna i språkgruppene har gode sosiale ferdigheter og stort ordforråd. Tilbakemeldingene fra foreldrene bekrefter det lærerne sier om at barna blir bedre i norsk, og de forteller også at barna trives svært godt i språkgruppene.

### **Foreldresamarbeid**

Det er utstrakt foreldresamarbeid og -deltakelse i språkgruppene. Dette skjer på ulike måter. For det første gjennomføres det som nevnt inntaks-/oppstartsamtaler med forventningsavklaringer. For det andre har de ansatte faste kontaktpunkter med foreldrene daglig i forbindelse med levering og særlig henting. Ved henting settes det av rundt femten minutter for å fortelle hvordan det har gått med barna, og gi beskjeder hvis det er noe spesielt. Foreldre får også vite at de kan få egne samtaler med de ansatte hvis de ønsker det. For det tredje jobber de ansatte i språkgruppen aktivt med å informere foreldrene om hvordan de kan bidra til å stimulere barnas norskutvikling. De får blant annet brosjyren om oslostandard for hvordan foreldre kan hjelpe til med dette.

Språkgruppene har også egne fagdager for foreldrene, hvor de får informasjon om bøker og hvordan lese for barna. Foreldrene oppmuntres til å lære barna morsmål, og de involveres slik at de kan lese samme fortellinger for barna på morsmålet som de jobber med i barnehagen på norsk. Dette er for å sikre at barna forstår mer av fortellingene. I tillegg er dette en fin måte å involvere foreldre i arbeidet. En av lederne beskrev hvordan hun hadde invitert foreldrene til boktreff. Hun hadde med «en haug med bøker» og viste dem hvordan de kunne lese for barna, og hva slags bøker som finnes. For eksempel hadde hun vist foreldrene bøker med to språk, eller billedbøker, og forklart at dersom de ikke kan lese, så kan de likevel snakke med barna om bøkene ut fra bildene. «Jeg sa til dem: 'Dere må lese for barna! Dere trenger ikke være veldig flinke i norsk, da kan dere bare [snakke om boka ut fra bildene]» I tillegg til denne typen foreldreinvolvering er det også foreldremøter to ganger i året.

Foreldrene inviteres dessuten også til fester og sosiale sammenkomster. Lederen i den ene gruppen forteller hvordan de for eksempel har en hel uke hvor de går gjennom ulike temaer knyttet til hvert av barnas landbakgrunn. Når de hadde somalisk uke for eksempel, så hadde de en far som ville komme og fortelle om jobben sin, og da var temaet yrke. En annen dag var det en mor som ville fortelle somalisk fortelling/eventyr – og da gjorde hun dette på somalisk, mens lederne på forhånd hadde oversatt dette til norsk og fortalte på norsk, så fortellingen ble formidlet på begge språk. I den andre

gruppen fortalte lederen hvordan de innimellom har fester med en liten samlingsstund, så foreldrene får se hva de driver med. Det kan være cirka en og en halv time på slutten av dagen. Da har foreldrene med mat, og alle spiser, og de danser. Begge forteller om godt oppmøte: I alle fall én av foreldrene til alle barna møter opp. Mødrene er overrepresentert, men det er også høyt oppmøte blant fedrene.

Eksempelene over gir et inntrykk av ulike måter de jobber med norskstimulering, sosialisering og foreldresamarbeid på i språkgruppene. Ordningene er ikke evaluert, men både pedagogiske ledere og ansvarlig i bydelen forteller at lærerne beretter at barna som har gått i språkgruppe, har stort utbytte av dette. I intervjuer med foreldrene framgår det også at foreldre er svært fornøyde med barns språkutvikling etter at de begynte i gruppen. De beskriver også at barna trives veldig godt.

### **Gamle Oslo oppsummert**

Helsestasjonen jobber aktivt med språk og samspill fra barna er nyfødte. Og de kartlegger systematisk alle barn når de er 4 år, med SPRÅK 4. Det er stort oppmøte på helsestasjonen, med noe frafall fra fireårsalderen. Frafallet skyldes i hovedsak at familiene har flyttet fra bydelen eller oppholder seg i utlandet.

Barnehagedekningen i bydelen er 80 prosent. Bydelen identifiserer og følger opp 4- og 5-åringer som ikke går i barnehage. Dette har de siste årene vært rundt 80 barn, og erfaringsmessig er det cirka 40 som oppholder seg i bydelen. Disse barna får tilbud om barnehage eller plass i intensiv språkgruppe. Flere av barna som deltar i språkgrupper, snakker lite eller ikke noe norsk når de begynner, og de ansatte har kort tid på seg til å lære barna norsk før skolestart.

Språkgruppene er konsentrert om språkopplæring og sosialisering. Tilbudet varer fem timer om dagen, fire dager i uka, og det jobbes intensivt med språk i alle aktiviteter. Gruppene følger til dels oslostandarder for språkarbeid i barnehagen og for samarbeid med skolene.

Språkgruppene har utstrakt foreldrekontakt og involverer foreldre i mange av aktivitetene. De ansatte forteller at det er godt oppmøte blant foreldrene når de arrangerer aktiviteter. Foreldrene vi intervjuet, var svært fornøyde med tilbudet de fikk, og opplevde at barna ble bedre i norsk.

Tilbakemeldinger fra skolene er, ifølge våre informanter i språkgruppene og administrasjonen, også positivt. De sier at de opplever at barna som har vært i språkgruppe, blir bedre av dette.

Våre intervjuer viser også at det er grunn til å vurdere å utvide tilbudet for å sikre plass til de få som kommer til i vårhalvåret og ikke får noe tilbud fordi begge gruppene er fulle. Etter som gruppene fylles opp, kan de ikke lenger ta inn nye barn som søker. Det er barn som står i kø, og selv om dette er et relativt lite antall barn, er det alvorlig når disse barna snakker lite eller ikke noe norsk før skolestart. I denne sammenhengen vil

vi også minne om andre måter å organisere slik intensivt språkarbeid: Som det framgår i kapittel 3.3, har for eksempel bydel Alna ambulerende språkgrupper som opprettes etter behov også gjennom året.

## 4.2 Stavanger

Stavanger synes å ha fått til et godt samarbeid mellom ulike deler av tilbudet som gis til førskolebarn. Helsestasjonene er gitt en svært sentral rolle. Kommunen har sju åpne barnehager som driver aktivt språkarbeid, to av disse er kommunale, mens fem er private. Stavanger har også en såkalt innføringsbarnehage i tilknytning til introduksjonssenteret for flyktninger, som i tillegg til å ta imot barn som er nye i Norge, og etter hvert få disse over i ordinære barnehager, bidrar med mye kompetanse til det øvrige barnehagetilbudet i kommunen. I enkelte barnehager er det familiegupper, som også er for familier som ikke benytter barnehage.

Vi konsentrerer i det følgende oppmerksomheten om hvordan kommunen jobber med å identifisere barn som ikke går i barnehage, og om alternative tilbud til ordinær barnehage slik dette gis i en av byens åpne barnehager. I tillegg beskriver vi hvordan barnehagen ved introduksjonssenteret for nyankomne flyktninger, Johannes Læringssenter, jobber med nyankomne førskolebarn den første tiden, og hvordan de loser dem over i ordinære barnehager. Beskrivelsene nedenfor baserer seg på intervjuer med rådgiver for barnehager i avdeling for oppvekst og levekår i kommunens administrasjon, leder og helsesøster (med rolle som koordinator på kommunenivå) ved Madla helsestasjon, styrer i Storhaug åpen barnehage og leder og ansatte ved innføringsbarnehagen på Johannes Læringssenter. Innledningsvis gir vi en kort beskrivelse av kommunens befolkningssammensetning og barnehagedekning, hentet fra *Handlings- og økonomiplan 2014-2017*. Årsbudsjett 2014 og fra kommunens hjemmesider. Noen av tallene som vedrører barnehager, er også formidlet muntlig i intervjuer med kommuneadministrasjonen.

### Befolkningssammensetning og barnehagedekning

Stavanger kommune er med 130 000 innbyggere i innbyggertall den fjerde største kommunen i landet. 14 000 personer, det vil si 10,8 prosent av befolkningen, har innvandrerbakgrunn. De største innvandrergruppene er fra Polen, Storbritannia og Tyrkia.<sup>51</sup> Innvandrerbefolkningen i Stavanger er vesentlig forskjellig fra den i for

<sup>51</sup> [http://statistikk.stavanger.kommune.no/befolkning\\_15s.html](http://statistikk.stavanger.kommune.no/befolkning_15s.html)

eksempel Gamle Oslo, med høyt innslag av høyt utdannede arbeidsinnvandrere som blant annet jobber i oljesektoren.

Stavanger kommune har totalt 113 barnehager, om lag halvparten av disse er private. I tillegg er det sju familiebarnehager og sju åpne barnehager. Kommunen har full barnehagedekning for barn med lovfestet rett til plass, og ved ledig kapasitet får også barn uten rett tilbud om plass.<sup>52</sup> Det vil i praksis si at barn det er søkt for seint om plass for (etter søknadsfristen 1. februar), nyinnflyttede barn og 1-åringer som er født etter 1. september, kan få plass også utenfor hovedopptaket dersom det er ledige plasser. Per september 2013 har 7821 barn plass i barnehage, om lag 1300 av disse er minoritetsspråklige. Stavanger kommune har et såkalt språktiltak, som innebærer et samarbeid mellom PPT og barnehagesjefen, der barnehagen får et opplegg for og oppfølging av språkstimulering for alle barn i barnehagen.<sup>53</sup>

### **Identifisering og oppfølging av barn som ikke går i barnehage**

Stavanger kommune har i flere år jobbet systematisk med å identifisere og følge opp minoritetsspråklige barn som ikke går i barnehage. I 2006 startet kommunen et målrettet arbeid for å få flere minoritetsspråklige barn inn i barnehage. Det ble opprettet en prosjektstilling i barnehagestaben, fordelt på to helsesøstre, som utviklet metoder for dette arbeidet. Resultatet er blant annet systematisert i dokumentet *Plan for rekruttering av minoritetsspråklige barn til barnehage*. I dag er mye av ansvaret for gjennomføring av planen fordelt på ulike aktører, ikke minst helsestasjonene. En av de to helsesøstre som var med på å utvikle strategien, har fortsatt en 20 prosent stilling som koordinator, og i tillegg er det satt av ressurser til helsestasjonene for at de skal følge opp sine respektive oppgaver.

Planen for å rekruttere minoritetsspråklige barn til barnehage består av flere delmål, hvor første delmål handler om kartlegging. Gjennom kartleggingen skal man få oversikt over:

- hvilke familier i målgruppen (2–5 år) som ikke har søkt barnehage
- hvilke familier som har søkt, men som ikke har fått tilbud
- hvilke familier som har fått tilbud, men som avslått eller sluttet, samt grunner for avslag

Denne informasjonen registreres i et eget skjema, fordelt etter hvilket årstall barna er født. I skjemaet fra utgangen av 2013 er for eksempel barn født i 2009 listet først, fordelt etter bydel. Innenfor hver bydel er det videre registrert antall barn som står uten barne-

<sup>52</sup> <http://www.stavanger.kommune.no/no/Publikasjoner/HOP-og-budsjett1/>

<sup>53</sup> Deler av dette er muntlig kommunisert fra saksbehandler som vi snakket med på telefon 2. april 2014.

hageplass, og hvorvidt disse barna har søkt eller ikke søkt om barnehageplass. Barnas morsmål / foreldrenes landbakgrunn registreres også. Kartleggingen gir kommunen oversikt over hvor mange minoritetsspråklige barn som får sikret norskopplæring ved å gå i barnehage. Samtidig gir den viktig informasjon om hvor skoen trykker, altså hva som utgjør barrierer for å få flere inn i barnehage. Registreringen viser for eksempel at de aller fleste som står uten barnehageplass, har søkt barnehage, men avslått tilbudet fordi de ønsker en barnehage i nærområdet / nærmere der de bor.

Planen for rekruttering av minoritetsspråklige barn til barnehage viser også hvem som har ansvar for å gjennomføre de ulike tiltakene. Når det gjelder delmålet om kartlegging, skal helsesøstre/kontaktpersoner registrere informasjon fra sine brukere, og så sender helsestasjonen et samlet skjema for hele helsestasjonen til koordinator for tiltaket. Helsesøstrene spiller også en hovedrolle i de andre delmålene i planen.

### Helsestasjonens rolle

Stavanger kommune har seks helsestasjoner samt Helsestasjonens familiesenter.<sup>54</sup> Vi har gjort intervjuer ved Madla helsestasjon, med leder og med helsesøster som har rollen som koordinator for *Plan for rekruttering av minoritetsspråklige barn til barnehage*. Cirka 11 prosent av barna som tilhører denne helsestasjonen, er minoritetsspråklige. Ifølge våre informanter er oppmøtet høyt, men en del av de minoritetsspråklige familiene må purres på flere ganger før de møter opp. Den vanligste årsaken til at de ikke møter, er at de er på ferie/langtidsopphold i opprinnelseslandet. Andre årsaker kan være at de på grunn av språkproblemer har misforstått innkallingen og hvor de skal møte, eller at de blir hjemme fordi det er dårlig vær eller de er syke på konsultasjonsdagen. Helsestasjonen prioriterer å følge opp de minoritetsspråklige familiene tett. Hvis de ikke møter etter gjentatte innkallinger, ringer helsesøster eller drar på hjemmebesøk.

Helsestasjonen jobber aktivt med språk og samspill fra barna er helt små. Allerede på første konsultasjon få dager etter fødsel tar de opp hvor viktig det er å snakke med barnet, og hvordan foreldrene skal jobbe med samspill og blikk-kontakt. Stavanger kommune har som krav at alle helsestasjoner skal tilby kartlegging i SPRÅK 4. I tillegg gjennomføres i praksis også SATS 2 ved helsestasjoner. Våre informanter understreker at både SPRÅK 4 og SATS 2 er en grov kartlegging og ikke tar mer enn ti minutter.

Jeg synes det er et fint verktøy, for vi skal kartlegge språket, og da er det veldig bra å ha det håndfaste. Men når det er sagt, så snakker vi om språk fra første gang vi treffer dem, fra de er nyfødte, så er vi innom språk på alle konsultasjoner. Eller språk og samspill, de går litt inn i hverandre.

<sup>54</sup> <https://www.stavanger.kommune.no/no/Tilbud-tjenester-og-skjema/Barn-og-familie/Helsestasjon/Kontakt-oss/> (Lest 7. mai 2014.)



Når det gjelder morsmål, oppfordrer også helsestasjoner i Stavanger til at foreldrene skal snakke morsmål med barna.

Det er mange som tror at de skal snakke norsk for å lære barna norsk, og så snakker de kanskje et gebrokkent norsk. Så der har vi fokus på at det er viktig at foreldrene snakker morsmål hele veien, og hvis de har hvert sitt morsmål, så snakker de hvert sitt morsmål. Så foreldrene blir på en måte barnets morsmålslærer.

Kartleggingen, gjennom SATS 2 og SPRÅK 4, gjøres på norsk hvis barnet kan godt norsk, alternativt gjøres det enten på begge språk eller alternativt bare morsmålet dersom barnet kan lite norsk. Dersom barnet har manglende norskkferdigheter, tar helsesøster kontakt med barnehagen barnet går i (de går som regel i barnehage). Dersom morsmålet er dårlig, følges barnet gjerne opp med gjentatte kartlegginger og samtaler med foreldre på helsestasjon, og hvis morsmålet vedvarer å være dårlig, tas det kontakt med PP-tjenesten for videre oppfølging.

Helsestasjonen har videre en viktig oppgave med å gi informasjon til foreldre om tospråklig utvikling og om hva en barnehage er. For noen familier er det behov for informasjon for å bevisstgjøre om at barnet bør starte i barnehage seinest ved treårsalderen. I henhold til *Plan for rekruttering av minoritetsspråklige barn til barnehage* skal alle helsesøstre gi informasjon til minoritetsspråklige foreldre om tospråklig utvikling og dele ut et eget informasjonsskriv om dette. Foreldrene får en brosjyre hvor det står at det tar 5–7 år å lære norsk som barnets andre språk. Brosjyren er oversatt til ti språk. Helsesøsteren vi intervjuet, forteller at denne informasjonen ofte får foreldrene til å endre holdning når det gjelder hvor gammelt barnet bør være når det søkes inn i barnehage. Hun forteller at når hun første gang spør hva familiene tenker om norskopplæring, er det flere som sier at de vil at barnet skal begynne i barnehagen, men først siste året før skolestart. Etter å ha fått informasjon om hvor lang tid det tar for barna å lære norsk, sier mange at de ikke visste dette, og de aller fleste går da med på å søke barna inn når de er tre år. Retningslinjene i planen er lagt opp slik at foreldrene får denne informasjonen i god tid før søknadsfrist, de får mulighet til å reflektere over informasjonen før helsestasjonen følger opp når søknadsfristen nærmer seg.

Et annet viktig element i Stavanger kommunes strategi for å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage er at de også skal tilby praktisk hjelp til å søke barnehageplass. Helsestasjonen har derfor tilbudt foreldre hjelp til å fylle ut søknadspapirer eller henvist dem til andre som kan hjelpe med dette. Koordinerende helsesøster framhever her betydningen av fleksibilitet. Hun nevner blant annet at det er positivt at familiene ikke har trengt å møte opp personlig for å søke barnehageplass, da dette ofte kan være en barriere på grunn av arbeid og annet. Helsesøster har i slike tilfeller kunnet søke for dem. Hun forteller videre at hun har hatt samarbeid med en fast kontaktperson i oppvekstservice, og at i tilfeller hvor foreldrene har ombestemt seg med hensyn til hvilke barnehage de ønsker å søke seg til, har det vært mulig å ringe denne kontaktpersonen,

som så har kunnet hjelpe henne med å gjøre endringer i søknaden. Innføringen av elektronisk søknad vil utfordre dette systemet ettersom foreldrene må ha personlige koder for å søke. Elektronisk søknad ble innført fra januar 2014, og våre informanter har enda ikke mye erfaring med hvordan denne endringen vil slå ut i praksis.

Blant andre utfordringer som nevnes, er språk, at informasjon og søknadsskjema er på norsk. Tilsvarende har det vært en kilde til misforståelse når informasjon om barnehageplass er tilsendt på norsk. I svarbrevet fra kommunen har det stått at familien har fått plass, og at de må svare innen to uker for å bli registrert. En del familier ser bare at det står barnehage, og tenker at nå har de fått plass, og blir glade, og så mister de plassen fordi de ikke har skjønt at de må svare innen to uker. Med det nye systemet er det ikke bare norskferdigheter som utgjør en barriere, men at både søknad og svar skal sendes inn via Internett. Dette krever i tillegg til norskferdigheter også digitale ferdigheter, tilgang til pc og digital kode.

Stavanger kommune har flere tilbud ut over ordinær barnehage. De har som nevnt sju åpne barnehager og tilbud om foreldreveiledning, og de har en bydekkende svangerskaps- og barselgruppe særskilt for minoritetsspråklige mødre. Helsestasjonen har en viktig oppgave med å informere om alternative tilbud. Helseøstrene har også retningslinjer for samarbeid med Johannes Læringscenter, som vi beskriver nærmere nedenfor.

På spørsmål om utfordringer eller forbedringsbehov peker våre informanter på to forhold. For det første er de bekymret for familier som ønsker barnehageplass, men som likevel blir gående og vente lenge før de får plass. «Det kommer jo folk hele året, og de som kommer for eksempel i februar [som er da søknadsfristen går ut til barnehageopptaket i august], der kan det faktisk gå halvannet år før de får barnehageplass [...] selv om de ønsker plass med en gang.» Da blir åpen barnehage en «nøkkel». Det å få til et godt norskstimuleringsstilbud i de åpne barnehagene vektlegges som svært viktig.

Den andre utfordringen som nevnes i Stavanger, er at det er noen grupper som faller igjennom nåværende system. Familiegjenforente, flyktninger og arbeidsinnvandrere hvor arbeidsgiver følger tett opp, settes alle i kontakt med helsestasjoner. Men særlig østeuropeiske arbeidsinnvandrere kan være i kommunen i lengre tid uten at helsestasjonen fanger dem opp. Kommunen er oppmerksom på dette og har blant annet prioritert å opprette en foreldreveiledningsgruppe for arbeidsinnvandrere. Samtidig etterlyser våre informanter et system som fanger opp denne gruppen, slik at de får informasjon og kontakt med helsestasjonen, og slik at foreldre får tilbud om norskopplæring.

## Åpen barnehage

Stavanger har to kommunale og fem private åpne barnehager.<sup>55</sup> En av disse er Storhaug åpen barnehage som eies av St. Johannes menighet. De er godkjent for 40 barn

<sup>55</sup> <http://www.stavanger.kommune.no/PageFiles/6684/%C3%A5pne%20barnehager%20brosjyre.pdf>

og barnets omsorgsperson, og de har tre ansatte som jobber med barn og foreldre: to pedagoger og en assistent. Tilbudet koster 40 kroner i egenandel per dag. Styrer regner at cirka en tredjedel av dem som bruker barnehagen i løpet av en dag, har minoritets-språklig bakgrunn, samtidig som en del av de øvrige har en forelder som er norsk, og en som har utenlandsk bakgrunn. Blant barn med en norsk og en utenlandsk forelder kan det også være barn som ikke snakker norsk når de kommer til åpen barnehage.

Det har vært åpen barnehage i huset i Nedre Dalgate nær sentrum i Stavanger siden 2003. Men eierne, St. Johannes menighet, har drevet tilbud for barn i bygget siden 1887, da de startet opp med barneasyl. Menigheten hadde former for barnehage her helt fram til 1996. Fra 1996 til 2003 drev kommunen inntaksbarnehage for nyankomne flyktninger i bygningen, mens det fra 2003 altså har vært åpen barnehage. Styrer påpeker at måten den åpne barnehagen har jobbet på, har endret seg mye på disse drøyt ti årene. Da de startet, var det mangel på barnehageplasser, og den åpne barnehagen var et pedagogisk tilbud til barn som ikke fikk ordinær barnehageplass. De hadde om lag 180 ulike barn innom hvert år, og disse barna var der stort sett hver dag barnehagen hadde åpent. Det vil si mandag til torsdag. I dag er den åpne barnehagen, mener styrer, mer et tilbud til barn og foreldre i nærmiljøet. Det er et pedagogisk tilbud til barn, men det er også et sted å møtes, et sted å få veiledning i foreldrerollen, et nettverk for dem som kommer utenfra, et sted for å trene norsk. I løpet av ett år er det nå 340 forskjellige barn innom. Noen går hver dag, andre kommer sjeldnere. Noen kommer hver dag en periode og slutter når de får barnehageplass, mens andre igjen kombinerer ordinær barnehage med åpen barnehage.

Styrer: Stavanger kommune er blitt kjempeflinke til å skaffe barnehage til alle som ønsker det, og da ser vi at de fleste barna som kommer til oss, er mellom 1 og 2 år. Men vi har hele spekteret fra 1 til 5 år. Vi fanger for eksempel opp dem som har kommet tilflyttende i løpet av året, og som ikke har søkt barnehage. De kan måtte vente ganske lenge. [...] Men så er det også noen som starter for å se. Noen synes det [at barnet skal starte i barnehage] er tøft. Det kan være alt fra å forlate poden, til at de opplever barnet sitt som veldig sart og var for lyder og ... foreldre tror ikke barnet kan ha nytte av en stor gruppe barn, de tenker kanskje at de leverer fra seg barnet sitt for tidlig. Men så kommer de hit og ser at barnet elsker jo dette! De koser seg med de andre voksne og med barna ... og så senker foreldrene skuldrene og ser at barnet kan ha nytte av det, det [barnehage] er ikke bare en må-ting [noe samfunnet krever].

Styrer vektlegger at åpen barnehage er en mulighet til å vise fram i praksis hva et norsk barnehagetilbud går ut på, på en måte som ingen informasjonsbrosjyre kan formidle på tilsvarende måte. Og at dette er særlig viktig i møte med minoritetsspråklige foreldre, som ikke har noe klart bilde av hvordan man arbeider i en norsk barnehage. Målet til den åpne barnehagen er at de som starter hos dem, skal gå videre til ordinær barnehage.

Men de jobber også systematisk med norsk språk i den åpne barnehagen. De jobber med støtte og veiledning av foreldre slik at de snakker morsmål med ungene sine hjemme: «Noen tror at det ikke er så lurt, derfor må vi gi dem trygghet på at de kan snakke morsmål hjemme, og så snakker vi norsk i barnehagen.»

I barnehagen jobber de med språk i lek og knyttet til alle dagens faste rutiner, men også i samlingsstunden, som er fast fra halv elleve hver dag. Der synger de mye samt at de jobber med fortellinger og drama. Alt visualiseres ved at de viser fram konkrete figurer, kler seg ut eller for eksempel, når de forteller et eventyr som handler om brødbaking, har med og viser fram alle ingredienser som trengs for å bake brød. Hver mandag har de egen *juniorclubb* for barn fra to og et halvt til seks år. Der jobber de mer systematisk med begreper:

Styrer: Matematikkbegrepene som de møter på skolen, mengde, former, minst, mellomst og størst, folkeeventyr, Klatremus og Hakkebakkeskogen og Hurra for deg, alle disse kulturelle tingene som de norske barna kan. Det skal alle få med seg, og det skal foreldrene få med seg og.

I juniorclubb kan barna være uten foreldre dersom de kan norsk og klarer seg greit alene. Dersom den åpne barnehagen hadde hatt ressurser til det, ville de også, forteller styrer, hatt lesegrupper med høytlesing til faste tider hver dag.

Storhaug åpen barnehage arbeider mye med foreldre. Styrer beskriver hvordan de i praksis jobber «dobbel» med både barn og foreldre.

Styrer: Vi bruker mye tid på å etablere kontakt med foreldrene, og uten den gode kontakten så får vi dem ikke til å bli stabile med å bruke tilbudet. Vi har alltid øynene åpne for de som ikke integrerer seg sjøl. De som ikke finner sin plass. Vi jobber dobbelt, vi jobber jo både med foreldre og med ungene, og i så henseende så trenger vi ikke færre personalressurser enn en vanlig barnehage, men flere. Og jo mindre mulighet vi har til verbal kommunikasjon, jo tettere må vi gå side om side med foreldrene.

«Å gå side om side» vil si å følge opp den enkelte forelder i ulike situasjoner som oppstår i løpet av barnehagedagen, med veiledning og praktiske tips. Den åpne barnehagen har også et samarbeid med familiesenteret på helsestasjonen. En gang i måneden får de besøk herfra. Da kan foreldre på forhånd ønske seg hvilke tema de vil ha på dagsordenen, det kan være søvn, mat, hva som skjer med parforholdet når de får barn, eller grensesetting. Den som kommer fra familiesenteret, samler da grupper av foreldre til diskusjon, en gruppe på norsk før lunsj og en gruppe på engelsk etter lunsj.

Arbeidet med foreldrene er noe styrer gjerne ønsker at den åpne barnehagen kunne gi enda mer oppmerksomhet. Dersom hun hadde ubegrensede ressurser til rådighet, ville hun satse enda mer på to ting: foreldrearbeid og språkarbeid. Minst tre ansatte

ville bidra, mener styrer, til at barnehagen fikk økt kapasitet og bredde i kompetanse slik at de kunne fordype seg mer i arbeid med språk og i arbeidet med foreldrene.

[...] vi skal også være noe for familiene som kommer hit, og vi trenger den flerkulturelle kompetansen, hvordan legge det opp slik at de føler at dette er *deres* barnehage? Det skal ikke være forskjell på kvalitet ut fra hvilke land du kommer fra, og da må du jobbe på en annen måte. Du må bruke mer tid på de minoritetsspråklige foreldrene, det må brukes mer tid på informasjon ... på å gå side ved side. Og vi har nye foreldre hele tiden. Det er kontinuerlig arbeid, vi jobber med tilvenning hele året, vi blir aldri ferdig.

Det er særlig to grupper styrer mener den åpne barnehagen har vanskelig for å nå fram til og få til at går stabilt i barnehagen, familier med bakgrunn fra Somalia og Tyrkia. Foreldre med slik bakgrunn kommer med barna sine av og til, men de bruker ikke den åpne barnehagen jevnlig. Dette knytter styrer til at de ikke får til foreldresamarbeidet godt nok, og at de ikke treffer foreldrene godt nok der de er, med tilbudet i barnehagen: «Når vi mangler dem, så er det noe vi tilbyr som de ikke trenger, de trenger noe annet.» En del av foreldrearbeidet hun gjerne ville utviklet, var å finne ut mer om hva som skal til for, for eksempel, å få familier med bakgrunn fra Somalia og Tyrkia til å komme oftere enn de gjør i dag.

### **Innføringsbarnehage for asylsøkere og flyktninger på Johannes Læringssenter**

Stavanger kommune gir tilbud til nyankomne flyktninger og asylsøkere på Johannes Læringssenter. Senteret tilbyr voksenopplæring, grunnskole for barn og førskole. Voksenopplæringen inkluderer blant annet introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger, norskopplæring for innvandrere og flyktninger, kvalifiseringsprogram for innvandrere og tilbud om grunnskole for voksne. Grunnskolen for barn er en innføringskole for barn på 1.–7. trinn. Førskolen består av en såkalt innføringsbarnehage for barn av flyktninger og asylsøkere samt en egen innredet barnehagebuss «Lille Johannes»<sup>56</sup>, og avdeling for flerspråklige assistenter og rådgivningstjeneste som lånes ut til andre barnehager i kommunen. De flerspråklige assistentene dekker i overkant av 20 språkgrupper.

Vi har intervjuet leder og to pedagogiske ledere i innføringsbarnehagen. Beskrivelsene er supplert med informasjon på barnehagens nettside.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Se bildet på forsiden av denne rapporten.

<sup>57</sup> <http://www.minbarnehage.no/johannesf>

Innføringsbarnehagen gir et gratis heldags tilbud til opp til 48 barn i alderen 11 måneder til 6 år. Målgruppen er først og fremst barn av flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet, men ved kapasitet gis det også tilbud til barn av mødre som deltar i Kvalifiseringsprogrammet, og til barn av asylsøkere som går på norskkurs. Barnehagen har flere ansatte per barn og flere pedagoger enn i en ordinær barnehage. Tilbudet som gis, er gratis, men avgrenset i tid. Etter ett eller halvannet år i innføringsbarnehagen skal barna videre til andre barnehager eller til skole.

Leder og pedagogiske ledere forteller at de jobber mye med foreldreinvolvering: «Du jobber nesten 50 prosent med de voksne og 50 prosent med barna.» Innledningsvis har de tre tilvenningsdager der foreldrene er med hele dagen. Dersom det er bruk for lengre tid, forhandler de eventuelt med introduksjonstilbudet foreldre går på, for få noen flere dager. Når foreldre er klare for det, har de så en mer organisert foreldresamtale og utviklingssamtaler etter hvert. Knyttet til introduksjonsbarnehagen er det et familielæringstilbud, hvor de har oppmerksomhet på opplegget i barnehagen og foreldrerollen. Men de bruker også barnehagebussen til å vise foreldre steder i kommunen hvor de kan ta med barna (som uteområder og museer), og hvor de kan handle klær til ungene. Annenhver måned er det foreldretreff, det er foreldremøter jevnlig og et samarbeidsutvalg (SU) slik det er i en ordinær barnehage. Foreldreaktivitetene er stort sett obligatoriske og foregår på dagtid. Dette samarbeides det med introduksjonsprogrammet om. Når de skal ha foreldreaktiviteter på ettermiddag eller kveld med frivillig oppmøte, brukes det mye tid på «personlig oppfølging» gjennom telefon. Foreldrene blir fortalt og forklart hva ulike aktiviteter innebærer, og hvor viktig det er at akkurat *de* kommer.

I arbeidet med barna begynner aktiviteter som omfatter innlæring av det norske språket, «helt på null», med nøkkelbegreper knyttet til primære behov. Deretter læres språk i hovedsak knyttet til lek. De jobber mye med hvordan komme inn i leken, med vennskap og med å sette ord på følelser. Med de største barna jobbes det også etter hvert med mer abstrakte begreper som de trenger i skolen.

Barnehagebussen «Lille Johannes» disponeres av småbarnsavdelingen en dag i uka og av avdelingene for store barn to dager i uka. Bussen brukes til utflukter i skog og mark, til besøk på biblioteket, til bondegårder, men også til andre barnehager og til mer kommersielle tilbud.

Førskolelærer: Vi tar med det barna lærer i det tilrettelagte arbeidet i barnehagen, ut på tur. Det viktigste er å få førstehåndserfaringer og så snakke om erfaringene. Da sitter begrepene fortere.

Etter ett eller halvannet år skal barna videre til barnehage eller skole, og dette «overføringsarbeidet» er «et helt kapittel for seg». For barn som skal videre til ordinær barnehage i august, starter overføringsarbeidet i mars. Da innledes samtaler med foreldrene om det nye tilbudet, hvor de forberedes på hva som skiller ordinær barnehage

fra innføringsbarnehagen. Foreldre gis bistand til å søke om friplass i barnehage eller moderasjon i pris. De aller fleste av de som søker, får dette. Fra april har innføringsbarnehagen kontakt med de aktuelle ordinære barnehagene og avtaler de første overføringsbesøkene. Disse gjennomføres ved at personale fra innføringsbarnehagen er i den nye barnehagen sammen med barnet i to dager. Dersom den ordinære barnehagen har behov, følges de opp også ut over dette, med kompetanseoverføring og om nødvendig ved at pedagogiske ledere fra innføringsbarnehagen er i den ordinære barnehagen. Etter overgangen følges foreldrene opp med kontakt og samtaler, og i oktober er det gjensynsfest i innføringsbarnehagen med barn og foreldre.

Innføringsbarnehagen ved Johannes Læringscenter er en av NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring) sine fokusbarnehager, noe som innebærer at de skal dele sin kompetanse på fagfeltet med andre barnehager i Rogaland og i landet for øvrig. I tillegg har barnehagen funksjon som et rådgivende team for Stavanger kommunes barnehager. Barnehagene i Stavanger kan også kontakte innføringsbarnehagen for råd og veiledning, og de søker om å få bruke de flerspråklige assistentene som innføringsbarnehagen disponerer. Knyttet til dette gis det også råd og veiledning i hvordan de flerspråklige assistentene kan brukes på best mulig måte i en ordinær barnehage.<sup>58</sup>

### **Stavanger kommune oppsummert**

Stavanger har et helhetlig tilbud til minoritetsspråklige førskolebarn, der helsestasjonene er gitt en viktig rolle. Kommunen lager, gjennom systematiske oppfølginger og ved å sammenligne folkeregister mot inntakslistene i barnehager, oversikter ikke bare over hvor mange og hvem som ikke går i barnehage, de registrerer også hvem som har søkt plass i barnehage, og om de har akseptert tilbudet de får om plass. Helsestasjonene er gitt et tydelig mandat til å følge opp minoritetsspråklige foreldre. Målet er å få alle minoritetsspråklige førskolebarn inn i barnehage før skolestart, noe det er satt inn et nitid informasjons- og oppfølgingsarbeid for å få til.

Helsestasjonen informerer om nytten og betydningen av barnehage, om hvor lang tid et barn trenger på å lære norsk for å kunne beherske det som opplæringspråk, og om søkeprosess, og de gir foreldrene praktisk hjelp til å søke ved behov. Helsestasjonene har også et nært samarbeid med det brede tilbudet av åpne barnehager i kommunen. Åpen barnehage driver mange av de samme aktivitetene som vanlige barnehager, men slik Storhaug åpen barnehage forstår sin rolle, er den en introduksjon til det ordinære barnehagetilbudet. Til åpen barnehage er det bare å komme når det passer, her er ingen søknadsfrister eller søkeprosesser, og tilbudet koster forholdsvis lite. Foreldre eller andre omsorgspersoner må være med barnet, og foreldresamarbeidet framheves.

<sup>58</sup> <http://www.minbarnehage.no/minskole/johannesf/pilot.nsf/vArt?Opennavigatort&u=Innf%C3%B8ringsbarnehage>

Personalet arbeider sammen med foreldre i løpet av dagen, bistår med informasjon og oppfølging foreldre behøver, og de har mer organiserte temasamlinger med besøk fra familiesenteret på helsestasjonen. Åpen barnehage er et pedagogisk tilbud til barna, men det er også, slik dette fortelles om i Storhaug åpen barnehage, et tilbud til foreldre på foreldres premisser.

Stavanger har valgt å ha en egen introduksjonsbarnehage for barn av nyankomne flyktninger og asylsøkere, en barnehage som også representerer et kompetansesenter på oppfølging av flerspråklige barn for de øvrige barnehagene i kommune. De flerspråklige assistentene som finnes her, lånes ut til de øvrige barnehagene etter behov. Introduksjonsbarnehagen er det vi kan kalle et *ekstrapluss-tilbud*, sammenlignet med en ordinær barnehage. De disponerer ekstra personale, har ekstra oppmerksomhet på foreldre- og familieveiledning, nedlegger ekstra innsats i språkarbeid og driver ekstra oppfølging i overføringen fra introduksjonsbarnehagen til det øvrige barnehagetilbudet i kommunen. At barnehagen disponerer egen buss, gjør at de har stor fleksibilitet til å ta i bruk hele Stavanger som læringsarena i arbeidet med barn og foreldre.

## 4.3 Halden

Halden kommune åpnet høsten 2013 Familiens hus hvor de har samlokalisert kommunens tjenester for barn og unge. I tillegg til helsestasjon, barnevern og PP-tjenesten har familiehuset også en åpen barnehage.<sup>59</sup> Framstillingen nedenfor baserer seg på intervjuer med rådgiver i staben til kommunalsjef for oppvekst, utdanning og kultur, leder for Familiens hus, leder for kommunens helsestasjon og åpne barnehage samt førskolelærere og miljøarbeider i den kommunale åpne barnehagen. Innledningsvis gir vi en kort beskrivelse av kommunens befolkningssammensetning og barnehagedekning med basis i Halden kommune. Økonomiplan 2014-2017 og kommunens hjemmesider.

### **Befolkningssammensetning og barnehagedekning**

Halden kommune ligger i Østfold og har i overkant av 30 000 innbyggere. Nær 7 prosent har innvandrerbakgrunn. I forordet til kommunens økonomiplan for 2014–2017 framheves det at kommunen er i en økonomisk krevende situasjon, med et betydelig akkumulert underskudd.

<sup>59</sup> <http://www.halden.kommune.no/tjenester/undervisningogoppvekst/familienshus/Sider/side.aspx>



Halden kommune har 7 kommunale og 37 private barnehager i 2013.<sup>60</sup> Kommunen har ikke full barnehagedekning, men har i økonomiplanen vedtatt å bygge tre nye barnehager som skal være klare i løpet av 2014.<sup>61</sup> Barnehagedekningen er ifølge våre informanter for tiden på 98 prosent for barn over tre år, og med utbyggingen av de nye barnehagene, som vil gi rundt 60 plasser totalt, regner kommunen med å komme i mål med full dekning i betydningen plass for alle som har lovfestet rett til plass, i løpet av høsten 2014. Halden har felles opptak til barnehageplass en gang i året, med søknadsfrist 15. mars, og barnehagene var fra august i fjor helt fulle, med liten mulighet til å ta inn barn i løpet av barnehageåret. Halden har én åpen barnehage.

### **Identifisering og oppfølging av barn som ikke går i barnehage**

Halden kommune kartlegger ikke systematisk hvor mange og hvem som ikke bruker barnehage. Men byens ene helsestasjon, som ligger i det nyopprettede familiehuset, oppfordrer familiene til å søke barnehageplass og har gjennom tett kontakt med familiene en viss oversikt. På 4-årskontroll er det rutine ved helsestasjonen å spørre om barna går i barnehagen, men det lages ikke noen statistikk over dette. Tilbakemeldingen fra helsestasjonen er at det er et utnyttet potensial på helsestasjonen, og at siden de møter alle befolkningsgrupper, bør de også i større grad brukes mer til kartlegging og informasjon.

### **Familiens hus**

Våren 2013 ble helsestasjon, PP-tjeneste, barnevern og åpen barnehage samlokalisert i Familiens hus i Halden, og fra nyttår er alt dette underlagt kommunalavdeling for oppvekst, utdanning og kultur som har et samlet ansvar for «kommunens barn».

Prinsipper for hvordan å arbeide med Familiens hus ble utviklet gjennom «Forsøk med familiesentre i Norge 2002-2004», der seks kommuner deltok (Halden var ikke en av disse).<sup>62</sup> Alle kommunene som inngikk i forsøket, videreførte modellen etter forsøkets slutt, og flere har altså kommet til etter hvert. Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet anbefaler kommunene å organisere det helsefremmende og forbyggende arbeidet i kommunen etter modell av Familiens hus. Ideen er at kommunens helse- og sosialtilbud rettet mot barn, unge og deres familier både samordnes

<sup>60</sup> Ifølge plan for overgangen fra barnehage til skole for barn i Halden kommune, lastet ned fra: <http://www.halden.kommune.no/tjenester/undervisningoppvekst/Sider/side.aspx>

<sup>61</sup> <http://halden.kommune.no/politikk/Kommuneplaner/Sider/Kommuneplaner.aspx>

<sup>62</sup> De seks kommunene i forsøket var Bodø, Fauske, Nes i Akershus, Nordreisa, bydel Alna i Oslo og Ringsaker.

og samlokaliseres, slik at familier kan møte en helhetlig tjeneste ett sted, og slik at kommunen kan jobbe helhetlig med barn, unge og familiene de er del av.<sup>63</sup>

I Halden er virksomheten organisert ved at Familiens hus har en koordinerende leder som også har plass i kommunalsjefens stab, det er en virksomhetsleder for barnevernet, en leder for PP-tjenesten og en ledende helsesøster som er virksomhetsleder for svangerskapsomsorg, helsestasjon og åpen barnehage.

### Helsestasjonens rolle

Helsestasjonen arbeider også i Halden med tett oppfølging av familiene og har mye oppmerksomhet rettet mot språk og samspill. I Halden kartlegges språkferdighetene til alle barna ved to års alder gjennom SATS. Helsestasjonen ønsker også å innføre SPRÅK 4, men dette krever kompetanseheving av de ansatte, noe som ikke er gjennomført ennå.

Helsestasjonen i Halden har færre konsultasjoner enn det som er lovpålagt, men mange kommer til ekstra konsultasjoner. De har også såkalt åpen helsestasjon to dager i uka hvor familiene kan komme på drop-in. Oppmøtet er høyt: «Så å si alle bruker oss.» Samtidig opplever de også i Halden at en del minoritetsspråklige ofte er dårligere til å huske timen / har større frafall ved innkalling. Helsestasjonen driver da tett oppfølging, særlig av barn som ikke går i barnehage og ikke møter på helsestasjonen. «Der gir vi oss ikke før vi har snakka med foreldrene og eventuelt avklart hvorfor de ikke møter.»

Helsestasjonen er frampå med å anbefale barnehageplass og hjelper gjerne med søknad og praktiske ting. For familier der barna ikke går i vanlig barnehage, anbefaler helsestasjonen den åpne barnehagen, som etter opprettelsen av familiehuset ligger vegg i vegg.

Gjennom tett kontakt med familiene får de også innblikk i ulike årsaker til at en del familier velger å ha barna hjemme. Årsaker som nevnes, er økonomi, at mor likevel er hjemme, og de tenker at det er best for barna å være hjemme, manglende forståelse av betydningen av at barna kan norsk når de begynner på skolen, praktiske årsaker som å frakte barna til barnehagen på morgenen og en usikkerhet hos noen foreldre om hvor bra det er for barna å gå i barnehagen. Også i Halden nevnes det at for noen familier som ikke får den barnehagen de helst ønsker, den som ligger nærmest, er det problematisk å ta tilbudet i bruk fordi det er krevende å få til å levere og hente. Et annet forhold som også framheves i Halden, er innføringen av elektronisk søknad med bruk av MinID, noe som gjør det vanskeligere for helsestasjonen å hjelpe foreldre i søkeprosessen:

Helsesøster: De skulle jo bare fått plass med det samme. De er fra hjem hvor det ikke snakkes norsk, og man skulle jo sett bort fra søknadsfrister og prioritert dem når de har bestemt seg for at de ønsker å sende barna i barnehage.

<sup>63</sup> Se: <http://uit.no/Content/359173/Familienshus%202010.pdf> (Lest 15. april 2014.)

Helsestasjonen i Halden nevner, i likhet med Stavanger, at det er familier bosatt i kommunen som de ikke har oversikt over, og at dette særlig gjelder arbeidsinnvandrere. Et forslag som fremmes for å møte denne utfordringen, er at folkeregisteret kan gi beskjed til helsestasjonen når de får en flyttemelding hvor barn er involvert. «For det er jo nummer én at systemet fanger de opp, og at de ikke bare går hjemme med mor eller far fram til de begynner på skolen.»

### **Åpen barnehage i Familiens hus**

Den kommunale åpne barnehagen Maurtua er plassert i Familiens hus, vegg i vegg med helsestasjonen. Den startet opp i 2006 i andre lokaler, men har vært på plass i Familiens hus fra høsten 2013. Den har åpent tre dager i uka, til sammen 17 timer. Og her er to førskolelærere og en miljøarbeider tilsatt. Miljøarbeideren er flerspråklig, hun snakker fire ulike språk bra (kurdisk, arabisk, persisk og norsk) og i tillegg litt urdu og indisk.

Det er sangstund fra klokka 11.00 hver dag, og på torsdager har de største barna mulighet til å ha gym i gymsalen på en skole som ligger rett ved. Torsdager er det også egen babygruppe, der helsesøster og fysioterapeut deltar. Den åpne barnehagen har ikke noe eget uteområde, men de er mye på tur til parker og friområder og om vinteren til akebakke.

Den åpne barnehagen kan benyttes av alle som vil, her er det som i åpne barnehager flest ingen påmelding eller søknadsprosess, og det er tilnærmet gratis. De rekrutterer gjennom hjemmeside på nettet, gjennom muntlig informasjon og ved at brukere anbefaler videre til andre. I tillegg lages det nå en ny brosjyre om tilbudet som skal distribueres til servicesenteret i kommunen, biblioteket, helsestasjonen og ordinære barnehager. Og enkelte dager er det så mange som møter opp, at de må stenge dørene for de sist ankomne, det er fullt! I januar 2013 var det i gjennomsnitt 26 barn til stede hver dag – to tredjedeler av disse er minoritetsspråklige, en tredjedel har norskspråklig bakgrunn. Hovedtyngden av barn er fra 1–3 år, men det er også 3–5-åringene i barnehagen jevnlig, i hovedsak fordi disse ikke har fått barnehageplass.

Førskolelærer: De fleste ønsker barnehageplass, men det er ikke full barnehagedekning i kommunen. Det medfører at det er mange som ikke får plass selv om de ønsker det. Det er også familier som velger ikke å ha barnehageplass fordi de synes det er for dyrt. Noen ønsker å ha barna sine hjemme på heltid og benytter åpen barnehage. Andre igjen velger deltids plass i ordinær barnehage for så å benytte åpen barnehage på fridagene.

Språk arbeides det i hovedsak med «her og nå» knyttet til lek og rutiner og ved hjelp av bøker, lydbøker, spill og høytlesing. I sangstunden hver dag klokka 11.00 har de med alle, fra de som er noen uker gamle, til skolestartere. Tidligere samarbeidet de med Os

skole, som er mottaksskole i kommunen<sup>64</sup>, om språktilbud til barn som var 4 år eller eldre, og som brukte den åpne barnehagen. Dette var et tilbud særskilt for minoritets-språklige, som hadde fire–fem brukere. Tilbudet tok slutt høsten 2013.

Kommunen må stadig kutte i stramme budsjetter, og den åpne barnehagen har vært foreslått nedlagt gjentatte ganger de siste tre årene. Den åpne barnehagen forstår seg selv som «det første trinnet i utdanningsforløpet», etter dem kommer ordinær barnehage og så skolen. Og tilbakemeldinger de forteller at de får fra ordinære barnehager, er at barna som kommer fra åpen barnehage, er forberedt, de har lært rutinene fra den åpne barnehagen.

De ansatte i åpen barnehage snakker om det å være del av Familiens hus som positivt. Ingen ting skjer uten at det innhentes tillatelse fra foreldrene. Men avstanden til de andre samlokaliserte tilbudene er blitt betydelig mindre, de er blitt «lettere» å nå. Åpen barnehage kan for eksempel henvende seg på helsestasjonen. «Vi spør foreldre først: Kan vi snakke med helsesøstera di? Og er det greit, så gjør vi det.» Åpen barnehage kan også kontakte PP-tjenesten om sine små brukere som sliter med språk på måter der tjenesten kan hjelpe. Og hvis det er noe spesielt, kan de, slik de beskriver det, «sette i gang hele huset».

I fjor høst var barnehagen med på et prosjekt de fikk støtte til fra Helsedirektoratet, «Bra mat for bedre helse», der de hadde særlig oppmerksomhet rettet mot norske matvaner, alt fra havregryn til mer avanserte retter. Dette vil de gjerne fortsette med, så «det kan hende vi søker om mer».

Her er ingen organisert foreldreveiledning, men de ansatte i åpen barnehage er opptatt av å jobbe med foreldre gjennom dagen. De snakker med dem om praktiske ting, «sunn mat, helse, renhold», men også om barneoppdragelse og språk, og de bistår foreldre som sliter med å orientere seg på grunn av språkutfordringer og lite kunnskap om det norske systemet. Det kan være brev fra skolen til eldre barn som de hjelper til med å oversette og forstå, det kan være å søke barnehageplass, lese av strømmen, ringe offentlige etater, skaffe hus, bistå i kontakt med NAV, ta kontakt med tannlege og sette nye familier i kontakt med helsestasjonen.

Den åpne barnehagen fungerer som et kontaktpunkt, et sted hvor nye foreldre i kommunen, som kanskje ikke har fått barnehageplass for barna sine, kan bli kjent med hverandre, og et sted hvor de bistår foreldre med stort og smått. Den ene førskolelæreren framhever at dette er en måte å jobbe på hun mener gir muligheter man ikke har i en ordinær barnehage:

Førskolelærer: I ordinær barnehage har du mer fokus rettet mot barnet, mens i åpen barnehage har vi også muligheten til å jobbe direkte med samspillet mellom barn og foreldre. Vi kan sitte sammen med mor og barn i lekesituasjon og ha en unik mulighet til å veilede direkte der og da. Vi kan for eksempel veilede i begrepslæring

<sup>64</sup> Mottaksskole for barn som kommer nye til landet.

ved å motivere mor til å spørre barnet «vil du ha den røde eller blå legoklossen» istedenfor «vil du ha den eller den klossen?»»

Den åpne barnehagen i Halden legger stor vekt på muligheten til å arbeide med barn og foreldre sammen dagen igjennom.

### **Halden kommune oppsummert**

Halden kommune har mangel på barnehageplasser og barn på venteliste. De har ingen systematisk identifisering av hvor mange og hvem som ikke går i barnehage, de har ingen mottaksbarnehage for flyktninger og asylsøkere, disse starter i ordinær barnehage, men de har gjennom etableringen av et Familiens hus og omorganiseringer internt i kommuneadministrasjonen samlet alle kommunens tjenester rettet mot barn og unge under en felles ledelse. Målet er at dette skal gjøre det mulig å ha oppmerksomhet rettet mot enkeltbarn på tvers av den enkelte tjeneste og fange opp eventuelle problemer tidlig. I Familiens hus har også kommunens ene åpne barnehage flyttet inn. De er per i dag, i en situasjon med mangel på barnehageplasser, både et tilbud til dem som ikke har andre tilbud, og et tilbud til dem som i utgangspunktet ikke ønsker andre tilbud. En stor andel av foreldrene og barna som bruker den åpne barnehagen, har minoritets-språklig bakgrunn. De hadde helt til i fjor høst et eget språktilbud til de eldste minoritetsspråklige barna, men dette finnes ikke lenger og er ikke erstattet av noe nytt – heller ikke innenfor rammene av den åpne barnehagen. Tilbudet i åpen barnehage er også gjentatte ganger foreslått nedlagt, men holder fortsatt stand.

Den åpne barnehagen i Halden vektlegger, slik også åpen barnehage i Stavanger gjorde, muligheten til å arbeide med foreldre og med foreldre og barn sammen på måter som både gjør det mulig å komme med praktiske råd og tips og å styrke foreldrene i foreldrerollen.

## **4.4 Drammen**

Drammen er en av to byer utenfor Oslo (den andre er Bergen) som er del av forsøk med gratis kjernetid i deler av byen. Drammen er den eneste kommunen hvor gratis kjernetid for øyeblikket omfatter både 3-, 4- og 5-åringer. Drammen kommune skiller seg fra de andre kommunene vi presenterer her, ved at de ikke har alternative språktilbud til dem mellom 3–5 år ut over barnehage. Byen har to åpne barnehager, disse er private og i regi av menigheter (begge kristne) og mest for de aller minste barna. Kommunen bruker ikke de åpne barnehagene som et språktilbud. Tilbudet til førskolebarn er konsentrert om ordinær barnehage fordi det er et ønske om at alle førskolebarn i Drammen skal be-

nytte barnehage. Kommunen har heller ingen særlig mottaksbarnehage for flyktninger og asylsøkere. Disse skal ivaretas innenfor rammene av det ordinære barnehagetilbudet.

Framstillingen som følger, er bygget på intervjuer med rådgiver for barnehager i rådmannens stab, prosjektleder for gratis kjernetid-prosjektet og ledende helsesøster for byens største helsestasjon.

### **Befolkning og barnehagedekning**

Drammen har et innbyggertall på rett i overkant av 66 000, hvorav om lag 25 prosent har det kommunen selv beskriver som minoritetsbakgrunn.<sup>65</sup>

Kommunen har 3614 barn i barnehage, fordelt på 42 private barnehager (inkludert familiebarnehager og åpne barnehager) og 24 kommunale barnehager. Dette innebærer at det er full barnehagedekning, målt som at alle som søkte innen fristen for hovedopptaket, og som hadde rett til plass, ble tilbudt plass. I tillegg har søkere etter fristen fortløpende blitt tilbudt plass. Dette gjør at Drammen, med hensyn til barnehageplasser, er i en annen situasjon enn de tre andre kommunene som er omtalt i dette kapitlet, som enten mangler plasser (Gamle Oslo og Halden), eller som opererer med ventetid etter hovedopptaket (Stavanger). Målet er at alle ettåringer skal tilbys plass fortløpende (på 1-årsdagen). Dette er dog ikke oppfylt, men alle som fylte ett år i 2013, er tilbudt plass innen utgangen av året. Kommunen har en barnehagedekning i 2013 på 87,9 prosent, noe som er litt opp fra året før. Det opplyses at 779 barn omfattes av forsøket med gratis kjernetid i 2013, og at 757 av disse er rekruttert til barnehage. Kommunen har igangsatt prosjektet Norges beste barnehage, som særlig har vært konsentrert om å heve kvaliteten i barnehagene, herunder kompetansen til barnehageansatte når det gjelder språkarbeid.<sup>66</sup>

Kommunen hadde tidligere en egen barnehage på introduksjonssenteret i kommunen, men denne er lagt ned (Bredal & Orupabo 2014, s. 74).

### **Gratis kjernetid og identifisering av barn som ikke går i barnehage**

Forsøksprosjektet med gratis kjernetid i Drammen startet opp med statlige midler i januar 2010.<sup>67</sup> Det omfattet fra starten av 3-åringer, før det fra januar 2011 ble utvidet

<sup>65</sup> <http://www.drammen.kommune.no/Documents/Arsmelding%202013/Nokkeltall%20for%20Drammen%202013.pdf>

<sup>66</sup> Fra Drammen kommunes årsmelding for 2013, kapitlet om barnehager: <http://www.drammen.kommune.no/no/Budsjettportal-Drammen-kommune/Arsmeldinger-Drammen-kommune/Arsmelding-2013/Programomrader/P01-Barnehager/>

<sup>67</sup> Det var også i årene før 2010 gitt statlige midler til Drammen knyttet til forsøkene med gratis kjernetid, men da som støtte til tilbud for barn med minoritetsspråklig bakgrunn.

til å gjelde 3- og 4-åringer og fra august 2011 også 5-åringer. Tre årskull er våren 2014 omfattet av ordningen. Gratis kjernetid er imidlertid gjort gjeldende kun for en del av byen, nærmere bestemt hele bydel Fjell og deler av bydel Strømsø. Dette er en bydel og et område der det bor en høy andel med minoritetsspråklig bakgrunn. Om et barn er omfattet av gratis kjernetid og har rett til 20 timer gratis barnehage per uke, er bestemt av bostedsadressen til barnet. Dersom barnet er bosatt på en adresse i bydelen Fjell eller i de aktuelle gatene i bydel Strømsø, omfattes det av tilbudet og har rett til 20 timer gratis barnehage i en av byens barnehager. Barnehageplassen trenger imidlertid ikke ligge i området som omfattes av gratis kjernetid, den kan i prinsippet ligge i et helt annet område av byen.

Området der barna omfattes av gratis kjernetid, er, ifølge prosjektleder, definert ut fra «lokalkunnskap» knyttet til prisene på boliger i området, andel minoritetsspråklige og levekårsutfordringer.

Alle 3-, 4- og 5-åringer innenfor det definerte geografiske området omfattes av ordningen. Og innenfor dette området arbeides det systematisk med å rekruttere til barnehage. Det skjer ved å identifisere hvem som ikke går i barnehage, og så følge opp disse. Dette gjøres av prosjektleder for gratis kjernetid-prosjektet. Hun får nye lister over bosatte fra folkeregisteret annen hver måned og kan da se hvem som er bosatt på adresser i området, deretter sammenholder hun dette med hvem som har plass i barnehage i kommunen. Dernest tar hun kontakt med dem som ikke har plass.

Da tar jeg telefonen og prøver å ringe på den adressen, for å høre om det er noen å treffe som jeg kan snakke med. Noen ganger er det helt greit, andre ganger stemmer ikke telefonnummeret. Så da tar jeg med meg papirene mine og reiser ut på besøk. Og så snakker jeg med dem som bor der, eller med naboene eller med hvem det nå enn er. Noen ganger får jeg høre at det ikke har bodd noen barn der på flere år, og da må jeg undersøke nærmere, siden jeg jo har et barn registrert der. Hvis jeg da ikke finner familien på andre måter, kontakter jeg ofte helsestasjonen for å høre om de har registrert en *annen* adresse på familien. Helsestasjonen er viktig for mange familier, så de får ofte raskere beskjed enn folkeregisteret når folk flytter. [...] Jeg gjør en sønnettersøkingsjobb, altså. Og hvis jeg overhodet ikke finner ut av det, så kan jeg igjen spørre helsestasjonen om når familien var der sist, og om helsestasjonen kan snakke med familien om barnehageplass. [...] og så kan det hende de [helsestasjonen] ringer meg og sier: «Du, nå har jeg mor her, kan du snakke med henne nå?» Og da tar jeg det på telefon, eller hvis jeg skulle være så heldig at jeg er i nærheten, så stikker jeg innom, men det er ikke veldig ofte. Sååå, det er vel stort sett sånn jeg klarer å finne dem. [...] Det er fortsatt fritt valg om man vil gå i barnehage eller ikke, sånn at jeg kan ikke presse noen til å bruke barnehage, men da har vi ofte samtaler rundt «ja, hva er det en barnehage kan tilby som du kanskje ikke kan få til hjemme».

Prosjektleder konstaterer at hun stort sett blir godt mottatt når hun ringer på dører, men at det etter som prosjektet har vedvart, er blitt stadig færre hun behøver å oppsøke på denne måten. Det er flere som har hørt om gratis kjernetid, «folk snakker om det», og som selv søker og starter i barnehage fra barnet er 3 år, noen på 100 prosent, mange på 80 prosent, men også noen med en 40 eller 50 prosent plass. Prosjektleder anslår at det er om lag 100 av dem som er inne i prosjektet, som kun bruker de 20 gratistimene i uka.

Fram til vinteren 2014 hadde kommunen en korttidsbarnehage der det ble tilbudt 20 timer i uka til flerspråklige barn (Austadgata), men dette tilbudet er nå lagt ned fordi kapasiteten er utvidet i de ordinære barnehagene i området, og kommunen har ment at det ville være plass i disse. Det er mulig å få deltids plass i de ordinære barnehagene. Prosjektleder for gratis kjernetid mener at barnehagene er fleksible. Samtidig er det enkelte barnehager som ikke tilbyr mindre enn 80 prosent plass.

Den nitide registreringen, identifiseringen og oppfølgingen av familier og barn som ikke går i barnehage, er avgrenset til områdene med gratis kjernetid. Dette gjennomføres ikke i resten av byen. Prosjektleder oppgir at hun gjerne skulle jobbet på denne måten i resten av byen også, men at det er et kapasitetsspørsmål. Hun har verken mulighet eller mandat til å jobbe med de øvrige bydelene. Rådgiver for barnehager i rådmannens stab oppgir at identifisering av dem som ikke bruker barnehage, kombinert med oppsøkende virksomhet så langt ikke er vurdert innført for hele byen, men at de nå skal arbeide med å forberede en politisk diskusjon om å rekruttere flere til barnehage. I en slik sammenheng kan det hende at dette kommer opp som tema.

Slik prosjektleder for gratis kjernetid vurderer det, er det ingen tvil om at kombinasjonen av 20 timer gratis barnehagetilbud og systematisk oppfølging bidrar til å øke andelen som bruker barnehage:

Prosjektleder: Det åpner en mulighet for å bruke barnehage uten at det belaster økonomien i familien. Og i mange av de familiene vi gjerne vil ha tak i, er økonomi vesentlig. Jeg tenker at det er en mulighet til å lære kjenne det norske systemet, det koster deg det å gå dit [til barnehagen] og la barnet ditt være der, men det er relativt lett å takke ja. Og siden jeg er innom, er jeg også behjelpelig med å søke barnehageplassen, fylle ut skjemaene. Jeg overlater det til dem å sende det sjøl ... for det er ikke noe vits i at de søker bare fordi jeg er der, og så lar være å bruke plassen etterpå. Da er det bedre at de lar være å søke, slik at jeg fortsatt har dem på den lista.

Hvis hun skulle peke på noe negativt ved prosjektet, er det at det, siden det er et universelt tilbud i området som omfattes, «tilfaller en del familier som ikke har behov for den støtten». Samtidig er dette, argumenterer hun, en ubyråkratisk måte å innrette ordningen med gratis kjernetid på. Familiene underlegges ingen behovsvurdering, bostedsadressen alene avgjør.



## Gratis kjernetid og språktilbud til mødre

I Gamle Oslo, Stavanger og Halden vektlegges det i de alternative språktilbudene at de gir et tilbud ikke bare til barn, men også til foreldre. Slik er det også med gratis kjernetid-prosjektet. Det skal også omfatte tilbud til foreldre. I Drammen ivaretas dette ved at det er etablert et gratis språkkurstilbud i norsk til mødre. Det har ifølge prosjektleder for gratis kjernetid i snitt vært 15 deltakere på disse kursene, men det har vekslet hvem disse er. Deltakere er rekruttert gjennom muntlig informasjon, ved at prosjektleder har vært hjemme på døra og snakket med dem fordi de ikke har søkt barnehageplass, eller de er rekruttert via barnehagen de benytter. Enkelte har høy utdanning fra opprinnelseslandet, andre har kun noen få år grunnskole. Enkelte har vært i Norge kort tid, andre har bodd her i mange år, men snakker likevel lite norsk. Kurset går over seks timer i uka, tre timer fordelt på to formiddager. De har lærer fra introduksjonssenteret i byen. Målet er både norskopplæring og å styrke deltakerne i foreldrerollen. Prosjektleder vektlegger at det etableres et fellesskap der kvinnene selv tar opp og diskuterer tema de er opptatt av.

Vi deltok på kurset en formiddag hvor det var fire kvinner til stede i tillegg til lærer. Tre av dem hadde bakgrunn fra Polen og hadde vært i Norge i overkant av tre år, en hadde bakgrunn fra Irak og hadde vært i Norge i ni år. I undervisningen konsentrerer de seg om to hovedtema denne dagen: konferansetime og påske. Konferansetime er repetisjon fra forrige gang, men de går gjennom lekser de har jobbet med, og ord som kan knyttes til konferansetime. Hva betyr det å trives? Hvordan bøyes verbene å lese, å kjøpe, å rope, å ha, å bli? Hvilke ord mangler i setningen «Han har ... mobbet av andre»? De snakker om verb og om preposisjoner, men også om hva som kan være tema i en konferansetime, at det er lærer som setter opp dagsordenen, men at foreldre har lov til å ta opp hva de vil, og at både mor og far bør møte opp – av hensyn til barnet. Det er viktig. Deretter er det påsken som er tema. Utgangspunktet er en tosidets tekst om påsken formet som en dialog og der kursdeltakerne bytter på å lese høyt hver sine replikker. Vanskelige ord og begreper tas opp og forklares. Hva betyr det for eksempel «å feire», hva er «peiskos» og «krim», og hva vil det si å være «berømt»? At de har besøk av en forsker, er et tilleggstema denne dagen. Hva er en «forsker», og hva gjør en slik?<sup>68</sup>

Denne kursdagen holder de til i kurslokalene hele dagen. Andre dager, forteller prosjektleder, bruker de biblioteket, teateret eller de er rett og slett på tur med bybussen. Enkelte av dem som deltar på kurset, har jobb, eller de får jobb i løpet av kursperioden, andre går videre til nye kurs eller tiltak. Atter andre er ikke så opptatt av å komme seg i jobb eller av det prosjektleder beskriver som «å realisere seg utenfor familien». Dette

<sup>68</sup> Disse mødrene er gruppeintervjuet som foreldre om sine vurderinger når det gjelder barn, språk og barnehage. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5 om foreldres valg.

mener hun det er viktig å ha respekt for, fordi det handler om å ha ulike utgangspunkt og perspektiver:

Prosjektleder: Som en dame sa til meg: «Ja, men jeg har fått oppfylt drømmene mine. Jeg bor i et land uten krig. Det er vann i huset mitt. Mannen min jobber slik at jeg kan få mat på bordet. Hva mer kan jeg drømme om?» Jeg tenker at det er en realitetsorientering til meg. [...] Og det er jo litt av det der å være litt forsiktig de første gangene jeg treffer dem, ikke trampe på det de står for, men forsøke å forstå det de står for, hva de drømmer om for seg selv og for barna sine.

Dersom de, som mødre, skal kunne være gode og tydelige foreldre for barna sine, kreves det at de har kunnskap ikke bare om språk, men også om det norske samfunnet, om barnehage, om skolesystemet og om hva disse systemene krever av dem som foreldre. Det gratis kurset er en start. De har innenfor gratis kjernetid-prosjektet diskutert mulighetene for å ha tilbud til fedre også, men har foreløpig ikke funnet ressurser til dette. Når de har konsentrert seg om mødre så langt, er det både fordi det ligger føringer på dette i kjernetidsprosjektet fra statens side, og fordi de i Drammen har sett behovet for dette.

### **Helsestasjonens rolle**

Drammen har tre helsestasjoner for barn og foreldre. Den største, der vi har intervjuet ledende helsesøster, dekker fire sjettedeler av Drammens barnebefolkning, det vil si at de har 550–600 nye barn hvert år, mens det totalt i Drammen er cirka 800 nye barn i året. Ledende helsesøster mener at omtrent halvparten av førskolebarna som sogner til helsestasjonen, har minoritetsspråklige bakgrunn, uten at hun kan anslå dette helt eksakt.

I tillegg til disse ordinære helsestasjonene har kommunen MIGRA (Migrasjon og helse), en helsestasjonsenhet som tar imot alle barn som kommer nye til Drammen, enten disse er del av familier som er arbeidsinnvandrere, familiegjennforente, flyktninger eller asylsøkere. Tilbudet ble etablert i erkjennelsen av at det generelle tilbudet ikke nådde godt nok fram til disse brukerne. Denne særskilte helsestasjonen reiser på hjemmebesøk, sørger for nødvendige vaksiner, men jobber også med annen oppfølging som råd om kosthold og veiledning i foreldrerollen.

Helsestasjonene i byen følger opp barna fra de er nyfødte, slik vi har sett det beskrevet i de andre kommunene. Barn og foreldre har gjentatte besøk på helsestasjonen fram til skolestart, da overtar skolehelsetjenesten. Det er i tillegg til hjemmebesøk hos nyfødte faste kontroller, forteller helsesøster som vi intervjuet, ved fire uker, seks uker, åtte uker, tre måneder, fem måneder, seks måneder, åtte måneder, fjorten måneder, femten måneder, 2 år, 4 år og 5 år. I tillegg er det samtaler og konsultasjoner innimellom disse kontrollene dersom foreldre, helsesøster eller lege på helsestasjonen finner det nødvendig.

Lyder, språk og samspill mellom barn og foreldre er tema hele veien, og knyttet til 4-årskontrollen kartlegges språk med SPRÅK 4. Hvis det er noe i kartleggingen som gjør at helsesøster mener det bør jobbes mer med dette, spørres foreldre om det er greit at helsestasjonen snakker med barnehagen. Det er det stort sett. Og så følger barnehagen opp «der barnet er». Helsestasjonen kan også henvise til PP-tjenesten, hvis de for eksempel mener det bør vurderes om barnet trenger logopedtjenester.

Barnehage er tema i konsultasjoner fra før fylte ett år. Helsestasjonen informerer om søknadsprosedyrer, frister og om hvor foreldre finner søknadsskjema på nettet. Helsesøster kan også hjelpe dem i søknadsprosessen, men foreldre må selv søke. Og det presiseres at dersom foreldre sier de vil søke plass og ikke gjør det, kan ikke helsestasjonen overprøve eller «oversøke» den beslutningen.

Helsestasjonen dekker et område der noen omfattes av gratis kjernetid, men der de aller fleste ikke omfattes av dette. De som ikke omfattes, må stort sett betale for barnehage tilbudet på vanlig måte. De som omfattes av gratis kjernetid, har, mener helsesøster, en kortere vei inn.

Ledende helsesøster: Da kan de [foreldre] følge barnet til barnehage noen timer om dagen uten at det koster noe, men er mor hjemme og har mange barn, så er det helt forståelig grunn [til ikke å bruke barnehage]. Det er jo mange prioriteringer de må gjøre.

Intervjuer: Sånn sett kan det bli forskjell på de som bor og de som ikke bor innenfor kjernetidsområdet.

Ledende helsesøster: Ikke kan bli, det er en forskjell. De som bor på Bragernes og der barna ikke kan mye norsk når de er 4 år og skal begynne i barnehage, det er klart at det er en bøyg.

Helsesøster konstaterer at det ut over kjernetidsområdet ikke er tilbud om «lavterskel barnehage» i kommunen, det er enten barnehage eller ikke. Hun anslår at det finnes 10–15 unger innenfor helsestasjonens område som antakelig ville kommet raskere i barnehage dersom de bodde på en adresse som var omfattet av gratis kjernetid.

### **Drammen kommune oppsummert**

Drammen kommunen har en svært grundig registrering og identifisering av førskolebarn som ikke bruker barnehage, i de delene av byen som omfattes av gratis kjernetid. Her følges familier opp med hjemmebesøk dersom det ikke er mulig å komme i kontakt med dem på telefon. Leder for gratis kjernetid-prosjektet, som er tillagt denne oppgaven, driver rene etterforskningsarbeidet for å oppspore 3–5-åringer som er registrert bosatt i området, men som ikke bruker barnehageplass. Dette er imidlertid en oppfølging som ikke finnes i de øvrige delene av byen. Det statlige finansierte kjernetidforsøket

om 20 timer gratis barnehage i uka er på samme måte avgrenset. Det finnes innenfor det avgrensede området, ellers ikke. Avgrensningene av forsøket er noe Drammen har til felles med Oslo og Bergen, men i Oslo er forsøket avgrenset til bydeler, mens det altså i Drammen er en bydel (Strømsø) hvor noen har og noe ikke har gratis kjernetid. Dette utgjør en betydelig forskjell i tilbudet, noe som kan illustreres med eksempelet fra helsestasjonen: 10–15 barn ville antakelig kommet i barnehage raskere og fått et språktilbud raskere dersom de var omfattet av tilbudet.

Drammen har stort sett barnehageplass til dem som vil ha barnehageplass. Her er plass for alle som søker innen fastsatt frist, og i tillegg løpende opptak året gjennom. Dersom man ikke er avhengig av barnehageplass rett i nabolaget, er det nesten mulig å få en plass på dagen. Samtidig er det under 90 prosent barnehagedekning i kommunen som sådan, og det er – konstateres det – slik at blant annet foreldres økonomi er en medvirkende grunn til at enkelte ikke bruker barnehage.

Kommunen har dessuten satset alt på ett kort: barnehage. I deler av byen som ikke omfattes av gratis kjernetid, mangler et lavterskel barnehagetilbud. Kommunen har to åpne barnehager, men disse benyttes ikke målrettet for å gi språktilbud. De ansees først og fremst som et tilbud til de minste barna.

Kommunen satser på å få barn i familier som kommer nye til landet og starter på kurs på introduksjonssenteret, inn i ordinær barnehage. Det var tidligere en barnehage på introduksjonssenteret, men denne finnes ikke lenger. Samtidig er det opprettet et særskilt helsestasjonstilbud til de som kommer nye som innvandrere til byen.

Knyttet til gratis kjernetid-prosjektet er det også et kurstilbud til mødre der et mål er å bistå med språkopplæring på norsk, samtidig som de skal lære om norsk barnehage og skolesystem og styrkes i foreldrerollen.

## 4.5 Fire strategier

Gamle Oslo, Stavanger, Halden og Drammen er fire forskjellige lokalsamfunn med fire forskjellige tilnærminger og strategier til førskolebarn og språktilbud. Bydelen og kommunene har det til felles at de ønsker at alle skal gå i barnehage. Men de har ulike strategier for å nå dette målet, og de har kanskje også ulike vurderinger av hvorvidt det er mulig å realisere.

Drammen har et tydelig definert mål om at alle førskolebarn skal i barnehage, og en strategi som i hovedsak – så langt – er basert på å skaffe barnehagetilbud til alle fra de er ett år. Denne delen av strategien er nær ved å bli realisert. Samtidig lykkes de ikke med å gi et språktilbud til alle minoritetsspråklige 3–5-åringer. Forsøkene med gratis kjernetid gir et innblikk i at det å ville og kunne bruke en selvfinansiert barnehageplass fra barnet er ett år antakelig ikke er en realistisk mulighet for alle familier i

byen. Dels synes dette å være et spørsmål om familiers økonomi, dels om prioriteringer, informasjon og at enkelte trenger «en dytt» for å søke. Det er mulig å søke seg inn i flere av byens barnehager på deltidbasis, men det at noen kan gjøre dette gratis gjennom kjernetidsordningen, mens andre må koste det selv, skaper en forskjell – ikke nødvendigvis for om barnet kommer i barnehage før skolestart, men i alle fall når det starter opp med et slikt tilbud.

Gamle Oslo utgjør i enkelte henseender en motsats til Drammen. Her er det et eksplisitt mål om å nå fram til alle med et språktilbud før skolestart, men dette søkes ikke gjort gjennom barnehager alene. Her er også språkgrupper og åpne barnehager. Slike åpne barnehager finnes også i Stavanger og i Halden. De framstår ikke bare som et alternativt pedagogisk tilrettelagt språktilbud til barn en periode, men også som en tilnærmet gratis utprøvsarena for familier som ikke har klart for seg hva en norsk barnehage kan innebære. De framstår i tillegg som en arena der pedagogisk personale og andre ansatte har mulighet til både å jobbe sammen med foreldre og å gi dem kunnskap og informasjon som de trenger i foreldrerollen.

Helsestasjonene har en rolle i samtlige kommuners strategier. Dette er knyttet til helsestasjonenes funksjon som lavterskel helsetilbud for barn og foreldre fra før barnet er født. Helsestasjonene arbeider også med oppfølging av barnas språkutvikling, både når det gjelder språklige ferdigheter generelt, og når det gjelder norskferdigheter. Samtidig er det forskjell i det mandatet helsestasjonene har lokalt når det gjelder rekruttering til språktilbud i førskolealder. Det mest aktive mandatet har helsestasjonene i Stavanger. Her arbeider de både systematisk med kartlegging av de barna som ikke går i barnehage, og med å sikre at alle får informasjon om de alternative tilbudene om språkopplæring som finnes i kommunen. Ledende helsesøster i Drammen arbeider også, til sammenligning, med å informere om barnehage og om hvordan en plass kan skaffes til veie, men hun understreker samtidig at dette er foreldres avgjørelse, de kan ikke «oversøke» foreldre. I Stavanger kan de i prinsippet heller ikke det, men der representerer helsestasjonenes systematiske tilnærming et ettertrykkelig dytt i retning barnehage eller et annet språktilbud. Og mens helsesøster i Stavanger kan anbefale barn og foreldre et tilnærmet gratis lavterskeltilbud (åpen barnehage) som start på en eventuell barnehagekarriere, har helsesøster i Drammen ikke tilsvarende lavterskeltilbud å anbefale dersom den det gjelder har adresse utenfor områdene i byen som har gratis kjernetid.

Casestudiene synliggjør at de alternative språktilbudene fyller et behov. Informantene vi har snakket med – særlig helsesøstrene og ansatte i de ulike språktilbudene – kommer tett på foreldrene og sitter også med mye viktig kunnskap om hva som skal til for å få foreldrene til å søke vanlig barnehage. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5, men behovet for informasjon og oppfølging som synliggjøres i de alternative språktilbudene, viser at å ha slike alternative lavterskeltilbud kan være en forutsetning for å nå fram til alle familier med et tilbud de kan forholde seg til og bruke.

Alternative språktilbud som 3–5 år gamle minoritetsspråklige førskolebarn som ikke går i barnehage, kan benytte, er ikke et lovpålagt tilbud. Dermed avhenger slike tilbuds eksistens av kommunens vilje og økonomiske evne til å satse. Viljen er knyttet til hvorvidt kommunen har hatt en diskusjon om tilbud til førskolebarn ikke bare som et spørsmål om barnehage, men også som et spørsmål om hvordan kommunen kan nå fram til dem som ikke benytter et slikt tilbud. Men viljen er også rammet inn av økonomiske ressurser. Dette ser vi tydeligst i Halden, som har satset på en strategi med et helhetlig tilbud til kommunens barn og unge gjennom Familiens hus, men der den åpne barnehagen likevel er foreslått nedlagt en rekke ganger når det skal kuttes i kommunale budsjetter. Tilsvarende er knappe ressurser en utfordring i Gamle Oslo, der det beskrives som et problem at ansatte som jobber i språkgruppene, ikke får fulltidsstilling eller faste stillinger, og at arbeidsmengden de pålegges, medfører at de ofte jobber mye ekstra på fritiden.

En av de fire kommunene, Stavanger, har et særskilt tilbud til barn av foreldre som er inne i introduksjonsordningen, og som er helt nye i landet. Dette er, sammenlignet med ordinære barnehager, et ekstrapluss-tilbud, der det satses på å følge opp denne gruppen særskilt, på måter som skiller seg markant fra andre kommuners tilnærming til oppgaven. Om Stavangers tilnærming gir resultater som de andre kommunene ikke oppnår, når de i stedet velger å integrere barn som kommer som flyktninger i det ordinære barnehagetilbudet fra første dag, ligger utenfor rammene for dette prosjektet å undersøke. Dette bør imidlertid utforskes nærmere.

## 5 Foreldres vurderinger og valg

Så langt i rapporten har vi konsentrert oss om den første overordnede problemstillingen i prosjektet: hvordan kommunene arbeider med å gi et språktilbud i norsk til 3–5-åringer med minoritetsspråklig bakgrunn. I dette kapitlet retter vi oppmerksomheten mot den andre overordnede problemstillingen, nemlig hva som skal til for å få minoritetsspråklige foreldre som ikke har valgt barnehage for sin 3–5-åring, til å velge et alternativt språktilbud.

Kapitlet bygger på intervjuer med foreldre og på intervjuene som er gjort med ansvarlige i kommuneadministrasjoner, helsesøstre og ansatte i alternative språktilbud. Dette er yrkesgrupper som gjennom sitt arbeid jevnlig er i kontakt med foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn i sammenhenger der barns språkutvikling, norskferdigheter og bruk av barnehage og alternative språktilbud er tema. Slik har de innsikt i hvordan foreldre resonnerer omkring språk, bruk av barnehage og/eller andre språktilbud. De ti foreldrene som er intervjuet, har sitt barn i et alternativt språktilbud som en språkgruppe eller en åpen barnehage, eller de er tilknyttet språkopplæringsgruppen for mødre i gratis kjernetid-prosjektet i Drammen. Ni av de ti har minoritetsspråklig bakgrunn, tre er fedre, og sju er mødre. Både foreldre og kommuneansatte er anonymisert.

Problemstillingen som danner utgangspunkt for kapitlet, er altså hva som skal til for å få minoritetsspråklige foreldre som ikke har valgt barnehage for sin 3–5-åring, til å velge et alternativt språktilbud. Problemstillingen bygger, slik den er formulert, på den implisitte forutsetning at de som ikke benytter barnehage for sine barn, aktivt har valgt dette bort, men at de kan tenkes å ville vurdere et *annet* språktilbud for sine barn, altså at det er noe ved barnehagevirksomheten som gjør at enkelte foreldre foretrekker et annet språktilbud. Ingen av de ti foreldrene vi intervjuet, ga uttrykk for holdninger mot å bruke barnehage. En far fortalte at han hadde valgt det alternative tilbudet ut fra vurderinger om at dette var det tilbudet som var av best kvalitet for hans barn. For de andre foreldrene var den viktigste forklaringen på hvorfor de hadde valgt å bruke et alternativt språktilbud for sine barn, at dette var det mest tilgjengelige tilbudet for dem. Dette er i tråd med funn vi løftet fram i kapittel 3 og 4; ikke å benytte barnehageplass skyldes ikke nødvendigvis at man har valgt det bort, det kan også skyldes at man ikke får plass. Altså vil en del av dem som bruker alternative språktilbud, ikke gjøre dette fordi de foretrekker slike framfor barnehage, men fordi de ikke får barnehageplass.

Vi har også sett i tidligere kapitler at alternative språktilbud beskrives av kommune og de ansatte i tilbudene mer som en bro eller vei inn i barnehage enn som en alternativ type tilbud. Alternative språktilbud bygger i hovedsak på samme pedagogikk og innhold som en ordinær barnehage og er i praksis ofte en introduksjon til barnehage mer enn et alternativ til barnehage.

Vi har derfor disponert kapitlet ikke ved å ta utgangspunkt i at foreldre velger barnehage *eller* et alternativt språktilbud for sine 3–5-åringer, men at de velger eller velger bort et pedagogisk språktilbud i norsk, og at dette pedagogiske tilbudet kan være en barnehageplass eller noe annet (som åpen barnehage eller språkgruppe).

Vi legger til grunn at slike valg og vurderinger gjøres innenfor ulike rammebetingelser og av foreldre med ulike forutsetninger og preferanser. Slike rammebetingelser kan være om det er barnehageplass eller andre tilbud tilgjengelig, og hva som skal til for å kunne søke plass, men det kan også være hvilken informasjon og kunnskap foreldre har om barns språkutvikling, og betydningen av å bruke et pedagogisk tilbud i norsk før skolestart. Dermed styres også preferanser av rammebetingelser – kunnskap om barnas språkutvikling er viktig for hvilke ønsker foreldrene har om tidspunkt for barnehagestart / oppstart i tilbud om språktrening. Med utgangspunkt i dette diskuterer vi så avslutningsvis hva som kan være barrierer for å bruke et pedagogisk tilrettelagt språktilbud, og motsatt – hva som representerer muligheter for å bruke slike tilbud for sine barn.

## 5.1 Tilgjengelighet

Flere brukere i språktilbud som åpen barnehage og språkgruppe benytter disse tilbudene fordi en barnehageplass ikke er tilgjengelig. De får ikke plass. Dette er det flere grunner til, men en viktig årsak er at familien har flyttet til kommunen etter at den lokale søknadsfristen for hovedopptak til barnehager gikk ut, og at det ikke er ledig kapasitet i kommunens barnehager slik at det kan tildeles plasser fortløpende. Familien ønsker altså barnehageplass, men får det ikke. Dette var en viktig grunn til å ikke bruke barnehage før, men etter den omfattende barnehageutbyggingen de siste ti årene er det lite oppmerksomhet på mangel på barnehageplasser. Vi kan imidlertid konstatere at dette fortsatt er realiteten for en del av dem som bruker andre tilbud.

Far: Jeg har søkt, men jeg har ikke fått svar. Jeg søkte som vanlig og ventet til når de begynte barnehager, men jeg fikk ikke plass.

Mor: Vi flytta hit [til kommunen] i mars i fjor, og min datter har ikke barnehageplass. Det er mange barn som må vente til høsten. Siden vi ikke har barnehageplass, kan jeg ikke jobbe, og vi har ikke noe nettverk, så den eneste plassen vi kan komme til, er åpen barnehage, her kan vi også få et sosialt nettverk.



Far: Vi flytta hit i februar i fjor. Da søkte vi barnehage. Men vi søkte litt seint, tror jeg, så da kom vi ikke med i hovedopptaket og ble bare satt på venteliste. Og da er det veldig vanskelig å få plass. Det er helt fullt her [i kommunens barnehager].

Det er ett barnehageopptak i året, søknadsfrist for å få en plass fra august kan være i februar, mars eller april, det varierer fra en kommune til den neste. Enkelte foreldre bommer ganske enkelt på søknadsfristen, fordi den er mye tidligere på året enn de tenker seg. Andre flytter til kommunen etter at søknadsfristen har gått ut. Og flere kommuner har altså ikke ledig kapasitet til å ta inn nye barn i løpet av barnehageåret, noe som innebærer at den som ikke rekker å søke innen søknadsfristen, kan komme til å måtte vente på plass i ett og et halvt år. I kommuner som har slike, kan åpen barnehage eller språkgrupper fungere som alternativer til den som ikke fikk søkt ordinær barnehageplass innen fristen – men da ikke fordi foreldre har valgt dette tilbudet framfor barnehageplass, men fordi åpen barnehage eller språkgruppe er det eneste tilgjengelige tilbudet. Her har barnet et språktilbud, og her har foreldre mulighet til, slik moren i sitatet ovenfor og flere andre vektlegger, å finne et nettverk man mangler som ny i kommunen og i mange tilfeller også som ny i landet.

En annen årsak til at enkelte trenger et alternativ, er at de har takket nei til et tilbud de har fått om barnehageplass, fordi tilbudet de har fått, i praksis ikke er tilgjengelig for dem. Den som søker barnehageplass i en kommune, kan få tildelt en plass lokalisert hvor som helst i kommunen, og i enkelte tilfeller er dette langt unna bostedet. Da kan plassen bli vanskelig å benytte og er dermed i praksis ikke tilgjengelig, slik denne helsesøsteren forklarer:

Helsesøster: Hvis de søker før fristen, er de garantert plass i kommunen, men ikke nødvendigvis i nærheten. Og det som er spesielt med minoritetsspråklige, er at de ofte ikke har bil, derfor må de ta kollektivtransport, og det er veldig dårlig her. Så det er vanskelig for dem, og det forstår jeg jo. Så de får tilbud om plass kanskje i en annen bydel, og så takker de nei.

Hvor barnehagen eller for den del et annet språktilbud er lokalisert, er altså viktig. Mange familier er avhengige av kollektivtransport, og de kan ha flere barn som må medbringes ved henting og levering. Fafo evaluerte i 2007 språkstimuleringstiltak utenfor barnehage og påpekte da at mulighet til å delta i slike tilbud kunne være knyttet til lokalisering. Dersom foreldre vurderte innsatsen det krevde å hente og levere som større enn et potensielt utbytte av det aktuelle tiltaket, benyttet de det ikke. Stor nødvendig innsats for å få levert barnet kunne skyldes lang reisevei til språktiltaket, men også at det var vanskelig å kombinere barnas deltakelse med foreldres yrkesarbeid og omsorg for eldre/ynge barn (Gautun 2007). Slike praktiske hindringer som gjør barnehage og andre språktilbud lite tilgjengelige, nevnes også som viktige i vår undersøkelse, og det er særlig de som jobber med familiene, som tar opp at dette kan utgjøre barrierer:

Helsesøster: Så kan det være praktiske årsaker også, med det å få frakta barna til barnehagen på morgenen. For noen tenker at det er mer lettvtint å ha barna hjemme, så slipper de å stå opp og kle på dem yttertøy. Og en blanding av usikkerhet hos dem, hvor bra det er for barna å gå i barnehagen. Og iblant får de ikke den barnehagen de helst ønsker, den som ligger nærmest, og da blir de avhengig av bil for å få frakta barna dit, og kanskje de ikke har bil og far jobber. Det passer ikke alltid for dem å ha barna i barnehage.

En kombinasjon av at det er langt og kronglete å komme seg til barnehagen, og at mor likevel er hjemme, kan gjøre at barnehageplassen familien faktisk får etter søknad, er vanskelig å bruke. Praktiske hinder som det ville kreve stor innsats å overkomme, gjør tilbudet lite tilgjengelig.

En annen type praktisk hinder som gjør barnehage eller alternativt språktilbud lite tilgjengelig, er pris – for høy pris. Barnehage er et frivillig velferdstilbud med en nokså betydelig egenandel for den enkelte bruker. En heltidsplass i barnehage kostet fra 1.1.2014 maksimalt 2405 kroner.<sup>69</sup> Alle kommuner skal imidlertid ha ordninger som tilbyr familier med lav betalingsevne friplass eller redusert pris.<sup>70</sup> Likevel er det flere av dem vi har intervjuet, som nevner pris som en årsak til at enkelte familier velger å ikke bruke barnehage. Pris er særlig et spørsmål som aktualiseres av ansatte i kommuneadministrasjoner og språktilbud og av helsesøstre. Ingen foreldre vi har intervjuet, bringer pris på banen som en årsak til ikke å bruke barnehage. Men at pris potensielt kan være en utfordring, synliggjøres i enkelte sammenhenger indirekte også i foreldrintervjuene, for eksempel gjennom en mor som fikk tilbud om å bruke norskkurs tilknyttet gratis kjernetid-ordningen:

Mor: Jeg hadde tenkt, først må jeg ha en jobb, så kan jeg betale norskkurs. Så jeg sa: Koster det penger? Men nei, det var gratis kurs! Det er veldig bra.

Norskkurset hun fikk mulighet til å benytte, var gratis. Dette gir denne moren (som har kommet til landet som arbeidsinnvandrer) en sjanse til å lære seg norsk som hun ellers ikke hadde hatt, fordi det ikke var rom for det på hennes budsjett. Tilsvarende aktualiseres trange budsjetter som en grunn til å ikke bruke barnehageplass, men det er altså først og fremst kommunalt ansatte som tar opp dette:

Ansatt i kommuneadministrasjon: Økonomi er utslagsgivende. Du skal ikke ha mye inntekt før nest høyeste sats. Noen har prinsipper om å være sammen med mor eller har ikke informasjon og vet ikke hva barnehage kan tilføre ungene. Men i all hovedsak er det økonomi som er utfordringen.

<sup>69</sup> <http://www.udir.no/Barnehage/Regelverk/Foeldrebetalning/> (Lest 21.mai 2014)

<sup>70</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-24-20122013/5/4.html?id=720222> (Lest 1. april 2014)

Ansatt i språktilbud: Blant de fremmedspråklige som også har eldre barn her, er det mest et spørsmål om økonomi. De vil gjerne ha inn barnet i barnehage før skolestart fordi det er viktig å lære norsk, men så har de ikke råd.

Ansatt i kommuneadministrasjon: Det er mulighet for fri plass, men per i dag er den satsen så lav. Det er en inntektsgrense, og det er oppe til vurdering om den skal heves litt. Mange av de fremmedspråklige vi har, der er det gjerne én inntekt i familien og mer enn to barn. Da blir det spørsmål om økonomi. Men de er veldig opptatt av at barnet skal lære seg norsk.

Helsesøster: I noen familier er likevel mor hjemme, og de har flere barn i førskolealder. I slike familier er det mange prioriteringer som skal gjøres.

I familier med mor hjemme, én lønnsinntekt og gjerne flere barn er det, sier den siterte helsesøsteren ovenfor, mye som trenger å prioriteres, mange valg å gjøre. Vi så i det innledende kapitlet at en stor andel familier som har vedvarende lav inntekt, er barnefamilier som har innvandrerbakgrunn. Minst halvparten av barna som lever i familier med slik lav inntekt over tid, har innvandrerbakgrunn (Epland & Kirkeberg 2014). Da kan det være at barnehageplass ikke når opp i prioriteringene.

Så kunne man tenke seg at familier med trange budsjetter kvalifiserer til redusert pris i barnehage eller til friplass. Det kan være flere grunner til at familiene ikke har slik prisreduksjon, det kan – slik enkelte kommuneansatte er inne på – skyldes at man må ha svært lav inntekt for å være kvalifisert. Men det kan også ha sammenheng med at aktuelle familier ikke søker. Flere helsesøstre og ansatte i språktilbud påpeker som vi ser, at en del familier med minoritetsspråklig bakgrunn er lite kjent med det norske systemet og ikke mestrer det norske språket. Det er langt fra sikkert at alle vet om at det finnes friplasser og plasser til redusert pris, og at de er kjent med hva som skal til for å få en slik.

Alternativt kan det hende at familien i og for seg har grei økonomi, men likevel ikke prioriterer barnehageplass siden behovet for barnetilsyn er ivaretatt med mor hjemme. Kontantstøtten kan også være et moment. Dersom barnet som gir rett til kontantstøtte, begynner i barnehage, bortfaller kontantstøtten. I en lavinntektsfamilie kan de tusenlappene i måneden kontantstøtten representerer, være mer enn grunn god nok til å vente med å søke barnet inn i barnehage til det er godt over kontantstøttealder. Og det at mor er hjemme med yngre søsken med kontantstøtte, kan bidra til at terskelen for å benytte barnehage også for eldre barn øker.

Gratis kjernetid som gir fri plass 20 timer per uke og slik garanterer alle et minste-tilbud uavhengig av inntekt, er kun en realitet i enkelte forsøksbydeler. Men vi ser i evalueringer som er gjort av gratis kjernetid-tilbudet, at dette øker andelen som deltar i barnehage i kjernetidsbydeler, sammenlignet med bydeler uten kjernetid (Drange 2013). Gratis tilbud, eller sterkt subsidierte tilbud for dem som bruker flere timer enn

de 20 de får gratis, bidrar altså til at flere velger barnehageplass. Tilsvarende kan språktilbud som åpen barnehage eller språkgruppe være et alternativ fordi disse tilbudene gis med svært liten egenandel.

Oppsummert kan vi slå fast at tilgjengelighet er en helt avgjørende rammebetingelse for å kunne velge barnehageplass eller et annet tilbud som bidrar til språklæring. Tilgjengelighet er først og fremst et spørsmål om adgang til barnehage, at det er plass i kommunens barnehager på det tidspunktet familien behøver en barnehageplass. Tilgjengelighet er også et spørsmål om å få en barnehageplass eller et alternativt språktilbud lokalisert slik at det ikke er store praktiske hindringer som lang reisevei forbundet med å bruke det. Og tilgjengelighet er et spørsmål om pris, om familien har råd til å prioritere barnehageplass, eller om de vil prioritere kostnadene ved en barnehageplass når mor likevel er hjemme og besørger barnetilsyn. Evalueringer av gratis kjernetid viser at gratis eller subsidierte tilbud øker deltakelsen.

## 5.2 Søknadsprosedyrer

Barnehageplass er et frivillig tilbud som foreldre må søke om plass i. Vi har sett at et trekk ved søknadsprosessen, at det kun er ett hovedopptak i året, og at det i mange kommuner ikke er ledige plasser tilgjengelig mellom hovedopptakene, påvirker hvor tilgjengelig en barnehageplass er. Vi finner også at flere tar opp andre sider ved søknadsprosedyrene som skaper barrierer for å få til å bruke barnehage. Søknadsprosedyrer er noe flere både foreldre, helsesøstre og ansatte i språktiltak beskriver som et problem for dem som er dårlige i norsk, strever med å orientere seg på nett og kanskje også mangler data- og nett-tilgang. En av de intervjuede mødrene forteller hvordan hun kontaktet barnehagen i nærheten av der hun bodde, med spørsmål om plass til sitt barn, men fikk beskjed om at hun måtte søke plass på nett:

Mor: [...] Og jeg spurte barnehagen ved siden av [om plass], og de sa gå på nettet. Men jeg skjønner ikke hvordan bruke nettet, og jeg spurte dem om de kan hjelpe meg, og hun sa nei, det er lettere å gå på nett og søke. Så jeg fikk ikke god hjelp fra dem.

Intervjuer: Det er jo ganske vanskelig?

Mor: Ja, ikke sant. Jeg tror det er litt vanskelig, kanskje jeg gjør noe feil. Jeg liker ikke å jobbe med data hvis jeg må søke noe eller bestille noe. Nei, jeg vil gå direkte der, jeg selv. Jeg vet ikke hva de andre tenker.

Intervjuer: Hvorfor vil du heller gå selv?

Mor: Jeg tror det er bedre for meg. Fordi jeg kan ikke språket så godt.

Å søke barnehageplass krever i samtlige fire kommuner vi har gjort casestudier i, at man må benytte elektroniske søknadsskjema på nettet (det er ikke bare å stikke innom i en barnehage og spørre). Foreldre som ikke er datakyndige og norskkyndige, strever med søknadsprosessen. Det finnes i ulik grad hjelp å få i søkeprosessen. I en kommune forteller helsesøster at de bistår med å søke plass i barnehage. Foreldrene får beskjed om å ta med seg papirene som trengs, og så hjelper helsesøster eller en av de andre til. I andre kommuner forteller de ansatte i åpne barnehager om tilsvarende bistand. Foreldrene tar med papirer og opplysninger, og de ansatte bistår i søkeprosessen. Krav om digitale koder kan imidlertid bidra til at hjelperne ikke får bistått slik de gjerne vil.

En helsesøster: Det er vanskelig fordi det ikke kan søkes på papir. De vet ikke hva Altinn er, hva slags kode som trengs, Min side. De har ikke peiling. De har kanskje bodd i Norge i ett år, de har ikke nok ... og det er ikke bare, bare for oss å få tak i Altinn-koden heller. Det er utrolig lite integrerende å skape et så vanskelig system.

En annen helsesøster: Det [krav om digitale koder for å søke barnehageplass] er nytt fra i år her, sist jeg søkte var i fjor ... Og da var det på gamlemåten. Jeg har ikke prøvd ut det nye, så det kan bli et problem. Hvordan skal jeg da klare å hjelpe dem?

Krav om digitale koder gjør at de som har erfaring med å hjelpe til i søkeprosesser, er bekymret for at dette blir enda vanskeligere. De setter spørsmålstejn ved systemenes hensiktsmessighet. For en datakyndig og 100 prosent norskspråklig som kjenner systemene, er det å søke barnehageplass på nett helt greit, men dette er altså ikke situasjonen for alle. Søknadsprosedyrer kan representere et hinder for å i det hele tatt bli vurdert for en barnehageplass.

## 5.3 Informasjon og kunnskap

Den som skal fatte beslutningen om barnehageplass eller ikke barnehageplass, språktilbud eller ikke språktilbud, gjør dette basert på ikke bare rammebetingelser knyttet til tilgjengelighet og søknadsprosedyrer, men også den informasjonen de har mottatt, og den kunnskapen de har. En far forteller om dette slik:

Far: Ja, informasjon får jeg fra helsestasjon og fra skole. Og noen ganger er det jeg som søker informasjon, hvis jeg ikke forstår noe eller trenger noe mer, så kan jeg spørre etter hva jeg kan gjøre. For informasjon er den viktigste ting i livet, hvis du får informasjon, kan du gjøre viktige bestemmelser. [...] Så vi kan lese også. Noen ganger kan vi gå på nettet.

Alle foreldre vi har snakket med i dette prosjektet, har fått informasjon om barnehage, og de er positive til å bruke barnehage, både fordi barna lærer norsk der, og fordi de lærer mange andre ting som er nyttige å kunne i det norske samfunnet. Dessuten konstaterer de at barna trives i tilbud der de får være sammen med andre barn og lære nye ting:

Mor: Jeg tror det er bedre for barn å gå i barnehage. De skal følge regler og lære mange ting. Jeg har masse ord her, men jeg kan ikke si det [får det ikke ut], men de kan lære masse ting i barnehage, og de skal lære masse på skole. Hvis barnet ikke går i barnehage, er det litt vanskelig for dem å gå første år på skole. For jeg har en venninne som hadde barn som ikke gikk i barnehage, og barnet begynte på skole, og det var vanskelig situasjon, og hun gråt. Men barnehage er bra, det er min mening.

Mor: Det er bare fordeler [med å gå i barnehage], for jeg jobber hver dag. De hver dag lytter ... og lærer. Det er bra at de går i barnehage, at de får leke og spise. Dag-mammaer ... der er det, er ikke så mye aktivitet for barna. Barn i barnehage, de ler. Og så lærer de å ha på uteklær. De kan synge.

Mor: Folk sa at barn må gå i barnehage, men barnehagen var full, så de fant noe informasjon, og vi kom hit til åpen barnehage og ble med. [...] Det var bare å komme. [...] Og dette er et bra sted både for barn og for mor, for jeg får mye informasjon. Jeg har ikke så mange andre å spørre om det å bo i Norge.

Disse foreldrene er positive til barnehage eller andre språktilbud av flere grunner og vil gjerne at deres barn skal kunne gå i barnehage. Åpen barnehage har, slik den ene moren vektlegger, i tillegg den fordel at den er bra også for mor. Den er et sted hun kan få informasjon og knytte kontakter, noe vi har sett at andre foreldre og ansatte i tiltaket også framhever.

Men foreldre skal ikke bare ta stilling til *om* barnet skal starte i et organisert pedagogisk tilbud, de skal også ta stilling til *når*. Skal det skje når de er 1 år, etter at foreldrepermisjon er over? Når de er 2 år og kontantstøtten tar slutt? Skal det skje når de er 3 år og kan begynne på stor avdeling i barnehage, eller det siste eller de to siste årene før skolestart? Når er det nødvendig å begynne dersom foreldre vil at barnet skal lære norsk før de starter på skolen? Hva slags kunnskap har foreldre om dette? Hva slags informasjon gis?

Det er en allment utbredt oppfatning at «barn lærer språk raskt». Og det er opplagt noe sant i dette. Østberg-utvalget som utredet minoritetsspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet (NOU 2010: 7), påpeker at evnen til innlæring av et andre språk er best for barnet når puberteten, samtidig understreker de altså at det å lære et språk slik at man virkelig kan anvende det i skolesammenheng, som innlæringspråk, kan ta fra fem til sju år. Noen av foreldrene vi har intervjuet, er klar over at språkinnlæring tar tid, fordi de er blitt informert om dette. En mor snakker om sønnen sin som nå har

begynt på skolen, men som gikk i barnehage flere år før han startet i 1. klasse, fordi mor fikk informasjon om at dette var nødvendig av hensyn til språkferdighetene.

Mor: I 2010 så kom han på barnehage. Det er bra. Han kan lære norsk. Det er bare å begynne og ikke vente til man er 5 år. Når man er 2 år eller 3 år bare. De bør starte når de er 2 år.

At det å lære å mestre et språk så godt at det kan brukes som undervisningsspråk, kan ta så lang tid også for barn og unge, er imidlertid langt fra allmennkunnskap, ifølge ansatte på helsestasjoner og språktiltak.

Ansatt i språktiltak: Hovedtendensen blant de fremmedspråklige er at de mener det er for tidlig å levere fra seg en 1-åring, de fleste er hos oss en stund og så søker de barnet over i ordinær barnehage 1 eller 2 år før skolestart.

Helsesøster: Jeg husker jeg hadde en pappa, han hadde to skolebarn, og så var det enten 2- eller 4-årskontroll hvor jeg snakket om barnehageplass, og han sa at de to andre barna hadde ikke gått i barnehage, og så klarte de seg så fint på skolen, og så er det kanskje først når de kommer opp i klassene og særlig på ungdomsskolen at språkforståelsen er ganske tynn, med begreper og ... men det fanger man nok kanskje ikke i så stor grad opp de første årene på skolen. Men ser det enda mer på ungdomsskolen eller videregående – eller de kan falle gjennom, fordi det er mye de ikke skjønner. Og da tenker jeg at de har mista noe de første fem årene som er vanskelig å ta igjen.

Som vi har sett i kapittel 4, er det flere helsestasjoner og språktiltak som vektlegger informasjon om at innlæring av andrespråk tar tid. Og de erfarer at slik informasjon kan endre foreldres oppfatninger om når barnet bør starte i barnehage.

Foreldre vi snakket med, framhever altså fordeler ved å gå i barnehage eller – dersom barnehageplass ikke er mulig å få – å bruke åpen barnehage eller språkgruppe. Disse foreldrene ser knapt noen ulemper ved å bruke slike tilbud. Seeberg (2010) fant imidlertid da hun intervjuet foreldre om bruk av barnehage (hennes intervjuer inkluderer intervjuer med foreldre som både har majoritetsbakgrunn og innvandrerbakgrunn), at enkelte hadde prinsipielle motforestillinger mot barnehage. Dette tas også i vår undersøkelse opp av flere ansatte helsesøstre og ansatte i språktiltak som årsaker til at foreldre ikke velger barnehageplass for sine barn, men da først og fremst som årsak til at foreldre med majoritetsbakgrunn velger bort barnehage:

Ansatt i språktilbud: De [noen barn] var hjemme med foreldre som er lærerutdannet, og som hadde en klar formening om hvorfor de ikke ville bruke barnehage. Det tror jeg var fordi de mente at de kunne gi barna et minst like godt tilbud hjemme.

I ett enkelt tilfelle er det også en helsesøster som tar opp at minoritetsspråklige foreldre kan ha holdninger og ideer som går på tvers av det å søke sine barn inn i en barnehage, og at dette fungerer som en barriere:

Helsesøster: Iblant [...] og det er den tristeste årsaken, er når de ikke ønsker, når det er kulturelle årsaker, når de ønsker å ha kontroll på barna sine og at de ikke skal bli for norske da. Og når vi ikke får dem til å forstå betydningen av å lære norsk. Når vi spør hva er planene deres framover, har dere planer om å flytte til hjemlandet, og de har jo stort sett tenkt å bli i Norge, men noen tenker at barna da må få en god dose av deres språk og kultur, og iblant handler det om at det er mye i Norge de misliker da. Og det synes jeg, de gjør det vanskelig for barna sine, når planen er å bo i Norge. Dette gjelder noen, ikke alle. Og det er så godt, vi har jo glitrende eksempler på det motsatte, og det er flott.

Tidligere undersøkelser som også omfatter eldre barn og ungdom, viser at enkelte foreldre ønsker å ha kontroll over sine sønner og døtre, noe som kan gjøre at de etablerer nokså trange rammer for hva barna deres får lov til og kan velge (se Aarset et al. 2008; Aarset & Sandbæk 2011). Dette synliggjøres også i den ferske undersøkelsen om barn som sendes til foreldres opprinnelsesland eller andre diasporaer. Her framgår det at en grunn til at dette skjer, er at foreldre mener den innflytelsen barna utsettes for i norsk barnehage, skole og lokalmiljø, ikke er slik de ønsker. Foreldrene mener at disiplinen og det faglige opplegget i norsk skole ikke er god nok, og/eller at barna trenger sterkere kulturell forankring i opprinnelseslandet (se Lidén et al. 2014, s. 244). Foreldres valg av barnehage eller ikke kan også ha forankring i slike motiver, selv om dette altså ikke er noe som bringes opp av mange i våre foreldre- og ansatteintervjuer. I slike tilfeller vil heller ikke språktilbud som åpen barnehage og språkgrupper være et alternativ, fordi disse bygger på de samme pedagogiske prinsippene og det samme innholdet som barnehagene. Et slikt tilbud kan imidlertid bidra til at foreldre ikke bare får et teoretisk forhold til hva et pedagogisk tilbud i førskolealder går ut på i Norge, men også får mulighet til å oppleve det i praksis. I en åpen barnehage kan foreldre i tillegg være sammen med sine barn når tilbudet prøves ut, noe som potensielt kan bidra til å trygge dem i bruken av det.

Vi finner også eksempler på foreldre som er opptatt av kvalitet i utdannings- og opplæringsopplegg, og som utgjør en motsats til foreldrene som ikke får til å bruke en barnehageplass som ligger langt unna eget bosted. Det er blant foreldre vi intervjuer, gjennomgående at de ønsker det beste for sine barn. Og kvalitetsstandarder kan bidra til at foreldre går til store anstrengelser for å bruke de opplæringsstilbud de forstår som best.

Mor: Jeg tenker ikke nærheten er så viktig. Jeg tenker på en god barnehage. Fordi du vet at noen barnehage eller skoler, du hører at de ikke er bra, ikke sant? For jeg sender ikke barnet til skolen ved siden av meg, jeg sender dem langt unna, for jeg



tenker at hvis barnet går på riktig skole, så skal de komme på riktig vei. Jeg tenker på hva folk sier om barnehagen/skolen, og ikke på nærheten. Jeg har sendt barna mine på skole langt unna. Jeg har fulgt dem lang vei, følge og hentet dem i tre år. Ja, de fikk tilbud om nærmeste skole, men jeg var opptatt av å få en annen skole.

Denne moren har ikke bare informasjon om at barnehage er bra, hun har også informasjon om at det kan være kvalitetsforskjell på barnehager, og hun går inn for å finne ut hvilke som er best, og følgelig hvilken hun helst vil benytte. Hvis et tilbud har et godt rykte, er hun villig til å gå til store praktiske anstrengelser for å kunne benytte dette. Flere av foreldrene vi intervjuet, ga uttrykk for at kvaliteten på tilbudet var svært viktig for dem. En annen far forklarte hvordan moren hadde fulgt et av barna til barnehage langt unna hjemmet fordi dette var det eneste tilbudet de hadde fått.

Vurdering av hva som er bra å gjøre, både med hensyn til om man skal velge barnehageplass eller et annet språktilbud for sitt barn, og hvor gamle barna bør være når de starter der, lar seg påvirke gjennom dialog og informasjon. Et alternativt tilbud som åpen barnehage gir i tillegg mulighet til å prøve ut et pedagogisk tilbud i førskolealder i en setting der foreldrene kan være med barna. De viser fram i praksis hva slike tilbud går ut på, og kan potensielt i slike tilfeller fungere som en introduksjon til barnehage, slik det er beskrevet av flere ansatte i åpne barnehager i kapittel 4.

## 5.4 Barrierer og muligheter

Vi finner i liten grad motstand blant foreldre mot at sønner og døtre i alderen 3–5 år skal gå i barnehage eller gis et språktilbud som gjør dem i stand til å beherske norsk ved skolestart. Tvert imot har foreldre ønsker og drømmer for barna sine, og de vet at mulighetene til å klare seg godt i norsk skole er nært knyttet til barnas norskferdigheter. Foreldres vurderinger og valg for sin 3–5-åring er rammet inn av praktiske forutsetninger som tilgjengeligheten til barnehageplasser og søknadsprosedyrer, men også av den kunnskap og informasjon foreldrene har.

Vi finner at det ikke er allmennkunnskap hvor lang tid det tar for barn å lære seg å beherske språket de skal nytte som undervisningsspråk, det er en utbredt oppfatning at barn lærer språk fort, og at det kan være tilstrekkelig å være i barnehage ett år før skolestart. Grundig informasjon kan bidra til å endre den innstillingen. Samtidig finner vi at strukturelle forhold danner rammer for foreldres valg og vurdering, dette er forhold som om en barnehageplass er tilgjengelig, om barnehageplassen er lokalisert slik i forhold til hjemmet at den i praksis er tilgjengelig, om den har en pris som gjør den tilgjengelig, og ikke minst om søke- og tildelingsprosesser er organisert slik at familien får til å søke og bli del av opptaket.

For enkelte foreldre som selv sliter med det norske språket, har begrenset kjennskap til det norske systemet og ikke er vant med å forholde seg til søknadsprosesser som skjer ved hjelp av datamaskin på nett, kan det å søke barnehageplass på egen hånd være svært krevende å få til. For andre kan det å bruke en tildelt barnehageplass som ligger langt unna hjemmet, være tilsvarende krevende. Her spiller familiens totale levekår og livssituasjon i Norge inn. Det påpekes at mange familier ikke disponerer bil, og at mor i tillegg ofte har flere mindre barn hjemme. Da er det mye som taler for at barnehageplassen som koster penger, ikke når opp på prioriteringslisten.

Foreldres vurderinger og valg skjer innenfor rammer hvor flere mangler kunnskap og ferdigheter, og der de ikke fullt ut overskuer følgene av valg som gjøres. Det at det kan ta opp til ett og et halvt år fra man søker, til man får tildelt barnehageplass, og at det å takke nei til en plass som er lokalisert langt unna, kan medføre at barnehagestart utsettes med mer enn ett år, er ikke alltid like tungt inne i vurderingene.

Foreldre kan ha et ønske og et mål om at barna deres skal kunne norsk før skolestart, men lite kunnskap om *hva* som kreves for å få det til, og *hvordan* de kan få det til. Dermed blir lokale myndigheters innsats for og evne til å nå fram til foreldre og komme i dialog med dem om språkutvikling og språktilbud helt avgjørende. Helsestasjonen er et kontaktpunkt de aller fleste familier er innom. Informasjon og dialog knyttet til besøk på helsestasjonen framstår som viktig. Men den informasjonen som gis her om pedagogisk tilrettelagte språktilbud i og utenfor barnehage, er abstrakt kunnskap. Helsesøster forteller foreldre hvorfor barnehage er viktig, hva den går ut på, og hvordan man kan søke. I lavterskeltilbud i form av språkgrupper og åpen barnehage har foreldre selv mulighet til å se *i praksis* hva slike tilbud kan gå ut på. De erfarer selv hva som foregår, og hvordan det virker.

Særlig åpen barnehage hvor det kreves at en forelder eller en annen voksen omsorgsperson er med, framstår som vi har sett i kapittel 4, som arenaer hvor det ikke bare er mulig å informere, men også å jobbe sammen med og i dialog med foreldre. Åpne barnehager er heller ikke et tilbud hvor det er nødvendig å søke på forhånd for å kunne være med – det er bare å møte opp når det passer. Egenandelen er i tillegg liten. De praktiske barrierene som finnes knyttet til å benytte en ordinær barnehageplass, er ikke på samme måte til stede i åpne barnehager og i en del språkgrupper opprettet særskilt for minoritetsspråklige barn. Slik blir de et mer tilgjengelig tilbud, en mulighet, ikke bare for dem som ikke har *fått* en ordinær barnehageplass, men også for dem som av ulike grunner ikke har *søkt* om det.

## 5.5 Oppsummering

Barnehageplasser er del av strukturer og systemer som stiller krav til sine brukeres ferdigheter og innsikter både i søkeprosessen og når plassene er tatt i bruk. Dette er krav det ikke er gitt at alle brukere er i stand til å møte. Foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn er en mangfoldig gruppe både når det gjelder egen utdanning, lønnsarbeid, inntekt, boforhold, tradisjoner, botid i Norge, ferdigheter i norsk språk og norsk systemforståelse. De aller fleste foreldre har imidlertid det til felles at de er fullt klar over at barnehage er gunstig for at barna deres skal være språklig og sosialt forberedt til skolestart.

Men det er ikke nødvendigvis alle foreldre som vet hvor lang tid det tar å lære norsk, og/eller som er i stand til å skaffe en barnehageplass og bruke den barnehageplassen de blir tildelt. Det er heller ikke alle som får barnehageplass. Dermed kan det være slik at et mål om at alle barn skal ha et tilbud om språktrening i norsk som del av sin førskoletid, forutsetter at det også finnes alternative språktilbud, ikke fordi de utgjør et alternativt pedagogisk tilbud som foreldre kan velge, men fordi de utgjør et lavterskeltilbud det er mulig å benytte, som er tilgjengelig. Det er behov for et tilbud der terskelen inn er lavere enn i ordinære barnehager når det gjelder søking, forpliktelser og pris – alternativer som både kan fungere som et selvstendig språktilbud og som en guide til ordinær barnehageplass. Det vil også være nyttig om tilbudene i tillegg møter foreldrenes behov for oppfølging og informasjon i en ny kommune og i mange tilfeller et nytt land. En undersøkelse av likeverdige tjenester i storbyen (Djuve et al. 2011) fant at det blant barnehageansatte var en utbredt oppfatning at det var krevende å få til arenaer for foreldresamarbeid. Tilsvarende konstateres i andre studier.<sup>71</sup>

Et viktig funn fra denne undersøkelsen er at de alternative språktilbudene vi har sett på, ser ut til å fungere svært godt med tanke på foreldresamarbeid. Både ansatte i de ulike tiltakene og alle foreldrene vi intervjuet, ga klart uttrykk for at språktilbudet var en viktig arena for kontakt og kilde til informasjon.

<sup>71</sup> Se for eksempel: «Evaluering av språkløftet og utviklingsprosjekt i skoler med mer enn 25 % minoritetsspråklige elever». Rambøll, august 2009.



## 6 Oppsummerende drøfting

Andelen barn i førskolealder som går i barnehage, har økt formidabelt de siste årene. I dag går 96,5 prosent av majoritetsspråklige barn i alderen 3–5 år i barnehage, mot 91,5 prosent av 3–5-åringene med minoritetsspråklig bakgrunn. De 8,5 prosentene minoritetsspråklige 3–5-åringene som ikke bruker barnehageplass, utgjør om lag 2450 barn. I denne rapporten har oppmerksomheten vært rettet mot denne avgrensede gruppen og deres familier.

Det er en gruppe som er viktig i seg, fordi det å ikke gå i barnehage de siste årene før skolestart gir dårligere muligheter til å tilegne seg nødvendige sosiale og språklige ferdigheter. Samtidig forteller studien av denne gruppen og de tilbud den har, også noe om den norske velferdsstaten som sådan. Lokale og nasjonale myndigheter har ved å bygge ut et stort antall barnehageplasser, gi rett til barnehageplass og redusere prisen oppnådd at de aller fleste foreldre velger barnehage for sine 3–5-åringer. Dermed har de aller fleste – det være seg minoritets- eller majoritetsspråklige – gode sjanser til trening og opplæring i norsk før skolestart. Men å bruke barnehageplass er fortsatt et valg, det er et frivillig tilbud. Og det er ikke alle som velger å bruke det. Spørsmålene i dette prosjektet har derfor vært om det finnes andre språktilbud til denne gruppen lokalt, og hvordan foreldrene deres vurderer behovet for et pedagogisk tilbud til sitt førskolebarn.

Undersøkelsene våre viser at det gjennom generelle tilnærminger, det vil si gjennom det ordinære barnehagetilbudet, er mulig å nå de aller fleste førskolebarn og deres familier. Men samtidig ser vi at skal vi nå og inkludere *alle*, kan det være nødvendig med særskilt målrettede innsatser, i dette tilfellet systematisk oppsøkende virksomhet og lavterskeltilbud som åpne barnehager og språkgrupper.

Prosjektet har vært konsentrert om og kan oppsummeres i form av følgende to problemstillinger:

1. Hvordan arbeider kommuner/bydeler med å gi tilbud om språkstimulering til minoritetsspråklige førskolebarn (3–5 år) som ikke går i barnehage?
2. Hva skal til for å få minoritetsspråklige foreldre som ikke har valgt barnehage for sin 3–5-åring, til å velge et språkstimulerende tiltak?

Sistnevnte problemstilling har vi som en følge av det vi har sett i prosjektet, omformulert til et spørsmål om hva som får foreldre til å velge eller velge bort et pedagogisk språktilbud til sin 3–5-åring, det være seg barnehage eller et alternativ (se kapittel 5).

I dette siste kapitlet oppsummerer vi hovedfunn og diskuterer mulige implikasjoner av disse for myndighetenes innsats for førskolebarn.

## 6.1 Kommuners språkarbeid og språktilbud

Det første målet med prosjektet har vært å få kunnskap om hvordan norske kommuner/bydeler forholder seg til minoritetsspråklige barn i alderen 3–5 år som ikke går i barnehage. Har kommunene oversikt over hvem disse barna er? Hvordan vurderer de om disse barna har behov for et tilbud som kan bidra til at de lærer noe norsk før skolestart? Har de språktilbud til minoritetsspråklig barn ut over ordinær barnehage? Hvordan arbeider kommunen i så fall for å informere om disse tilbudene til potensielle brukere? Og hva kjennetegner god praksis i arbeidet med språktilbud i norsk til minoritetsspråklige 3- til 5-åringer som ikke bruker barnehage?

Vi har benyttet en todelt metodisk tilnærming. Del I av undersøkelsen består av en telefonkartlegging av hvordan 32 norske kommuner (herunder sju bydeler i Oslo) jobber med disse spørsmålene. På bakgrunn av denne kartleggingen har vi i del II valgt fire kommuner for casestudier: Oslo, ved bydel Gamle Oslo, Stavanger, Halden og Drammen. I hvert av casestudiene har vi gjort kvalitative intervjuer med fire informantgrupper: ansatte i kommuneadministrasjonen, helsesøstre, ledere og ansatte ved ulike alternative språkstimuleringstilbud og til sammen ti foreldre. Kartleggingen har gitt innsikt i om og hvordan kommuner identifiserer 3–5-åringer som ikke går i barnehage, og i hvilke typer språktiltak som finnes i kommuner, mens casestudiene gir mer detaljert kunnskap om hvordan kommuner arbeider, og hvordan tiltak er innrettet. Casestudiene gir også innsikt i god praksis og i måter å arbeide på som kan ha overføringsverdi til andre kommuner. Hensikten med kartleggingen og casestudiene har vært å få fram variasjon og bredde i hvordan et utvalg kommuner og bydeler forholder seg til minoritetsspråklige 3–5-åringer som ikke går i barnehage. Undersøkelsene vi har gjennomført, gir ikke grunnlag for å si noe om norske kommuners språktilbud totalt. Vi må derfor ta høyde for at det kan være eksempler på god praksis også i kommuner som ikke har inngått i vår kartlegging.

### Identifisering av førskolebarn som ikke går i barnehage

Å gi språktilbud til minoritetsspråklige 3–5-åringer som ikke går i barnehage, kan, slik vi har observert i kommunene, beskrives som velferdsstatsarbeid på etterforskningsnivå. Det dreier seg om cirka 2450 barn på landsbasis, men disse barna er spredt ut over i landets mer enn 400 kommuner. Dette er barn og familier den enkelte kommune i utgangspunktet har begrenset kunnskap om, man vet ikke hvem de er, eller hvilke behov de har.

Kommunene har oversikt over hvem som går i kommunens barnehager. De vet også om de har et barnehagetilbud som er dimensjonert for antall førskolebarn i kommunen slik dette framgår av folkeregisteret over bosatte. Det er imidlertid ikke mulig å identifisere hvilke førskolebarn som ikke går i barnehage, ved å henvende seg til et etablert register. Oversikter over hvem som ikke går i barnehage, må etableres ved at kommunen selv prioriterer arbeidet med å identifisere disse. Deretter kan kommunen drive målrettet informasjons- og rekrutteringsarbeid overfor familiene barna er del av. Dette identifiserings-, informasjons- og rekrutteringsarbeidet krever systematikk. I enkelte kommuner finnes denne systematikken, i andre kommuner mangler den helt eller delvis.

Kommuner som jobber *systematisk*, bruker i hovedsak samme metode, de gjør manuelle koblinger mellom inntakslistene i kommunens eller bydelens barnehager og folkeregisterets oversikter over bosatte førskolebarn i kommunen. Slik etablerer de en oversikt som ikke bare viser antallet førskolebarn som ikke går i barnehage, men også hvem disse er, og hvilke årskull de tilhører. Kunnskap og oversikter helsestasjoner har, trekkes også ofte inn, fordi folkeregisteret i enkelte sammenhenger ikke fanger opp inn- og utflyttinger like raskt som helsestasjonene gjør.

Ansvar for å koble folkeregister mot inntakslistene og følge opp dem som ikke bruker barnehageplass, er tillagt ulike stillinger og funksjoner i kommuner som arbeider på denne måten. I Stavanger spiller helsestasjonen en hovedrolle i identifiseringen av barn som ikke går i barnehage. Helsesøstre ved alle byens helsestasjoner registrerer systematisk alle minoritetsspråklige barn som ikke går i barnehage, fordelt på alder og bydel så vel som etter hvilket morsmål de snakker. I tillegg registrerer de også systematisk om disse barna har søkt barnehage eller ikke, og om de tar den tildelte plassen. Dermed gir oversikten som lages i Stavanger, ikke bare informasjon om hvem som ikke går i barnehage, men også om disse har søkt om plass, og om de har takket nei til en tildelt plass. I Trondheim og i bydeler i Oslo som arbeider med å lage systematiske oversikter, er ansvaret plassert i kommune- og bydelsadministrasjon, mens det i Drammen er prosjektleder for gratis kjernetid som jobber med dette.

Det er verdt å nevne at selv de som jobber systematisk med registrering, opplever at det kan være hull i oversiktene. Dette oppstår av flere årsaker, men er særlig knyttet til arbeidsinnvandrere fra for eksempel Polen som kan bo i kommunen en stund uten at noen registrerer det. Flere av kommunene som inngår i kartleggingen, har eksempler på barn av arbeidsinnvandrere som «plutselig» bare er der ved skolestart, og som behersker norsk dårlig. Hasvik kommune i Finnmark har møtt denne utfordringen på sin måte ved å gi tilbud om ti måneders gratis barnehage til alle førskolebarn med innvandrede foreldre som registreres bosatt i kommunen. Slik har de ikke bare oppnådd å sikre barn av kommunens relativt sett mange arbeidsinnvandrere et språktilbud, de har også oppnådd større stabilitet i gruppen arbeidsinnvandrere. Enkelte peker på at det kunne være en god løsning dersom folkeregisteret hadde rutiner for å melde fra til

helsestasjoner om nyinnflyttede i kommunen, og særlig når det er snakk om arbeidsinnvandrere som har med seg sine barn.

Flertallet av kommuner i kartleggingen har ikke et systematisk arbeid for å identifisere hvor mange og hvem som ikke går i barnehage. De har det vi har kalt en delvis systematisk eller ikke systematisk tilnærming. *Delvis systematisk* betegner kommuner som oppgir at helsestasjonene har en viss oversikt over hvem som ikke går i barnehage, og der helsestasjonene arbeider med å informere om barnehagetilbud og eventuelle alternative språktilbud. Slike delvis systematiske kommuner mangler imidlertid den nitide koblingen av inntakslister i barnehage og folkeregister som gir register over hvem som ikke bruker barnehage, og mulighet til å følge disse opp med målrettede tiltak. Ikke systematisk betegner kommuner som oppgir at de ikke har noen oversikt over antall og hvem som ikke går i barnehage, og at de heller ikke vektlegger å ha slik oversikt. Ikke systematiske kommuner mangler dermed kunnskap om behov for alternative språktilbud, og dersom de har slike alternative språktilbud, mangler de grunnlag for å kunne drive målrettet rekruttering til dem.

### **Kartlegging og vurdering av norskferdigheter**

Arbeid med førskolebarn og språkferdigheter er også et spørsmål om hvordan det står til med barnas språkferdigheter. Det vil si om kommuner kartlegger språkferdigheter før skolestart og på grunnlag av dette har mulighet til å følge opp både de som har språklige utfordringer som dårlig ordforråd eller behov for innsats fra logoped, og de som mangler norskferdigheter. Helsestasjonen er et lavterskeltilbud som følger opp alle barn og deres foreldre fra før barnet er født, herunder kartlegging av språkutvikling og kommunikasjon. Vi har derfor spurt hvordan helsestasjoner i kommunene kartlegger barnas språkferdigheter.

Kommunekartleggingen tyder på at dette gjøres med stor grad av systematikk i helsestasjoner over hele landet. Alle kommuner/bydeler i undersøkelsen kartlegger barnas språkferdigheter på helsestasjonen, gjennom bruk av standardiserte språkkartleggingsverktøy. Rundt en tredjedel bruker SATS 2 for kartlegging av språk blant toåringene, rundt en tredjedel bruker SPRÅK 4 for å kartlegge språkferdigheter blant fireåringene, og rundt en tredjedel gjennomfører både SATS 2 og SPRÅK 4 ved helsekontroller ved 2- og 4-årsalder.

I de fire casekommunene understreker de intervjuede helsesøstrene at de jobber aktivt med språk og samspill fra barna er nyfødte, og alle beskrev samme type framgangsmåte for hvordan de bruker/tilpasser kartleggingsverktøyene overfor minoritets-språklige barn. Særlig ved 4-årskontrollen benyttes det tolk eller foreldre tolker, dersom barnet snakker lite norsk. Slik gis helsesøster mulighet til å danne seg et bilde av om barnet har et godt morsmål, eller om det i tillegg til dårlige norskferdigheter også har andre språklige utfordringer.



Nasjonale myndigheter har retningslinjer for at kommunene skal følge opp barn som sliter språklig, gjennom PP-tjenesten, hvor det for eksempel skal finnes mulighet til hjelp fra logoped. Dette er et ansvar kommunene har, og som de selv avgjør hvordan de vil organisere. Vi finner at helsestasjoner har avtaler om å kontakte barnehagen til det aktuelle barnet dersom språkkartleggingen avdekker behov for videre oppfølging, eller de henviser direkte til PP-tjenesten. Slik kontakt fra helsestasjon til andre kommunale tjenester forutsetter at det innhentes samtykke fra foreldre.

Når det gjelder språklige utfordringer knyttet til manglende norskerferdigheter, er dette ikke en sak for PP-tjenesten, det følges som regel opp av helsestasjonen gjennom kontakt med barnehagen til det aktuelle barnet, dersom vedkommende går i barnehage. Det gjør de fleste 4-åringene. Helsestasjonen samtaler også med foreldre, kommer med praktiske tips og veiledning, og dersom barnet ikke er i barnehage, anbefaler de at det søkes plass.

Helsestasjonene når fram til bredden av førskolebarn med sine tilbud. De representerer en kunnskapsbank om førskolebarn i kommunen også når det gjelder barnas språklige ferdigheter, og de gir mulighet til å formidle både PP-tjeneste og barnehage eller andre språktilbud til førskolebarn.

### **Språktilbud til førskolebarn som ikke går i barnehage**

Et viktig mål med prosjektet har vært å kartlegge hva slags språktilbud norske kommuner eventuelt gir til minoritetsspråklige barn i alderen 3–5 år som ikke går i barnehage. Det mest utbredte tilbudet vi finner, er åpen barnehage. Dette er et generelt tilbud til alle førskolebarn, og det varierer hvorvidt kommuner definerer dette som et språktilbud til barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Enkelte kommuner mener åpen barnehage først og fremst er et generelt tilbud til barn fra 0–3 år og deres foreldre, mens andre framhever at dette også er et tilbud og en mulighet for eldre førskolebarn og dermed en anledning til å gi minoritetsspråklige et tilbud om å lære seg og å trene på norsk.

I kommuner som vektlegger åpen barnehage som en mulighet til å lære minoritetsspråklige norsk, arbeides det også målrettet for å få dette til. I slike åpne barnehager er det et mål å bruke barnehagen som en arena for dialog med foreldre. Her er eksempler på både foreldreopplæring og språkgrupper i norsk for foreldre.

Av andre alternative språktilbud finner vi særlig i Oslo, men også enkelte på andre steder i landet, eksempler på forskjellige typer språkgrupper med et skreddersydd tilbud for minoritetsspråklige 3–5-åringene. Mens enkelte slike språkgrupper har som eksplisitt mål å rekruttere videre til ordinære barnehageplasser, er andre språkgrupper mer et alternativ for dem som ikke bruker barnehage. Språkgruppene driver intensiv opplæring i norsk det siste eller de to siste årene før skolestart for barn som på det tidspunktet ikke er søkt inn i eller ikke har fått plass i ordinær barnehage. Utgangspunktet er gjerne barnehagens tilnærming og pedagogikk, men oppmerksomheten på å lære

norsk gjennom alle aktiviteter er gjerne enda større i en slik språkgruppe enn den er i et mer ordinært barnehagetilbud.

I flere av kommunene i kartleggingen finnes det ikke noe språktilbud til førskolebarn ut over ordinær barnehage. Når kommunene ikke har slike tilbud, kan det handle om knappe ressurser og at dette ikke er en lovpålagt oppgave for kommunene. De alternative lavterskel språktilbudene er ofte utsatte når det skal kuttes og strammes inn i kommunens økonomi. Dette ser vi tydeligst i eksempelet Halden. Den åpne barnehagen har her, forteller de, vært foreslått nedlagt gjentatte ganger de siste tre årene. Og tilbudet er ikke nedleggingstruet fordi de mangler brukere. Det er fullt de aller fleste dagene, noen dager så fullt at enkelte foreldre og barn må snu i døra. Nedleggingsforslagene er en konsekvens av stram kommuneøkonomi, og ikke-lovpålagte tjenester er mest utsatte ved behov for nedskjæringer.

Mangel på alternative språktilbud kan også skyldes at kommunen har så få innbyggere og så få i den aktuelle gruppen førskolebarn at det ikke er grunnlag for andre språktilbud enn barnehage. Men vi ser i tilfellet Hasvik kommune og deres tilbud om ti måneder gratis barnehage til innflyttere med innvandrerbakgrunn som registrerer seg bosatt, det også er mulig å skape lavterskel-tilbud gjennom kreative løsninger innenfor rammene av ordinære barnehager.

Når kommuner ikke har alternative tilbud, handler det imidlertid ikke kun om mangel på penger og innbyggere, det handler også om mangel på aktualitet. Lokale myndigheter har da slått seg til ro med at de har barnehager, og at de aller fleste førskolebarn går i barnehage. Kommunen mangler i slike tilfeller en systematisk tilnærming til hvor mange og hvem som likevel ikke går i barnehage, og har derfor ikke kunnskap om behovene i gruppen minoritetsspråklige førskolebarn. Gruppen minoritetsspråklige førskolebarn som ikke går i barnehage, er da ikke noe særskilt tema, ut over at de søkes rekruttert til ordinær barnehage på lik linje med andre førskolebarn i kommunen. I enkelte tilfeller erkjenner kommunen at det kan være særskilte behov i denne gruppen, men har ikke vilje eller evne til å imøtekomme dette.

Det kan, når mangel på aktualitet er årsak til fravær av alternative tilbud, synes som oppmerksomhet om barnehagetilbud «skygger» for å tenke på alternative tilbud. «Alle skal/bør gå i barnehage», ser ut til å være parolen. Noen argumenterer for at alternative tilbud i liten grad blir «gode nok» som språktilbud i norsk. Men flere peker også på at barnehage ikke er obligatorisk, og at de ikke kan presse eller tvinge foreldre til å søke. Foreldre bestemmer selv hva de vil velge for sitt førskolebarn.

### **Informasjon og praktisk tilrettelegging**

Et annet spørsmål vi har sett på, er hvordan kommunene arbeider med informasjon og praktisk tilrettelegging for foreldre med 3–5-åringer som har behov for språkstimulering. Igjen finner vi stor variasjon. De kommunene som jobber systematisk med

å identifisere barn som ikke går i barnehage, følger i hovedsak tett opp med informasjon og praktisk tilrettelegging for å sikre at foreldre skal velge å enten søke barnehage eller benytte seg av eventuelle alternative språktilbud.

Å følge opp familiene er ofte svært tidkrevende virksomhet. Ansvarlig for gratis kjernetid-prosjektet i Drammen kommune beskriver, slik vi har sett i kapittel 4, på levende vis hva dette innebærer i praksis. Det krever at hun ikke bare benytter telefon, men at hun aktivt oppsøker familiene det gjelder, blir kjent med dem, informerer og får til dialog. I tillegg har hun kontakt med helsestasjoner. Stikkord er systematikk og tett individuell oppfølging. På den måten sikres det at kommunen, innenfor et avgrenset område, følger opp 3–5-åringene svært målrettet. Å få til dette krever politisk forankring lokalt og at det er avsatt tilstrekkelig med ressurser til arbeidet.

Kommunene i undersøkelsen jobber på forskjellige måter for å legge til rette for at minoritetsspråklige foreldre skal benytte seg av språktilbud for deres barn. Igjen har de løst oppgaven forskjellig, og det er stor variasjon når det gjelder hvor systematisk de jobber med dette. I noen kommuner/bydeler er det ansatte i administrasjonen som har ansvaret for oppfølgingen av minoritetsspråklige førskolebarn som ikke går i barnehage. I Drammen har vi sett at dette er knyttet til ordningen med gratis kjernetid.

Helsestasjonen spiller i alle tilfeller en viktig rolle, fordi helsestasjonen *i seg selv* er et viktig tilbud til minoritetsspråklige barn og foreldre. Tilbudet er frivillig å benytte, men både i Gamle Oslo, Stavanger, Halden og Drammen rapporterer de om høyt oppmøte blant sine brukere. Samtidig forteller flere at de må jobbe mer systematisk med oppfølging av minoritetsspråklige familier, og at det med noen familier er nødvendig med nokså tilrettelagt oppfølging før de møter opp til avtaler. Alle helsesøstrene vi har intervjuet, sier de prioriterer denne oppfølgingen høyt. De spiller også en viktig rolle i å informere foreldrene om hvordan de skal jobbe med språk og samspill med barna sine. I tillegg ser helsestasjonen ut til å gi klare retningslinjer til foreldrene for bruk av morsmål og hvordan de samtidig kan støtte barna i å lære norsk, for eksempel ved å se på norsk barne-TV.

For hele bredden av kommuner ser helsestasjonen ut til å spille en nøkkelrolle i å formidle barn til aktuelle tilbud. Selv om barnehage er et frivillig tilbud, forteller de fleste kommuner at helsesøster anbefaler eller «framsnakker» barnehage. Dette gjelder ikke minst for barn det registreres at har dårlige norskkferdigheter, og som ikke går i barnehage.

Helsestasjonens mandat varierer imidlertid kommuner imellom. Mens helsesøsters mandat i enkelte kommuner er å oppfordre til å benytte barnehageplass eller alternative tilbud, er helsesøstre i andre kommuner – som Stavanger – gitt en svært aktiv og pågående rolle i å registrere og følge opp barn som ikke bruker barnehageplass. Det varierer også fra en kommune til den neste om helsesøster har alternative språktilbud å anbefale ut over barnehage.

Helsesøstrers tilnærming er, slik vi forstår det, en tydelig avspeiling av kommuners helhetlige strategi. Der de som del av en slik strategi er gitt i mandat å registrere, men også gå langt i å søke å overtale og øve påtrykk på foreldre, følger de opp dette. Der mandatet mer tar form av å anbefale og framsnakke, utgjør dette en hovedtilnærming.

Helsestasjonen er også som tidligere påpekt en viktig arena – om ikke den viktigste – for å formidle informasjon til foreldrene om muligheter for å delta i åpen barnehage eller andre lignende språktilbud. I Gamle Oslo forteller de ansatte i språkgruppen at de også står på stand og reklamerer for tilbudet når bydelen har «bydelsdag», og i Halden og Stavanger arbeider de åpne barnehagene for å markedsføre seg både gjennom brosjyrer på papir og på nettet.

## 6.2 Foreldres vurderinger og valg

Det andre hovedmålet med dette prosjektet har vært å få mer kunnskap om foreldrenes perspektiver. Hva ligger til grunn blant de få som velger å ikke gi sitt førskolebarn en form for pedagogisk tilbud før skolestart, det være seg barnehage eller andre språktilbud?

De intervjuede foreldrene mener alle at språktilbud er viktig å delta på før skolestart. Og de som ikke har sitt barn i barnehage, har ikke valgt dette bort fordi de *ikke vil* ha barna i barnehage.

Ni av ti minoritetsspråklige 3–5-åringer går i barnehage. Og økningen i antall minoritetsspråklige barn som gikk i barnehage, var større fra 2011 til 2012 enn antallet barn som i 2012 fortsatt ikke gikk i barnehage. Dette understreker at det er store endringer på gang i foreldres praksis. Foreldres vurderinger og valg er med andre ord ingen statisk størrelse, de påvirkes av politiske valg som at det de siste ti årene har skjedd en kraftig utbygging av antall nye barnehageplasser, og at det er satt en maksimalpris. Foreldres vurderinger og valg er også et spørsmål om den kunnskap og informasjon som når fram til den enkelte familie, og av familiens praktiske evne til å ta ulike tilbud i bruk.

Vi finner sammensatte årsaker til at en del minoritetsspråklige foreldre ikke benytter barnehage. For det første er det viktig å peke på at selv om det er lovpålagt å tilby barnehageplass, er realiteten at det finnes kommuner som ikke har kommet i mål med å gi slike tilbud til alle barnefamilier i kommunen. Når enkelte 3–5-åringer ikke benytter barnehageplass, er det fordi en barnehageplass ikke er tilgjengelig. Dette kan skyldes forhold som at foreldre enten har bommet på søknadsfristen til hovedopptaket til barnehage, eller at de har flyttet til kommunen etter søknadsfristen. Da kan det ta ett og et halvt år å få plass, for mange kommuner har ikke barnehageplasser nok til å kunne ta inn nye barn fortløpende året igjennom.

For det andre finner vi at lokalisering / geografisk plassering av tilbudet (enten det er barnehage eller alternative språktilbud) nær familiens bosted vektlegges høyt av en del minoritetsspråklige foreldre. I Stavanger, hvor de ikke bare har systematisert informasjon om hvem som ikke går i barnehage, men også om de har søkt, fått plass og ikke benytter plassen, ser vi at flere avslår tilbudet de får om barnehageplass, når det ligger langt fra familiens bosted. Andre kommuner rapporterer også at den geografiske plasseringen av tilbudet vektlegges av minoritetsspråklige familier. Dette forklares med at mange ikke har bil, mange har flere barn, og lengre reisevei oppleves generelt som en barriere.

For det tredje handler bruk av barnehage eller ei om økonomi, om at en barnehageplass koster penger. Selv om barnehageplass i snitt er blitt mye billigere i Norge de siste årene som en følge av vedtak om makspris, kan kostnader for noen familier fortsatt være en barriere. I familier med flere barn under skolealder og der mor «likevel er hjemme», er det slik en helsesøster beskriver det, «mange prioriteringer som skal gjøres». Da er det ikke uten videre sikkert at det er barnehageplass til de eldste førskolebarna som når opp på prioriteringslisten. Flere av de kommunalt ansatte er spent på hvordan den bebudede økningen av kontantstøtten fra høsten 2014 vil slå ut, om dette vil føre til at flere tar barna ut av barnehagen eller unnlater å søke dem inn på et tidspunkt de burde ha begynt av hensyn til norskferdighetene.

For det fjerde kan måten selve søknadsprosessen til barnehage er lagt opp på, fungere som en barriere mot deltakelse i barnehage for barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Vi finner at særlig to forhold kan fungere slik: mangel på norske språkferdigheter hos foreldre som skal søke, og at man må søke plass på nettet og nå også med en personlig digital kode. I prosjektet har vi også fått rapporteringer om at den offentlige kommunikasjonen rundt tildeling av barnehageplass kan være mangelfull. Det nevnes for eksempel at flere minoritetsspråklige foreldre har mottatt barnehageplass, men ikke forstått at de må bekrefte at de ønsker plassen.<sup>72</sup> I en del familier kan det også dreie seg om at de er bortreist og ikke ser tildelingsbrevet. I mange tilfeller gir helsestasjoner og ansatte i språktilbud tett oppfølging til foreldre med barnehagesøknad. Hindringer knyttet til manglende norskferdigheter og digital kompetanse kan med andre ord overkommes gjennom å sikre familier tett praktisk oppfølging og tilrettelegging.

For det femte kan det å velge bort et pedagogisk tilbud være uttrykk for mangel på informasjon og kunnskap. Flere kommunalt ansatte formidler en bekymring over at foreldre ikke søker barna tidlig nok inn i barnehage, og enkelte forklarer dette med at foreldre ikke er klar over hvor lang tid barna trenger for å lære seg norsk. Foreldre vil at barna skal lære seg norsk før skolestart. Men det ser ut til å være en utbredt holdning at «barn lærer språk så lett», og at norsk er noe de kan lære det siste eller de to siste årene

<sup>72</sup> Her vil vi for øvrig påpeke at tungt offentlig språk ikke bare er et problem for deler av innvandrerbefolkningen.

før skolestart. I Stavanger informerer de systematisk og målrettet alle foreldre om at det tar fem til sju år for et barn å lære seg norsk, og på helsestasjonen erfarer de at flere foreldre endrer holdning til når barnet bør starte i barnehage, som følge av dette. Slik informasjon vektlegges også i gratis kjernetid-prosjektet i Drammen. Fagfolks innsikt i at det tar flere år for barn å lære sitt andrespråk så godt at de kan ha fullt utbytte av det som undervisningsspråk gjennom hele skoleløpet, deles med foreldre.

For det sjette kan holdninger til bruk av et pedagogisk tilbud være en faktor. Det oppgis i kommunene at en del foreldre med majoritetsbakgrunn ikke bruker barnehage fordi de heller vil gi barna et tilbud hjemme. I et enkelt tilfelle forteller en helsesøster også at enkelte foreldre med minoritetsbakgrunn ikke vil benytte barnehage, fordi de ikke vil at barnet skal bli for integrert i det norske. Dette er argumenter som også vil kunne gjøres gjeldende overfor alternative språktilbud som langt på vei bygger på de samme pedagogiske opplegg som barnehagene. Slike argumenter og holdninger vet vi også fra andre undersøkelser at finnes, våre empiriske undersøkelser gir imidlertid ikke grunnlag for å si at dette er en hovedårsak til at en del minoritetsspråklige foreldre ikke bruker barnehage for sin 3–5-åring.

Vi har oppsummert seks ulike årsaker til at foreldre ikke benytter et pedagogisk tilbud i førskolealder, og dette er årsaker som kan spille sammen. Foreldres valg om barnehage eller ikke barnehage, språktilbud eller ikke språktilbud, handler oppsummert om hva foreldre vet, hva de ikke vet, og ikke minst hva de evner å få til.

Foreldre fatter sin beslutning om barnehage eller ikke barnehage, språktilbud eller ikke språktilbud, innenfor rammer der både kunnskap om barns språktilegnelse, barnehagens beliggenhet i forhold til hjemmet, hvordan søknadsprosessen er organisert, hvor mye en barnehageplass koster, og holdninger til hvem som bør ha hovedansvaret for barn i førskolealder, har betydning.

Og det er forskjell på familier som skal fatte slike beslutninger. Brukerne har kort og godt ulike forutsetninger når beslutningen fattes (jf. Djuve & Kavli 2007). I enkelte familier er det å velge barnehageplass for en 3–5-åring helt opplagt og i liten grad gjenstand for refleksjon. I andre familier finnes ingen slik fast bestemmelse, og språktilbud eller ikke språktilbud blir i slike tilfeller en avveining av ulike forhold. Kunnskap om hvor mange år det kan ta for et barn å lære seg norsk, kan føre til at barrierer knyttet til barnehagens beliggenhet og pris overkommes. I atter andre familier kan strukturelle barrierer knyttet til forhold ved søkeprosessen, beliggenhet og pris være så avgjørende at det ikke er særlig rom for avveininger og refleksjon, barnehageplass er rett og slett ikke en mulighet. I enkelte familier kan det også være at holdninger til at barnehage ikke er nødvendig fordi «barna er et ansvar for mor», overskygger alt.

Uansett er det slik at familiers vurderinger og valg kan påvirkes gjennom informasjon og tilrettelegging fra kommunale myndigheter og da ikke kun ved at man svarer på spørsmål, sender ut brosjyrer eller har gode nettsider, men også gjennom oppsøkende virksomhet og dialog. Det kan kalles velferdsstatsinnsats på etterforskningsnivå, der

lokale myndigheter ikke venter på at familier skal ta kontakt for å få informasjon, men aktivt oppsøker familier som ikke bruker barnehage for å informere. Men slik systematisk og målrettet innsats krever også tilpassede tilbud, det hjelper lite å drive dialog og informasjon dersom tilbudet det informeres om, ikke er tilpasset familiens samlede livssituasjon.

## 6.3 God praksis

Et spørsmål i prosjektet har vært: Hvilke tilbud utmerker seg som «god praksis», og hva er det ved disse som har overføringsverdi fra kommunen/bydelen hvor de praktiseres, til andre lokalsamfunn? Når vi i denne sammenhengen snakker om «god praksis» eller «vellykkede tilbud», er det ikke basert på evalueringer eller effektstudier, men på at tilbudet synes å møte et behov, og at det når fram til den lille avgrensede, men mangfoldig sammensatte gruppen familier som *ikke* bruker barnehage. I tillegg er det viktig at det er tilbud som arbeider systematisk med norsk språk.

Tilbudene som i kapittel 4 er presentert gjennom våre casestudier av fire kommuner, har ett viktig trekk til felles: De er lavterskeltilbud. Lavterskel er i denne sammenhengen både et spørsmål om tilbudets fysiske beliggenhet og tilgjengelighet, om lite byråkratiske søke- og inntaksprosesser, om pris og om at de kan benyttes når foreldre har behov. Fysisk beliggenhet og tilgjengelighet ivaretas ved at enkelte tilbud er plassert i pekeavstand til helsestasjonen. De ansatte på helsestasjonen kan peke på tilbudet og der og da vise fram hva tilbudet går ut på. I Halden ligger åpen barnehage og helsestasjon vegg i vegg i Familiens hus. I Gamle Oslo er det samme tilfelle med en språkgruppe og helsestasjonen, mens det andre språktilbudet i Gamle Oslo er plassert i en skole: Dette gjør tilbudet tilgjengelig ved å være synlig for foreldre som følger eldre barn til skolen. Denne nærheten mellom åpne barnehager, språkgrupper og andre tilbud til familier ser vi også i andre kommuner. I Stavanger mangler en slik fysisk nærhet, men tilgjengeligheten ivaretas gjennom nært samarbeid og god kontakt mellom helsestasjoner og åpne barnehager.

Dessuten er opptaket, i alle fall til åpen barnehage, svært lite byråkratisk. Det er bare å møte opp! Her er ingen søking på nett mange måneder i forveien, og for den som er kommet ny til kommunen, kan tilbudet oppsøkes dagen etter ankomst. Deretter bestemmer familien selv når det passer at de kommer. De kan bruke tilbudet etter sitt behov. Ansatte i åpen barnehage vil gjerne at de kommer ofte, slik kan de følge opp ikke minst med språktrening. Og de beklager at en del av dem som trenger det, ikke kommer ofte nok. Samtidig er de vi intervjuet både i Stavanger og Halden, opptatt av hvorfor ikke familier som trenger det, kommer jevnlig, og hva de – i barnehagen – kan gjøre for at de skal dukke opp oftere. De plasserer ansvaret for at ulike foreldregrup-

per skal benytte tilbudet, hos seg selv og ser det som sitt ansvar å tilby noe foreldre etterspør og ønsker seg.

Mange kommuner har åpne barnehager, men ikke alle kommuner bruker disse aktivt i språkarbeid i norsk. De alternative tilbudene i Gamle Oslo, i Stavanger og i Halden har alle et gjennomtenkt forhold til hvordan de arbeider med språk, og innenfor de timene de har til rådighet, søker de å følge opp ut fra pedagogiske prinsipper. En viktig forutsetning er derfor, slik de understreker, at de har pedagogisk utdannet personale. De er også opptatt av å ha ansatte med kompetanse som gjør dem velegnet i arbeidet med foreldre. Men de åpne barnehagene har åpningstider som er avgrenset, og kan som regel ikke tilby mange hele stillinger. Det er en utfordring at alternative språktilbud flere steder sliter med å være et stykke unna topp-prioritet når kommunen vurderer sine økonomiske disposisjoner.

Tett individuell oppfølging ser ut til å være et av de viktigste suksesskriteriene for høy deltakelse i barnehager og andre språktilbud. Tilbakemeldingen fra helsestasjonene er at de aller fleste familier møter opp til alle kontroller, men at en del minoritetsspråklige trenger flere purringer. Men helsestasjonen gir seg ikke i første sving, de ringer og informerer og innkaller. De bruker de kanaler de disponerer. Og til slutt møter de aller, aller fleste opp. Tilsvarende opplever den ansvarlige for gratis kjernetid i Drammen at hun etter nitid arbeid har oppnådd at nesten alle familier innenfor gratis-kjernetid-området har eller har søkt sin 3-, 4- eller 5-åring inn i barnehage. Når tilbudet er gratis, tilgjengelig i nærområdet og informasjonen om hva dette går ut på, er god, er det få som har prinsipielle eller verdimeslige innvendinger mot å sende sin 3–5-åring i barnehage. Erfaringen er altså at informasjon, dialog og et overkommelig tilbud kan få de som ikke umiddelbart slutter opp om barnehage, til å benytte den. Men det krever altså systematikk, og det krever også innlevelse, evne til, slik de understreker i en åpen barnehage, å se verden fra den andres, fra foreldrenes, ståsted.

Ansatte i de åpne barnehagene vektlegger hvordan deres opplegg, deres form for barnehage, deres språktrening, er spesiell ved at dette omfatter både barn og foreldre (eller annen voksenperson). Pedagogene i den åpne barnehagen ser foreldre og barn i samspill over tid. De har mulighet til å komme med innspill til foreldres praksis. Og de ser hele familiesituasjonen på en annen måte enn det man gjør i ordinære barnehager. De ansatte i de åpne barnehagene gir minst like tydelig som «vanlige» barnehageansatte uttrykk for hva de ønsker, de ønsker å jobbe med barna fra et pedagogisk utgangspunkt, med språkferdigheter og med sosiale ferdigheter, gjennom lek, sang, drama og høytlesing. Men de ønsker samtidig dialog og oppfølging av foreldrene til barna. Her er norskkurs for foreldre, men kanskje vel så viktig foreldrekurs og informasjonskurs om barnehage, om språkutvikling, om grensesetting, om søvn og om barne-TV, og her er dialog – så langt de ansatte får til innenfor åpningstiden. Undersøkelsen til Djuve og medforfattere fra 2011 viste at barnehageansatte etterlyste fellesarenaer med foreldre, i flere av disse alternative tilbudene finnes slike felles arenaer. Og i flere åpne barnehager ønsker de



å bli tilført mer ressurser slik at de kan jobbe enda mer aktivt med sitt foreldrearbeid. Enkelte åpne barnehager har kompetanse om foreldre og familiesituasjoner som ordinære barnehager kunne hatt stor nytte av at ble delt.

De alternative tilbudene er også en viktig arena for å rekruttere til barnehage. De viser for dem som ikke visste så mye om dette fra før, hvordan en barnehage jobber i praksis.

## 6.4 Å være seg sitt ansvar bevisst

Vi innledet denne rapporten med å påpeke at beslutningen om barnehage og språktilbud tas av foreldre, og at det i den offentlige debatten stadig henvises til at foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn må være seg sitt ansvar bevisst; de må søke sitt barn inn i barnehage. Det legges da gjerne til grunn at foreldre som ikke bruker dette tilbudet, ikke *vil* ha barnet sitt i barnehage. Undersøkelsen vår har imidlertid vist at det ikke er mange foreldre som ikke *vil*, og at å ikke bruke barnehage vel så mye kan handle om foreldre som av ulike og sammensatte årsaker ikke får det til. Vi har vist hvordan beslutninger om å bruke et språktilbud for sitt barn i eller utenfor barnehage fattes av foreldre med ulike forutsetninger, innenfor rammer og med grunnlag i informasjon som myndighetene kan påvirke, hvis *de vil*. Lokale og nasjonale myndigheter kan også, dersom de *vil*, tilby lavterskeltilbud som gjør at de få prosentene som ikke får til å bruke en ordinær barnehageplass, har et alternativ. Slik er kravet om å være seg sitt ansvar bevisst et krav som bør rettes mot myndighetene.

Det er i de siste ti årene prioritert barnehageutbygging og reduksjon i pris på måter som har gitt det enkelte førskolebarn (som har feiret 1-årsdag før utgangen av august) rett til barnehageplass. De aller fleste som kan få innfridd sin rett lokalt (vi har sett at det ikke er tilfelle i alle kommuner), gjør det. De aller fleste 3–5-åringer bruker barnehageplass, uavhengig av hva slags bakgrunn de har. Men så er det altså noen få som ikke gjør det.

Et mål om likeverdige velferdstjenester kan forstås som et spørsmål om like tjenester, like rettigheter for alle, der ingen skal forskjellsbehandles. En tilnærming basert på individuell integrering er fundert på at alle, uavhengig av om de har minoritets- eller majoritetsbakgrunn, gis de samme rettigheter og plikter (se Modood 2011). Den norske velferdsstaten og integreringspolitikken er langt på vei basert på en slik universell tilnærming.

Men så kan et mål om likeverdige velferdstjenester også forstås som at enkelte grupper av individer trenger særlige regler eller særlig oppfølging for at tilbudet i praksis skal oppleves som likeverdig også for dem. Offentlige ansatte i for eksempel NAV knytter begrepet likeverdige tjenester til en slik individuell tilpassing (Djuve et al. 2011). Selv

om den norske velferdsstaten karakteriseres av en rekke universelle rettigheter, har det også vært en dreining i retning av individuell tilpasning og skreddersøm. Dermed åpnes det også for mer bruk av skjønn, for uten skjønn blir individuell tilpasning vanskelig. Likestillings- og diskrimineringsombudet sier at likeverdige tjenester ikke betyr *like* tjenester til alle, men snarere *tilrettelagte* tjenester både for den enkelte og for ulike grupper. De offentlige tjenestene skal i henhold til dette ta hensyn til at folk er ulike, og tilpasse tjenestene etter folks behov.

Djuve og medforfattere (2011) diskuterer hvilke mangfoldsdimensjoner som kan være relevante i et likeverdighetsperspektiv for offentlige tjenester. De foreslår dimensjonene språk, byråkratisk kompetanse, sosioøkonomisk bakgrunn og preferanser. Disse dimensjonene står seg også i møte med denne undersøkelsens konklusjoner; behovet for alternative språktilbud målrettet mot minoritetsspråklige 3–5-åring er knyttet til at disse ikke bruker barnehage, noe som igjen er knyttet til foreldres språkproblemer, manglende byråkratiske kompetanse, dårlige økonomi og i noen grad preferanser om å ikke bruke barnehage eller om å bruke tilbudet først når barnet nærmer seg skolealder.

En lavere andel minoritetsspråklige førskolebarn i barnehage kan da forstås som et resultat av at tilbudet, slik det er i dag, ikke er likeverdig. De alternative språktilbudene kan på sin side forstås som forsøk på å bøte på dette. De er i stor grad utformet slik at de når fram til brukere som scorer lavt på språk, byråkratisk kompetanse og økonomi. De går i tillegg i dialog med dem som har andre preferanser, enten disse er knyttet til pedagogiske tilbud som sådan eller til alder for når barnet bør starte i slike.

Da er det en utfordring at dagens tilbud til førskolebarn hviler på en generell tilnærming gjennom retten til en ordinær barnehageplass for alle. Dersom man ønsker at alle førskolebarn skal gis et tilbud om norsktrening før skolestart, kan dette antakelig ikke nås kun ved å gi alle en rett til barnehageplass. Enkelte foreldre trenger, for å bli i stand til å benytte denne retten for sitt barn, systematisk og målrettet oppfølging og alternative lavterskeltilbud som er tilgjengelige, åpne for utprøving og ikke har kompliserte søknadsprosedyrer. Vi vil beskrive det som en utfordring at dette ikke er allment anerkjent lokalt i bredden av kommuner. Dette er heller ikke noe nasjonale myndigheter snakker mye om. Myndighetene er slik sett ikke sitt ansvar bevisst.

Dersom man virkelig skal lykkes med at barn skal kunne norsk når de starter på skolen, er det antakelig nødvendig å utvide aldersgruppen blant førskolebarn man særlig sikter seg inn på. Da handler det ikke bare om barn i aldersgruppen 3–5, men i realiteten om 0–5 år. Vi ser at minoritetsspråklige barn i snitt starter seinere i barnehage enn andre barn. Dette kan ha sammenheng med de sammensatte årsakene vi har vist fram, og blant disse er det antakelig viktig at mange tror det går raskt å lære barn norsk. At det ikke er gjort i en fei å lære førskolebarn et andrespråk, er noe foreldre må ta inn over seg. Det må også myndighetene.

# Litteratur

- Aukrust, V. G. (2005). *Tidlig språkstimulering og livslang læring – en kunnskapsoversikt*. Rapport utarbeidet for Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Bakken, A. & Elstad, J. I. (2012). *For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer*. Oslo: NOVA-rapport nr. 7/12.
- Bogen, H. & Drange, N. (2012). *Gratis kjernetid. Dokumentasjon av utvalget og tilbudet til barna året før skolestart. Rapport 1 November 2012*. Oslo: Fafo-notat 2012:19.
- Blom, S. (2008). Inntekter og utgifter. I S. Blom & K. Henriksen (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bredal, A. & Orupabo, J. (2014) *Drammen som introduksjonsarena. En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere*. Rapport 2014:004. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Bystyremelding nr. 1/2012. Oslobarnehagen: Økt kvalitet og styrket læringsarena.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. (2007). Integreringspolitikk i endring. I J. E. Dølvik m.fl. (red.), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo. Gyldendal Akademisk.
- Djuve, A. B. & Pettersen, H. C. (1998a). *Nasjonale intensjoner – lokal virkelighet. Etterspørsel etter og bruk av barnehager blant innvandrereforeldre i Bergen, Oslo og Trondheim*. Oslo: Fafo-notat 1998:05.
- Djuve A. B. & Pettersen, H. C. (1998b). *Må de være ute om vinteren? Oppfatninger om barnehager i fem etniske grupper i Oslo*. Oslo: Fafo-rapport 262.
- Djuve, A. B., Sandbæk, M. L. & Lunde, H. (2011). *Likeverdige tjenester? Storbyenes tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*. Oslo: Fafo-rapport 2011:35.
- Drange, N. (2013). *Evaluering av forsøk med gratis kjernetid i barnehage. Delrapport 2: Foreløpige analyser av sammenhengen mellom gratis kjernetid og skolerultatene på 1. trinn*. Rapporter 56/2013. Statistisk sentralbyrå.
- Ellingsæter, A. L. (2012). Familiepolitikk i klassesamfunnet. I A. L. Ellingsæter & K. Widerberg (red.), *Velferdstatens familier. Nye sosiologiske perspektiver*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Epland, J. & Kirkeberg, M. I. (2014). *Flere innvandrersfamilier med lavinntekt*. Statistisk sentralbyrå. Publisert 18.mars 2014
- Fløtten, T. m.fl. (2011). *Kunnskap om fattigdom i Norge*. Oslo: Fafo-rapport 2011:21.
- Gamst, M. & Martinussen, M. (2012). *Familiens hus/familiesenter – en nasjonal kartleggingsundersøkelse av norske kommuner*. RKBURapport 3 – 2012. Tromsø.
- Gautun, H. (2007). *Hjemmebarna. En evaluering av språkstimulerende tiltak til 4-5-åringer som ikke går i barnehage*. Oslo: Fafo-notat 2007:17.
- Grønmo, S. ([2004] 2011). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Helgeland, K. (2009). Innvandrerbakgrunn og frafall fra høgskestudier. I G. E. Birkelund & A. Mastekaasa (red.), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*. Oslo: Abstrakt Forlag AS.
- Kavli, H. (2012). Verdier på vandring. Arbeidsdeling i innvandrede familier. I A. L. Ellingsæter & K. Widerberg (red.), *Velferdstatens familier. Nye sosiologiske perspektiver*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kitterød, R. H. & Bringedal, K. H. (2012). De fleste små barn går i barnehage. I *Samfunnsspeilet* 1/2012. Statistisk sentralbyrå.
- Kolby, H. E. & Østhus, S. (2009) Karakterprestasjoner i høyere utdanning blant etterkommere av innvandrere. I G. E. Birkelund & A. Mastekaasa (red.), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Liden H. m.fl. (2014). *Transnasjonal oppvekst. Om lengre utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerbakgrunn*. Rapport 2014:05. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Moafi, H. & Bjørkli, E. S. (2011). *Barnefamiliers tilsynsordninger, høsten 2010*. Rapporter 34/2011. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2010:7. *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. Kunnskapsdepartementet.
- Rambøll (2008). *Kartlegging av språkstimulering og språkkartlegging i kommunene*.
- Rambøll (2009). *Evaluering av språkløftet og utviklingsprosjekt i skoler med mer enn 25 % minoritetsspråklige elever*.
- Rambøll (2014). *Evaluering av tilskuddsordningen «Tilskudd til tiltak for å bedre språkførståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder»*.

- Seeberg, M. L. (2010). *Siste skanse: En undersøkelse om 3-5 åringer som ikke går i barnehage*. Rapport nr. 7/10. NOVA.
- Sosial- og helsedirektoratet (2006). *Retningslinjer for undersøkelse av syn, hørsel og språk hos barn*. Nasjonale faglige retningslinjer. 15-1235.
- St.meld. nr. 6 (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- St.meld. nr. 24 (2012-2013). *Framtidens barnehage*. Kunnskapsdepartementet.
- Støren, L. A. (2010). *Unge innvandrere i utdanning og overgang til arbeid*. Rapport 45/2010. Oslo: NIFU.
- Aarset, M. & Sandbæk, M. L. (2009). *Foreldreskap og ungdoms livsvalg i en migrasjonskontekst*. Rapport 2009:7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Aarset, M. m.fl. (2008). *Ungdom med innvandrerbakgrunn. Verdier, normdannelse og livsvalg – en kunnskapsstatus*. IMDi-rapport 10-2008.

# Å være seg sitt ansvar bevisst

«Alle» er enige om at norske barn bør beherske norsk før skolestart. Spørsmålet er hvordan man skal få det til, og svaret er gjerne barnehage. De aller fleste 3–5-åringer bruker da også barnehage, det gjelder 96,5 prosent totalt og 91,5 prosent av de minoritetsspråklige. Denne rapporten handler om de få prosentene minoritetsspråklige 3-5-åringer som ikke går i barnehage. I 2013 gjaldt dette om lag 2450 barn. Hva slags tilbud har disse barna i kommunene hvor de bor? Hvordan satses det på at de skal lære seg norsk, hvis det satses? Og hva sier foreldrene, hva skal til for at de skal benytte et pedagogisk tilbud til sitt førskolebarn? Rapporten problematiserer om det er mulig å nå alle 3-5-åringer med et generelt tilbud om ordinær barnehage, og den viser fram noen alternativer.



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2014:23  
ISBN 9978-82-324-0117-8  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20370