

Beret Bråten og Hanne Bogen

Målretting av gratis kjernetid

Erfaringer fra bydel Gamle Oslo,
Drammen og Bergen



Beret Bråten og Hanne Bogen

Målretting av gratis kjernetid

Erfaringer fra bydel Gamle Oslo,
Drammen og Bergen

© Fafo 2015

ISBN 978-82-324-0235-9 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0236-6 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Foto side 84: Anna Szeja

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Summary	9
1 Innledning	13
1.1 Gratis kjernetid – et kort tilbakeblikk	15
1.2 Metodisk design for erfaringsoppsummeringen	22
2 Drammen.....	25
2.1 Rekruttering og barnehagetilbud.....	26
2.2 Aktivitet	30
2.3 Tallenes tale.....	32
2.4 Ønsker for framtiden	34
2.5 Drammen oppsummert.....	34
3 Oslo – bydel Gamle Oslo.....	37
3.1 Rekruttering og barnehagetilbud	38
3.2 Aktivitet.....	42
3.3 Tallenes tale.....	46
3.4 Ønsker for framtiden	48
3.5 Gamle Oslo oppsummert.....	48
4 Bergen	51
4.1 Rekruttering og barnehagetilbud.....	52
4.2 Aktivitet	55
4.3 Tallenes tale.....	56
4.4 Ønsker for framtiden	57
4.5 Bergen oppsummert	58
5 Foreldre i aktivitet.....	59
5.1 Gratis er bra når man ikke har penger	60
5.2 En <i>stor</i> sjanse.....	62
5.3 Mulighet.....	67

6 Erfaringer med målretting av gratis kjernetid	69
6.1 Tre ulike utgangspunkt.....	69
6.2 Tre ulike forsøk.....	70
6.3 Tre erfaringer	74
Referanser	79
Vedlegg 1 Kartleggingskjema ved hjemmebesøk	82
Vedlegg 2 «Kommunikasjon»	84

Forord

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ga Fafo oppdraget med å oppsummere erfaringer fra forsøk med målretting av gratis kjernetid. Slike forsøk har det siste året pågått i tre lokale kontekster: i Drammen, i bydel Gamle Oslo i Oslo og i Bergen. Det har vært drevet forsøk med gratis kjernetid i barnehage siden 1998. Det særskilte med forsøk som er gjort i de nevnte lokalområdene fra høsten 2014, er at gratis kjernetid her er forbeholdt familier som tjener under en viss inntektsgrense og at det er aktivitetsplikt for foreldre. Spørsmålet vi har søkt å besvare er hva erfaringene er med denne innretningen av gratis kjernetid – gitt formålene med tiltaket. Gratis kjernetid skal bidra til å øke andelen barn med minoritetsspråklig bakgrunn som går i barnehage, slik at de skal stå godt rustet til skolestart – både språklig og sosialt. Men gratis kjernetid skal også bidra til bedre integrering av foreldre og til at kunnskapen om språk og flerkulturell pedagogikk øker i barnehagene. I denne rapporten finnes noen svar på hvordan det vi kaller målrettet gratis kjernetid har fungert. Disse forsøkene har knapt rukket å starte – de ble som nevnt igangsatt høsten 2014. Det er mindre enn ett år siden. Derfor har vi laget en erfaringsoppsummering, ikke en evaluering. Det skal bli spennende å følge hvordan forsøkene utvikler seg og hva som blir resultatene på lengre sikt.

Erfaringsoppsummeringen er laget på basis av intervjuer med aktører i eller tilknyttet de aktuelle kommune- og bydelsadministrasjonene, samt intervjuer med foreldre som har deltatt i aktivitetstilbud igangsatt som del av gratis kjernetidforsøkene. Vi vil takke alle dem vi har intervjuet for at de har tatt seg tid og stilt opp. En særlig takk går til foreldre som har latt seg intervjuet på norsk etter å ha deltatt på norskkurs i bare noen få måneder. Det er både imponerende og kjempesporty gjort!

Takk til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ved våre kontaktpersoner Pia Buhl Girolami og Marie Seland for et spennende prosjekt!

Arbeidet med prosjektet på Fafo er ledet av Jon Rogstad. Datainnsamling og rapportskrivning er ivaretatt av Beret Bråten og Hanne Bogen, mens Arne Backer Grønningsæter har vært kvalitetssikrer.

Oslo, 3. august 2015

Beret Bråten og Hanne Bogen

Sammendrag

Helt siden 1998 er det i bydeler og kommuner gjennomført forsøk med gratis kjerne- tid i barnehage. Dette innebærer at familier får tilbud om 20 timer gratis barnehage i uka – det vil si en subsidiert barnehageplass. Men det innebærer også at kommuner og bydeler som omfattes av forsøkene gis statlige tilskudd til å drive rekruttering til barnehage, aktiviteter for foreldre og til å styrke kompetansen i barnehagene. Formålet med gratis kjernetid er å øke barnehagedeltakelsen blant barn med minoritetsspråklig bakgrunn, slik at de er godt forberedt for skolestart både hva gjelder norsk språk og sosial kompetanse. I tillegg har det helt fra starten av vært et mål å styrke kontakt med og oppfølging av foreldre til barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Gratis kjernetid er dermed et integreringstiltak rettet mot førskolebarn med minoritetsspråklig bakgrunn og mot deres foreldre. Samtidig har gratis kjernetid vært et universelt tiltak, ved at det har omfattet alle familier i aldersgrupper og geografiske områder som har vært omfattet av forsøkene.

Fra høsten 2014 fikk forsøkene i enkelte lokalmiljøer en ny innretning. I bydel Gamle Oslo, Drammen og Bergen ble gratis kjernetid forbeholdt familier med lav inntekt. Samtidig ble det stilt krav om aktivitet for foreldre. Vi har kalt det forsøk med målretting av gratis kjernetid. I denne rapporten oppsummeres erfaringene fra ett års forsøk med målretting av gratis kjernetid.

Et hovedspørsmål har vært om man ved å innrette gratis kjernetid på denne måten, når fram til flere familier som ellers ikke ville valgt å la sine barn gå i barnehage. Et annet hovedspørsmål er hvordan kommunene har innrettet arbeidet med rekruttering og aktivitetsplikt. Og et tredje hovedspørsmål er hvordan foreldre som er stilt overfor krav om aktivitet, erfarer tiltaket. Disse spørsmålene er søkt besvart ved et todelt metodisk design. Vi har gjennomført en kartlegging av kommuner/bydels arbeid med rekruttering og aktivitetstilbud, basert på intervjuer med nøkkelpersoner i og tilknyttet de lokale barnehageadministrasjonene. Og vi har gjennomført en begrenset brukerstudie ved å intervju ti foreldre som har vært i aktivitetstilbud tilknyttet gratis kjernetid-forsøkene.

Drammen, Bergen og Gamle Oslo startet alle fra høsten 2014 forsøk med en ny innretning av gratis kjernetid, men forsøkene var basert på ulike lokale utgangspunkt og erfaringer. Forsøkene har også vært innrettet ulikt og det er arbeidet med rekruttering og aktivitetsplikt på ulike måter. Likevel kan vi oppsummere tre erfaringer som er gjort på tvers av de lokale kontekstene og forsøkene.

La oss først fastslå: Målretting av gratis kjernetid har gjort at man, sammenlignet med tidligere forsøk i de samme lokale kontekstene, har nådd fram til flere familier som ikke benytter barnehage. Dette skyldes at tiltaket er utvidet til å omfatte flere aldersgrupper og større geografiske områder, noe som var mulig innenfor om lag de samme økonomiske rammene når barnehagesubsidien ble forbeholdt familier som tjener under en fastsatt inntekt. I Drammen gikk forsøket fra å omfatte 3–5-åringer i en og deler av en annen bydel som fikk tilbud om 20 timer gratis barnehage i uka – til helt gratis barnehage for alle førskolebarn bosatt i byen, forutsatt at familien har inntekt under en fastsatt sum. I Gamle Oslo gikk forsøket fra at 5-åringer fikk 20 timer gratis barnehage i uka, til at tilbudet omfatter 3-, 4- og 5-åringer i familier med inntekt under en fastsatt sum. I Bergen gikk forsøket fra at 4–5-åringer i deler av en bydel fikk tilbud om 20 timer gratis barnehage i uka, til at 1–6-åringer bosatt i hele denne bydelen fikk tilbudet. Selv om gratis barnehagetimer er forbeholdt familier med lav inntekt, drives rekrutteringsarbeidet overfor alle familier med barn i de definerte aldersgruppene og geografiske områdene. Og når man har nådd flere, skyldes det først og fremst systematisk rekrutteringsarbeid som er drevet knyttet til forsøkene, særlig i Gamle Oslo og Drammen. Norske kommuner har i utgangspunktet ikke oversikt over hvilke barn som ikke går i barnehage. En slik oversikt må lages manuelt ved å sammenligne Folkeregisterets lister over bosatte, med lister over barn i barnehage. Slik genereres en tredje liste: Over de som ikke går i barnehage. I Gamle Oslo og Drammen er disse listene utarbeidet. Deretter er det drevet et systematisk arbeid med å oppsøke familier som ikke bruker barnehage gjennom hjemmebesøk. *Alle* familier i de aktuelle aldersgruppene som ikke bruker barnehage, er forsøkt besøkt, ikke bare de med lave inntekter. *Alle* disse har fått informasjon om barnehagetilbudet, hvordan man søker plass og om nødvendig: hjelp til å søke. *Alle* har også fått informasjon om hva som skal til for å kunne nyte godt av redusert oppholdsbetaling. Mange har søkt barnehageplass etter besøkene, mange har fått barnehageplass, og mange har også fått gratis eller subsidiert barnehagetilbud. Hvorvidt disse familiene hadde søkt barnehageplass også uten det aktive rekrutteringsarbeidet, vet vi ikke. Men vi må anta at dette systematiske arbeidet har gjort en forskjell og at forsøkene slik sett har bidratt til rekruttering. Den første erfaringen som går på tvers av de tre forsøkene, er altså gevinstene som er å hente ved å drive et systematisk og målrettet rekrutteringsarbeid.

Den andre erfaringen som går på tvers av forsøkene, er at tilbud om nok barnehageplasser er viktig for å kunne rekruttere til barnehage fortløpende. Dersom en familie ikke søker til hovedopptaket, kan de måtte vente ett helt år før barnehageplass kan bli aktuelt. I Drammen, Gamle Oslo og Bergen har de løst dette dels gjennom løpende opptak (Drammen), dels ved å sette barn på venteliste og ta dem inn så fort det blir plasser ledig (Gamle Oslo og Bergen). Samtidig er erfaringen at lavterskeltilbud slik det er etablert i Gamle Oslo og i Bergen i form av Språkgrupper og Språkstien, er gode alternativer til et ordinært barnehagetilbud. Til disse tilbudene kreves ingen

søknad og ingen foreldrebetaling, det er bare å komme. I Språkstien-tilbudene i Bergen må foreldre være med. Det gir mulighet til å jobbe med foreldre og barn sammen. I Språkgruppene i Gamle Oslo kommer 4- og 5-åringene alene, men også her vektlegges foreldresamarbeidet. Erfaringen er at disse lavterskeltilbudene er gode tilbud i seg selv, de gir mulighet til å arbeide med språk og med sosiale ferdigheter før skolestart. Samtidig er erfaringen, særlig fra Bergen, at foreldre søker ordinær barnehageplass etter hvert. Altså virker slike lavterskeltilbud også rekrutterende.

Den tredje tverrgående erfaringen er at aktivitetsplikten gjennomgående er forstått som en mulighet og en sjanse av foreldre som omfattes av plikten. Begrepet plikt nevnes knapt. Tendensen i foreldreintervjuene er at aktivitetsplikten og tilbudene som har fulgt den, beskrives som en gyllen sjanse. Når det er slik, skyldes det at de lokalt har tatt alvorlig at aktivitetsplikt ikke bare er et krav til foreldre om deltakelse. Det er også et krav til kommuner og bydeler om å opprette aktivitetstilbud og å drive aktiv dialog med foreldre. Lokalt er foreldre behandlet individuelt ut fra deres livssituasjon, både når det gjelder aktivitetskrav og aktivitetstilbud. Det er gjennom dialog funnet fram til tilbud foreldre selv ønsker og verdsetter. Dette har, for en forholdsvis stor gruppe foreldre på tvers av byer, vært norskkurs. Et behov som skyldes at foreldrene enten har en innvanderstatus som ikke gir rett og plikt til kurs i norsk- og samfunnskunnskap gjennom den nasjonale introduksjonsordningen, eller at de har trengt mer trening og oppfriskning etter introduksjonskurset. Kursene har gitt foreldre mulighet til å bli introdusert for og starte arbeidet med å lære norsk, noe som er nødvendig i jobbsøking og annen opplæring, men som også er helt nødvendig for at foreldre skal kunne kommunisere med barnehage og skole slik de gjerne vil. Kursene har gitt foreldre nye muligheter til å være foreldre slik de ønsker det for sine barn i Norge. Intervjuene vi har gjort med foreldre gir et lite innblikk i hvordan det å integrere minoritetsspråklige barn bedre i det norske samfunnet, ikke bare er et spørsmål om å gi barn et tilbud, det er et spørsmål om å integrere hele familier.

Summary

Since the late 1990s, Norway has conducted several experiments with subsidized kindergartens (both in municipalities and urban districts). The subsidy comprises 20 hours of free kindergarten per week. The experiments, all funded by central government, also include recruiting more children to kindergarten, offering activities for parents and enhancing the competence of kindergarten staff. The purpose of the subsidy is to make it more economically feasible for children to attend kindergarten and thereby make them better prepared for school in terms of Norwegian language and Norwegian social skills. It is also the purpose of these experiments to strengthen the contact between local (kindergarten) authorities and parents of children from ethnic minorities and to follow up with parents as needed. Subsidized kindergarten is intended as a way to improve the integration of children from ethnic minorities *as well as* their parents. The experiments have been organized as a universal measure from the outset, in such a way as to allow a subsidy to all families with children attending kindergarten, including those with a Norwegian ethnic background, while also targeting children within specific age groups living in certain local areas.

Since autumn 2014, these experiments in three local districts have undergone a new design: the subsidized kindergartens were restricted to low-income families with an obligation for parents to be in some kind of activity. In this report we refer to these new experiments as *targeted subsidized kindergarten* – in contrast to the universal design mentioned above. A key question investigated in this report is whether the new design has made it easier to recruit families that would not otherwise choose kindergarten for their children. The second question is whether the three local authorities differ in the way they recruit parents and children and ensure that the parents are engaged in some kind of activity. A third question we address is how the parents felt about this obligation and the activities offered. We attempt to answer these questions using a two-tier methodological design. First, we mapped out the way the local authorities recruit families and how they ensure that the parents are engaged in some type of activity by interviewing the local kindergarten authorities. Next, we interviewed a small number of parents with children in kindergarten, who also engaged in some kind of activity.

The new design introduced in autumn 2014 by the municipalities of Drammen and Bergen and the district of Gamle Oslo was based on earlier approaches and experiences with subsidized kindergartens, but now also in line with the new, more targeted approach. The new design varies somewhat between the three local districts with regard

to how they recruit parents and children and how they deal with the obligation for the parents to be in some kind of activity. The local designs are nevertheless sufficiently similar to enable a summarization of three general experiences.

The first conclusion is that the new, more targeted design has resulted in more families being recruited to kindergarten - families that would probably not otherwise use kindergartens. This can be explained by the fact that the experiments were broadened to include younger age groups and wider geographical areas. This was possible within the same budgets, since now only low-income families were allowed to send children to the subsidized kindergarten. In Drammen they rearranged the design which included 20 hours of free kindergarten per week from encompassing all 3-5-year-olds in some parts of the city to including all preschool children from low income families throughout the city. These families were also offered free rather than subsidized kindergarten. In Gamle Oslo the new design went from giving 5-year-olds subsidized kindergarten (20 hours) to including 3-4-year-olds, targeting low-income families. In Bergen the experiment was changed from including 4-5-year-olds in part of one city district to including 1-6-year-olds throughout that city district, also targeting low income families.

Although the subsidized or free kindergarten places are reserved for low-income families, the local kindergarten authorities try to recruit all families and children in the target age groups and areas, not only low-income families. Norwegian municipalities will normally have no overview as to which children are attending kindergarten and which are not. Such an overview may be obtained by manually comparing the National Population Register's lists of inhabitants with lists of children attending kindergarten. This type of comparison will result in a third list showing those who are not attending kindergarten. In Gamle Oslo and Drammen such a list has been compiled and using these, an effort has been made to systematically contact in person every family, irrespective of income, with children not attending kindergarten. These families have been informed about kindergartens and how to apply, and if necessary they receive help with the application process. They have also been informed about the possibility of a subsidized or free kindergarten place if they are in the target group. This systematic approach has led to an increase in the number of families applying for kindergarten places and also an increase in the number of families assigned a place, many of which are on a low income. We do not know for certain whether these families would have applied for kindergarten places even without this more systematic recruitment process, but we may assume that it has made a difference and that the new design of the experiment has contributed to the increased number of families applying. To summarize, the first lesson to be learned from the three experiments is that a systematic and targeted recruitment process yields positive results.

The second lesson to be learned is that it is important to offer a sufficient number of kindergarten places and to be able to recruit children throughout the year, not just on fixed dates. If the families for some reason are unable to apply on a fixed date, they have

to wait a whole year for the next opportunity. In Drammen, Gamle Oslo and Bergen they have solved this problem through ongoing recruitment of children throughout the year (Drammen) or by putting children on a waiting list and offering them places as soon as these become available (Gamle Oslo and Bergen).

Two of the municipalities (Gamle Oslo and Bergen) offer low-threshold activities (so-called Språkgrupper and Språkstien) for parents and children in the form of socialization and language training. These activities are seen as good alternatives to regular kindergarten for those families and children who for some reason do not attend kindergarten. They are open to everybody and free of charge. Parents do not need to apply, and just show up with their children. In Språkstien in Bergen the parents have to join their children as in the so-called open kindergartens. This makes it possible to offer both parents and children training in the Norwegian language and social skills. In Språkgruppene in Oslo the 4- and 5-year-olds attend without their parents, and the groups are devoted to Norwegian language-learning. Although the children attend alone, it is also established contact with the parents. The two activities are seen as good ways to introduce children - and parents - to the Norwegian language and social skills, and hence prepare them better for school. It is found that parents often apply for regular kindergarten after being introduced to these low-threshold activities.

The third general lesson is that the obligation for parents to be in some kind of activity to be entitled to subsidized or free kindergarten is seen by the parents we interviewed more as an opportunity than a duty. They hardly use the term duty. In the interviews, this obligation and the associated activities were viewed as a “golden chance”. The reason for this may be the fact that the local kindergarten administration presents this obligation not only as a duty for the parents; it is also seen as a duty for the municipality and local administration to provide meaningful activities and be in dialogue with the parents. The parents’ particular situations are taken into account, both with regard to fulfillment of the obligation and the activities they introduce. Through dialogue with the parents, activities are introduced that meet the wishes and needs of the parents. Learning the Norwegian language is one of these wishes, so this is an activity which many of the parents engage in. Some of them may be labour migrants, or spouses of labour migrants. Work immigrants are not entitled to the now obligatory national introduction scheme for immigrants in which the Norwegian language constitutes a major part of the curriculum. Moreover, if they are refugees and hence entitled to the national introduction scheme, they may need more language training at a later stage. The low-threshold language courses have made it possible for parents to learn Norwegian, a skill that is necessary for job seeking and other types of training. It is also essential if parents want to communicate with the kindergarten and later on with the school. The language courses appear to have given the parents new possibilities to fulfil their role as parents in the way that they wish to do as residents in Norway. The interviews with the parents give a small insight into how the integration

of children from ethnic minorities is not just a question of introducing them to relevant activities such as kindergartens, but is also a question of integration of the entire family.

1 Innledning

Forsøk med gratis kjernetid – 20 timers gratis barnehage i uka – har pågått i snart to tiår. De første forsøkene ble gjennomført i Oslo kommune, bydel Gamle Oslo fra 1998 (Bråten mfl. 2014). I 2015 pågår det forsøk som omfatter flere bydeler i Oslo: Gamle Oslo, Søndre Nordstrand og bydelene i Groruddalen, i tillegg Drammen og en bydel i Bergen. Forsøkene innebærer at familier får subsidiert sin oppholdsbetaling i barnehage, men i tillegg blir de aktuelle kommunene tilført statlige midler til arbeid med rekruttering til barnehage, foreldreaktiviteter, til systematisk språkstimulering i barnehagene og til å heve barnehageansattes kompetanse.¹ Formålet med gratis kjernetid er å øke barnehagedeltakelsen blant barn med minoritetsspråklig bakgrunn, slik at de er godt forberedt for skolestart både hva gjelder norsk språk og sosial kompetanse. I tillegg har det helt fra starten av vært et mål å styrke kontakt med og oppfølging av foreldre til barn med minoritetsspråklig bakgrunn.² Gratis kjernetid er dermed et integreringstiltak rettet *både* mot førskolebarn med minoritetsspråklig bakgrunn *og* mot deres foreldre.

Høsten 2014 endret forsøkene med gratis kjernetid karakter i tre lokale kontekster: bydel Gamle Oslo i Oslo, Drammen og bydel Årstad i Bergen. Fram til da hadde tilbudet om gratis kjernetid omfattet alle familier bosatt i områdene hvor tiltaket ble prøvd ut. Nå ble det i disse tre lokale kontekstene forbeholdt familier som tjener under en nærmere fastsatt inntektsgrense. I tillegg ble det disse tre stedene innført aktivitetsplikt for foreldre. Mødre og fedre som ikke var aktive gjennom jobb, utdanning eller annet og som ønsket gratis kjernetid, *måtte* delta i en form for aktivitet. Dette var et krav.

Initiativet til å endre innretningen av forsøk med gratis kjernetid kom i den politiske plattformen til Regjeringen Solberg (høsten 2013). Her heter det at tilbud om gratis kjernetid i barnehage skal kobles til «krav om deltakelse i aktivitet eller norskopplæring».³ I revidert nasjonalbudsjett våren 2014 ble det i forlengelsen av dette åpnet for at kommuner som var omfattet av forsøk med gratis kjernetid, kunne søke om å endre innretningen av sine forsøk gjennom inntektsgradering og aktivitetsplikt. Etter dialog med departementet søkte Drammen, Bergen og Oslo – for bydel Gamle Oslo.

¹ Se tilsagnsbrev fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) til Drammen, Oslo og Bergen om «Gratis kjernetid i barnehage» høsten 2014 og våren 2015.

² Se Prop. 1 S (2014-2015) Kunnskapsdepartementet, s. 99.

³ Politisk plattform for en regjering utgått fra Høyre og Fremskrittspartiet, s. 14. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>

Og i disse tre lokale områdene har det altså fra høsten 2014 vært gjennomført forsøk med gratis kjernetid målrettet mot familier med lave inntekter og med aktivitetsplikt for foreldre. I denne rapporten oppsummerer vi erfaringene med disse forsøkene, som vi beskriver som forsøk med *målretting av gratis kjernetid*.

Problemstillingene som søkes besvart er:

- Er innføringen av inntektsgrense og aktivitetskrav for foreldre i gratis kjernetid-ordningen hensiktsmessig gitt forsøkets formål a) om at flest mulig barn skal benytte barnehage tilbud før skolestart og b) om å nå fram til de barna som ellers ikke ville benyttet barnehage?
- Hvordan arbeides det lokalt med å a) rekruttere barn til barnehage og b) lage aktivitetstilbud for foreldre/foresatte?
- Hva har endret seg i de to kommunene og den ene Oslo-bydelen når det gjelder arbeidet med gratis kjernetid i og med den nye innretningen – når det gjelder a) rekrutteringsarbeid, b) aktivitetstilbud til foreldre, c) administrasjon og ressursbruk og d) barnehage tilbud?
- Hva defineres som et aktivitetstilbud for foreldre og hvordan blir dette tilpasset foreldres behov?
- Hvilke rutiner er etablert for å følge opp krav om aktivitet og hva gir foreldre fritak fra kravet?
- Hvilke aktører samarbeider lokale barnehagemyndigheter med i arbeidet med aktivitetstilbud?
- Hvordan oppleves inntektskravet og aktivitetsplikten av foreldre som har barn som omfattes av tilbudet om gratis kjernetid?

Erfaringsoppsummeringen er basert på kvalitative intervjuer med aktører som har jobbet med forsøkene i og tilknyttet de lokale kommuneadministrasjonene i Drammen og Bergen, samt i bydelsadministrasjonen i Gamle Oslo. I tillegg har vi intervjuet foreldre som har deltatt i aktivitetstilbud opprettet som del av gratis kjernetid-forsøkene. Vi har også gjennomgått aktuelle dokumenter, som tilsagnsbrev fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) om «Gratis kjernetid» til de tre aktuelle kommunene høsten 2014, vinteren 2015 og sommeren 2015.⁴

Det er gjennom perioden med gratis kjernetid-forsøk gjennomført en rekke forskningsbaserte evalueringer av tiltakene. Dette har vært *kartleggingsstudier* – som har undersøkt hvordan tiltakene er innrettet og om det har gitt økt antall og andel barn i barnehage. Det har vært brukerstudier blant foreldre – der man har undersøkt hvilke

⁴ Disse tilsagnsbrevene er listet bakerst i referanselisten.

erfaringer og synspunkter foreldre har. Og det har vært *effektstudier* – der man har undersøkt om barn som har vært omfattet av tiltaket, oppnår bedre resultater i skolen enn barn som ikke har vært omfattet av tiltaket. Vi har i det foreliggende prosjektet gjennomført en kartleggingsstudie kombinert med en mindre brukerstudie.

I dette innledende kapitlet setter vi først forsøkene inn i en sammenheng ved kort å redegjøre for hvordan gratis kjernetid er begrunnet og hvordan forsøkene har utviklet seg gjennom snart to tiår. Vi drøfter i denne sammenhengen også hvordan innretningen av tiltaket er debattert og endret. Og vi presenterer metodene som er brukt for å kartlegge og undersøke erfaringer blant dem som har arbeidet med forsøkene tilknyttet kommune- og bydelsadministrasjoner og blant foreldre.

Kapittel 2, 3 og 4 beskriver hvordan forsøkene i henholdsvis Drammen, Gamle Oslo og Bergen er gjennomført, før vi i kapittel 5 konsentrerer oppmerksomheten om hvordan foreldre har erfart tiltakene. I det avsluttende kapittel 6 oppsummerer og sammenstiller vi de tre lokale forsøkene og drøfter hvordan de har virket sett opp mot formålet med gratis kjernetid, og vi oppsummerer erfaringer som kan tas med i det videre arbeidet med tilbud til førskolebarn i Norge. Vi benytter i rapporten begrepene *innvandrerbakgrunn* og *minoritetsspråklige bakgrunn*. Å ha innvandrerbakgrunn innebærer at man enten selv har innvandret til Norge, eller at man har to foreldre som har innvandret. Å være minoritetsspråklig innebærer å ha et annet morsmål enn norsk, med unntak av samisk, svensk, dansk og engelsk.

1.1 Gratis kjernetid – et kort tilbakeblikk

Første forsøk med gratis kjernetid – den gang kalt «gratis pedagogisk korttidstilbud i barnehage» – går helt tilbake til 1998. Tiltaket ble lansert våren 1997 i Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Her beskrives det hvordan deltakelse i barnehage antas å ha særlig betydning for barn med innvandrerbakgrunn og for deres familier. Dette fordi barnehagedeltakelse kan bidra til norskopplæring for barna og fordi det kan gi foreldre med innvandrerbakgrunn og foreldre med majoritetsbakgrunn bedre kontakt med hverandre. Altså var det viktig at en størst mulig andel av barna med innvandrerbakgrunn gikk i barnehage. For å få til dette, ble det pekt på at barnehagetilbudet måtte være tilgjengelig – også hva angikk pris, og at barnehagene måtte heve sin kompetanse. Gratis korttidstilbud i barnehage, tilsvarende 20 timer per uke, ble lansert som et virkemiddel som skulle øke tilgjengeligheten. I tillegg ble det satt av økonomiske ressurser til arbeid med rekruttering og tilpassede barnehagetilbud. Bydel Gamle Oslo ble, som del av en områdesatsing for Oslo indre øst, utpekt til et treårig forsøk med gratis korttidstilbud i barnehage. Forsøket omfattet alle femåringer i bydelen – og det hadde dermed en universell innretning (Bråten mfl.

2014, s. 22–23). Gamle Oslo var samtidig valgt fordi bydelen både hadde levekårsproblemer, høyest andel med innvandrerbakgrunn i befolkningen (nær 40 prosent) og liten deltakelse i barnehage. Kun halvparten av barna i bydelen var innom barnehage før skolestart (Nergård 2002, 2006). Tiltaket var altså universelt ved at det omfattet alle barn i den gjeldende bydelen, samtidig var det målrettet ved at bydelen som ble valgt ut, utpreget seg med levekårsproblemer, liten barnehagedeltakelse og høy andel med innvandrerbakgrunn i befolkningen. Gratis kjernetid skulle virke utjevne på bydelsnivå.

Forsøk i Gamle Oslo fra 1998

Det ble i bydel Gamle Oslo etablert særskilte korttidsbarnehager som tilbød fire timer gratis barnehage per dag for 5-åringer. Samtidig fikk familier som hadde 5-åringer i et ordinært barnehage tilbud, redusert sin oppholdsbetaling tilsvarende 20 timer i uka. Man baserte seg ikke på at gratistilbudet i seg selv skulle bidra til å øke deltakelsen i barnehage. Det ble derfor igangsatt et omfattende rekrutteringsarbeid. Forsøket ble innledet høsten 1998 ved at det gikk ut et informasjonsbrev til alle familier bosatt i bydelen som ifølge Folkeregisterets oversikter hadde en 5-åring. I tillegg ble Folkeregisterets oversikt over 5-åringer i bydelen sammenholdt med registre som viste hvilke barn som allerede gikk i barnehage. Slik ble det etablert en oversikt over hvor mange og hvilke 5-åringer som ikke gikk i barnehage. Antall plasser i de særskilt opprettede korttidsbarnehagene ble dimensjonert ut fra dette antallet. Barn ble søkt rekruttert gjennom kontakt med familiene gjennom brev, telefon og hjemmebesøk (Nergård 2002). Man lyktes ikke med å komme i kontakt med samtlige aktuelle familier. Men forsøkene viste at man lyktes med å gi et tilbud til de aller fleste i den aktuelle aldersgruppen i bydelen (Nergård 2002). Det ble også gjennomført en kvalitativ effektstudie av tiltaket. Dette ble gjort ved at språkerferdighetene til et mindre antall 5-årige minoritetsspråklige barn (36) i barnehage ble undersøkt høst og vår. Undersøkelsen viste individuell framgang i løpet av barnehageåret for nær samtlige (Sand & Skoug 2002).

Nye forsøk fra 2006

Forsøkene i Gamle Oslo ble fulgt av forsøk av relativt kort varighet i bydelene Sagene og Grünerløkka, før det høsten 2006 ble startet opp nye forsøk med gratis kjernetid for 4- og 5-åringer med statlige midler i bydel Stovner. Fra høsten 2007 ble forsøkene, som del av Groruddalssatsingen og Oslo-Sør satsingen, utvidet til også å omfatte bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Søndre Nordstrand. Gratis kjernetid ble eksplisitt omtalt som del av en integreringspolitikk med mål om at «alle barn bør beherske norsk språk før

de begynner på skolen».⁵ Høsten 2010 ble bydeler i Drammen og bydel Gamle Oslo innlemmet i nye forsøk, mens deler av en bydel i Bergen kom med fra 2011. Forsøkene i Groruddalen og i Søndre Nordstrand pågår fortsatt slik de ble igangsatt i 2006/2007. Disse forsøkene er evaluert av Statistisk sentralbyrå (SSB) og Fafo (Bogen & Reegård 2009; Bogen & Drange 2012; Drange 2013; Bråten mfl. 2014). Evalueringene viser blant annet at bruk av barnehage blant barn med innvandrerbakgrunn er mer utbredt i bydeler med gratis kjernetid enn i sammenlignbare bydeler som ikke har hatt dette tilbudet. Og at barn med innvandrerbakgrunn i bydeler med gratis kjernetid gjør det bedre på nasjonale prøver i lesing og regning i 1. og 2. klasse i skolen (Drange 2015; Bråten mfl. 2014).

Integrering av ikke bare barn – men også foreldre

Gratis kjernetid skulle ikke bare bidra til integrering av førskolebarn, det skulle også bidra til at foreldre i større grad fikk mulighet til å lære norsk og at det ble økt kontakt mellom foreldre med ulik bakgrunn.⁶ Ambisjonene om at tiltaket skal bidra til aktivitet, språktrening og integrering av foreldre er beholdt gjennom de ulike forsøkene. Det er igangsatt ulike foreldreaktiviteter, som foreldreveiledningskurs, språkkurs og andre kompetanse- og aktivitetstilbud særlig for mødre. Midtveiseevalueringen av Groruddalssatsingen konkluderte med at gratis kjernetid hadde bidratt til å sette bydelsadministrasjonene i kontakt med foreldregupper de tidligere ikke hadde hatt mye kontakt med (Ruud mfl. 2011). Kartlegginger av bydelsadministrasjonenes arbeid med tiltaket har vist at det hele tiden har vært drevet rekrutteringsarbeid overfor familier som ikke benytter barnehage, men at aktivitetstiltakene overfor foreldre var færre høsten 2014 enn da forsøkene ble innledet i 2006 og 2007. Sommeren 2014 var foreldretilbudene i bydelene i Groruddalen, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo særlig konsentrert om foreldreveiledning gjennom i hovedsak ICDP-kurs⁷ (se Bråten mfl. 2014, s. 66). I Drammen hadde de imidlertid et gratis språkkurs for mødre tilknyttet gratis kjernetidstilbudet og Bergen jobbet gjennom Språkstien, delvis finansiert av midler fra gratis kjernetid, med språktrening og veiledning av både foreldre og barn (Bråten & Sandbæk 2014). Dette siste er et gratis tilbud som ikke krever noen søknad eller forhåndspåmelding, der foreldre kan komme og være med sine barn noen timer enkelte dager i uka og der pedagogisk leder står i spissen for tilbudet. Tilbudet fungerer, slik dette beskrives, rekrutterende til det ordinære barnehagetilbudet. Dette fordi det

⁵ «Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering». Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007), s. 13.

⁶ Se St.meld. 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge.

⁷ ICDP er et foreldreveiledningsprogram som tar sikte på å styrke foreldres tro på egne ressurser og egne vurderinger i oppdragelsen av barna.

gir foreldre en mulighet til å erfare i praksis hva et norsk barnehagetilbud går ut på (Bråten & Sandbæk 2014). Det er også gjort forsøk med å måle effekt av innsats overfor foreldre, blant annet ved å undersøke om det fører til at mødre med innvandrerbakgrunn i bydeler med gratis kjernetid i større grad har inntekter over grunnbeløpet i folketrygden. Slike effekter er ikke påvist (Drange 2015).

Oppsummert har ulike evalueringer av gratis kjernetid vist at andelen barn med innvandrerbakgrunn i barnehage øker i de aktuelle aldersgruppene og områdene, men at det ikke er tilsvarende effekter blant barn med majoritetsbakgrunn. Effekstudier viser også at skoleresultatene til barn med innvandrerbakgrunn påvirkes i positiv retning. Kartlegginger av bydelers og kommuners arbeid med tiltaket har vist at det drives systematisk rekrutteringsarbeid overfor familier som ikke benytter barnehage, at det satses på å styrke språkarbeidet i barnehagene og at det drives en del tiltak overfor foreldre. Arbeidet har gjort at lokale myndigheter og barnehager, i større grad enn tidligere, kommer i kontakt med familier med innvandrerbakgrunn. Men effekten av arbeidet overfor foreldre har altså ikke gitt målbare resultater hva gjelder mødre med innvandrerbakgrunn og deres inntekter (for en utdypende og samlet framstilling se Bråten mfl. 2014).

Diskusjoner om målretting

Gratis kjernetid-forsøkene har særlig hatt familier og barn med innvandrerbakgrunn som målgruppe. Det beskrives som et integreringspolitisk tiltak. Likevel var altså forsøkene fram til høsten 2014 universelle ved at de omfatter alle barn og familier i de aktuelle aldersgruppene innenfor de geografiske områdene hvor forsøkene gjennomføres. Disse geografiske områdene er samtidig valgt ut fordi de har høy andel med innvandrerbakgrunn i befolkningen, kombinert med levekårsutfordringer. Dette var kriterier da bydel Gamle Oslo ble valgt i 1998 og for seinere valg av bydelene i Grorudalen, Søndre Nordstrand, bydeler i Drammen og i Bergen (Bråten mfl. 2014). Målet har vært utjevning på bydelsnivå. Bydeler med størst levekårsutfordringer er gitt et målrettet gode: gratis kjernetid.

Samtidig har vi altså sett at tiltaket særlig påvirker deltakelse i barnehage og skole-resultater for barn med innvandrerbakgrunn. Er det da rimelig å subsidiere oppholds-betaling i barnehage for alle familier i de utvalgte geografiske områdene, uavhengig av familiers bakgrunn og inntekt – uavhengig av behov? I offentlig debatt om gratis kjernetid er dette satt på spissen ved å si at ni av ti kroner til gratis kjernetid ikke har effekt, siden dette brukes til å subsidiere barnehagetilbudet til barn som uansett ville gått i barnehage.⁸ Det er i forlengelsen av et slikt resonnement blitt argumentert med at man ville fått mer ut av pengene og kunnet utvide tiltaket til nye geografiske områder

⁸ «Gratisstilbud ga full effekt for 680 av 10.000 barn» (Aftenposten 18. november 2014. Papirutgaven).

og aldersgrupper, dersom man forbeholdt tiltaket enten for barn av innvandrerforeldre eller for barn i familier med de laveste inntektene. Dette er diskutert både av forskere og politikere.

Blant de politiske partiene hevder enkelte at man for å få mest mulig igjen for pengene, bør målrette tiltaket ved at det forbeholdes familier med innvandrerbakgrunn eller med lav inntekt, mens andre argumenterer med at dette kan virke stigmatiserende.⁹

Fra forskerhold er det påpekt at gratis kjernetid – gitt de positive effektene av tiltaket – burde utvides til større geografiske områder. Og at det – gitt at det tar mange år å lære norsk også blant barn – burde utvides til å omfatte flere aldersgrupper, i alle fall fra 3 år.¹⁰ Samtidig er det å finansiere et slikt utvidet tilbud for *alle*, dyrt. Én måte å møte kostnadsutfordringen på er å kreve høyere oppholdsbetaling for tiden ut over gratistilbudet. Dette kan imidlertid ha negativ betydning for arbeidstilbudet til foreldre, ved at for eksempel mødre med lav inntekt vil velge å jobbe mindre fordi inntektsgevinsten ved lengre arbeidstid blir spist opp av høy oppholdsbetaling for barnehagetimer ut over de 20 timene som er gratis. Et alternativ er å forbeholde tilbudet for familier med innvandrerbakgrunn – men det kan politisk, juridisk og etisk være vanskelig å tilkjenne noen barn tilbud om gratis barnehageplass på bakgrunn av landbakgrunn. Det er videre påpekt at å forbeholde gratis kjernetid for familier med lav inntekt, kan gi svake insentiver til arbeid blant mødre. Dette fordi økt familieinntekt kan føre til at de mister de gratis barnehagetimene. En slik argumentasjon ble blant annet brukt av Fordelingsutvalget som i 2009 anbefalte at gratis kjernetid burde være en universell ordning (se Bråten mfl. 2014). Det er også påpekt at inntektsprøving kan bidra til å gjøre rekrutteringsarbeidet som drives lokalt, mer krevende, fordi man da ikke kan bruke tilbudet om gratis timer som et rekrutteringsargument overfor familier generelt – uten å ha kjennskap til deres inntekt.¹¹

Fra august 2015 trer et nylig vedtatt tiltak i kraft. Fra da av tilbys alle familier i hele landet med barn i alderen 4–5 år og med inntekt under 405 000 kroner, 20 timer gratis barnehage i uka. De må selv søke om å bli omfattet av tilbudet. Det stilles ingen krav om aktivitet. Kommunene kompenseres av staten for utgifter til barnehagesubsidier, men det følger ikke med tilskudd som kan nyttes lokalt til rekrutteringstiltak, lavterskeltilbud til barn som ikke går i barnehage eller tiltak rettet mot foreldre. Denne nye

⁹ Se for eksempel: «Horne vil øremerke gratistilbud til innvandrere» (*Aftenposten* 18. november 2014. Papirutgaven).

¹⁰ Se også NOU 2010: 7. *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. Kunnskapsdepartementet.

¹¹ Se Beret Bråten, Nina Drange, Hedda Haakestad & Kjetil Telle: Gratis barnehage til alle? (*Aftenposten* 27. november 2014. Papirutgaven).

ordningen omfatter utelukkende barnehagesubsidien – som et ledd i å gjøre barnehagetilbudet mer tilgjengelig for familier med lav inntekt.¹²

Hva slags velferdstiltak?

Diskusjoner om innretningen av gratis kjernetid skriver seg inn i en bredere velferdsdebatt. Prinsippet om at velferdsstatlige ordninger skal være universelle står sterkt særlig i Norge og Sverige. Ideen er at en velferdsstat som omfatter alle, fattig som rik, vil ha bredest legitimitet. Dette i motsetning til en modell der velferdsstaten forstås mer som et sikkerhetsnett for de vanskeligst stilte, eventuelt at det legges større vekt på sammenhengen mellom det man betaler inn gjennom arbeid og skatt og det man får igjen (jf. Kuhnle & Kildal 2011). Mange grunnleggende tjenester og inntektssikring sordninger i den norske velferdsstaten er universelle – like for alle. Dette gjelder for eksempel utdanning, helsetjenester, barnetrygd og et minstebeløp for alderspensjon og trygd. Samtidig er det også i den norske velferdsstaten sterke innslag av inntekstrelaterte velferdsytelser – det vil si at den enkelte får igjen avhengig av hva som er betalt inn. Dette gjelder for eksempel foreldrepermisjonsordningen. Og det er innslag av at det som ledd i omfordeling settes inn særlige tiltak målrettet mot dem som har lavest inntekt – noe som for eksempel gjelder stipender i Statens lånekasse for utdanning. Det er diskusjon om innretningen av flere velferdstiltak, om det er slik at tiltaket skal være universelt og omfatte alle eller om det bør forbeholdes dem som har betalt inn gjennom arbeid, eventuelt dem med størst behov. Inntektsprøving av gratis kjernetid er eksempel på en slik debatt. Hva slags tiltak skal gratis kjernetid være? Et universelt tiltak som – fordi utdanningstilbud bør være gratis for alle – gir en barnehagesubsidie til alle familier med førskolebarn? Et målrettet tiltak med siktemål om å redusere oppholdsbetalingen for dem som har minst? Argumenter om hensiktsmessig bruk av fellesskapets økonomiske midler kombinert med et mål om å løfte dem som har minst, står mot argumenter om at grunnleggende velferdsordninger bør være universelle for å sikre legitimitet og unngå stigmatisering.

Samtidig er det altså fra høsten 2014, i forsøkene i Gamle Oslo, Drammen og Bergen, innført krav om aktivitet for foreldre, et krav som også må forstås på bakgrunn av en bredere velferdsdiskusjon. Arbeidsinsentiver har vært en viktig dimensjon ved flere norske sosial- og velferdspolitiske reformer fra 1990-tallet og fram til i dag. Prinsippet er at «det skal lønne seg å arbeide» (Kuhnle & Kildal 2011) og at «den som kan arbeide skal arbeide». Passive ytelser uten krav om aktivitet fra dem som mottar disse, forstås da som en oppskrift på utenforskap og fravær av integrering – og som sådan et problem både for den enkeltes levekår og livskvalitet og for velferdsstatens holdbar-

¹² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/gratis-kjernetid-i-barnehage-for-4-og-5-aringer/id2427993/> (Lesedato 03.08.15).

het (se for eksempel Djuve 2011). Krav om aktivitet finnes i generelle stønader som arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsstønad, tiltakspenger, og det finnes i tiltak som særlig er rettet mot innvandrere. Introduksjonsloven gir alle nyankomne innvandrere med flyktningstatus rett til introduksjonsstønad, men også plikt og rett til et to- eller treåring introduksjonsprogram bestående av former for arbeidstrening, norsk- og samfunnskunnskapsopplæring.¹³

Politisk er det i dag bred oppslutning om arbeidslinja i velferdspolitikken, men diskusjonen går om hvorvidt arbeidslinja skal gis en streng eller myk tolkning. Fram til nå har det for eksempel vært slik at man lokalt «kan» stille krav om aktivitet for å motta sosialhjelp framfor at man «skal». Stortinget vedtok imidlertid våren 2015 et lovforslag fra Regjeringen om at arbeidsrettet aktivitet skal være et krav (en plikt) ved tildeling av midler til livsopphold etter sosialtjenesteloven.¹⁴ Formålet med lovendringen er, slik dette er formulert, å styrke stønadsmottakernes muligheter for å komme i arbeid og bli selvforsørget, men også å gi legitimitet til velferdsytelsene ved å styrke balansen mellom rettigheter og plikter.¹⁵ Etter sosialtjenesteloven slik den har vært fram til nå, er det også anledning til å stille vilkår om deltakelse i aktivitet, men denne muligheten har i svært varierende grad blitt benyttet fra kommunenes side (Thorbjørnsrud mfl. 2013). Lovendringen vil innebære at alle kommuner nå må stille slike vilkår.

De nye kravene i sosialtjenesteloven har klare likhetstrekk med kravene til aktivitet i forsøk med gratis kjernetid. Forslaget om aktivitetsplikt for tildeling av sosialhjelp gjelder ikke uavkortet, det kan frafalles ved tungtveiende grunner, som ved helseproblemer.¹⁶ Og det er kommunene som må vurdere og begrunne hva som skal til for å fravike hovedprinsippet om aktivitet. Slik er det også med kravet om aktivitet til foreldre i gratis kjernetidsforsøket. I tillegg: Kravet om aktivitet forutsetter at kommunene tilbyr den enkelte relevante aktivitetstilbud og oppfølging. Slik sett innebærer aktivitetsplikt ikke bare et krav til den enkelte stønadsmottaker eller mottaker av gratis kjernetid; det innebærer også et krav til kommunen om å etablere egnede aktivitetstiltak og følge opp den enkelte. Et sentralt tema er hva dette krever av kommunene, noe vi også har lagt vekt på å finne ut av i denne studien.

Diskusjonen om aktivitetsplikt er, i likhet med diskusjonen om økonomisk målretting, en debatt om hva slags tiltak gratis kjernetid skal være: I hvilken grad og på hvilken måte gratis kjernetid også skal bidra til integrering av foreldre.

¹³ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

¹⁴ Prop. 39 L (2014-2015).

¹⁵ Prop. 39 L (2014-2015), s. 7.

¹⁶ Prop. 39 L (2014-2015), s. 128.

1.2 Metodisk design for erfaringsoppsummeringen

Denne erfaringsoppsummeringen er basert på et todelt metodisk design: en kartleggingsstudie og en mindre brukerundersøkelse.

Kartleggingen har som mål å gi svar på hvordan de to kommunene og den ene bydelen har innrettet rekrutteringsarbeid til barnehage og arbeid med aktivitetsplikten, hva som har endret seg i og med en mer målrettet ordning og hva som er erfaringene. De tre lokalmiljøene vi skulle undersøke, var gitt. Det skulle være: Drammen – der målretting av gratis kjernetid med aktivitetsplikt prøves ut i hele kommunen, Bergen – der målretting av gratis kjernetid med aktivitetsplikt prøves ut i en bydel, og bydel Gamle Oslo – der målretting av gratis kjernetid med aktivitetsplikt prøves ut i en bydel. Vi ønsket å intervju den eller de som har et overordnet ansvar for gratis kjernetid i barnehageadministrasjonen, men også den eller de som arbeidet direkte opp mot de aktuelle familiene med rekruttering til barnehage og med aktiviteter for foreldre.

Vi har derfor intervjuet:

- *I Drammen*: Ansvarlig i kommunens administrasjon. Ansvarlig for rekruttering og aktivitet for foreldre (en person har begge disse funksjonene). Lærer på norskkurs.
- *I Gamle Oslo*: Prosjektleder i bydelsadministrasjonen. Ansvarlig for rekruttering. Ansvarlig for aktivitet for foreldre.
- *I Bergen*: Ansvarlig i Seksjon barnehage i Bergen kommune. Bergen har ikke som Oslo barnehagemyndighet i bydelene, de har den – som Drammen – på kommune-nivå. I Bergen har det for barnehageåret 2014–2015 ikke vært egne stillinger som rekrutterings- eller foreldreansvarlig knyttet til gratis kjernetid. Planen var å intervju pedagogisk leder i Språkstien, men på grunn av sykdom den dagen intervjuene i Bergen ble foretatt, har vi ikke fått til dette innenfor tidsrammene av prosjektet.

Intervjuene med de ansvarlige i barnehageadministrasjoner og med rekrutterings- og aktivitetsansvarlige, er gjort med utgangspunkt i intervjuguider med spørsmål som har omfattet:

Hvordan var gratis kjernetid innrettet før høsten 2014 og hvordan har tiltaket vært innrettet fra og med høsten 2014? Hvordan har de lokalt arbeidet med rekruttering til barnehage og med aktivitet for foreldre før høsten 2014, og hvordan har de gjort dette fra og med høsten 2014? Hvordan har man lykket med dette før høsten 2014 – hva oppfattes som utfordringer? Og hvordan har man lykket fra og med høsten 2014 – hva oppfattes som utfordringer? Hva er definert som en aktivitet for foreldre? Om og i tilfelle hva slags tilbud om aktivitet er etablert knyttet til gratis kjernetid? Hvem er det samarbeidet med om dette, og hvordan har man rekruttert foreldre til tilbudene? Hva har gitt fritak fra krav om aktivitet og er mange fritatt? Har kravene om aktivitet

gjort at mange familier avstår fra å benytte gratis kjernetid? Om og i tilfelle hva slags reaksjoner har man fått på at gratis kjernetid ble forbeholdt familier med lav inntekt? Om og i tilfelle hva er skjedd med barnehagetilbudet? Hvordan ønsker man – gitt sine erfaringer – at gratis kjernetid innrettes i framtida?

Samtlige intervjuer er gjort ved at vi som forskere, enten begge eller kun den ene, har gjort avtale med og oppsøkt de aktuelle personene. Samtlige intervjuer med unntak av ett er gjort individuelt. I det ene unntaket ble to intervjuet sammen. Intervjuene er tatt opp med en digital opptaker, de er senere lyttet igjennom og gjort notater fra ved utskrivning av materialet. Hvert enkelt intervju tok fra en til i overkant av to timer. Flere av de intervjuede har også bidratt med tilleggsopplysninger på e-post og telefon.

Det er få personer involvert i arbeidet med gratis kjernetid i de to kommunene og i Oslobydelen; det ville derfor være umulig å anonymisere intervjumaterialet. I den grad vi bruker direkte sitater, er disse derfor sjekket ut med dem vi har intervjuet.

Intervjuene har, sammen med dokumenter knyttet til forsøkene – da særlig tilsagnsbrev fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) om «Gratis kjernetid i barnehage» høsten 2014 og vinter/sommer 2015 – gitt god innsikt i hvordan forsøkene er innrettet og hvordan arbeidet har vært organisert lokalt.¹⁷

Brukerstudien har som mål å undersøke hvilke erfaringer foreldre hadde med den nye innretningen av forsøkene. Planen var opprinnelig å intervju foreldre som hadde hatt barn med gratis kjernetid før høsten 2014 og som fortsatt hadde dette tilbudet. Hensikten ville da være å undersøke hvordan tilbudet, sett fra foreldres ståsted, ble erfart å ha endret karakter. Dette viste seg imidlertid vanskelig å få til. I Gamle Oslo var det nær umulig, fordi gratis kjernetid i barnehageåret 2013–2014 omfattet kun 5-åringer. Mange av disse startet på skolen høsten 2015 og kunne derfor uansett ikke lenger vært omfattet av gratis kjernetid. I Drammen og Bergen var det også krevende å rekruttere slike foreldre. Et før- og etter-design for brukerstudien ble derfor forlatt til fordel for å intervju et utvalg foreldre som ble særlig berørt av at innretningen av forsøkene var endret: Foreldre som i utgangspunktet ikke hadde vært i aktivitet og som derfor måtte oppfylle et krav om aktivitet for å få tilgang til gratis kjernetid. Slike foreldre ble rekruttert med utgangspunkt i aktivitetstiltak – nærmere bestemt språkkurs opprettet i tilknytning til kjernetidsforsøket i Drammen og Gamle Oslo og fra Språkstien i Bergen.

Det er gjennomført i alt 10 intervjuer med foreldre, åtte mødre og to fedre. Alle de intervjuede har innvandrerbakgrunn. De intervjuede er rekruttert gjennom ansvarlige for tiltakene hvor de har deltatt. Dette kan ha bidratt til skjevheter i utvalget, ved at det først og fremst er de mest fornøyde deltakerne som er rekruttert. Intervjuene har imidlertid i liten grad tatt sikte på å evaluere tilbudet den enkelte deltaker har fått,

¹⁷ En oversikt over tilsagnsbrev finnes nederst i referanselisten.

det har tatt sikte på å undersøke hvordan de oppfatter kravet om aktivitet og hvordan dette har virket for den enkelte. Vi har søkt å gjennomføre intervjuene på en måte og på tidspunkter tilpasset dem som skulle intervjues.

Seks av de intervjuede har deltatt i aktivitet i Drammen, tre i Gamle Oslo og en i Bergen. Intervjuene har vart fra 20–25 minutter til i overkant av en time. Sju intervjuer er gjort individuelt, ett som et gruppeintervju der tre foreldre deltok. Ni intervjuer er gjennomført på norsk, ett på engelsk – fordi moren som ble intervjuet, ønsket dette. Ett av intervjuene er foretatt av begge forskere, de øvrige ni av én av forskerne i prosjektet.

Intervjuene er tatt opp med en digital opptaker og transkribert ord for ord som grunnlag for analyser. Alle foreldre er anonymisert.

Intervjuene med foreldre har fulgt en intervjuguide som de intervjuede er gjort kjent med på forhånd. Vi har spurt om den enkelte forelders bakgrunn, om bruk av barnehage og synspunkter på bruk av barnehage/barnehagetilbudet, om hvordan de fikk vite om gratis kjernetid, hva de synes om inntektsprøving og hva de synes om aktivitetskrav. Vi har også spurt om hvordan de er rekruttert til aktiviteten de har deltatt i og hvordan de vurderer denne. Foreldrene er for øvrig gitt mulighet til å ta opp andre ting som vedrører gratis kjernetid og som de selv er opptatt av.

En brukerstudie basert på ti dybdeintervjuer er begrenset. Vi kan ikke, basert på en slik studie, si noe generelt om oppfatninger blant foreldre som benytter gratis kjernetid i de tre aktuelle forsøkene. Vi kan heller ikke gi et innblikk i oppfatninger til foreldre som er blitt opprørt over å ha blitt kontaktet og som ønsker verken barnehageplass eller aktivitetstiltak. Slike foreldre finnes. Det framgår av intervjuer med rekrutteringsansvarlige i Gamle Oslo. De utgjør imidlertid en svært liten gruppe, og vi kan dessuten ikke si om det er aktivitetskravet som virket opprørende. Tallene viser også at det ikke er et stort antall foreldre som ikke har vært i aktivitet, som ikke er fritatt fra aktivitetskrav og som har hatt behov for aktivitetstilbud. Det har – hele perioden sett under ett – vært snakk om cirka 100 foreldre i de tre kommunene til sammen. Vi har altså snakket med et lite utvalg av disse. Vi kan, basert på intervjuene, gi et godt innblikk i tanker og resonnementer som gjør seg gjeldende blant foreldre i aktivitetstilbud. Vi finner dessuten, som det vil framgå i kapittel 5, svært tydelige tendenser i intervjumaterialet, og da tendenser som går igjen i samtlige intervjuer, ikke i ett, to eller tre av intervjuene. Dette gir grunn til å tro at det her er snakk om oppfatninger og tilnærminger som ikke kun er utbredt blant de intervjuede, men også blant andre foreldre i aktivitetstilbud.

De som er intervjuet, har alle fått informasjonsskriv på forhånd der de er satt inn i hensikten med intervjuene og hvordan de ville bli gjennomført. De har også fått tilgang til intervjuguider i forkant. Det er i samtlige tilfeller bedt om tillatelse til å ta opp intervjuene med digital opptaker, og slike muntlige tilsagn er gitt. Alle båndopptak og utskrifter anonymiseres/slettes ved prosjektets slutt.

Prosjektet er meldt til og godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste.

2 Drammen

I Drammen har de fra 1. oktober 2014 tilbudt alle familier bosatt i byen med barn i førskolealder, som tjener under en viss inntektsgrense og deltar i en aktivitet, gratis barnehage. I Drammen kommune har de altså dette siste året ikke bare tilbudt gratis kjernetid som en subsidie bestående av 20 timer gratis barnehage i uka; de har tilbudt *helt gratis* barnehage. Forutsetningen er aktivitet og at familien tjener under en fastsatt inntektsgrense: Fra 1. oktober 2014 til 1. januar 2015 – under 4G, som da utgjorde 353 480 kroner, og fra 1. januar 2015 under 405 000 kroner i året.

Drammen kommune ligger i nedre del av Buskerud fylke, innerst i Drammensfjorden. Byen har om lag 67 000 innbyggere, hvorav 27 prosent har innvandrerbakgrunn. Dette gjør Drammen til den kommunen i Norge, etter Oslo, som har størst andel med innvandrerbakgrunn i befolkningen,¹⁸ noe som var medvirkende til at Drammen i januar 2010 kom med i de nasjonale forsøkene med gratis kjernetid. Da fikk familier med 3-åringer bosatt i bydel Fjell og på enkelte gateadresser i bydel Strømsø, tilbud om 20 timer gratis barnehage i uka. Deretter ble forsøket utvidet slik at det etter hvert omfattet både 3-, 4- og 5-åringer. Våren 2014 var gratis kjernetid likevel fortsatt avgrenset til bydel Fjell og deler av bydel Strømsø. Dette var og er områder av byen hvor en stor del av befolkningen med innvandrerbakgrunn er bosatt. Det ble imidlertid innvendt, fra dem som jobbet med prosjektet i Drammen, at forsøkene var avgrenset etter gateadresser på en måte som gjorde at det innenfor samme nabolag kunne være familier som behøvde et gratis tilbud, og der noen fikk, mens andre ikke fikk (se Bråten & Elgvin 2014; Bråten & Sandbæk 2014).

Høsten 2013 fikk barnehageadministrasjonen i Drammen kommune spørsmål fra politikerne om, basert på erfaringene Drammen til da hadde med gratis kjernetid, å komme med forslag som kunne bidra til å rekruttere flere inn i barnehage. Det ble våren 2014 arrangert et politisk verksted med bystyrekomiteen for oppvekst og utdanning. Et klart budskap herfra var at pris ikke skulle være et hinder for at førskolebarn i Drammen benyttet barnehage. Parallelt fikk Drammen invitasjon fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om å være med på å innrette forsøkene med gratis kjernetid på nye måter. Dermed ble det tatt initiativ fra lokale politiske myndigheter overfor nasjonale politiske myndigheter om å prøve ut gratis barnehage for lavinntektsgrupper. Tiltaket er ment å styrke integrering og språkstimulering før skolestart, samt bidra til å

¹⁸ www.ssb.no/innvbef/ (Lesedato 07.07.2015).

reduere barnefattigdom. Ideen ble realisert gjennom et samarbeid der det gis tilskudd fra den nasjonale forsøksordningen, men der Drammen kommune også bidrar med egne midler. Inntektsgrensen ble fra 1. oktober 2014, da de startet med gratis barnehage, satt til 353 480 kroner (4G). Beløpet ble valgt fordi dette var inntektsgrensen i en moderasjonsordning for foreldrebetaling som kommunen hadde hatt fram til da. Fra 1. januar 2015 ble inntektsgrensen økt til 405 000 kroner. Dette ble gjort både fordi erfaringene man hadde gjort seg tilsa at 4G var noe lavt og fordi det fra Regjeringen fra 1. august 2015 var tatt initiativ til en nasjonal ordning med 20 timer gratis barnehage til 4- og 5-åringer, der inntektsgrensen skulle være 405 000 kroner (se kapittel 1.1). Forutsetningen for å motta tilbud om gratis barnehage er foruten at familien har samlet inntekt under inntektsgrensen, at de er bosatt i Drammen. I tillegg stilte Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet krav om aktivitet, noe som også har inngått i forsøkene i Drammen.

Erfaringsoppsummeringen for Drammen er gjort med basis i intervju med ansvarlig for prosjekt gratis kjernetid i kommuneadministrasjonen og med prosjektansatt som både jobber med rekruttering og aktivitetstiltak overfor foreldre. I tillegg er lærer på et språkkurs intervjuet samt en del av deltakerne. Intervjuene med foreldre som deltar på språkkurs, inngår i intervjumaterialet som er basis for kapittel 5.

2.1 Rekruttering og barnehagetilbud

I Drammen har de helt fra 2010, da forsøkene med 20 timer gratis barnehage i uka ble igangsatt, hatt en prosjektansatt som jobber med å utarbeide oversikter over hvilke barn som ikke går i barnehage. Disse barnas familier blir så fulgt opp med informasjon om barnehagetilbudet og om hvordan man søker barnehageplass. Den prosjektansatte har hele tiden vært den samme, noe som har gitt kontinuitet i arbeidet. Hun er, slik hun beskriver det selv, «hu dama som går og banker på dører» eller om man vil «barnehagedetektiven». Stillingsandelen til den rekrutteringsansvarlige har imidlertid variert. I fjor var den 30 prosent. I og med den nye innretningen av forsøket er stillingsprosenten økt til 50 prosent. Resten av tiden fungerer barnehagedetektiven som av profesjon er førskolelærer, som en ekstra språkressurs i byens barnehager. Hun er for tiden plassert i en barnehage hvor det er stort behov for ekstra ressurser til å jobbe med språk.

Arbeidet med rekruttering foregår slik det har gjort siden 2010: Lister fra Folkeregisteret over bosatte førskolebarn sammenlignes med lister over barn som er tatt opp i barnehagene. Slik genereres en tredje liste over barn som ikke går i barnehage. Familiene til disse barna oppsøkes så på sin hjemmeadresse. Men til forskjell fra tidligere, er rekrutteringsarbeidet til barnehagedetektiven nå ikke begrenset til en og en halv bydel, det omfatter hele byen. Arbeidet er heller ikke lenger begrenset til 3-

4- og 5-åringer, det omfatter alle førskolebarn. Rekrutteringsarbeidet er altså kraftig utvidet fordi aldersgrupper og geografisk nedslagsfelt er utvidet. Men gratis kjernetid er samtidig ikke tilgjengelig for alle familier med førskolebarn, tilbudet er inntektsprøvd. Den rekrutteringsansvarlige kan derfor ikke, i sine første møter med familier som ikke bruker barnehage, benytte det hun har beskrevet som et trylleord: «gratis». Hun kan ikke love familier gratis timer i barnehagen, fordi hun ikke kjenner inntekten deres. Derfor konsentrerer hun seg nå om å gi informasjon om hvor viktig barnehage er og om muligheten til å få en plass selv om det kan være lenge til hovedopptaket. Drammen har i likhet med mange andre kommuner søknadsfrist til hovedopptak til barnehage 1. mars. Familier som søker til fristen, skal ha en plass fra påfølgende høst. Men i Drammen er det gjennom de siste årene etablert så mange nye barnehageplasser at de har mulighet til å drive løpende opptak gjennom hele barnehageåret. Det er stort sett ledig plass i en barnehage ett eller annet sted i byen.

Ved første besøk hos en familie som ikke bruker barnehage, informeres det også om «den økonomiske biten». Men barnehagedetektiven spør ingen om hvor mye de tjener. Hun kan imidlertid si at familier som tjener under 405 000 kroner, får gratis barnehage automatisk når de søker. Det er ingen nærmere vurdering hvis man som foreldre er i aktivitet. Samlet sett har hun, mener hun, tapt noe, men vunnet mer i rekrutteringsarbeidet.

Jeg har ikke trylleordet mitt, gratis, lenger. Jeg har det på en måte... i forhold til de som trenger det. Men jeg kan ikke lokke de andre med det. Men jeg tenker at ordningen er blitt mye mer rettferdig. Vi så jo at bosettingsmønsteret i byen endra seg mye. Målgruppa vår bodde mange andre steder enn Strømsø og Fjell etter hvert, og det var veldig synd å si at nei, du kan ikke få et gratis tilbud... for du bor på feil adresse.

Ordningen er altså blitt mer rettferdig etter rekrutteringsansvarliges mening. Dette fordi gratis kjernetid nå omfatter hele byen. Men enkelte familier bosatt i bydel Fjell og Strømsø som hadde 20 timer gratis barnehage i uken våren 2014, mistet dette fra 1. oktober 2014 på grunn av inntektsgrensen som da ble innført. Erfaringen er at noen ble opprørte: «Det merket damene som sitter med saksbehandling i de kommunale barnehagene». Erfaringen er likevel at det var forbausende få negative reaksjoner. Barnehagene ble bedt om å gi beskjed dersom de fanget opp at foreldre sa opp barnehageplassen sin fordi de ikke lenger ble omfattet av gratistilbudet. Det er ikke kommet meldinger om at noen sa opp barnehageplassen sin med den begrunnelsen.

Rekrutteringsarbeidet gjøres systematisk og planmessig. Familier med de eldste barna oppsøkes først, fordi det haster hvis de skal rekke barnehage før skolestart: «Jeg vet at det tar lang tid å lære språk. Men jeg tenker likevel at noen måneder i barnehage er bedre enn ingen måneder.»

Mange av dem som oppsøkes fordi de ikke har barnet i barnehage, har innvandrerbakgrunn. Jo eldre barnet er, jo større andel har innvandrerbakgrunn. Samtidig er det

også en del familier med helnorsk bakgrunn som ikke bruker barnehage. På spørsmål om det er mange av dem som oppsøkes som sier nei til barnehageplass, svarer rekrutteringsansvarlig:

Noen sier «ikke enda». Noen har allerede et barn i barnehage med gratis plass og de vet veldig godt at de får det for neste barn også, men det er ikke gammelt nok enda ifølge familien. Det ser ut som det går en grense på kontantstøtten, og så trekkes den noen måneder pluss, minus. 3 år er for mange en grense. Kontantstøtten og størrelsen på ungen bestemmer. Er det en familie med lav inntekt så betyr kontantstøtten en stor andel av inntekten. Ja, du slipper å betale for barnehageplassen, men du mister et tilskudd. Og jeg kan ikke love at den aktiviteten vi får foreldre ut i, gir inntekt. I tillegg møter jeg noen familier som helt klart velger å ikke bruke barnehage. Og det er like godt norske som flerspråklige. De har en veldig bevisst holdning til det, de tenker: Hva er det beste jeg kan gi mitt barn? Og det beste jeg kan gi, er da at jeg er hjemme. Det må man jo bare bøye seg for. Det er et frivillig tilbud å bruke barnehage. Det er også enkelte familier som har valgt å basere seg på au pair og som derfor ikke bruker barnehage.

De aller fleste foreldre barnehagedetektiven møter, mener altså at barn bør gå i barnehage før skolestart. Men hva som er riktig alder for barnehagestart, er det ulike syn på. Det gis i dag kontantstøtte for barn i alderen 1–2 år, eller nærmere bestemt fra barnet er 13 til og med 23 måneder. Forutsetningen er at det ikke benyttes barnehage for barnet. Kontantstøtten utgjør 6000 kroner per måned.¹⁹ Dette er som rekrutteringsansvarlig påpeker, et betydelig beløp, som – særlig i familier med liten inntekt – kan bidra til at familien ikke velger barnehage mellom 1 og 2 år. Selv om barnehage er gratis, ville det å bruke barnehage innebære at familien mister 6000 kroner hver måned. Samtidig refererer rekrutteringsansvarlig til 3 år som en alder en del foreldre mener er passende for start i barnehage, det vil si at barnet er hjemme også ett år etter at det er slutt på kontantstøtte. 3 år tilsvarer alderen der barn i norske barnehager går fra å være på småbarnsavdeling til avdelinger for store barn. Slik sett er det da å regne som et «stort» førskolebarn. Intervjuer gjort i andre studier med foreldre om bruk av barnehage, har vist at når beslutningen om barnehagestart tas, veies hensynet til barnets trygghet mot hensynet til å erverve språklige og sosiale ferdigheter. Trygghetsargumentet veier tyngre jo yngre barnet er (Bråten mfl. 2014, kap. 7). Rekrutteringsansvarlig i Drammen synes å møte de samme argumentene. Barnehage er bra, men først og fremst for de eldste førskolebarna. I tillegg velger noen altså andre løsninger for hele eller deler av barnas førskoleløp, enten at mor er hjemme eller andre tilsynsordninger som au pair. Rekrutteringsansvarlig møter dette med å vektlegge at «barn lærer best av andre

¹⁹ <https://www.nav.no/no/Person/Familie/Barnetrygd+og+kontantstotte/Nyheter/Kontantst%C3%B8tten+endres+fra+1.+august+2014.388150.cms> (Lesedato 08.07.2015).

barn» og da gjerne barn på samme alder. Og at de som for eksempel er hjemme med søsken, mister muligheten til å trene på sosialisering med jevnaldrende før skolestart.

En betydelig andel av dem som oppsøkes av rekrutteringsansvarlig, bor ikke lenger på adressen de er registrert med i Folkeregisteret. Rekrutteringsansvarlig er fysisk til stede på adressene og hvis det ikke er navn på ringeklokke eller postkasse, snakker hun med naboer. Hun sjekker også med helsestasjonen og enkelte ganger med Introduksjonssenteret. Drammen har desentraliserte asylmottak og flyktningeboliger. Dette, og en del øvrige utleieadresser, er adresser rekrutteringsansvarlig etter hvert kjenner igjen. Men inntrykket er at familier med førskolebarn generelt flytter mye. Rekrutteringsansvarlig forsøker å spore opp familienes nye bosted. Enkelte ganger finnes de på andre adresser i byen, men de kan også ha flyttet ut av kommunen.

De som oppsøkes og som ønsker barnehageplass, kan som tidligere nevnt søke fortløpende. Byen har nå så mange barnehageplasser at de har mulighet til å praktisere løpende opptak. Familien må søke på vanlig måte via nettet. Rekrutteringsansvarlig kan bistå med å fylle ut søknaden – hun har alltid medbrakt bærbar PC – men foreldrene må selv trykke «send». For det er, understreker hun, liten vits i å søke på vegne av foreldre som egentlig ikke vil. Den endelige beslutningen må fattes av dem. Etter at søknaden er sendt, får de tildelt barnehageplass og så kan de søke om gratis barnehage.

Drammen kommune har som mål å ha både «Norges beste barnehage» og «Norges beste skole», og det er i denne sammenhengen arbeidet med kompetanseheving av personalet i byens kommunale og private barnehager. Her arbeides det også med språk.

Kommunen har gjennom de siste årene ikke hatt mange alternative tilbud til barnehage. Det har vært og er to åpne barnehager i regi av to menigheter i byen. Fra september 2015 startes det nå også en kommunal åpen barnehage. Den er lokalisert til en kommunal barnehage (Brannposten), som er en naturbarnehage. Det gjør at lokalene kan brukes til et åpent barnehagetilbud når de andre barna er ute. Dette skal være en ordinær åpen barnehage, åpen 6 timer i uka (to dager à 3 timer) og der foreldre er med. Barnehagelærer og en assistent vil være tilknyttet tilbudet. Håpet er at dette både skal bidra til å styrke språkarbeidet overfor førskolebarn som ikke går i vanlig barnehage, og at tilbudet skal fungere som en plattform for rekruttering til ordinær barnehage. Ved å delta i åpen barnehage sammen med barna, gis foreldre mulighet til å finne ut hva et barnehagetilbud kan gå ut på i praksis. I barnehageadministrasjonen er de spente på om de kan få familier som ikke bruker ordinær barnehage, til å benytte det nye åpne barnehagetilbudet.

2.2 Aktivitet

I tilsagnsbrev fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) til Drammen kommune heter det at²⁰: «Det er fra andre halvår 2014 knyttet en plikt til aktivitet for foresatte som skal motta gratis barnehageplass innenfor forsøket. Plikten gjelder alle foresatte, både med og uten minoritetsspråklig bakgrunn. Innholdet i aktiviteten skal være tilpasset den enkeltes ressurser og behov.»

Den prosjektansatte som arbeider med rekruttering, har også fått i oppgave å følge opp krav om aktivitet fra foreldrene. Hun er altså både rekrutteringsansvarlig og foreldreaktivitetsansvarlig. Dette fordi hun uansett er på besøk hos familiene for å rekruttere til barnehage, og da har hun altså fått en tilleggsoppgave hva gjelder aktivitet for foreldre.

Barnehageadministrasjonen og den prosjektansatte startet med å gå igjennom alle ordningene til NAV for å få oversikt over hvilke av disse tilbudene som kunne være aktuelle for foreldre som ikke var i aktivitet. De fikk god hjelp fra NAV i dette arbeidet. Det er opprettet direkte kontakt mellom NAV-ansatte og de som jobber med gratis kjernetid i barnehageadministrasjonen, slik at de sammen skal være i stand til å ivareta helheten rundt en familie. Man samarbeider også med NAV om deres tiltak, da særlig lavterskeltilbud til folk som er arbeidssøkere. Barnehageadministrasjonen har kartlagt hvilke krav NAV stiller om aktivitet for at man skal få utbetalt ulike typer stønad. Dersom foreldre mottar slike stønader fra NAV, er det NAV som følger opp at de er i aktivitet. NAV får også beskjed fra barnehageadministrasjonen om familier som har gratis barnehage, slik at de ikke skal få utbetalt stønad til å dekke et barnehage tilbud som er gratis.

Det er imidlertid ikke slik at alle foreldre som ikke er i aktivitet, er arbeidssøkere eller har mulighet til å delta i et heldagstilbud fra NAV. Disse foreldrene behøver andre tilbud om aktivitet.

Gratis kjernetidsprosjektet driver et norskkurs der det tilbys språkopplæring til foreldre som ønsker dette. Dette er et tilbud som også, før aktivitetsplikten ble innført, ble drevet tilknyttet gratis kjernetidprosjektet. Da utgjorde tilbudet 3 timer 2 ganger i uka, nå er tilbudet utvidet til 3 timer 3 ganger i uka. Det er samme lærer som tidligere – fra Introduksjonscenteret. Språkkurset omfatter norsk grammatikk og skriftlig trening, men hovedvekten er lagt på å bruke norsk muntlig. Dette gjøres blant annet ved at lærer stimulerer til debatt og samtaler deltakerne imellom. Tema for diskusjoner og samtaler gir samtidig økt innsikt i norsk samfunnsliv og kultur; alt fra norske høytider, via litteratur og musikk til ekteskap mellom to av samme kjønn, settes på dagorden. I tillegg legges det vekt på å gjøre kursdeltakerne kjent i nærmiljøet, med parkanlegg og

²⁰ Tilsagnsbrev om «Gratis kjernetid i barnehage» datert 15.08.2014.

severdigheter. Dette innebærer at deltakerne ikke kun befinner seg i kurslokalene, de er også på utflukter.

Språkkurset var tidligere kun for mødre. Nå er det også åpnet for fedre, og én far har deltatt i vårhalvåret. Noen av deltakerne har tidligere deltatt på introduksjonskurs i kommunen hvor de har vært bosatt, men trenger mer språkopplæring. Andre har vært innom kurstilbud de eller arbeidsgiver betalte for, men trenger mer språktrening, mens en tredje gruppe aldri har deltatt på norskkurs før. En stor andel av språkkursdeltakerne er enten selv arbeidsinnvandrere fra EØS-området eller de er ektefeller til slike arbeidsinnvandrere. Dette innebærer at de ikke har rett eller plikt til norsk- og samfunnskunnskapsundervisning. Norskkurset drevet i regi av gratis kjernetidsprosjektet er dermed en mulighet for disse til å lære seg språket. Det er også åpnet for deltakelse fra foreldre som har barn i barnehage og som ønsker å lære norsk, blant annet for å kunne følge opp barna i barnehagen, men som per i dag ikke er omfattet av gratis kjernetid-ordningen.

Ut over språkkurset er de i gratis kjernetidsprosjektet på jakt etter andre passende aktiviteter og tilbud. De har et samarbeid med Turistforeningen og en kvinnegruppe som er ute og går tur en dag i uka. De henviser til åpen barnehage, og de opplyser foreldre om hva slags tilbud som finnes gjennom Frivillighetssentralen. Senter for oppvekst har foreldreveiledningsgrupper, men ingen er sendt dit foreløpig.

Dersom foreldre har yngre barn, for eksempel en ettåring og en treåring, og de får kontantstøtte, regnes kontantstøtte som aktivitet. Dette begrunnes med at kontantstøtten finnes som et alternativ til barnehage, og så lenge det er slik, må det også godtas som en aktivitet for foreldre.

Foreldre må, for å få gratis kjernetid, søke om det og dokumentere sin inntekt. De må også dokumentere at de er i aktivitet. Hvis de ikke kan dokumentere dette, oppsøkes de. De aller fleste foreldre samtykker da til å delta i aktivitet. Men noen har fått fritak på grunn av helsesituasjon; lege bekrefter da at de ikke har mulighet til å delta i noen type aktivitet. Andre har fått fritak fordi de ikke har permanent oppholdstillatelse. Den samlede situasjonen til familien tas også med i betraktning. I enkelte familier kan det være store omsorgsoppgaver, og det gjøres en individuell vurdering av hva som skal godtas som aktivitet i hvert enkelt tilfelle. De har i prosjektet konsentrert seg om «å få folk inn i ordningen» og viser fleksibilitet for å unngå at barn mister et tilbud på grunn av aktivitetskravet. Fra 1. oktober 2014 og fram til nå er det to familier som har fått fritak for aktivitet. 15 foreldre har deltatt i norskkurs og tre har deltatt i annen aktivitet. Øvrige foreldre var i aktivitet før de fikk gratis barnehage eller de har selv skaffet seg en aktivitet via NAV.

Foreldre som deltar i tiltak gjennom NAV, følges som nevnt opp av NAV. På språkkurset registreres det også oppmøte. For øvrig er det basert på tillit at foreldre deltar i aktiviteter de har forpliktet seg til. Det finnes intet system for å registrere oppmøte og deltakelse i øvrige aktiviteter, og i prosjektet har de ikke hatt kapasitet til dette.

2.3 Tallenes tale

Utviklingen i den totale barnehagedekningen i Drammen var, slik dette framgår av KOSTRA-tall tilgjengelige gjennom Statistisk sentralbyrå som følger fra 2013–2014.²¹

Barn	2013	2014
Andel barn 1–5 år med barnehageplass	87,9 prosent	88,9 prosent
Andel minoritetsspråklige barn i barnehage i kommunen i forhold til innvandrerbarn 1–5 år*	84,5 prosent	90,0 prosent

* Andel minoritetsspråklige barn i barnehage i kommunen i forhold til innvandrerbarn 1–5 år er basert på tall innrapportert fra barnehagene.

Vi ser at i Drammen har andel barn totalt i alderen 1–5 år som går i barnehage økt med 1 prosentpoeng fra 2013 til 2014. Blant barn med minoritetsspråklig bakgrunn er økningen 5,5 prosentpoeng fra 2013 til 2014. Vi kan ikke med sikkerhet si hva dette skyldes. Det kan skyldes at det over flere år har vært en sterk barnehageutbygging i byen, og at barn har hatt rett til barnehageplass fra 2009. Dette har bidratt til at å gå i barnehage er blitt langt mer vanlig for alle barn – også minoritetsspråklige. Men den såpass sterke økningen kan også ha sammenheng med at Drammen siden 1. oktober 2014 har hatt gratis barnehage for familier med lav inntekt, at de har drevet aktivt rekrutteringsarbeid i hele byen og hatt løpende inntak til barnehager.

Vi vet fra før, basert på nasjonale tall, at barn med minoritetsspråklig bakgrunn har en tendens til å starte seinere i barnehage enn andre barn. Mens andelen 5-åringer i barnehage er om lag like stor for minoritetsspråklige som for barn sett under ett, er forskjellene større blant 1-, 2-, og 3-åringer (se for eksempel Bråten & Sandbæk 2014, s. 22). Dersom vi ser nærmere på utviklingen i Drammen fra 2013 til 2014, basert på tallmateriale barnehagene rapporterer til Utdanningsdirektoratet (BASIL), kan vi se hvordan antallet minoritetsspråklige barn i de ulike årskategoriene som bruker barnehage, har utviklet seg fra 2013 til 2014. Vi finner da at økningen i antall barn har vært sterkest blant 2-, 3-, og 4-åringer. Når andelen minoritetsspråklige i barnehage i Drammen øker sterkt, skyldes dette altså at barnehagedeltakelsen øker fra 2–4 år. Det vil si at de i Drammen har fått til en økning i andel foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn som velger barnehage også for små barn. Dette styrker antakelsen om at den særskilte innsatsen som har skjedd i Drammen, kan ha bidratt til å øke barnehagedeltakelsen.

²¹ <http://www.ssb.no/a/kostra/stt/faktaark.cgi?f=95194000717112&r=060200&t=2014&std=check&type=html>

Antall barn oppsøkt og rekruttert

Da Drammen 1. oktober 2014 begynte å jobbe med aktiv rekruttering til barnehage med hele byen som nedslagsfelt, ikke bare en og en halv bydel, hadde de ikke et tallmateriale som viste hvor mange førskolebarn totalt som sto uten et tilbud. Det har de nå.

Tall fra rekrutteringsansvarlig viser at det per 1. januar 2015 var 905 barn i alderen 0–6 år i byen registrert uten barnehageplass. Dette tallet er nå (sommeren 2015) redusert til i overkant av 400. Det er imidlertid, understreker rekrutteringsansvarlig, en god del av disse som ikke finnes på oppgitt adresse (se også kapittel 2.1) og en god del som er født i 2014 og som derfor er i yngste laget for barnehagestart.

	01.10. 2014–01.03. 2015	01.03. 2015–15.06. 2015
Familier oppsøkt av rekrutteringsansvarlig	91	78

Antall familier som har søkt barnehageplass etter kontakt med prosjektet i perioden fra 01.03. 2015 til 15.06. 2015, er: 35.

Antall familier med gratis kjernetid

Familiene må selv, etter at de har fått barnehageplass, søke om gratis barnehage. Alle som tjener under fastsatt inntektsgrense (353 480 kroner fra 01.10.2014 og 405 000 kroner fra 01.01. 2015) får automatisk innvilget søknaden.

Antall barn i Drammen med gratis barnehage har utviklet seg slik fra november 2014:

November 2014	332
Januar 2015	364
Februar 2015	427
Mars 2015	456
April 2015	468
Juni 2015	546

Økningen gjennom perioden har opplagt sammenheng med at inntektsgrensen ble satt opp fra 1. januar 2015. Men vi ser også at økningen har fortsatt etter 1. januar, noe som både kan skyldes at flere av dem som allerede går i barnehage får vite om ordningen og at flere søker seg til barnehage og får en plass.

Av familier som har gratis barnehage er det, som vi så i kapittel 2.2, to familier som er fritatt fra aktivitetskravet. 18 foreldre har deltatt i aktivitetstilbud, enten i form av

norskurs i regi av gratis kjernetidsprosjektet, eller i aktivitet de er formidlet til gjennom gratis kjernetidsprosjektet. De øvrige familiene var enten i aktivitet da tilbudet om gratis barnehage kom, eller de har selv ordnet med et tilbud gjennom NAV.

2.4 Ønsker for fremtiden

De som siden 2010 har jobbet med prosjekt gratis kjernetid i Drammen, er tydelige når de blir spurt om hva de i fremtiden ønsker for førskolebarna i byen: Alle førskolebarn burde få gratis barnehage, siden barnehage er en del av utdanningsløpet. De viser til at dette er en rådende oppfatning også blant politikere i Drammen. Leder i bystyrekomiteen for oppvekst og utdanning (H) har blant annet tatt til orde for at gratis barnehage bør innføres ved at man gradvis øker inntektsgrensen for gratis plass. Dette fordi, mener vedkommende, barnehage er blitt en like viktig del av læringsløpet som barneskolen, og at det derfor er viktig at alle barn gis mulighet til å etablere det samme kunnskapsgrunnlaget.²²

Tilsagnsbrev fra IMDi til Drammen kommune per 8. juli 2015 forteller at Drammen har søkt og fått statlige midler til videreføring av gratis barnehagetilbud til barn i familier med lavinntekt også i andre halvår 2015. Aktivitetskravet til foreldre skal også fortsatt gjelde i Drammen.

2.5 Drammen oppsummert

I Drammen har de fra høsten 2014 ikke bare gitt tilbud om gratis kjernetid 20 timer i uka for familier som tjener under en viss inntekt og er i aktivitet. De har gitt tilbud om helt gratis barnehage til familier i denne gruppen. Alle førskolebarn i familier med lavinntekt er omfattet. Arbeidet med å rekruttere barn ved å oppsøke familier som ikke benytter barnehage ved hjemmebesøk, har fortsatt på samme måte som den gangen gratis kjernetid kun omfattet en bydel pluss en del av en annen bydel. Forskjellen er at rekrutteringsansvarlig nå har hele byen som nedslagsfelt, ikke bare en og en halv bydel. Ambisjonen er å besøke alle familier i byen som har et førskolebarn og som ikke bruker barnehage. Tallene viser at det både høsten 2014 og våren 2015 er gjort et omfattende oppsøkende arbeid og at dette har gitt resultater, både i form av søknader om barnehageplass og et stadig økende antall som søker gratis barnehage.

²² Se oppslag i *Drammens tidende* (papirutgaven) 11. april 2015: Ønsker seg gratis barnehage.

Alle familier med et førskolebarn som ikke bruker barnehageplass, oppsøkes. Alle får informasjon om hva en barnehageplass innebærer og hjelp til å søke, men det er bare de som tjener under fastsatt inntektsgrense som i tillegg kan søke om å få et gratis tilbud. Rekrutteringsarbeidet retter seg mot familier uavhengig av hva de tjener, men gratis kjernetid gjelder altså bare for noen av disse.

En økning i antall familier som søker barnehageplass, kunne ha skjedd også uten et systematisk oppsøkende arbeid, men erfaringen er at en del familier gjennom hjemmebesøkene får informasjon som tidligere ikke har nådd fram, og at flere trenger bistand i søkeprosessen. I Drammen slipper dessuten familier som søker barnehageplass utenom hovedopptaket, å vente lenge på plass. Det er som regel en ledig plass tilgjengelig et sted i byen.

Drammen har fra 2013 til 2014 hatt en forholdsvis kraftig økning i andel barn med minoritetsspråklig bakgrunn som går i barnehage. Det er ikke mulig å si om dette skyldes det gratis barnehagetiltaket eller om det har andre årsaker. Det er imidlertid sannsynlig at gratis barnehage og det aktive rekrutteringsarbeidet som foregår i denne sammenhengen, har bidratt.

Det har i Drammen, helt siden forsøkene med gratis kjernetid tok til i 2010, vært språkkurs for mødre finansiert gjennom gratis kjernetidiltaket. Dermed har en rekke mødre fått et tilbud om norskopplæring med samfunnskunnskap. I og med kravet om aktivitet for foreldre som mottar gratis kjernetid, er arbeidet med å gi aktivitetstilbud til foreldre systematisert fra kommunens side. Aktivitet betyr ikke arbeid eller utdanning. Det betyr en form for aktivitet utenfor hjemmet en eller flere ganger i uka. Det er inngått et samarbeid med NAV om tilbud, og dette samarbeidet erfares fra barnehageadministrasjonens side som godt. I tillegg er aktivitetstilbudet tilknyttet gratis kjernetid utvidet, ved at språkkurset er utvidet og at det er gitt adgang for fedre. Det samarbeider dessuten med frivillige organisasjoner og andre tiltak i byen om tilbud som kan passe foreldre. Rekrutteringsansvarlig er også foreldreaktivitetsansvarlig; dette fordi det oppfattes som praktisk. Hun er uansett på besøk hos familiene, da faller det naturlig også å spørre om og tilby aktivitet. Det kreves legeattest for å bli fritatt fra aktivitetskravet, samtidig praktiseres en individuell tilnærming der hvert enkelt tilfelle vurderes for seg. Det overordnede målet har vært å få barn i barnehage, og man strekker seg et stykke for å få dette til. Dette kan karakteriseres som en myk tilnærming til aktivitetskravet. Det rapporteres samtidig ikke om noen som har takket nei til barnehage på grunn av aktivitetskravet.

3 Oslo – bydel Gamle Oslo

I bydel Gamle Oslo har de fra august 2014 tilbudt familier med barn i alderen 3–5 år og som tjener under en viss inntektsgrense, 20 timer gratis barnehage i uka. Inntektsgrensen var høsten 2014 på 300 000 kroner, fra 1. januar 2015 har den vært 353 480 kroner (4G). Det har vært krav om at foreldre som mottar gratis kjernetid skal være i aktivitet.

Bydel Gamle Oslo omfatter deler av Oslo indre øst, med Gamlebyen, Vålerenga, Grønland, Tøyen, Ensjø, Kampen, Etterstad, Valle-Hovin, Helsfyr og Ekebergskråningen. I tillegg inngår øyer som Gressholmen og Hovedøya i bydelen, som totalt har om lag 50 000 innbyggere.²³ Statistisk sentralbyrås oversikt over andel innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i befolkningen viser at andelen med innvandrerbakgrunn i bydelen er om lag 40 prosent (2015). Flest (25 prosent) har bakgrunn fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Tyrkia.

Gamle Oslo er et område med lange tradisjoner hva gjelder forsøk med gratis kjerne-tid. Da daværende regjering i 1997 ønsket å starte forsøk med det som den gangen ble kalt «gratis pedagogisk korttidstilbud i barnehage»²⁴, var det bydel Gamle Oslo som ble valgt ut til forsøkene. Det var dokumentert at bydelene i Oslo indre øst hadde levekårsproblemer, og Gamle Oslo var den bydelen som hadde den høyeste andelen innbyggere med utenlandsk bakgrunn (37 prosent i januar 1997). Dessuten gikk kun drøyt halvparten av førskolebarna i bydelen i barnehage, mot 70 prosent i Oslos bydeler samlet sett (Nergård 2002; Nergård 2006). Fra august 1998 fikk alle 5-åringene i bydelen fire timer gratis barnehage per dag, fem dager i uka. Dette skulle bidra til å gjøre tilbudet tilgjengelig for flere, og det ble i 1998 drevet oppsøkende rekrutteringsarbeid basert på lister over barn i bydelen som ikke gikk i barnehage. Listen over barn som ble oppsøkt ble laget basert på Folkeregisterets oversikter over bosatte barn sammenlignet med oversikter som viste hvem som gikk i barnehage. Det ble etablert egne forsøksbarnehager som ga et korttidstilbud og dit barn som ikke gikk i barnehage ble rekruttert. Man lyktes relativt godt med rekrutteringsarbeidet. Flere barn fikk et barnehagetilbud (Nergård 2002). Det ble også, i forbindelse med forsøkene i 1998, avholdt norskkurs for mødre som ikke var i annen aktivitet. Men erfaringen var at flere stadig måtte avbryte deltakelsen av helsemessige eller praktiske årsaker (Nergård 2003). I desember 2000

²³ <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/bydeler/bydel-gamle-oslo/> (Lesedato 06.07.2015).

²⁴ St.meld. nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*, s. 68–69.

vedtok Stortinget at forsøkene i Gamle Oslo skulle utvides til også å gjelde 4-åringer. Disse første forsøkene med gratis kjernetid fortsatte med penger bevilget av Stortinget til juni 2003. Deretter ble forsøkene med gratis korttidsbarnehage i bydelen videreført med penger Oslo kommune fikk gjennom et nasjonalt Handlingsprogram for Oslo indre øst, fram til juni 2004 (Nergård 2006). Så fulgte en periode uten forsøk med gratis kjernetid i bydel Gamle Oslo. Men fra januar 2010 startet forsøkene opp igjen med penger fra nasjonale budsjetter. Gratis kjernetid i Gamle Oslo omfattet fra januar 2010 3-åringer. I 2011 ble innretningen endret slik at tilbudet da omfattet 4-åringer, før det i 2012, 2013 og våren 2014 omfattet 5-åringer (Bråten mfl. 2014).

Målrettingen av ordningen i Gamle Oslo fra høsten 2014 innebar en utvidelse av prosjektet til flere aldersgrupper, 3- og 4-åringer i tillegg til 5-åringene, men samtidig en avgrensning av forsøket til familier med lav inntekt.

Initiativet til å målrette forsøket med gratis kjernetid kom fra Regjeringen gjennom revidert nasjonalbudsjett våren 2014. Lokalt var de positive til en slik målretting. Dette med bakgrunn i tidligere erfaringer. Erfaringene var at barnehagedeltakelse er viktig for integrering og for språk, at familieøkonomi påvirker mulighetene til å bruke en barnehageplass og at Gamle Oslo er en bydel med mye barnefattigdom. Derfor mente man i bydelsadministrasjonen at det var positivt å målrette tiltaket mot familier med lavest inntekt, samtidig som det ble utvidet til å gjelde flere aldersgrupper. En slik innretning ga mulighet til å nå flere familier som ellers ikke ville valgt barnehage.

I bydel Gamle Oslo har vi i erfaringsoppsummeringen intervjuet prosjektleder for forsøket i bydelsadministrasjonen, enhetsleder for helsetiltak for barn og unge i bydelen – som også hadde ansvar for rekrutteringsarbeidet, og en ansatt i en prosjektstilling med oppgave å følge opp foreldre som behøvde et aktivitetstilbud. Vi har i tillegg, som redegjort for i kapittel 1.2, intervjuet foreldre på språkkurs i bydelen, som ledd i dette snakket vi også med lærer på språkkurset. Vi har i tillegg, i juni 2015, deltatt på en erfaringsamling i bydelen om tiltaket.

Vi gjennomgår i dette kapitlet hvordan de i Gamle Oslo har arbeidet med rekruttering av barn som ikke går i barnehage, hvordan det er arbeidet med aktivitetstilbud for foreldre og hvordan utviklingen i barnehagedeltakelse og antall barn omfattet av gratis kjernetid har vært fra høsten 2014 fram til våren 2015.

3.1 Rekruttering og barnehagetilbud

I Gamle Oslo har de drevet rekruttering til barnehager på en måte ansvarlig for prosjekt gratis kjernetid i bydelsadministrasjonen kaller «kommunalt detektivarbeid». Dette innebærer at de manuelt har sammenlignet Folkeregisterets liste over bosatte førskolebarn i bydelen med oversikten over førskolebarn som har plass i bydels

barnehager og med helsestasjonenes oversikter. Det ble også sjekket om barna gikk i barnehage i andre bydeler. Slik har de generert en oversikt over førskolebarn bosatt i bydelen som *ikke* går i barnehage. Deretter har de systematisk oppsøkt disse familiene ved å kontakte dem gjennom telefon og ved hjemmebesøk. Hensikten har vært å informere om barnehage tilbudet, om gratis kjernetid og å rekruttere barn som ikke går i barnehage til barnehage.

Bydel Gamle Oslo har også tidligere drevet slikt kommunalt detektivarbeid i forbindelse med gratis kjernetidsforsøk (Bråten mfl. 2014). Men rekrutteringsarbeidet fra høsten 2014 beskrives både i barnehageadministrasjon og av ansvarlig for rekrutteringsarbeidet som betydelig mer velorganisert og systematisk enn det hadde vært tidligere. Gamle Oslo er en bydel med mye inn- og utflytting. Erfaringene fra flere års arbeid med å lage lister over barn uten barnehageplass basert på å sammenligne bosatte (Folkeregisteret) og brukere av barnehageplass, er at mye informasjon i Folkeregisterets lister ikke stemmer. Familier er ofte ikke mulige å finne på oppgitt adresse. Kartet stemmer ikke med terrenget. Høsten 2014 bestemte bydelsadministrasjonen seg derfor for å gjøre et «skippertak»: Nå skulle status for hvert eneste barn på listen over førskolebarn som ikke gikk i barnehage, kartlegges. Dermed ble systematikken i arbeidet med listeføring intensivert, og familier med barn som ikke gikk i barnehage, ble fulgt enda tettere opp.

I dette systematiske rekrutteringsarbeidet er helsestasjonstjenesten i bydelen engasjert – med helsestasjoner på Grønland og Helsfyr. I tillegg er råd- og veiledningstjenesten på Familiehuset i bydelen benyttet. Det tverrfaglige samarbeidet mellom barnehageadministrasjonen, helsestasjoner og Familiehuset framheves som svært viktig både av den ansvarlige for gratis kjernetid i bydelsadministrasjonen og av rekrutteringsansvarlig – som også er den ansvarlige for helsestasjons- og skolehelsetjenestetilbudet i bydelen.

Helsestasjonene er brukt i rekrutteringsarbeidet fordi de aller fleste familier i bydelen oppsøker disse helt fra barna er små. Helsestasjonene i Gamle Oslo driver oppfølging av gravide og av barn og foreldre etter fødselen. De tilbyr hjemmebesøk hos alle nybakte foreldre. Helsestasjonene skal deretter følge barnet gjennom hele førskoletiden fram til skolehelsetjenesten tar over. Helsestasjonenes oppgaver omfatter helsekontroller, informasjon om og gjennomføring av barnevaksinasjonsprogrammet, men også foreldre rådgivning og samspill mellom barn og foreldre.²⁵ Dermed er helsestasjonen et naturlig kontaktpunkt mellom lokale myndigheter og familier med førskolebarn. De lokale helsestasjonene i Gamle Oslo er, slik de lokale barnehagemyndighetene beskriver dette, en instans befolkningen har tillit til. Ansvarlig for helsestasjonene forteller at de aller fleste familier oppsøker helsestasjonene med sine barn helt fra de er nyfødte. Familier som ikke kommer til fastsatte konsultasjoner, forsøker helsestasjonene å følge opp. Dette er imidlertid krevende og tar tid. Helsestasjonene så derfor anledningen til å

²⁵ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-04-03-450> (Lesedato 06.07.2015).

gjennomgå bosatte 3-, 4-, og 5-åringer i bydelen som en mulighet til å rydde opp – ikke bare i oversikter over barn uten barnehageplass – men også i helsestasjonenes egne lister.

Helsesøstre er som nevnt vant til å gå på hjemmebesøk. De har som rutine å besøke familier etter at de har kommet hjem fra klinikken med sine nyfødte – noe som er en omfattende jobb i bydel Gamle Oslo, med 1100 fødsler i året. Samtidig understrekes det fra ansvarlig for rekrutteringsarbeidet at hjemmebesøkene som skulle gjennomføres i forbindelse med gratis kjernetid, var av en annen karakter. Derfor ble det gjort grundige forberedelser. 8–10 personer, i hovedsak helsesøstre som gikk to og to, har gjennomført besøkene som foregikk i en intensiv dagnadsperiode fra litt utpå høsten 2014 til november/desember 2014. Helsesøstre var også engasjert i gjennomgangen av lister over barn som ikke bruker barnehage. Slik hadde de oversikt over familier der det kunne være nødvendig å ha med seg tolk, og tolk ble da tatt med. En del familier ble oppsøkt på ettermiddagene, men regelen var ikke seinere enn klokka 19.00–19.30. Helsesøstrene ble i forkant enige om hva de skulle si og hvordan, for som rekrutteringsansvarlig understreket: «Man er gjest og må presentere seg selv og ærendet sitt ordentlig». Det ble utarbeidet et skjema som ble medbrakt og skulle fylles ut ved hvert enkelt hjemmebesøk (se vedlegg 1). Skjemaet inneholder spørsmål om familiens bakgrunn, om de kan tenke seg et barnehagetilbud eller alternativer som deltakelse i Språkgrupper (se under), om hvorfor de eventuelt ikke vil ha et barnehagetilbud, om hvorvidt mor og far er i aktivitet, om de er aktuelle for gratis kjernetid (har en inntekt som gjør at de kommer inn under ordningen), om de vil ha aktivitetstilbud og hva slags. De som skulle gå på hjemmebesøk, var i utgangspunktet tilbakeholdne med å spørre om inntekt. Men strategien var at man først spurte om foreldre var i jobb eller om de var i former for utdanning. Når de fikk et bilde av dette – og derigjennom familien inntekt – sa de at de hadde et tilbud for familier med inntekt under en viss sum. Kunne det være aktuelt for dem? Slik var det ikke lenger så vanskelig å snakke om inntekt.

Hvert enkelt skjema skulle ikke bare fylles ut av dem som gikk på hjemmebesøk; det skulle også følges opp. Ansvar for oppfølgingen ble fordelt avhengig av hva familien trengte og ønsket. Dette ble gjort raskt av helsestasjon, barnehageadministrasjon og ansvarlig for Språkgrupper, slik at familiene som nylig hadde hatt besøk, skulle føle seg godt ivaretatt. En del familier fant man heller ikke fram til gjennom dette «skipertaket». Disse ble strøket fra listene. Man erfarte imidlertid at de aller fleste familier man fant fram til, var positive. Bare noen ganske få blir beskrevet som «sinte». De likte ikke å få besøk og de ønsket ikke noe barnehagetilbud.

Man erfarte videre at en del familier behøvde hjelp med å søke plass – noe som må skje elektronisk. Det ble derfor opprettet et eget søkekontor på Familiehuset på Grønland (samme hus hvor blant annet helsestasjon, base for skolehelsetjeneste, åpen barnehage og en Språkgruppe, holder til) slik at foreldre kan komme dit for å søke plass til sine barn. Spesialsøkekontoret har åpent hver fredag, der er det pc tilgjengelig, samt et menneske som kan bistå med å søke.

Prosjektansvarlig i bydelsadministrasjonen understreker at målet er å få det rekrutteringsarbeidet som hittil har vært drevet, over fra prosjektbasert til å bli del av den ordinære driften i bydelen. Dette krever imidlertid, understrekes det fra ansvarlig for helsestasjonene som også ledet rekrutteringsarbeidet, betydelige ressurser. «Skipper-taket» som ble gjort i siste halvår 2014, da alle foreldre med 3-, 4- og 5-åringer som ikke bruker barnehage ble kartlagt, behøver ikke gjøres om igjen. Men å følge opp og lage oversikter som omfatter også stadig nye 3-åringer, vil også kreve ressurser.

Det var familier som hadde forventet å ha gratis kjernetid høsten 2014, men som – på grunn av inntektsbegrensningen som ble innført – ikke fikk dette. I den sammenhengen har barnehageadministrasjonen registrert enkelte «sure telefoner», men de har ikke opplevd noen tendens til at foreldre har tatt barn som var i barnehage, ut av tilbudet.

Bydel Gamle Oslo har, som de øvrige bydelene i Oslo, hovedopptak til barnehage en gang i året. Det er søknadsfrist 1. mars med opptak fra samme høst. Det er ikke løpende opptak, noe som gjør at familier som ikke søker innen fristen, som hovedregel må vente til neste hovedopptak. Familier som ønsker plass utenfor hovedopptaket, blir imidlertid satt på venteliste, og dersom det blir plasser ledig, tas de inn. Bydelen har ikke overskudd på barnehageplasser og det er særlig sprengt i områdene Grønland og Tøyen. I tidligere gratis kjernetidforsøk er det derfor busset barn som er bosatt i Grønland og Tøyenområdet til Kværnerdalen; dette har ikke blitt gjort i denne forsøksperioden siden få familier ønsket et slik tilbud. Det er imidlertid opprettet en del ekstra korttidsplasser på 4 timer per dag i Tøyengata. Dette er en følge av at uteområdene i en barnehage ble redusert, og da ble enkelte heldagsplasser gjort om til korttidsplasser. Dette kunne en gjøre fordi korttidsplasser har mindre krav til uteareal. Siden åpningstiden i dette korttidstilbudet tilsvarer gratis kjernetid, er det gratis. Det har imidlertid ikke vært stor etterspørsel etter korttidsplasser.

Det finnes også andre alternativer for dem som ikke velger barnehage eller ikke reker fristen for hovedopptaket 1. mars. Bydel Gamle Oslo har gjennom flere år tilbudt såkalte Språkgrupper, finansiert gjennom egne prosjektmidler fra Oslo kommune. Dette er et gratis språkopplæringstilbud lokalisert to steder i bydelen, med 20 plasser hvert sted (til sammen 40 plasser). Språkgruppene er gratis og har åpent fire dager i uka, fem timer hver dag. De retter seg særskilt mot 4- og 5-åringer. Språkgruppene følger skoleåret og har løpende opptak til det er fullt, og fullt pleier det å bli. Språkgruppene konsentrerer seg om språk og sosialisering, og målet er at barna skal lære norsk gjennom lek og ulike aktiviteter. Det er også et utstrakt foreldresamarbeid knyttet til språkgruppene (Bråten & Sandbæk 2014, s. 70–75). Tilbudet er ikke utvidet i forbindelse med det siste årets forsøk med målrettet gratis kjernetid, men de 40 plassene har vært fylt opp.

Når det gjelder innholdet i barnehagetilbudet, påpekes det i tilsagnsbrev fra Integrerings- og mangfoldsdepartementet (IMDi) at gratis kjernetidsmidlene også skal benyttes til systematisk språkstimulering i barnehagene og til kompetanseheving blant de ansatte i barnehagene. I bydelen har de som en oppfølging av dette hatt seminarer

for barnehageansatte om flerkulturell kompetanse og foreldresamarbeid. I tillegg har de videreført en mulighet til å søke prosjektmidler som barnehagene også tidligere har hatt gjennom forsøk med gratis kjernetid. De seks barnehagene i bydelen som har hatt flest barn med gratis kjernetid, alle beliggende i Grønland/Tøyen-området, er tilført ekstra midler slik at de har fått ekstra ansatteressurser.

Det understrekes fra barnehageadministrasjonen at tiltak for å styrke språkutvikling blant barn i barnehage, har kontinuerlig stor oppmerksomhet både fra Oslo kommunes side og fra bydelen. Det er et politisk mål at barn i Oslo skal kunne norsk før skolestart og det er utarbeidet flere såkalte Oslo-standarder, det vil si minstestandarder som kommunale barnehager er pålagt å følge og som private barnehager oppfordres til å følge. Disse standardene omfatter både foreldreundersøkelser, overgang barnehage-skole, utforming av årsplaner i barnehagene og et godt språkmiljø i barnehagen – herunder bruk av språkkartlegginger og informasjon/råd til foreldre. Det gjennomføres også en etterutdanning av ansatte i Oslo-barnehagene i språkutvikling, språkarbeid og språkkartlegging (Bråten mfl. 2014, s. 49). Dette er aktiviteter som pågår uavhengig av forsøkene med gratis kjernetid, men som trekker i samme retning som mål og virkemidler i disse forsøkene.

3.2 Aktivitet

Plikt til aktivitet for foreldre er omtalt slik i tilsagnsbrevene fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet²⁶ (IMDi) for forsøkene i Gamle Oslo:

«I bydel Gamle Oslo er det knyttet en plikt til aktivitet for foresatte som skal motta gratis kjernetid innenfor forsøket. Innholdet i aktiviteten skal være tilpasset den enkeltes ressurser og behov.»

Bydelen måtte med andre ord definere hva de godtok som aktivitet, hvilke aktivitetstilbud de ville gi og hvordan de ville jobbe opp mot foreldre. De besluttet å ha tett dialog med foreldrene det gjaldt. Denne dialogen fikk en prosjektansatt i perioden 15. oktober til 1. april ansvaret for. Den prosjektansatte – heretter omtalt som *foreldreansvarlig* – hadde bred arbeidserfaring både som barnevernspedagog, fra arbeid med asylsøkere og flyktninger, med ungdom og som tolk. Hun har selv flyktningebakgrunn, snakker fire språk og kan gjøre seg forstått på ytterligere to – noe som har vært en styrke i kommunikasjonen med foreldrene.

Det var høsten 2014, som det seinere vil bli nærmere redegjort for (i punkt 3.3), om lag 80 foreldre som trengte aktivitet av i alt nær 300 som hadde gratis kjernetid.

²⁶ Tilsagnsbrev datert 15.08.2014 og 16.02.2015.

Bydelen krevde aktivitet av både mor og far, med mindre helseforhold, foreldrepermisjon eller den totale familiesituasjonen tilsa noe annet. Bruk av kontantstøtte ga ikke fritak. Det ble gjort individuelle vurderinger, det vil si at en situasjon som for én forelder ga fritak, ikke nødvendigvis var gyldig fritaksgrunn for foreldre med en annen samlet livssituasjon. Det ble satt opp en aktivitetsplan for den enkelte, og den foreldreansvarlige fikk ukentlige tilbakemeldinger fra de ulike aktivitetene foreldrene deltok i, slik at hun har kunnet følge dem opp. Ingen familier er blitt fratatt gratis kjernetid som følge av manglende aktivitet blant foreldre. I tilfeller av uteblivelse fra aktivitet, er dette fulgt opp av den foreldreansvarlige gjennom tett dialog. De fleste som har deltatt i aktivitetstilbud gjennom prosjektet, er kvinner, men enkelte menn har også deltatt. Om lag 90 prosent anslås å ha innvandrerbakgrunn.

Arbeidet med foreldreaktivitet tok til ved barnehagestart tidlig på høsten 2014. Barnehageadministrasjonen utarbeidet da et skjema til bruk i barnehagene. Foreldre som hadde gratis kjernetid, ble i forbindelse med den ordinære foreldresamtalen i barnehagen ved barnehagestart spurt om de var i aktivitet, og hvis ikke – hva slags aktivitet de kunne tenke seg. Barnehagene hadde på forhånd fått beskjed om at mulige aktiviteter for eksempel kunne være språkkurs, foreldrekurs og tilbud om fysisk aktivitet.

Foreldreansvarlig fikk overlevert disse ferdig utfylte kartleggingskjemaene da hun startet opp i oktober 2014. Hun tok da kontakt per telefon med foreldre som hadde behov for aktivitet. De ble invitert til hennes kontor i barnehageadministrasjonen i Gamle Oslo for en nærmere prat. Alle møtte opp. Samtalen ble brukt til å opprette kontakt mellom den foreldreansvarlige og foreldrene, samt å kartlegge nærmere hva slags aktivitet som kunne være aktuell for den enkelte. Parallelt startet den foreldreansvarlige med å kartlegge hva slags tilbud om aktiviteter rettet mot foreldre som allerede fantes i bydel Gamle Oslo, for eksempel hva som ble tilbudt av det offentlige og hva som ble tilbudt av frivillige. Hvilke muligheter fantes i disse allerede eksisterende aktivitetene? Hvilke begrensninger var knyttet til det enkelte tiltak – var de for eksempel kun for kvinner, eller kun for folk med dårlig helse? Var det mulig å få til et samarbeid mellom barnehageadministrasjonen som hadde ansvar for aktivitetsplikten og de ulike eksisterende tiltakene?

De bestemte seg også for å samle foreldre som trengte aktivitetstilbud. Dette ble gjort ved å invitere til en workshop der de fra barnehageadministrasjonens side fortalte om gratis kjernetid, hva som var hensikten, hva de ønsket å få ut av det – og spurte foreldre hva de tenkte å få ut av aktivitetstilbudene. Det ble benyttet tolk for de største språkgruppene, somalisk og arabisk, i tillegg til engelsk og norsk. Foreldrene arbeidet i grupper hvor de diskuterte hva slags aktiviteter som var ønskelige, hvilke muligheter som fantes og hvilke begrensninger de hadde. Etter workshopen hadde den foreldreansvarlige nye individuelle samtaler med den enkelte.

Den foreldreansvarlige forklarer på følgende måte hva de har vektlagt i kommunikasjon og dialog:

Vi har vektlagt at barna og deres deltakelse er hovedpoenget, og så kommer det – som et gode – at foreldre kan få tilbud om aktivitet (...) Jeg tror at det har vært viktig med den nære kontakten og den direkte kontakten vi har hatt med foreldre. At de har hatt nære relasjoner, et navn, at det har vært noen som er med deg. Men også at vi har tydeliggjort de begrensningene og kravene som finnes. Det er slik livet er, det er det livet dreier seg om egentlig; krav (ler). Hvis du bryr deg om noen, så stiller du jo krav til dem. I kravene ligger muligheter. Mor og far stiller opp slik at barnet får et tilbud. (...) I Norge har vi velferdsgoder, et system, som stiller opp for deg, men det er bygget på at vi stiller opp for hverandre. Jeg forsøkte å ikke se på dette (gratis kjernetidsforsøket) som det lille prosjektet det var, men som en bit av noe større. De som var med, skulle få en positiv opplevelse av deltakelse. Da blir det også lettere å stå i eget miljø og argumentere for et tiltak.

Resultatet av kartleggings- og dialogarbeidet var at barnehageadministrasjonen i samarbeid med Senter for innvandrere og flyktninger (SeFi) i bydelen satte i gang norskkurs for to grupper med ulike forkunnskaper (desember 2014). Lokaler og lærer tilknyttet SeFi ble benyttet, mens prosjekt gratis kjernetid dekket kostandene. Norskundervisningen har ikke bare vært norskundervisning, den har også tematisert migrasjon og identitet og forholdet til det norske samfunnet. På det ene kurset har de arbeidet med dette ved å finne begreper som beskriver deres følelsesmessige forhold til det norske samfunnet, begreper som er bearbeidet videre gjennom fotografier. En deltaker på kurset hadde jobbet mye med foto i hjemlandet. Hun har tatt bilder. Andre kursdeltakere har stilt opp som modeller. Det som begynte som en diskusjon om forholdet til det norske samfunnet, har blitt til fotoutstillingen «Håpets reise», der bildene har titler som «Ensom», «Spent», «Redd», «Ingenting», «Vente», «Skuespiller» og «Kommunikasjon». Utstillingen er vist i ulike sammenhenger i bydelsadministrasjonen, og den skal «ut på tur» til bydelens barnehager.²⁷

Flere foreldre har også fra januar/februar deltatt på ICDP-kurs. ICDP er et foreldreveiledningsprogram som tar sikte på å styrke foreldres tro på egne ressurser og egne vurderinger i oppdragelsen av barna. Tilbud om slike kurs finnes i flere bydeler, og i Gamle Oslo er det med midler fra prosjekt målrettet gratis kjernetid utdannet to trenere som kan utdanne veiledere i programmet. For bli veileder må man ha grupper, og foreldre som ønsket kurs, er koblet på dem som har utdannet seg til veiledere. Det har vært grupper på både norsk, somalisk, urdu og polsk.

²⁷ Ett av bildene i utstillingen finnes bakerst i denne rapporten (vedlegg 2). Bildet har tittelen «Kommunikasjon».

Barnehageadministrasjonen har også samarbeidet med Oasen/Norsk Folkehjelp om motivasjonskurs for kvinner. Kurset handler om å være kvinne i det norske samfunnet og styre egen hverdag. Det trekkes inn informasjon fra ulike samfunnsområder hva gjelder for eksempel helse, politi og barnevern.

I tillegg har foreldre deltatt i en mødregruppe i regi av gratis kjernetidsprosjektet/SeFi, enkelte har deltatt i nettverksbygging i regi av Stella kvinnesenter/Røde Kors, andre i regi av Primærmedisinsk verksted/Kirkens bymisjon. Flere er også i løpet av prosjektperioden koblet til og har startet på ordinære utdanningstilbud eller i jobb. Regelen har vært at dersom annen aktivitet gir bedre tilbud til den enkelte og er av lengre varighet, så foretrekkes den aktiviteten. Aktivitetstilbud som gis gjennom prosjekt gratis kjernetid, skulle være til støtte for og ikke til hinder for tiltak fra NAV, introduksjonsprogrammet eller aktivitetstilbud knyttet til sosialhjelp. Målsettingen var å få til et best mulig tverrfaglig samarbeid om den enkelte forelder, et samarbeid man fra barnehageadministrasjonens side også ønsket at skulle omfatte NAV. De har imidlertid opplevd taushetsplikt som et hinder i dette arbeidet og har ikke alltid fått til å se ulike typer aktiviteter og aktivitetskrav rettet mot den enkelte bruker i sammenheng. Den foreldreansvarlige eksemplifiserer:

Vi har snakket om aktivitet, og i NAV sitter det folk som jobber med aktiviteter. For den enkelte bruker er begrepet det samme: aktivitet. Og det var en som hadde sagt til NAV, som i en sammenheng krevde aktivitet av vedkommende, at hun deltok på norskkurs og at det var en aktivitet. Men dette var vårt norskkurs og da hadde NAV sagt at det er ikke den typen aktivitet *vi* etterspør.

Det er, mener foreldreansvarlig, en utfordring at aktivitetstilbudet som er gitt gjennom gratis kjernetidsprosjektet, er tidsavgrenset og midlertidig og at det ikke inngår i en mer langsiktig plan for den enkelte. Mødre og enkelte fedre deltar i en aktivitet, men hva skal den brukes til og hva følger i forlengelsen? Hvordan bidrar den i individuelle framtidsplaner? Det burde, understreker hun, vært et tilbud om rullerende aktiviteter. Når man var ferdig med én aktivitet, kunne man bygge på med den neste – slik at man gikk fra en fase til den neste, med planer for den tredje.

Vi bør gi dem et tilbud som gir dem en tilbakemelding på at de oppfattes som en ressurs. Foreldre føler seg sterkere knyttet til og inkludert i samfunnet når de føler at de besitter en ressurs som brukes, som er nødvendig i dette samfunnet. Sånn at det ikke bare blir enda et kurs; noen kan jo tapetsere stuen med kursbevis! Dette påvirker identiteten til foreldrene, men også til barna og til ungdommen.

De er fra barnehageadministrasjonens side opptatt av både det videre arbeidet med foreldre som nå har vært inne i aktivitetstilbud, og av å utvikle videre arbeidet med aktivitetstilbud. Da er ønsket at man skal få et til et enda bedre samarbeid mellom prosjektet, NAV, ulike tiltak og barnehagene om aktivitet for foreldre. De håper å få

mulighet til å utvikle foreldredeltakelse og foreldresamarbeid i barnehagene og ser aktivitetskravet i gratis kjernetid som en mulighet til å arbeide med dette.

3.3 Tallenes tale

Utviklingen i den totale barnehagedekningen i bydel Gamle Oslo fra 2013–2014 var, slik dette framgår av KOSTRA-tall tilgjengelige gjennom Statistisk sentralbyrå, slik²⁸:

Barn	2013	2014
Andel barn 1–5 år med barnehageplass	79,2 prosent	82,0 prosent
Andel minoritetsspråklige barn i barnehage i kommunen i forhold til innvandrerbarn 1–5 år*	67,3 prosent	72,9 prosent

* Andel minoritetsspråklige barn i barnehage i kommunen i forhold til innvandrerbarn 1–5 år er basert på tall innrapportert fra barnehagene.

Gamle Oslo hadde med andre ord en framgang i barnehagedeltakelse blant minoritetsspråklige fra 2013 til 2014 på 5,6 prosentpoeng (fra 67,3 prosent til 72,9 prosent). I Oslos bydeler samlet sett var framgangen blant minoritetsspråklige til sammenligning på 2,4 prosentpoeng (fra 73,4 prosent til 75,8 prosent). Gamle Oslo ligger under snittet for bydeler i Oslo når det gjelder barnehagedeltakelse blant minoritetsspråklige, men mindre i 2014 enn i 2013, siden framgangen i barnehagedeltakelse i denne gruppen er større i Gamle Oslo enn i bydelene sett samlet. Vi kan ikke vite hva som er årsaken til at barnehagedeltakelsen blant minoritetsspråklige har økt såpass mye på ett år, men målretting av kjernetidstiltaket kan ha bidratt til dette.

Antall barn oppsøkt og rekruttert

Tallmateriale fra barnehageadministrasjonen i bydel Gamle Oslo viser at det i august 2014 var 340 barn i alderen 3–5 år som ikke hadde tilbud om barnehageplass. Disse 340 barna fordelte seg slik på de tre alderskategoriene:

- 5-åringer: 115
- 4-åringer: 94
- 3-åringer: 131

²⁸ [http://www.ssb.no/a/kostra/stt/faktaark.cgi?f=1077720908445762&r=030101a&t=2014&std=c
hecked&type=html](http://www.ssb.no/a/kostra/stt/faktaark.cgi?f=1077720908445762&r=030101a&t=2014&std=checked&type=html)

I løpet av høsten 2014 er familiene systematisk oppsøkt, slik det er redegjort for i punkt 3.1. I desember 2014 var status at:

- 88 har fått barnehageplass
- 29 har fått plass i Språkgruppe
- 33 oppga at de ønsket å søke barnehageplass (16 av disse har fått barnehageplass, 2 i Språkgruppe).
- 27 ønsket ikke plass. Blant de som ikke ønsket plass og som hadde innvandrerbakgrunn, var de fleste i en situasjon der mor var hjemmeværende og med mange barn i familien.

163 av de 340 barna fantes ikke på de oppgitte adressene. Dette ble fulgt opp nærmere, både med hensyn til om barnet noen gang hadde vært på helsestasjonen og om de hadde vært i kontakt med NAV. Man fant at cirka 50 hadde skiftet adresse (de hadde meldt flytting til Folkeregisteret). Da gjensto 112. Blant disse er status (per 15.05.15):

- 20 var i NAV-systemet
- 31 hadde flyttet utenlands (utvandret: 17, utenlandsopphold: 14)
- 57 er fortsatt ukjente

Antall familier med gratis kjernetid

Utviklingen i antall barn som er omfattet av gratis kjernetid, har utviklet seg slik siden november 2014.

1. november 2014	264 barn
1. januar 2015	269 barn (15,3 prosent av barna i barnehage i alderen 3–5)
1. mai 2015	284 barn (16,2 prosent av barna i barnehage i alderen 3–5)
1. juli 2015	286 barn

Høsten 2014 var status for foreldrene til om lag 280 barn når det gjaldt aktivitet:

- 207 var allerede i former for aktivitet
- 28 var forhindret fra å være aktivitet
- 8 ønsket ikke å være i aktivitet
- 87 behøvde tilbud om aktivitet

Blant de 87 som behøvde aktivitet, var det 15 som ikke fikk godkjent gratis kjernetid på grunn av manglende inntektsdokumentasjon. Blant de 72 som da gjensto var det en god del som ble formidlet til ulike aktiviteter blant annet i NAV-systemet. 9 foreldre ble fritatt for aktivitet på grunn av nedkomst og sykdom vinteren 2015.

- 20. januar 2015 var det 45 foreldre som trengte aktivitet
- 1. mai 2015 var det 32 foreldre som trengte aktivitet

3.4 Ønsker for framtiden

Den nasjonale ordningen med gratis kjernetid som tar til fra 1. august 2015 gir, som omtalt i kapittel 1.1, 20 timer gratis barnehage i uka til 4–5-åringene i familier som tjener under 405 000 kroner i året. I barnehageadministrasjonen i bydel Gamle Oslo har de, basert på erfaringene de har gjort både det siste året og tidligere, et ønske om også å kunne fortsette å tilby 3-åringene gratis kjernetid. Hadde de hatt mulighet, ville de gjerne begynt med enda yngre barn. Dessuten, den nasjonale ordningen gir tilbud om 20 timer gratis barnehage, men ingen tilskudd til lokal aktivitet, det være seg med rekruttering eller aktivitetstilbud til foreldre. Dette ønsker de også å fortsette med og videreutvikle i Gamle Oslo. De vil få på plass rutiner for oppfølging og rekruttering av familier som ikke søker barnehageplass, og de vil gjerne følge opp familier der foreldre ikke er i aktivitet. Dette krever, understrekes det, videre tverrfaglig samarbeid – blant annet med helsestasjoner, men også med NAV. Og det krever aktiviteter som har kontinuitet over flere år slik at det i samarbeid med den enkelte forelder er mulig å legge mer langsiktige planer.

Ifølge tilsagnsbrev fra IMDi per 6. juli 2015 får Gamle Oslo statlige midler til å fortsette med gratis kjernetid også for 3-åringene i familier med inntekt under 405 000 kroner. De skal fortsette med rekrutteringsarbeid og i bydel Gamle Oslo fortsetter også aktivitetsplikten, herunder tiltak som er rettet mot foreldre.

3.5 Gamle Oslo oppsummert

Forsøkene i Gamle Oslo fra høsten 2014 innebar en utvidelse av tilbudet om gratis kjernetid til to nye aldersgrupper. I tillegg til 5-åringene som hadde vært omfattet av tilbudet i barnehageåret 2013–2014, ble 3- og 4-åringene nå omfattet. Forsøkene innebar samtidig at målgruppen for tiltaket ble snevret inn fra å gjelde alle familier til familier som tjener under en viss inntektsgrense. Erfaringen med dette er at noen familier som hadde forventet gratis kjernetid fra høsten 2014, ble sure fordi de likevel ikke fikk dette tilbudet, men at det var snakk om få og at det ikke er meldt om oppsigelser av barnehageplass på dette grunnlaget. Inntektsgrensen ble i Gamle Oslo som i Drammen hevet fra høsten 2014 til vårhalvåret 2015. I Gamle Oslo, som i Drammen, drives rekrutteringsarbeid overfor alle familier som ikke bruker barnehageplass og som

har barn i de aktuelle aldersgruppene. Gjennom rekrutteringsarbeidet nås derfor et større antall familier som ikke bruker barnehageplass enn hva som var tilfellet før. I bydelsadministrasjonen ble det i tillegg besluttet å gjøre et systematisk «skippertak» med å kartlegge *alle* 3-, 4- og 5-åringer i bydelen. Dette ble gjennomført gjennom et samarbeid mellom barnehageadministrasjon, helsestasjon og familievernkontor. Lister over barn som ikke gikk i barnehage, ble utarbeidet og hjemmebesøk ble gjennomført av i hovedsak helsesøstre, etter samme «oppskrift». Hver familie ble kartlagt i samme type skjema (vedlegg 1). Disse ble så fulgt opp av barnehageadministrasjon, Språkgrupper og helsestasjoner i bydelen. Det er opprettet et eget søkekontor som gir hjelp til barnehagesøknader. Som hovedregel er det små muligheter til å få barnehageplass utover hovedopptaket med søknadsfrist 1. mars. Bydelen har ikke overskudd av barnehageplasser. De som søker plass utenfor hovedopptaket, blir likevel satt på venteliste og tatt inn hvis ledig plass. I tillegg finnes et gratistilbud om Språkgrupper, som er svært etterspurt, et korttidstilbud om barnehage, som ikke er så etterspurt, og et åpent barnehagetilbud i bydelen. Det er satset på kompetanseheving blant barnehageansatte.

Tallene dokumenterer at familier uten barnehageplass i Gamle Oslo er oppsøkt og at disse er fulgt opp på forskjellige måter. Mange har søkt barnehageplass. Antallet som har søkt om gratis kjernetid har vært nokså stabilt gjennom forsøksperioden. Andel minoritetsspråklige med barnehageplass har økt mer fra 2013 til 2014 i Gamle Oslo enn i Oslos bydeler for øvrig. Vi kan ikke om vite om dette skyldes arbeidet med gratis kjernetid, men dette kan opplagt ha spilt en rolle.

Det har i Gamle Oslo også tidligere vært gitt aktivitetstilbud til foreldre som omfattes av gratis kjernetid. Det nye kravet om aktivitet førte imidlertid til intensivert innsats i bydelen. Det ble ansatt en egen prosjektansvarlig. Og de enkelte foreldre som hadde oppgitt at de ønsket aktivitet, ble fulgt opp. Hva slags aktivitet man kunne tenke seg, ble registrert. Aktivitet er ikke definert som arbeid eller utdanning, men som et tiltak som gjør at den aktuelle forelderen deltar i et organisert opplegg en eller flere ganger i uka. Tilbud er gitt ved at det ble opprettet to språkkurs i regi av gratis kjerne-tidstiltaket, gjennom et utvidet tilbud om foreldreveiledning (ICDP) og gjennom et utstrakt samarbeid med frivillige aktører i bydelen. Den prosjektansvarlige har fulgt opp den enkelte forelder i tett dialog og slik forsikret seg om at den enkelte deltok i tiltaket de hadde meldt seg til. Fritak fra aktivitetskravet har som hovedregel krevd legeattest. Samtidig er det gjort individuelle vurderinger, noe som gjør at enkelte har fått fritak av grunner andre ikke har fått godkjent. Bydel Gamle Oslo har praktisert en myk tilnærming til aktivitetskravet. Det påpekes og understrekes at aktivitetene til foreldre bør settes inn i en sammenheng, slik at dette ikke bare blir enkeltstående kurs uten noen plan om videre kvalifisering for den enkelte.

4 Bergen

Det har siden høsten 2014 vært drevet målrettet forsøk med gratis kjernetid i bydelen Årstad i Bergen kommune, med 20 timer gratis barnehage i uka for barn i alderen 1–6 år. Tiltaket omfatter familier med inntekt under 4G (353 480 kroner) og forutsetter deltakelse i en type aktivitet fra foreldrenes side.

Bergen ligger i Hordaland fylke, har om lag 275 000 innbyggere og er med det en av Norges største byer. Om lag 16 prosent av befolkningen har innvandrerbakgrunn.²⁹ Bydel Årstad omfatter de ytre delene av Bergen sentrum og har om lag 36 000 innbyggere, hvorav nær 30 prosent har innvandrerbakgrunn. I en levekårsundersøkelse foretatt i Bergen kommune i 2008 kom flere områder innenfor denne bydelen dårlig ut. Den ble fra 2011 derfor omfattet av en områdesatsing som også involverte statlige midler. Forsøk med gratis kjernetid inngikk i dette.³⁰

Høsten 2010 startet Bergen kommune forberedelser til gratis kjernetidsforsøk og tiltaket ble iverksatt fra våren 2011. Det omfattet fra starten av 4- og 5-åringer i tre skolekretser i bydel Årstad, skolekretser med høy andel minoritetsspråklige. Man undersøkte i Bergen ved tiltakets start hvor mange 4- og 5-åringer innenfor de aktuelle skolekretsene som ikke gikk i barnehage. Dette gjorde man ved å sammenholde Folkeregisterets lister over bosatte og helsestasjonens oversikt over førskolebarn, med lister over 4- og 5-åringer opptatt i byens barnehager. Man fant da at svært få 4- og 5-åringer i de tre skolekretsene ikke gikk i barnehage. Dermed hadde tiltaket gratis kjernetid begrenset rekrutterende effekt. Det førte imidlertid til at alle familier med 4- og 5-åringer i de tre skolekretsene fikk et subsidiert barnehagetilbud. Disse familiene hadde mottatt et brev med informasjon om hva gratis kjernetid var, at det var et tiltak som særlig tok sikte på å bidra til at minoritetsspråklige deltok i barnehage, men at det omfattet alle uavhengig av bakgrunn og at de derfor fikk 20 timer gratis barnehage i uka. I barnehageadministrasjonen fikk de en rekke tilbakemeldinger fra foreldre på denne informasjonen. Noen uttrykte at det var flott at alle fikk 20 timer gratis, uavhengig av bakgrunn. Andre syntes det var pinlig, og mente at pengene heller burde gis til barnehager og familier som hadde mer bruk for ekstra midler. I tillegg til subsidiert barnehageplass for mange familier, bidro gratis kjernetid i Bergen til gjennomføring av

²⁹ <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/fakta-om-bergen/befolkning> (Lesedato 08.07.2015)

³⁰ <https://www.bergen.kommune.no/aktuelt/tema/omradesatsing/9397/9680/article-103129> (Lesedato 08.07.2015)

en kompetanseplan for barnehageansatte og til etablering av Språkstien, et tilbud som ligner åpen barnehage, men med et forsterket språktilbud til førskolebarn som ikke går i ordinær barnehage. Dette er tiltak som har effekt ut over Årstad bydel, potensielt for hele Bergen by. I Bergen kommune begynte de likevel å se etter andre måter å innrette gratis kjernetid overfor familier. De ville fortsatt konsentrere seg om Årstad bydel. Men høsten 2013 søkte de nasjonale myndigheter om å få utvide ordningen fra 4–5-åringer til 1–6-åringer i hele bydelen, men forbeholdt familier med lav inntekt. De mente 4 år var for seint å starte i barnehage, gitt målet om at tiltaket skulle forberede språklig og sosialt for skolestart. Bergen kommune fikk innvilget søknaden om ny innretning av tiltaket og startet opp med dette fra høsten 2014. Det ble i tillegg satt som krav at foreldre skulle være i aktivitet.

I det følgende oppsummeres erfaringer med målretting av gratis kjernetid i Bergen fra høsten 2014, hva gjelder rekruttering og barnehagetilbud, samt aktivitetsplikt for foreldre. Oppsummeringen er basert på intervju med ansvarlig for tiltaket i Seksjon barnehage i Bergen kommune. Meningen var også å intervjuer pedagogisk leder i Språkstien, men på grunn av sykdom den aktuelle dagen måtte dette utgå. Vi har også intervjuet en forelder i Språkstien, en pedagogisk leder i dette tilbudet deltok også i dette intervjuet. Foreldreintervjuet danner, sammen med intervjuer gjort med foreldre i Gamle Oslo og Drammen, grunnlag for kapittel 5 om foreldreerfaringer.

4.1 Rekruttering og barnehagetilbud

Byrådsavdeling for barnehage og skole, Seksjon barnehage regner at det høsten 2014 var bosatt om lag 2500 barn i alderen 1–6 år i Årstad bydel. De hadde da ikke oversikt over hvor mange av disse som ikke hadde et barnehagetilbud. Alle familier i bydelen med barn i alderen 1–6 år fikk i oktober 2014 tilsendt et informasjonsbrev der de fikk vite at de med tilbakevirkende effekt til august 2014 kunne søke om gratis barnehage 20 timer per uke. Forutsetningen var at familiens samlede inntekt lå under 4G (353 480 kroner i året) og at begge foreldre var i former for aktivitet. Det ble understreket at familiene selv måtte søke for å få tilgang til tilbudet. I tillegg til brevet som ble sendt den enkelte familie, ble helsestasjoner og barnehager informert om tiltaket – og oppfordret til å spre informasjon videre til foreldre de var i kontakt med.

Bergen kommune har ikke hatt en egen prosjektleder for gratis kjernetid det siste året og har derfor ikke hatt ressurser til å lage oversikter over hvilke barn i alderen 1–6 år i bydel Årstad som ikke går i barnehage. Dermed har de ikke hatt et grunnlag som gjør at de kan jobbe med rekruttering direkte opp mot den enkelte familie. Dette er metoder for å jobbe med rekruttering som Bergen kommune har benyttet tidligere,

men altså ikke gjennom forsøkene med målretting av gratis kjernetid høsten 2014 og våren 2015.

I Bergen har de det siste året i stedet valgt å gå bredt ut og bruke andre rekrutteringsarenaer som helsestasjoner og særlig forsterket språktilbud til barn uten barnehageplass. De har ønsket å ivareta familier som ikke søker barnehageplass ved å tilby alternativer som kan bidra med språklig og sosial trening for barn og foreldre der og da, og samtidig fungere som en rekrutteringsarena til ordinære barnehageplasser. Dette tilbudet, kalt *Språkstien*, som er et gratis tilbud, startet opp høsten 2011 i Løvstakkveien og Joachim Lampesvei – med finansiering fra daværende forsøk med gratis kjernetid. Tilbudet er gratis, og foreldre må være med barna. Løvstakkveien har en pedagogisk leder og en flerspråklig assistent – hun snakker arabisk i tillegg til norsk. Åpningstid er tre dager i uka fra halv ni til tre. I tillegg til fokus på lek og aktiviteter med barn og foreldre samt felles måltid, fokuseres det i Språkstien særlig på språk. Dette gjøres gjennom ulike målrettede aktiviteter, blant annet gjennom felles samlingsstunder. Planen var å tilby språkgrupper for de eldste barna (4- og 5-åringer) i Løvstakkveien, men det viste seg raskt at de aller fleste barna i disse alderskategoriene var i det ordinære barnehagetilbudet. Barna som kom til Språkstien sammen med sine mødre, og noen ganger fedre, var i hovedsak i alderen 1–3 år. Disse får også særlig språkoppfølgning – i samspill med og sammen med sine foreldre.

Språkstien i Joachim Lampesvei har også åpent tre dager i uka, og pedagogisk leder/assistenter jobber systematisk med språk. I dette Språksti-tilbudet har de også hatt eldre barn og særskilte språkgrupper for disse.

I januar 2015 ble det så opprettet et tredje Språksti-tilbud i regi av Bergen kommune, denne gangen i Laksevåg. Dette tilbudet har åpent to dager i uka og deler pedagogisk leder og assistent med Språksti-tilbudet i Løvstakkveien.

Rapportene for 2014 viser at Språkstiene er svært godt besøkt. Siden det åpne tilbudet er basert på at barna kommer med sine foreldre ved åpningstid, det krever ikke søknader eller opptak, varierer deltakelsen over tid. Det er imidlertid registrert hvor mange barn som har vært i slike barnehager i løpet av året. I Løvstakkveien hadde det vært 76 barn i 2014. 90 prosent var minoritetsspråklige. I tilbudet som Kirkens bymisjon driver på oppdrag fra Bergen kommune i Joachim Lampesvei, har det vært 419 barn i 2014. Ca. 50 prosent var minoritetsspråklige. Erfaringen er videre at foreldre som begynner å besøke Språkstien med sine barn, etter hvert søker plass i ordinære barnehager. I det nystartede tilbudet i Laksevåg har det første halvår vært 10–15 familier, men erfaringen fra de andre to Språkstiene, er at antallet som bruker det, øker etter hvert som det blir kjent blant flere i nærmiljøet. Ansvarlig i Seksjon barnehage beskriver dette slik:

Det handler om å være et samlingspunkt for hele familien, et sted hvor de som er hjemme med barn, kan komme. Noen har sagt at endelig har de noen å si hei til på

gaten. De har endelig blitt kjent med noen i nabolaget. De kommer til et nytt sted og så har de ikke nettverk, så dette blir en arena for å danne nettverk. Vi ser at de som kommer til dette tilbudet med et litt eldre barn som ikke går i barnehage, søker dette barnet inn i barnehage og at de dessuten er tidligere ute med å søke yngre søsken inn i ordinær barnehage. Alle som går der, søker barnehageplass! Og det er foreldre som allerede går der som rekrutterer nye foreldre og barn inn i Språkstien. Jeg tror vi kommer lengst med å ta høyde for at folk har en grunn til å handle som de gjør, en grunn til å ikke i første omgang velge barnehage. De er kanskje selv oppdratt i en tradisjon der det vanlige er å ta vare på barnet hjemme, ikke sende det fra seg til barnehage. Da er en arena og et nettverk som Språkstien godt. De ser at det er bra og at det er viktig å lære norsk. Og de får kunnskap om at morsmål ikke forsvinner selv om man lærer norsk. Alle vil jo barnets beste, så å gå i dialog med dem og få dem med på lag tror jeg er lurt. Vi har gjort oss en del tanker om det, hvor viktig det er å være tett på og i dialog.

Bergen kommune har altså, gjennom det siste året, valgt å arbeide med rekruttering ved å rendyrke sin satsting på Språkstien som supplement til et mer generelt og bredt informasjonsarbeid. De har ikke arbeidet med å oppsøke familier som ikke bruker barnehageplass med mål om å få dem til å søke. Språkstiene skal tilby familier som ikke bruker barnehage et alternativ som kan gi både barn og foreldre språklige og sosiale erfaringer, men som også kan få dem til å søke ordinær barnehageplass etter en stund.

I Løvstakkveien og i Joachim Lampesvei tilbys det også norskkurs for foreldre. En pensjonert norsklærer driver tilpasset norskundervisning. En god del av deltakerne er mødre som tidligere har deltatt i norskopplæring som de har avbrutt. Undervisningen tar utgangspunkt i mødrenes hverdag og hva de trenger av språk for å kunne fungere godt i den. Kursene holdes en gang i uka og hadde om lag 20 deltakere både i 2013 og 2014.

Erfaringene med det forsterkede barnehagetilbudet er godt. Dette ønsker Bergen kommune fortsatt å satse på. Samtidig ønsker de å jobbe mer direkte med rekrutteringsarbeid opp mot familier – slik de har gjort tidligere basert på etablering av oversikter over barn som ikke går i barnehage. Det har i tidligere forsøk med gratis kjernetid vært et samarbeid mellom Seksjon barnehage og helsestasjoner om å kryssjekke lister for å etablere slike oversikter. Helsestasjoner beskrives som «knutepunkter» i arbeidet overfor barn og foreldre. Derfor etableres det nå på nytt et tett samarbeid fra høsten 2015. Da tilføres helsestasjonene midler fra gratis kjernetidsprosjektet, og det ansettes blant annet en på prosjekt som skal arbeide med rekrutteringsarbeidet. Hun er flerspråklig, har erfaring fra tidligere arbeid både i barnehager og som assistent på skoler, og hun er ICDP-veileder. ICDP er en type foreldreveiledningskurs som allerede tilbys på helsestasjonen på Årstad og i regi av Kirkens bymisjon, og planen er at det skal rekrutteres flere deltakere til slike grupper. Når det er blitt rom for å satse på økt samarbeid med

helsestasjoner og intensivert rekrutteringsarbeid fra høsten 2015 av, har det sammenheng med at det har vært færre som har søkt om gratis kjernetid enn forventet – og at det derfor finnes økonomiske midler som kan overføres til dette.

Fra høsten 2014 og fram til nå (juni 2015) er det til sammen 70 familier i bydel Årstad som har søkt om gratis kjernetid for sitt førskolebarn og som dermed er omfattet av ordningen. Dette er relativt få, gitt at man regner at det er 2500 barn i alderen 1–6 år bosatt i bydelen. Seksjon barnehage mener at det kan være flere årsaker til det lave antallet søkere. Det kan skyldes at informasjon om ordningen ikke har nådd fram til aktuelle familier med lav inntekt, det kan skyldes at foreldre ikke ønsker barnehage, det kan ha sammenheng med at foreldre ikke ønsker å oppfylle kravet om aktivitet, eller det kan skyldes at familien får sine barnehageutgifter subsidiert gjennom andre moderasjonsordninger.

Da de første forsøkene med gratis kjernetid i Bergen startet opp i 2011, var det mangel på barnehageplasser i bydel Årstad. Det er bygget en god del nye plasser i løpet av årene som har gått siden da, slik at Bergen kommune i dag oppfyller retten til barnehage, det vil si at de kan tilby alle som søker innen hovedopptaket (1. mars) og som er født innen 1. september året før, barnehageplass fra de fyller 1 år. De som søker etter fristen for hovedopptaket, blir satt på venteliste slik at så fort en barnehageplass blir ledig, får man plass. Nylig bosatte flyktningers barn er sikret barnehageplass gjennom et samarbeid med Introduksjonscenteret. Det holdes av barnehageplasser til dem som er ventet til byen. Dermed har disse foreldrene barnehageplass når de starter i Introduksjonsprogrammet.

Det er i Bergen kommune i tillegg til satsingen på Språkstien med forsterket språkstimulering, benyttet midler fra forsøkene med gratis kjernetid til å øke kompetansen til ansatte i byens barnehager. De ansatte er tilbudt kurs og fagdager i temaer som foreldresamarbeid, kulturelt mangfold, traumer, Bergen språkutviklingsprogram og i kartlegging av språk (opplegget i Bergen bygger på Lær meg norsk før skolestart, som er utviklet i Bjerke bydel i Oslo).

Kommunen har også to migrasjonspedagoger som etter søknad fra barnehagene i hele byen bidrar med veiledning og kompetanseutvikling for personalet når det gjelder utvikling av språkmiljøet i barnehagene. Barnehagene har samtidig etter søknad tilgang til tospråklige assistenter (16 stillingshjemler) som dekker til sammen sju ulike språk.

4.2 Aktivitet

I informasjonsbrevet om det nye målrettede forsøket med gratis kjernetid som høsten 2014 gikk til alle familier i Årstad bydel med barn i alderen 1–6 år, ble det også formidlet at familier – for å ha rett til 20 timer gratis barnehage – måtte være i aktivitet. Det ble

også nevnt mulige aktiviteter som kunne tilbys fra kommunen, som kurs i norsk språk og samfunnskunnskap og foreldreveiledning (ICDP). Som vi har sett (kapittel 4.1), var det til sammen 70 familier som søkte om å få gratis kjernetid.

Disse 70 har oppgitt om de er i arbeid, er studenter, går i introduksjonsprogram, er i tiltak gjennom NAV eller om de har kontantstøtte. De som har kontantstøtte, regnes i Bergen som å ha en aktivitet. Dette fordi ordningen er et alternativ til barnehage, et alternativ også familier som søker gratis kjernetid må ha rett til å velge for sin 1-åring.

Av de 70 familiene som søkte om 20 timer gratis barnehage i uka, var det kun 15 familier som ikke hadde krysset av for at de var i ulike typer aktivitet – og som dermed hadde behov for et aktivitetstilbud. Ansvarlig i Seksjon barnehage ringte da til styrer i barnehagene hvor disse 15 familiene hadde sine barn. Det ble gjennom disse telefon-samtalene klart at 10 av familiene likevel ikke var aktuelle for aktiviteter. Noen hadde krysset feil, for andre hadde situasjonen endret seg, og for andre igjen var det sykdom i familien eller andre forhold som gjorde at Seksjon barnehage ikke skulle gi dem noe tilbud om aktivitet. Da gjensto 4–5 familier, der det var mor som behøvde aktivitet.

Disse mødrene har fått et tilbud gjennom prosjektet av Bergen kommune, utført av Kirkens bymisjon. De tilbys et kursopplegg bestående av norskkurs og samfunnsfag. I tillegg har aktuelle foreldre blitt informert om andre aktuelle tiltak i regi av Kirkens bymisjon der foreldre og barn kan delta sammen.

4.3 Tallenes tale

KOSTRA-tall – tilgjengelig gjennom Statistisk sentralbyrå – som viser andel barn i barnehage i Bergen (ikke tilgjengelig tall per bydel), viser følgende utvikling fra 2013 til 2014:

Barn	2013	2014
Andel barn 1–5 år med barnehageplass	87,9 prosent	88,9 prosent
Andel minoritetsspråklige barn i barnehage i kommunen i forhold til innvandrerbarn 1–5 år*	70,5 prosent	71,6 prosent

* Andel minoritetsspråklige barn i barnehage i kommunen i forhold til innvandrerbarn 1–5 år er basert på tall innrapportert fra barnehagene.

Økningen blant barn totalt og blant minoritetsspråklige barn var om lag like stor. Det må imidlertid bemerkes at dette er tall for Bergen som helhet, ikke for Årstad der målrettet forsøk med gratis kjernetid er gjennomført.

Antall familier med gratis kjernetid

Barnehageadministrasjonen oppgir som vi har sett at det er om lag 2500 barn i alderen 1–6 år bosatt i Årstad bydel.

Per juni 2015 har 70 familier søkt om og fått gratis kjernetid.

Av disse 70 familiene er det 4–5 der mødrene har fått aktivitetstilbud fra kommunen gjennom et samarbeid med Kirkens bymisjon, om norsk/samfunnskunnskap.

4.4 Ønsker for framtiden

I barnehageadministrasjonen i Bergen oppgis det som en gjennomgående utfordring at forsøkene med gratis kjernetid siden oppstart våren 2011, bare har vart ett til et halvt år av gangen. Dette har ikke skapt utfordringer for subsidieringen av barnehageplasser – tilbudet har ligget fast hva gjelder årsgrupper og geografiske områder fra 2011 fram til høsten 2014. Men det har skapt utfordringer for organiseringen av rekrutteringsarbeidet. Det siste året, i arbeidet med målrettet gratis kjernetid, har det også vært vanskelig å beregne hvor mange som ville søke om gratis kjernetid og derfor hvor stor andel av de nasjonale økonomiske midlene som ville gå til å subsidiere foreldrebetaling og til å sette i gang aktivitetstilbud for foreldre. Dette ble langt færre enn forventet, og man har derfor som beskrevet i kapittel 4.1 besluttet å omdisponere en del av disse midlene til rekrutteringsarbeid i samarbeid med helsestasjonene fra høsten 2015. Man ønsker også å videreføre innsatsen i de tre ulike Språkstien-tilbudene. I tilsagnsbrev fra IMDi om «Gratis kjernetid i barnehage», datert 6. juli 2015, godtas søknaden fra Bergen om å bruke midler bevilget til gratis kjernetid 1. halvår 2015 i 2. halvår 2015.

Bergen har ikke søkt om ytterligere midler til å videreføre forsøk med 20 timer gratis barnehage for familier med lav inntekt og med aktivitetsplikt for hele aldersgruppen 1–6 år. I Bergen satser de i stedet på den generelle nasjonale ordningen som settes i verk fra 1. august 2015 med 20 timer gratis barnehage til 4- og 5-åringer i familier med samlet inntekt under 405 000 kroner. Det er som nevnt ikke aktivitetsplikt knyttet til den nye nasjonale ordningen.

I Bergen ønsker de altså å kombinere et mer målrettet rekrutteringsarbeid rettet mot familier som ikke bruker barnehage med et lavterskeltilbud, Språkstien, der de kan gi familier som ikke søker barnehageplass et alternativ ved å skape gode språkmiljøer og bygge nettverk rundt foreldrene. De har erfart at slike lavterskeltilbud er gode og ettertraktede tilbud for både barn og foreldre der og da – det gir mulighet til å jobbe med språk og med sosiale ferdigheter. I tillegg bidrar det til å etablere nettverk rundt foreldre og til at familiene søker ordinær barnehageplass. Ønsket er å etablere flere slike tiltak i folks nærmiljøer (i gåavstand) der det kan tilbys ulike former for aktivitet for både barn, ungdom og foreldre i et samarbeid mellom offentlige og frivillige organisasjoner.

4.5 Bergen oppsummert

I Bergen medførte endringene i forsøk med gratis kjernetid fra høsten 2014 at hele Årstad bydel ble omfattet og at aldersgruppene ble utvidet til i praksis å gjelde alle førskolebarn. Samtidig ble tilbudet forbeholdt familier med lav inntekt. Det har også i Bergen vært aktivitetsplikt for foreldre.

Man har ikke i Bergen etablert lister som viser hvor mange familier i Årstad bydel som ikke benyttet barnehage høsten 2014, og det er ikke drevet systematisk rekrutteringsarbeid ved at familier uten barnehage er oppsøkt. Det er i stedet satset på å informere om tilbudet om gratis kjernetid for familier med lav inntekt gjennom et informasjonsbrev per post (slik at de som er i målgruppen selv kan søke). Dette er kombinert med å satse på rekruttering gjennom Språkstien. Dette tilbudet ble fra januar 2015 utvidet med en ny enhet. I Språkstien gis et forsterket språktilbud både overfor barn og deres foreldre. Erfaringene er at dette tilbudet er svært populært, at det bidrar til å gi foreldre og barn et godt tilbud der og da, og at det fører til at familier søker sine barn inn i det ordinære barnehagetilbudet. Tiltaket har virkning langt ut over Årstad bydel, og i barnehageadministrasjonen i Bergen ønsker de å fortsette og om mulig styrke tilbudet.

I tillegg er planen fra høsten 2015 at det systematiske rekrutteringsarbeidet til barnehagene ved å oppsøke familier som ikke benytter tilbudet, skal gjenopptas. Dette vil skje i nært samarbeid med helsestasjonene og gjennom en egen prosjektansettelse.

Det har i Bergen, før kravet om aktivitetsplikt for foreldre fra høsten 2014, ikke blitt gitt tilbud til foreldre tilknyttet gratis kjernetid. Tilbudene i Språkstien er finansiert gjennom gratis kjernetidsmidler, men foreldre som bruker dette, har ikke sitt barn i ordinær barnehage og mottar derfor ikke gratis kjernetid. Det har i perioden fra høsten 2014 vært relativt få familier med lav inntekt som har søkt om gratis kjernetid, og av disse var det bare 4–5 som i realiteten var aktuelle for et aktivitetstilbud. Disse er tilbudt språk- og samfunnsfagkurs i regi av Kirkens Bymisjon.

I Bergen har de altså hatt en svært myk tilnærming til aktivitetskravet. Men det har samtidig vært få foreldre som har søkt om gratis kjernetid. Det er vanskelig å si hva dette skyldes, om det har sammenheng med at informasjon ikke har nådd fram, om foreldre har andre ordninger som gir redusert pris i barnehage, om de ikke ønsker å motta et slikt tilbud fordi de motsetter seg aktivitetskravet eller om de ikke ønsker barnehageplass.

5 Foreldre i aktivitet

Tiltaket gratis kjernetid har helt fra forsøkene startet i 1998 hatt flere mål. Det har først og fremst skullet bidra til at flere førskolebarn med minoritetsspråklig bakgrunn rekrutteres til barnehage, for slik å skape likere muligheter for barn med ulik bakgrunn før skolestart. Men så har det, som vi har sett, også vært et mål at gratis kjernetid skal bidra til at barnas foreldre blir bedre integrert. Dette har vært formulert som å styrke foreldre i foreldrerollen, å forbedre særlig mødres norskerferdigheter og å styrke samarbeidet mellom foreldre og barnehage (Bråten mfl. 2014, kap. 2). Fra høsten 2014 har foreldre som ønsker gratis kjernetid i Drammen, Bergen og Gamle Oslo, som vi har sett, blitt stilt overfor krav om aktivitet. Dersom foreldre ikke er i aktivitet, får heller ikke barna nytte godt av gratis barnehagetimer. Dermed er det for gratis kjernetid gjort en kobling mellom foreldreaktivitet og et velferdstiltak som først og fremst skal komme barna til gode. Dette er en kobling som ble innført samtidig som gratis kjernetid gikk fra å være en universell ordning til å bli inntektsprøvd. Overfor familier med lav inntekt er det altså innført et eksplisitt krav om en gjenytelse fra foreldre for et velferdsgode barna skal nytte godt av.

Kravet kan forstås med bakgrunn i en bredere diskusjon om krav om aktivitet for å nytte godt av offentlige stønader og tiltak (se kapittel 1.2). Gratis kjernetid defineres da som en overføring som kommer ikke bare barnet, men hele familien til gode. Aktivitetskravet kan også forstås i forlengelsen av målet om integrering av foreldre, som har vært nærværende gjennom samtlige forsøk med gratis kjernetid. Dette er integreringsmål som har ført til at det knyttet til kjernetidstiltak har vært tilbudt ulike former for kurs for foreldre, men uten at det har vært noen plikt for foreldre til å delta på disse. Det er også i evalueringen av gratis kjernetid i Oslo-bydelene i Groruddalen og Søndre Nordstrand påpekt at det etter hvert er blitt mindre oppmerksomhet om foreldretiltak. De tiltakene som fantes da dette ble undersøkt tidlig på høsten 2014, var stort sett en type foreldreveiledningskurs (ICDP), ikke språktiltak (Bråten mfl. 2014, s. 63). I Gamle Oslo var det imidlertid fra gratis kjernetid startet opp igjen i 2010 en målsetting at foreldre som ikke var i aktivitet, skulle aktiveres på en eller annen måte (Bråten mfl. s. 65). Og i Drammen har det også tidligere vært norskkurs for foreldre tilknyttet gratis kjernetid, mens det i Bergen har vært et tilbud – ikke til foreldre med gratis kjernetid – men tilknyttet Språkstien. Dette er tilbud som dels har fortsatt og dels har blitt styrket i og med aktivitetskravet fra høsten 2014.

Det er som vi har sett i kapittel 2, 3 og 4 ikke slik at foreldre, verken i Drammen, Gamle Oslo eller Bergen, er blitt stilt overfor et krav om arbeid eller utdanning. Det er praktisert en myk tilnærming til hva som skal defineres som aktivitet og hvor strenge kravene til deltakelse skal være. Aktivitetskravet har gått ut på at i hovedsak mødre en, to eller tre ganger i uka deltar på en type kurs, sosial samling eller annet. Aktiviteten er blitt definert og tilpasset i dialog med de aktuelle foreldrene. Dialog og tilpasningsaspektet har vært særlig framtrødende i Gamle Oslo, men de har også i Drammen gått i dialog med foreldre. I Bergen har det vært ett tilbud som er gitt den lille gruppen foreldre som trengte tilbud om aktivitet. Det er i Gamle Oslo og Drammen holdt egne norskkurs for foreldre med aktivitetsplikt, mens det i Bergen er tilbudt språk- og samfunnsfagkurs i samarbeid med Kirkens bymisjon. Dette er tilbud finansiert med nasjonale midler gjennom forsøkene med gratis kjernetid. Deltakerne er i hovedsak rekruttert gjennom aktivitetsplikten, men det er også – både i Drammen og i Bergen – deltakende foreldre som ikke har gratis kjernetid, men som likevel trenger språkoppløring.

Hva sier foreldre som har deltatt i aktiviteter? Hvordan oppfatter de den inntektsgraderte barnehagesubsidien og hvordan oppfatter de aktivitetskravet? Oppfattes det som en urettferdig og litt sur plikt eller som rimelig og en mulighet? Og hvorfor oppfatter ulike foreldre det slik de gjør?

Vi har intervjuet 10 foreldre, åtte mødre og to fedre. Disse har vært deltakere på norskkurs i Gamle Oslo og Drammen, samt i Språkstien i Bergen. Det er som vi har sett i kapittel 2, 3 og 4, ikke et stort antall foreldre som har hatt og har behov for tilbud om aktiviteter i de tre kommunene. De 10 vi har intervjuet er et utvalg av disse. Deres synspunkter og tilnærminger kan ikke uten videre generaliseres til samtlige foreldre i aktivitetstilbud, samtidig er – som vi skal se – tendensene i intervjuene så klare at deres synspunkter mest trolig også finnes blant andre deltakende foreldre.

Et fåtall foreldre har, som vi har sett, avvist tilbudet om subsidiert eller gratis barnehageplass. Kravet om aktivitet kan ha vært en årsak til dette. Men våre data gir ikke grunnlag for å si noe om dette.

5.1 Gratis er bra når man ikke har penger

Er det å få 20 timer gratis barnehage i uka eller som i Drammen, helt gratis barnehage, bra? Spørsmålet behøver nesten ikke stilles. Samtlige foreldre understreker at dette er et godt tilbud. Men det gode ved barnehagesubsidien understrekes, heller ikke det så uventet, særlig fra dem som har vært i en svært kritisk økonomisk situasjon.

Mor: Jeg fikk ikke sosialhjelp, ikke dagpenger, ingenting. Jeg hadde ingen rettigheter hos NAV. Og jeg kan ikke søke jobb hvis barnet ikke er i barnehage. Jeg kunne ikke

betale 2700 for barnehage når jeg fikk 1700 i barnetrygd! (...) Jeg trodde at jeg måtte ta med en kopp ut på gata (ler oppgitt). Men så sa de (NAV) at jeg kunne spørre kommunen om gratis barnehage og jeg gjorde det. Hvis man tjener ingen ting, er det veldig bra! Det er et veldig bra tiltak, jeg vet ikke hva jeg hadde gjort ellers!!!

Når denne moren fikk barnehageplass til barnet, kunne hun også aktivt søke jobb. I dag har hun praksisplass, går på norskkurs og gir tydelig uttrykk for at alt er i ferd med å ordne seg. Og det startet med barnehagesubsidien. Den ble en utvei i et system hun som helt fersk arbeidsinnvandrер ikke hadde noen rettigheter i.

Fordelene med subsidien understrekes også av dem som er i en litt mindre håpløs økonomisk situasjon, men som likevel strever med «å få det til å gå rundt» i en familie med førskolebarn. Flere av de intervjuede har flere førskolebarn, og da betyr reduserte barnehageutgifter ekstra mye. For i tillegg til oppholdskostnadene krever barnehagedeltakelse utgifter til klær og utstyr som et barnehagebarn behøver.

Mor: Det er viktig med penger også fordi barna trenger ganske mye ekstra klær og sånt i barnehagen.

Tidligere intervjuundersøkelser blant foreldre som ikke benytter barnehagetilbud, har vist at pris kan være en grunn til at de ikke gjør dette (Bråten & Sandbæk 2014). Foreldrintervjuene i denne erfaringsoppsummeringen viser også at det å motta et barnehagetilbud helt gratis eller til redusert pris, er viktig for familier som sliter økonomisk. Det er særlig viktig i familier som ikke hadde hatt noen mulighet til å finansiere en barnehageplass uten denne subsidien. Forskjellen er stor på disse familiene og familier som mottar subsidien mest som en hyggelig gest – slik tilfellet er i forsøk med gratis kjernetid som omfatter alle familier innenfor et geografisk område. Sett fra foreldres ståsted, er det gode argumenter for å forbeholde økonomiske ressurser til gratis barnehagetimer for familier med lav inntekt, framfor å dele det ut til alle. Samtidig er det slik at norske velferdsordninger som gis til familier med barn, i hovedsak er universelle, uavhengig av den enkeltes evne til selv å betale for tilbudet. De gis ikke kun til dem som knapt hadde klart seg uten. Dette gjelder for eksempel tilbudet som gis på helsestasjoner, det gjelder for barnetrygden og for grunnskoletilbudet. Det gjør at det, sett fra foreldres ståsted, kan argumenteres for at også tilbud om subsidiert eller gratis barnehage burde være noe alle ble omfattet av. Denne moren starter med å argumentere slik:

Mor: Jeg er litt confused, for alle har sagt at utdanning i Norge er gratis. Men vi må betale for barnehagen, så det er ikke gratis! (...) Noen har ikke bra utdanning så de tjener ikke penger, og jeg tenker at barna, de er alle det samme og de må ha de samme muligheter hvis det er mulig... hvis kommunen kan hjelpe disse familiene så ja... jeg vet at mange familier har en dårlig situasjon. Økonomisk.

Moren har hørt at utdanning er gratis i Norge. «Alle» sier det. Samtidig har hun hørt at barnehager, det er del av utdanningssystemet. Men det er ikke gratis. Hun, for eksempel, betaler. Dette er egnet til å vekke både irritasjon og forvirring. Når hun likevel synes det er greit at gratis barnehage forbeholdes dem med lav inntekt, er det fordi familier har ulik økonomisk situasjon mens barna «alle er de samme». Barn er – om man vil – likeverdige, uavhengig av hvilke familie de kommer fra. Derfor bør alle barn ha de samme mulighetene, understreker denne moren. Hvis det offentlige kan bidra til å fikse det, er det noe hun applauderer. Altså er det at noen får et gratis tilbud andre (hun selv) ikke har rett til, i orden. Flere argumenterer på lignende måter. Utdanning burde være gratis for alle, men siden barnehager ikke er det, er det greit at de som har minst inntekter, får hjelp. Det bør legges til at ingen av de intervjuede foreldrene har opplevd å miste et gratis eller subsidiert tilbud de hadde tidligere. De forholder seg til gratis kjernetid som et tiltak forbeholdt familier med lav inntekt – noe enkelte av dem derfor ikke har hatt rett til. Det kan hende at det da er enklere å argumentere for en behovsprøvd ordning enn hvis man selv hadde blitt offer for behovsprøving ved å miste en subsidie man tidligere hadde.

5.2 En stor sjanse

Barnehagesubsidien til noen familier snakkes altså om, ikke overraskende, som et gode – særlig blant dem som har minst. Likevel, det som gjennomgående framheves som storartet av de intervjuede foreldrene, er ikke barnehagesubsidien, det er aktivitetstilbudet de som foreldre har fått.

Mor: Dette kurset betyr en veldig stor sjanse for oss.

Denne moren er ikke den eneste som framhever norskkurset hun går på som en stor sjanse. Flere snakker om det som sjansen med stor S, som en mulighet til å endre tilværelsen slik den er nå. En viktig grunn til dette er de intervjuede kursdeltakernes bakgrunn. Noen har hatt anledning til å gå på norskkurs tidligere gjennom introduksjonsordningen og er med fordi de trenger videre opplæring eller oppfrisking, men mange av deltakerne på norskkursene (på tvers av de tre kommunene) er arbeidsinnvandrere fra land øst i Europa. Historiene de forteller om hvordan de kom til Norge har klare likhetstrekk med historiene til arbeidsinnvandrere fra land som Pakistan, Tyrkia og India som kom til Norge ved starten av 1970-tallet.³¹ Noen historier handler om at far «kom først» og så, etter en stund, kom mor og barna: «Mannen min har vært her i sju år. Først kom han her og så kom jeg etterpå». Andre historier handler om at

³¹ Se for eksempel Mahmona Khan (2009). *Tilbakeblikk. Da pakistanerne kom til Norge*.

de kom omtrent samtidig, fordi de har barn: «Vi har barn, vi ville bo sammen.» Og atter andre om at de, da hun ble gravid, måtte bestemme seg for hvilke land de ville bo i: «Vi måtte bestemme, hvor skal vi bo? Det ble Norge». Når det har blitt Norge, handler det om at Norge er et bra land, noe som blant annet handler om økonomi. Ja visst er Norge er høykostland, men man kan samtidig tjene nokså greit i Norge: «Hvis du jobber i Norge, så kan du kjøpe omtrent alt. Du kan ha et vanlig liv. I Polen så er det vanskelig.»

Men som arbeidsinnvandrere fra EØS-området har man ikke de samme rettighetene som innvandrere med flyktninge- og asylbakgrunn har. Sistnevnte gruppe innvandrere har rett og plikt til et introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere. Dette er av to eller tre års varighet og skal omfatte både praksisrettet opplæring, norskopplæring og en introduksjon til det norske samfunnet. Nyankomne arbeidsinnvandrere fra EØS-området og deres familier har ikke rett eller plikt til et slikt introduksjonsprogram, og de har heller ikke rett og plikt til norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen.³² Skal man da lære seg norsk, er man avhengig av at en arbeidsgiver sponser kurs, man kan betale selv eller man kan altså være så heldig å få det flere foreldre beskriver som en gyllen sjanse – et gratis kurs. Flere har vært innom et egenbetalt kurs, men det er dyrt. Og som en mor forklarer, utgiftene er mange og inntekt er det bare en i deres familie som har. Hennes norskkurs ble en utgift som gjorde at budsjettet ikke gikk opp, og hvis utgiftene er større enn inntektene, er det ikke bra, sier hun med et smil.

Det gratis norskkurset innebærer, slik dette snakkes om, en mulighet til endring i livssituasjon som barnehagesubsidien knapt kan matche.

Far: Ja, men for oss var det veldig viktig med norskkurs. Mest viktig var muligheten til å snakke norsk. Men penger også (ler).

På hvilke måte kurset er en sjanse, skal vi komme tilbake til, men først: De aller fleste har, på en eller annen måte, fått vite om kurset gjennom barnehage eller barnehageadministrasjon i kommunen.

Mor: Jeg fikk en papirlapp i barnehagen.

Intervjuer: Og så ringte du?

Mor: Nei, min venninne. Jeg forsto ikke om kurset var til meg eller barnet. Så jeg sa til venninna mi, ring du og spør om jeg kan gå til norskkurs. Og det kunne jeg!

Mens en annen mor forklarer:

Jeg gikk til barnehagen og så oppslag på døra om dette kurset. Og jeg ble så glad! Jeg *ville* på dette kurset. Så jeg spurte i barnehagen hvordan, men hun (ansatt i barnehagen) visste ikke... for hun var ny, hadde praksis i barnehagen bare. Så jeg

³² Se lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

ringte (ansvarlig for aktivitet). Jeg tok bildet av papiret på døra i barnehagen og der var nummeret. Så jeg ringte... eller... jeg sendte først en mail, men hun svarte ikke. Men når jeg ringte så svarte hun, og så registrerte hun meg, og så kom hun og sa gratulerer, du har en plass!

Beretninger om hvordan foreldre fikk vite om og plass på kurs forteller hvor krevende informasjonsoppdraget overfor gruppen foreldre kan være. De siterte mødrene har begge fått informasjon gjennom barnehagen der de har barn, men den ene moren har ikke forstått hva som sto på papiret hun fikk, den andre har tatt bilde av en plakat for å huske hvor hun skulle henvende seg. Det kan være at informasjonen om kurstilbud ikke har nådd samtlige potensielle deltakere. Når de først er der, er imidlertid alle intervjuede kursdeltakere, på tvers av kommuner, svært godt fornøyd med tilbudet de får. Dette har flere årsaker. En årsak er at kursene, slik kursdeltakerne beskriver det, er praktisk tilrettelagt slik at de får trening i å bruke norsk muntlig. De snakker med hverandre som del av undervisningen, og samtaletemaene som velges er gjerne samfunnsorienterte, praktiske ting de trenger kunnskap om: deltakernes forhold til det norske samfunnet, ting som angår barnehage og skole, saker fra nyhetene eller ting som angår norsk kultur – som hvilke høytider som feires og hvorfor:

Mor: Å, jeg liker det veldig godt. (sier navnet) er veldig flink lærer. Jeg har erfaring fra andre lærere... så jeg tenker at hun er best lærer. Hun får oss til å snakke på norsk-kurs, jeg gikk på introsenter der vi jobbet med grammatikk og oppgaver, men vi hadde ikke så mye mulighet til å snakke. Og hvis du ikke jobber og ikke har norske venner, så har du ikke mulighet til å snakke. Kanskje leser du bra, men uttalen din er ikke bra ... så noen personer forstår deg og andre ikke. Vi trenger at noen retter oss.

En annen grunn til at kursdeltakere er fornøyd er at det, slik dette beskrives, arbeides med å bygge fellesskap kursdeltakerne imellom, slik at de blir trygge på hverandre:

Mor: Men vi hadde og har veldig bra miljø og for eksempel for meg så hjelper det meg å åpne slik at jeg kan lære norsk.

Norskkurs beskrives som en stor sjanse til å endre livssituasjon, og dette gjelder på flere måter. Norskkurset innebærer en mulighet til å kunne søke og få jobb. Flere av de intervjuede foreldrene har høy utdannelse fra opprinnelseslandet. De er lærere, ingeniører, har jobbet med elektronikk, har utdanning innen humaniora, er regnskapsmedarbeidere, bioingeniør, har bachelor i engelsk. De har, kvinner som menn, vært opptatte og ettertraktede mennesker. Flere har også i hjemlandet vært aktive på fritida. De har kunnskaper, erfaringer, engasjement. De synes de har mye å gi. Men her i Norge er ikke det de kan eller engasjementet og viljen deres så mye verdt, erfarer de. Grunnen er at de ikke kan norsk. Man kan ha en håndverkerjobb eller en jobb i oljeindustrien eller i andre internasjonale selskaper uten å kunne norsk, men man kan

ikke få en jobb i barnehage, på en skole, i en skolefritidsordning, på et offentlig kontor eller i en butikk. Foreldrene forteller om søknad etter søknad etter søknad. De venter på svar. Noen ganger er de på intervju. Men det oppleves som seig materie å søke jobb når man ikke behersker norsk godt nok.

Mor: For eksempel i (hjemlandet) så studerte jeg på universitet, der søker jeg ikke jobber, jobber kommer til meg. Men når jeg kommer til Norge, er jeg ikke (sier navnet sitt)... jeg er *noen*. Det er vanskelig for meg. Jeg har ikke mulighet for jobb. Alt er vanskelig. Jeg går til butikk, andre mennesker snakker til meg og smiler. Men jeg forstår ikke. Jeg føler meg mindreverdige. Og etter hvert blir jeg utrygge.

Enkelte har erfart at norskkurset nokså fort har skapt forandringer. To har fått praksisplass i barnehage, en har – etter å ha avlagt eksamen på norskkurset – fått jobb som hjemmehjelp, andre har fått mulighet også til andre kvalifiserende kurs.

Mor: Når jeg gikk på norskkurs, så fikk jeg mulighet til å begynne på regnskapskurs også... snart ferdig. Eksamen om to uker. Jeg kan gjøre regnskap hundre prosent snart.

Likevel, realismen er nokså stor med hensyn til hvor lang tid det egentlig tar å lære seg norsk godt nok til at en potensiell arbeidsgiver sier okei. En mor sier med glimt i øyet: «Jeg *venter* på den dagen jeg kan søke jobber». En annen understreker hvor selvfølgelig det er for henne å skulle jobbe, men at det forutsetter norskkunnskaper.

Mor: Ja, hvis jeg lærer å snakke perfekt, så vil jeg gjerne ha en jobb. Selvfølgelig (ler). Det vil ta tid kanskje.

Jobb snakkes om som viktig, ikke bare fordi det gir inntekt – men også fordi det betyr mye for selvfølelsen og for det å være involvert i og del av det norske samfunnet. Men norskkurset er også viktig på andre måter. Det gjør det også mulig å mestre andre situasjoner i hverdagen. Å kunne snakke med naboen er opplagt viktig. Å kunne spørre etter ting når du er ute og handler. Men aller viktigst: Å selv kunne kommunisere med barnehagen og skolen, og å forstå hva egne barn sier når de snakker norsk. Foreldre forteller hvordan regelen har vært at de lærer norsk av sine barn, hvordan far som kanskje kan noe norsk (eller engelsk), har oversatt brev fra barnehagen, hvordan de som foreldre ikke har forstått hva barnehagen har forsøkt å formidle når det kom brev om sommerfest. Ikke kan man norsk, ikke kjenner man norske foreldre. Hvordan skal man så orientere seg og forstå norsk barnehage og skole?

At barna deres skal gå i barnehage, også fra de er relativt unge, er de intervjuede foreldrene skjønt enige om. Det kan ha vært noe besværlig å søke plass – siden dette som regel må foregå på norsk via nettet – men det har disse foreldrene fått til. Men det som framheves som krevende, er det å holde kontakt med og kommunisere med barnehage og med skole.

Flere forteller om hvordan det at barna går i norsk barnehage og skole har gjort at de, barna, i motsetning til dem, foreldrene, snakker norsk veldig bra. Det er barna som lærer dem. Ikke omvendt. Ofte forstår de ikke hva egne barn forsøker å formidle. Nøyaktig hvor godt barna deres egentlig snakker norsk er ikke poenget her, poenget er at de opplever at barna kan noe de ikke kan. Dette oppleves som bra, samtidig blir det da en forskjell på barn og foreldre.

Mor: Han (sønn på 5 år) snakker veldig bra norsk. Veldig. Jeg vet for eksempel ikke hva noe betyr, og jeg spør (sier navnet på sønnen) hva betyr det? Han oversetter. Han er veldig smart. Og alle barn lærer språk veldig bra og veldig fort. Det er godt for barn.

Mor: Ja, mine barn er veldig gode til å snakke norsk. Og jeg er glad at jeg nå kan forstå hva de sier. Men bare litt... jeg må spørre barna, hva sa du?

Mor: Ja, de (barna) lærer meg mange ord. Min datter nå hun mikser arabisk og norsk. Men... sønnen min han er okei, han vet hva som er arabisk og hva som er norsk.

Barna lærer sine foreldre. Barna kan oversette for foreldre. Og, barn snakker et språk foreldre ikke har innsikt i. De forstår ikke det barna sier når de snakker med venner eller ansatte i barnehagen og på skolen. De forstår ikke informasjon som søkes formidlet til dem fra barnehage og skole. Noen har erfaringer med å bruke tolk, andre har erfart at tolk ikke er vanlig i barnehagen og på skolen. Uansett: Tolk er greit nok, men de vil helst mestre kommunikasjonen selv. Da er opplevelsen at de har kontroll. Når de ikke mestrer kommunikasjonen, oppleves det som at de ikke kan fungere fullt ut som foreldre overfor barnehage og skole. Dette blir særlig et problem når det oppstår vanskeligheter, når for eksempel barnet ikke mestrer barnehagen og det norske språket så godt.

Å gå på norskkurs og å lære norsk innebærer at man igjen kan fungere i kommunikasjonen med barnehage og skole. Det kjennes avgjørende godt – både i forholdet til de ansatte og ikke minst, i forholdet til egne barn.

Mor: Jeg vet at dattera vår også synes det er bra, for nå ser hun at jeg kan kommunisere med pedagogisk leder. Hun ser at *jeg* bruker norsk. Vi håper at nå... i barnehage, at det blir bedre.

Mor: Jeg er veldig, veldig glad jeg er på norskkurs, fordi jeg kan... jeg kan prate og snakke norsk. For et halvt år siden så kunne jeg ingenting. Nå prøver jeg å snakke hver dag, i barnehagen og på skolen. Og på foreldremøtet så hører jeg og prøver å snakke, og hver gang forstår jeg mer og mer og mer. Jeg gleder meg!

«Jeg gleder meg» sier denne moren. Glede er gjennomgående når det snakkes om det å være med på kurs. Det har sammenheng med at tiltaket innebærer en mulighet, for foreldre, til å være den de vil være. Flere snakker om det å gjøre – enten det å gjøre er

knyttet til jobb eller til det å følge opp barna i barnehage og skole – som en helt essensiell del av det å være. Det kunne sies slik: «Jeg gjør, altså er jeg». Norsk kurset betyr en start på å kunne gjøre i Norge. Det betyr en start på ikke lenger å kjenne at man er isolert hjemme, man er i stedet blitt gitt en sjanse til å involvere seg i det norske samfunnet.

Mor: Man lærer mye her. Og det er så godt å ha noe å gjøre. Når man er hjemme og forsøker å lære seg selv norsk, så er ikke det så lett. Man søker om jobb og man venter på svar, det var ikke så bra. Nå har jeg alltid noe å gjøre.

Far: Jeg må gå på norsk kurs. Jeg finner nok en jobb, men jeg trenger... jeg må gjøre noe. Min første jobb var engelsk, de snakket ikke norsk i firma, men hvis jeg bor i Norge så trenger jeg å snakke norsk. Det var vanskelig for meg. Jeg forstår engelsk og norske mennesker er veldig bra i engelsk, men... jeg har nabo som er norsk. Nå snakker vi litt. Det er godt. Vi snakker sammen og om hva vi har gjort den dagen og hva vi liker. Og jeg snakker på skolen og i barnehagen. Har samtale. Og det er dugnad, for eksempel i håndballen. Da jobber jeg med norske mennesker. Ja! Det er bra, jeg liker dugnad (ler) ... det er godt å snakke norsk, da kan jeg involvere meg.

Den som bor i Norge må kunne snakke norsk. Det vet disse foreldrene. Når de ikke tidligere har lært seg dette, har det først og fremst sammenheng med økonomi. Flere har opphold i Norge med basis i arbeid og de kommer fra et EØS-land. Dermed har de heller ikke rett og plikt til norsk- og samfunnsfagkurs. De må betale for slike kurs selv. Det når ikke opp på budsjettet. En annen viktig grunn er – slik vi tolker våre informanter – at de har manglet et insitament, noen som drar dem med og et fellesskap å snakke norsk i. Kravet om aktivitet knyttet til gratis kjernetid har gitt dem et gratis kurs – og andre i samme situasjon, noen å snakke med.

5.3 Mulighet

Spørsmålet innledningsvis i dette kapitlet var blant annet om det er rettferdig å kreve at foreldre med lav inntekt – for å få rett til en barnehagesubsidie – må være i aktivitet.

Svaret er at en barnehagesubsidie til dem som har minst – eller i enkelte tilfeller ingen – inntekt, oppleves som en mulighet til å gi alle barn mer likeverdige vilkår før skolestart. Aktivitetskravet forstås på sin side som en stor mulighet – for foreldrene. Ikke *en* av de intervjuede foreldrene bruker begrepet plikt. Begrepet som går igjen er sjanse, en gyllen sjanse til å kunne lære seg norsk for den som av ulike grunner ikke kan dette. Det gir en mulighet til å bli involvert i det norske samfunnet på en måte som de intervjuede foreldrene inderlig ønsker, enten det å være involvert betyr å ha sjanse til å få en jobb, å kommunisere med barnehage og skole, være med på dugnad, spørre om

ting i butikken – eller snakke med naboen. Når foreldrene gis muligheten til å kunne gjøre dette, opplever de at de igjen er de menneskene og de foreldrene de gjerne vil være.

6 Erfaringer med målretting av gratis kjernetid

Når innretningen av forsøk med gratis kjernetid ble endret fra å være universell – for alle familier – til å bli inntektsprøvd, var det for å kunne utvide aldersgruppene og de geografiske områdene med gratis kjernetid. Slik håpet man å nå og rekruttere flere barn som ellers ikke ville gått i barnehage. Aktivitetsplikten kan på sin side forstås som et ønske om å få mer oppmerksomhet mot at gratis kjernetid ikke kun er et tiltak for å oppnå en bedre integrering av førskolebarn med minoritetsspråklig bakgrunn, men også bedre integrering av deres foreldre. Eller man kan si det annerledes: Dersom man skal lykkes med å styrke førskolebarn språklig og sosialt, må hele familien involveres. Å styrke foreldre innebærer å styrke familier og dermed oppvekstforholdene barn har de aller fleste av døgnetimer.

I dette kapitlet oppsummerer vi og svarer på hvordan man har lykkes med å nå målene med å inntektsprøve og med å stille krav om aktivitet for foreldre. Vi gjør dette ved først å oppsummere de tre lokale utgangspunktene og forsøkene. Hva har endret seg i kommunenes og bydelens måter å jobbe med gratis kjernetid? Hva har man holdt fast på fra tidligere forsøk? Hva er resultatet av ulike innretninger av forsøkene? Og sist men ikke minst: Hvilke erfaringer bør tas med videre fra disse forsøkene med målrettet gratis kjernetid?

6.1 Tre ulike utgangspunkt

Forsøkene med målretting av gratis kjernetid gjennom inntektsprøving og aktivitetsplikt har foregått i tre lokalsamfunn som ved starten av forsøkene, høsten 2014, alle var inne i forsøk med gratis kjernetid og hadde vært det en stund. De tre lokalsamfunnene hadde likevel nokså ulike utgangspunkt.

I Drammen var utgangspunktet at det siden 2010 hadde vært gratis kjernetid for alle familier med barn i alderen 3–5 år, men kun innenfor bydelen Fjell og deler av bydel Strømsø. Det var gateadresse som bestemte om familier i Drammen fikk gratis kjernetid. Man hadde, helt fra forsøkene startet opp i 2010, drevet et systematisk og nitid oppsøkende rekrutteringsarbeid, der den samme prosjektansatte arbeidet med

å etablere lister over hvem som ikke gikk i barnehage i de aktuelle bydelene, for så å oppsøke- og om mulig rekruttere disse. Det var også etablert et tilbud om norskkurs for mødre knyttet til gratis kjernetidsforsøket, et kurs den prosjektansatte rekrutterte til gjennom den samme oppsøkende virksomheten.

I Gamle Oslo var utgangspunktet lange tradisjoner med å være inne i ulike forsøk med gratis kjernetid. Gamle Oslo var bydelen som ble valgt ut for de aller første forsøkene med gratis pedagogisk korttidstilbud i barnehage fra 1998 til 2004. Deretter var bydelen ute av ordningen før de fra 2010 igjen var inne, først med gratis kjernetid for alle 3-åringer, deretter for alle 4-åringer og så for alle 5-åringer. Det ble drevet oppsøkende rekrutteringsarbeid, men erfaringen var at det var en hel rekke familier man ikke nådde fram til. Aktivitetstilbud til foreldre var i forsøkene før høsten 2014 først og fremst foreldreveiledningsskurs.

I Bergen var utgangspunktet gratis kjernetid for alle 4- og 5-åringer i tre skolekretser innenfor Årstad bydel, forsøk som ble startet i 2011. Målsettingen var å rekruttere flere barn med minoritetsspråklig bakgrunn til barnehage, men erfaringen man gjorde, var at de aller fleste 4- og 5-åringer i disse tre skolekretsene allerede gikk i barnehage. Gratis kjernetid ble dermed en subsidie for dem som allerede gikk i barnehage, mer enn er rekrutterende tiltak. Rekrutteringsarbeidet led dessuten under manglende kontinuitet med skiftende og etter hvert ingen prosjektleder. I stedet ble det satset på generell informasjon til foreldre via brev, barnehager og helsestasjoner. Og det ble etablert alternativer for dem som ikke gikk i barnehage, gjennom tilbudet Språkstien. Dette er et tilbud med potensielt nedslagsfelt og omfang ut over de tre skolekretsene og et tilbud som omfatter både barn og foreldre.

De tre lokale forsøkene med gratis kjernetid som gikk forut for målrettingen som startet høsten 2014, omfattet altså ulikt definerte geografiske områder, ulike aldersgrupper, rekrutteringsarbeid ble drevet på ulike måter og der etablering av aktivitetstilbud til foreldre hadde ulik oppmerksomhet. Dette ga ulike erfaringer å bygge videre på, tre ulike utgangspunkt for den nye innretningen av gratis kjernetid med inntektsprøving og aktivitetsplikt fra høsten 2014.

6.2 Tre ulike forsøk

Forsøkene med målrettet gratis kjerne i Drammen, Bergen og Gamle Oslo fra høsten 2014 hadde ikke bare ulike utgangspunkt, de har også vært innrettet ulikt.

I Drammen ønsket man, basert på erfaringene man hadde gjort med gratis kjernetid fram til da, å gi et tilbud som omfattet hele byen, alle aldersgrupper og alle timene i barnehagen – det vil si et helt gratis barnehagetilbud til alle førskolebarn. Dette fikk man til ved å forene lokale ressurser og nasjonale midler fra gratis kjernetid.

Men ordningen ble inntektsprøvd, først – høsten 2014 – omfattet den familier med samlet inntekt mindre enn 353 480 kroner (4G). Erfaringen var imidlertid at denne grensen var satt noe lavt; man økte derfor til 405 000 kroner som inntektsgrense fra 1. januar 2015. Det ble bygget videre på det systematiske rekrutteringsarbeidet som var drevet, med den samme prosjektansatte, men nå i en høyere stillingsprosent og med arbeidsområde og nedslagsfelt i hele byen. Det innebar at det ikke bare ble et mer omfattende område det skulle drives oppsøkende virksomhet i, men også at det måtte lages lister for hele byen over barn som ikke var i barnehage. Dette er arbeidskrevende, siden Folkeregisterets liste over bosatte må sammenlignes manuelt med kommunens inntakslister i barnehagene. Lister over barn som ikke går i barnehage er etablert, og målet er å oppsøke alle familier med informasjon om barnehageplass. For noen av de oppsøkte familiene er det aktuelt å søke om gratistilbudet, for andre kan det være aktuelt å søke om barnehageplass som de betaler. Det bør også understrekes at det i Drammen er opprettet så mange barnehageplasser at man har mulighet til å drive løpende opptak. Den prosjektansatte i Drammen fikk i tillegg ansvaret for å få med foreldre som ikke var i aktivitet, i aktivitet. Aktivitetstilbud er skaffet til veie ved å utvide norskkurset man allerede hadde, og ved å søke samarbeid med frivillige krefter som trimgruppe og frivillighetssentral. I tillegg lykkes man, synes det, med å få til et samarbeid med NAV. Tallenes tale er at byen har opplevd en solid økning i andelen minoritetsspråklige barn i barnehage fra 2013 til 2014 – det kan skyldes andre forhold, som satstingen på å etablere nye barnehageplasser, men det kan også ha sammenheng med et intensivert og utvidet arbeid med rekruttering gjennom gratis kjernetid. Tallmaterialet i prosjektet viser både at et betydelig antall familier er oppsøkt og at mange har søkt om og fått barnehageplass. Tallene viser at antallet med gratis kjernetid har økt jevnt gjennom hele prosjektperioden, noe som både er en indikasjon på at det er et betydelig antall familier med inntekt under inntektsgrensen og at informasjonen om at de kan søke om gratis barnehageplass har nådd fram til foreldre. Ambisjonen videre er å etablere et lavterskeltilbud for barn og familier som ikke bruker barnehage – gjennom et kommunalt tilbud om åpen barnehage, og å gå videre med forsøkene slik de nå er innrettet, gjerne med stadig høyere inntektsgrense for behovsprøving av gratis kjernetid.

I Gamle Oslo gikk de også i dialog med departementet om noe de basert på erfaringene med gratis kjernetid syntes var en god ide: å inntektsprøve ordningen slik at den innenfor bydelens grenser kunne gjøres gjeldende for flere aldersgrupper. Man hadde sett, både gjennom forskning på effekter av gratis kjernetid på skolerresultater og gjennom erfaringer barnehagestyrere formidlet, at det tar tid å lære et barn norsk. Å drive rekrutteringsarbeid rettet mot 5-åringer slik de hadde gjort i Gamle Oslo to år før de målrettede forsøkene tok til, ble oppfattet som viktig, men utilstrekkelig. Det var nødvendig å inkludere yngre barn. Inntektsgrensen ble først, høsten 2014, satt til 300 000 kroner, før den fra 1. januar 2015 ble hevet til 353 480 kroner (4G). Endringen tyder på at man erfarte å ha lagt seg noe lavt. Samtidig har man altså i Gamle

Oslo gjennom hele forsøksperioden ligget på eller under den grensen man i Drammen mente var for lav. Gamle Oslo bestemte seg for å få orden på listene som benyttes som utgangspunkt for rekrutteringsarbeidet. Tidligere hadde man erfart at det var mange barn man ikke fant på oppgitte adresser. Nå var ambisjonen å gjøre rede for hvert eneste ett. Det har man langt på vei klart, selv om det også nå gjenstår noen man ikke har klart å oppspore. Man hadde ved prosjektstart høsten 2014 klart å etablere en fullstendig oversikt over hvor mange som ikke hadde et tilbud. Deretter har man holdt regning med hvor mange som er rekruttert til barnehage og Språkgrupper (se under) gjennom forsøket, hvor mange som har sagt nei til et tilbud, hvor mange som er flyttet ut av bydelen (evt. byen) og til utlandet, og hvor mange man ikke finner. I Gamle Oslo har de få muligheter til å drive løpende opptak, men barn som søkes inn utenfor hovedopptaket, settes på venteliste og tas inn så raskt som mulig. I Gamle Oslo har de dessuten et lavterskeltiltak der de tar 4- og 5-åringene rett inn, kalt Språkgruppen, som er et lavterskel språktreningstiltak. Her kreves verken forutgående søknad eller betaling fra foreldres side, og plassene har vært fylt opp. I Gamle Oslo har de også satset, gjennom en egen prosjektansettelse, på å følge opp kravet om aktivitet. De har vektlagt å komme i dialog med de aktuelle foreldrene og følge dem opp tett. Dette er gjort både for å kunne få på plass et aktivitetstilbud tilpasset den enkeltes behov og for å kunne løse stort og smått av problemer som måtte oppstå underveis. Erfaringen er at dette har vært en god investering. Man har, synes det, fått til å formidle til tilbud tilpasset dem det gjelder, og man har lykket med å etablere dialog. Antallet foreldre som trenger et aktivitetstilbud gjennom prosjektet, har gått ned i løpet av perioden. Flere er også formidlet til ulike NAV-tilbud, til opplæring og til jobb. Det som nå er utfordringen, er å følge opp dem det gjelder. Ønsket er å kunne gjøre dette gjennom mer kursing og mer dialog, slik at dette ikke bare blir enkeltstående tiltak uten fortsettelse for den enkelte. Tallenes tale forteller at det i Gamle Oslo, i likhet med i Drammen, har vært en betydelig økning i barnehagedeltakelse blant minoritetsspråklige, en økning som har vært større enn i hovedstadens øvrige bydeler. Igjen kan dette ha flere årsaker, men det kan også ha sammenheng med at gratis kjernetid er utvidet til å omfatte flere aldersgrupper i bydelen og at rekrutteringsarbeidet har vært intensivert sammenlignet med tidligere. Tallmaterialet i prosjektet viser at de man har funnet på oppgitte adresser, er oppsøkt og at mange er formidlet til barnehage og Språkgrupper. Antallet som har gratis kjernetid har imidlertid holdt seg nokså stabilt gjennom hele perioden, på 260–280 familier. Det tyder på at de som har behov, har fått informasjon, søkt og fått fra starten av. Spørsmålet er om nye familier i bydelen har fått informasjon etter hvert. Ønsket fra bydelens side for det videre arbeidet er å kunne fortsette med 3-åringene i prosjektet, å fortsette med og videreutvikle systematikken i rekrutteringsarbeidet i samarbeid med helsestasjonene og å kunne videreføre og videreutvikle arbeidet overfor foreldre.

I Bergen var erfaringene med gratis kjernetid fram mot høsten 2014 at tiltaket i liten grad virket rekrutterende, siden de aller fleste barna i de aktuelle aldersgruppene og områdene allerede gikk i barnehage og at subsidiene derfor ble lite målrettet bruk av penger. Man ønsket å endre innretningen på forsøkene og gikk i dialog med departementet om å inntektsprøve med en grense på 353 480 kroner (4G). Det ga mulighet til å utvide antall aldersgrupper – slik at samtlige førskolebarn ble omfattet fra 1-årsalder. I tillegg ble området utvidet fra tre skolekretser i Årstad bydel til hele bydelen. Og det ble aktivitetsplikt. I Bergen hadde de ikke, ved oppstart høsten 2014, oversikt over hvilke og hvor mange barn i bydel Årstad som ikke gikk i barnehage. Slike oversikter har man heller ikke i dag. Det har derfor heller ikke vært grunnlag for å drive systematisk rekrutteringsarbeid ved å henvende seg til familier som ikke bruker barnehage. I stedet er det satset på generelt informasjonsarbeid gjennom brev til alle barnehageforeldre i bydelen og informasjon gjennom barnehage og helsestasjoner. I tillegg er det utvidet et tilbud man tidligere har hatt gode erfaringer med, kalt Språkstien, som ligner på åpen barnehage, men med et forsterket språktilbud til barn og foreldre. Dette er et tilbud til dem som ikke bruker barnehage, der ingen søknad og foreldrebetaling kreves og der man møter opp på dagen. Det er samtidig et tilbud der det er mulig for barnehagepersonalet å møte og arbeide med barn og foreldre sammen. Det er også et tilbud man erfarer at fører til søknader til det ordinære barnehagetilbudet, fordi foreldre her kan lære om hva et norsk barnehagetilbud kan gå ut på. I Bergen er ønsket å fortsette med og videreutvikle arbeidet med Språkstiene, men også å komme i gang igjen med systematisk og målrettet rekrutteringsarbeid gjennom en prosjektansatt på helsestasjonen. Det er dette arbeidet Bergen vil satse på. Når det gjelder redusert pris i barnehage, vil Bergen basere seg på den nasjonale ordningen som etableres fra 1. august 2015 med 20 timer gratis barnehage for 4- og 5-åringer i familier med samlet inntekt under 405 000 kroner. Erfaringen er at relativt få i Bergen har søkt om og dermed fått gratis kjernetid. Men de vet ikke om dette har sammenheng med at informasjonen ikke har nådd fram slik at familier ikke har søkt, at inntektsgrensen er satt noe lavt, at andre moderasjonsordninger er like gunstige og derfor foretrekkes, eller motstand mot aktivitetskravet.

Mens tilbudet i Drammen har omfattet helt gratis barnehage for alle førskolebarn i familier med inntekt under en viss grense bosatt i hele byen, har tilbudet i Gamle Oslo omfattet 20 timer gratis for 3-, 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt. I Bergen har det vært gitt tilbud om 20 timer gratis for alle førskolebarn i familier med lav inntekt innenfor en bydel.

Mens det i Drammen og Gamle Oslo er drevet systematisk rekrutteringsarbeid gjennom hjemmebesøk, basert på oversikter over hvem som ikke går i barnehage, har Bergen manglet oversikt og ikke drevet hjemmebesøk. Bergen har informert bredt til alle familier med førskolebarn i den aktuelle bydelen og ellers satset på å rekruttere gjennom Språkstien. Rekrutteringsarbeidet i Drammen og Gamle Oslo er organisert forskjellig, i Oslo gjennom bruk av helsestasjonene som er tilført ressurser til å drive

oppsøkende virksomhet, i Drammen gjennom en egen prosjektansatt tilknyttet barnehageadministrasjonen. Bergen følger her fra høsten 2015 Gamle Oslo ved å satse på samarbeid med helsestasjonene.

Mens det i Drammen har vært rekrutteringsansvarlig som har drevet aktivitetsarbeidet overfor foreldre, er det i Gamle Oslo ansatt en egen prosjektansvarlig for dette. Gamle Oslo har etablert både språkkurs og et utvidet tilbud om foreldreveiledningsopplegget ICDP, mens det i Drammens har vært satset videre på og utvidet et språkkurs man allerede hadde. I Bergen er det ikke etablert aktivitetstilbud i kommunal regi, fordi få foreldre har hatt behov. Både i Drammen, Gamle Oslo og Bergen er det etablert samarbeid med frivillige organisasjoner om tiltak, mens et godt samarbeid med NAV først og fremst er oppnådd i Drammen. Tilnærmingen til hva som skulle regnes som aktivitet og hvordan aktivitetsplikten følges opp, har i alle tre forsøk vært myk. Både i Drammen og i Gamle Oslo har en stor andel av deltakere i språkkursene vært foreldre som mangler rett til norsk- og samfunnskunnskapsopplæring gjennom den nasjonale introduksjonsordningen.

Tre forsøk oppsummert i tabell:

Kommune/bydel	Gratis tid	Aldersgrupper	Systematisk rekruttering?	Organisering av rekruttering	Foreldre-aktivitets-ansvarlig	Aktivitetstilbud til foreldre	Praktisering av aktivitetskravet
Drammen kommune	Fulltids barnehage-tilbud	Alle førskolebarn	Ja	Egen prosjektansatt	Samme som rekrutteringsansvarlig	Språkgruppe/samarbeid med frivillige, NAV	Myk
Bydel Gamle Oslo	20 timer i uka	3-, 4,- 5-åringer	Ja	Samarbeid med helsestasjonene	Egen prosjektansatt	Språkgrupper/ICDP/samarbeid med frivillige, NAV	Myk
Bergen – bydel Årstad	20 timer i uka	1–6-åringer	Nei	Tar opp igjen samarbeid med helsestasjonene fra høsten 2015	Barnehageadministrasjonen	Språk og samfunnskunnskap, dels i samarbeid med frivillige organisasjoner	Myk

6.3 Tre erfaringer

Ulike utgangspunkt for de målrettede forsøkene og ulike innretninger av forsøkene – på mange måter tre ulike forsøk – har gitt et mangfoldig og rikt erfaringsmateriale. At forsøkene har vært så vidt ulike, har samtidig bidratt til at erfaringer som er gjort på tvers av forsøkene, må kunne antas å ha gyldighet også ut over de tre lokalsamfunnene.

En hovedproblemstilling i vår erfaringsoppsummering har vært om målretting av gratis kjernetid har gjort at man nådde fram til og fikk rekruttert barn fra flere familier som ellers ikke ville benyttet barnehage. Og la oss først slå fast: De har, både i Drammen og i Gamle Oslo, nådd fram til flere familier som ikke bruker barnehageplass enn de gjorde før. Dette skyldes at tiltaket gratis kjernetid er utvidet geografisk – til hele Drammen by, og til flere aldersgrupper – i Drammen 0–6 år, i Oslo 3–5 år. Og at man i Drammen og i Gamle Oslo med det utgangspunktet har organisert et omfattende rekrutteringsarbeid, der *alle* familier i de aktuelle aldersgruppene som ikke bruker barnehageplass er forsøkt oppsøkt gjennom hjemmebesøk. I besøksrundene er det altså ikke skilt mellom familier med lav inntekt og de øvrige – alle i de aktuelle aldersgruppene skal oppsøkes. Mange av disse har søkt om barnehageplass. Og mange har også vist seg å tjene under grensen for gratis kjernetid – og derfor fått tilgang til subsidien. Flere barn er blitt rekruttert til barnehage. Det viser tallmaterialet som finnes i prosjektene både i Drammen og i Gamle Oslo. Hvorvidt disse familiene hadde søkt barnehageplass også uten det aktive rekrutteringsarbeidet som er drevet lokalt, vet vi ikke, men vi må anta at rekrutteringsarbeidet har gjort en forskjell og at forsøkene slik sett har bidratt til rekrutteringen. Antallet familier med gratis kjernetid er samtidig betydelig i disse to forsøkene, og det er særlig i Gamle Oslo, men også i Drammen, satset på å få til dialog med foreldre og å skaffe tilpassede aktivitetstilbud. Når det gjelder Bergen, finnes det ikke på samme måte et tallmateriale i prosjektet som kan si noe om antall nyrekrutterte barn.

Den første erfaringen som går på tvers av de tre forsøkene, er altså gevinstene som er å hente gjennom et systematisk og målrettet rekrutteringsarbeid. Norske kommuner og bydeler har ikke oversikter over hvilke barn som ikke går i barnehage. Dersom kommunen eller bydelen vil ha slik oversikt, må de selv ta jobben med å etablere dette. I Drammen og Gamle Oslo er dette gjort ved å sammenligne Folkeregisterets oversikter over bosatte, med kommunens oversikt over hvem som har plass i barnehage. I tillegg blir helsestasjoner og andre instanser som NAV og Introduksjonssentere konsultert. Slik genereres en tredje liste over dem som ikke går i barnehage. Den kan brukes for *systematisk å oppsøke* disse familiene og komme i dialog med dem. Det opprettes en dialog som både kan nyttes til å informere, argumentere og til å hjelpe med alt det praktiske rundt en barnehagesøknad. Erfaringen er videre at dette er arbeid som krever kompetanse, og at man i Drammen – der man gjennom flere år har beholdt samme prosjektansatte – antakelig har en fordel ved å kunne få til kontinuitet i arbeidet. Samtidig har de i Gamle Oslo fått på plass et godt samarbeid med helsestasjonene som de vil bygge videre på. Bergen har også, fra tidligere forsøk, gode erfaringer med å samarbeide med helsestasjonene om rekruttering og vil ta dette opp igjen fra høsten 2015. Tidligere kartlegginger og evalueringer har vist det samme: systematisk oppsøkende virksomhet gir resultater i form av rekruttering til barnehage (se Bråten mfl. 2014; Bråten & Sandbæk 2014).

Den andre erfaringen som går på tvers av forsøkene, er at tilbud om nok barnehageplasser er viktig for å kunne rekruttere til barnehage, ikke bare i forbindelse med hovedopptakene, men aller helst så løpende og kontinuerlig som mulig. I Drammen er dette mulig, i Bergen er de på vei, mens det i Gamle Oslo ikke er et tilstrekkelig antall plasser i områdene hvor det er flest uten barnehageplass. Likevel, også i Gamle Oslo tar man inn barn på ventelister og gir dem plass så fort det blir plasser ledig. Samtidig er erfaringen at lavterskeltilbud slik det er etablert i Gamle Oslo og i Bergen i form av Språkgrupper og Språkstien, kan være gode alternativer til et ordinært barnehagetilbud. Her kreves ingen søknad og ingen foreldrebetaling, det er bare å komme. I Språkstientilbudene i Bergen må foreldre være med. Det gir mulighet til å jobbe med foreldre og barn sammen. I Språkgruppene i Oslo kommer 4- og 5-åringene alene, men også her vektlegges foreldresamarbeidet. Erfaringen er at disse lavterskeltilbudene er gode tilbud i seg selv, de gir mulighet til å arbeide med språk og med sosiale ferdigheter før skolestart. Samtidig er erfaringen, særlig fra Bergen der mange yngre barn går i Språkstien-tilbudene, at foreldre søker ordinær barnehageplass etter hvert. Altså virker tilbudet også rekrutterende. I Drammen har de så langt ikke satset på slike alternative lavterskeltilbud. De eneste åpne barnehagene i byen har vært i regi av menigheter og for de helt små barna. Fra høsten 2015 endres dette, da startes en kommunal åpen barnehage.

Den tredje tverrgående erfaringen er at aktivitetsplikten gjennomgående er forstått som en mulighet og en sjanse av foreldrene som omfattes av plikten. Begrepet plikt nevnes knapt. Tendensen i foreldreintervjuene er at aktivitetsplikten og tilbudet som har fulgt den, ikke oppleves som en sur plikt, men som en stor sjanse. Det har gitt foreldre mulighet til å lære norsk og slik nye muligheter til å fungere slik de selv ønsker i forelderrollen og i arbeidslivet. Når det er slik, skyldes det flere forhold: Lokalt i de tre forsøkene, særlig i Gamle Oslo, men også i Drammen og i Bergen, er det arbeidet med å komme i dialog med foreldre. Man har kommunisert om hvilke tilbud som kan egne seg, gjort individuelle vurderinger og gitt tilpassede tilbud. Foreldrene har fått være med på noe de selv mente at de behøvde. Dette har, for en forholdsvis stor gruppe foreldre på tvers av byer, vært norskkurs, noe de har behøvd enten fordi de har en innvandrerstatus som ikke gir rett og plikt til slike kurs, eller fordi de har trengt mer trening eller oppfriskning etter introduksjonskurset. Kursene har gitt mulighet til å bli introdusert for og starte arbeidet med å lære norsk, noe som er nødvendig i jobbsøking og annen opplæring, men som også helt nødvendig for at de skal kunne kommunisere med barnehage og skole. Det har gitt nye muligheter til å være foreldre slik de ønsker det – også nå som de er i Norge. De er i ferd med å lære seg fellesspråket i det samfunnet barna deres vokser opp i. Intervjuene vi har gjort med foreldre gir et lite innblikk i hvordan det å nå mål om å integrere barn bedre i det norske samfunnet, virkelig er et spørsmål om hele familier – ikke kun barna. Vedlegg 2 er et bilde som inngår i en fotoutstilling skapt av deltakere på et språkkurs i Gamle Oslo. Oppgaven

var å finne begreper som kunne beskrive forholdet til det norske samfunnet. De utvidet det hele til også å omfatte fotografier som er blitt til en fotoutstilling. Bildet i vedlegg 2 har tittelen «Kommunikasjon». Det oppsummerer et viktig suksesskriterium for å nå målene i gratis kjernetid-forsøkene.

Systematisk og målrettet rekruttering av barn som ikke går i barnehage til barnehage, *lavterskeltilbud* som alternativ til barnehage, *dialog og samarbeid* med foreldre om passende aktivitetstilbud – dette er tre oppgaver som er løst i og gjennom forsøkene med målrettet gratis kjernetid. Det er oppgaver Drammen, Gamle Oslo og Bergen har hatt mulighet til å løse – fordi de selv har prioritert ressurser til dette, men også fordi de er tilført statlige penger gjennom kjernetidsforsøkene. Dette er samtidig faktorer som antakelig har vært helt nødvendige for å nå mål om å rekruttere flere til barnehage. Subsidiene som ligger i gratis kjernetidsforsøkene er, som vi blant annet har sett gjennom intervjuene med foreldre, et viktig element når familieøkonomien er stram. Det kan innebære et være eller ikke være for barnehagedeltakelse. Samtidig forteller resultatene fra Bergen, der det ikke er drevet systematisk oppsøkende rekrutteringsarbeid, at subsidiene i seg selv antakelig ikke gjør rekrutteringsjobben alene. I Bergen er det relativt sett få som har gratis kjernetid, siden få har søkt. Det kan skyldes at de har andre betalingsordninger som gir prisreduksjon, men det kan også skyldes at det ikke er opprettet dialog på måter som gir tilstrekkelig informasjon om tilbudet.

Fra 1. august 2015 igangsettes, som beskrevet i kapittel 1, en nasjonal ordning der alle 4- og 5-åringer i familier med inntekt under 405 000 kroner kan få gratis kjernetid, dersom de søker. Kommunene kompenseres av staten for utgiftene til denne subsidiene. Men det er ikke satt av statlige tilskudd kommunene kan nytte til å satse på rekrutteringsarbeid, lavterskeltilbud til barn som ikke går i barnehage, dialog med og aktivitetstilbud til foreldre. Kommuner og bydeler som ønsker å drive med rekrutteringsarbeid, lavterskeltilbud og foreldreaktivitet, må gjøre dette innenfor egne økonomiske rammer. Kunnskapen som er etablert gjennom det foreliggende prosjektet, gir grunn til å spørre om barnehagesubsidiene alene vil ha nødvendig rekrutterende effekt.

Til slutt: Vi beskrev innledningsvis i kapittel 1 hvordan diskusjoner om innretning av gratis kjernetid skriver seg inn i rekken av diskusjoner om hvorvidt velferdstiltak skal være universelle eller målrettede mot dem som trenger det mest, og om – og hvordan – det eventuelt skal stilles krav om aktivitet overfor dem som mottar stønader og overføringer. Spørsmålet er hva slags tiltak gratis kjernetid skal være, hva tiltaket skal bidra til. Skal gratis kjernetid inngå i en strategi for å gjøre barnehagetilbudet – som en del av utdanningssystemet – til et universelt og gratis tilbud for alle? Vi ser spor av en slik strategi i innretningen av forsøkene i Drammen. Eller, skal gratis kjernetid først og fremst være en subsidie som bidrar til at familier med lave inntekter makter å betale oppholdet i barnehage – og dermed har mulighet til å benytte tilbudet? Ordningen som igangsettes fra 1. august 2015 der alle familier med inntekt mindre enn 405 000 kroner, får nytte godt av 20 timer gratis barnehage i uka, peker i en slik

retning. Alternativt, skal gratis kjernetid – som en subsidie – inngå i et omfattende rekrutterings- og foreldreaktivitetsprogram i landets kommuner og bydeler, som tar sikte på å bidra til bedre integrering av minoritetsspråklige barn og foreldre? Vi ser spor av en slik strategi i alle de tre lokale forsøkene, og i Bergen rendyrkes denne fra og med høsten 2015. Denne rapporten synliggjør erfaringer fra forsøk med å gjøre gratis kjernetid til en målrettet subsidie rettet mot familier med lavinntekt. Samtidig er det altså i forsøkene drevet systematisk rekrutterings- og foreldreaktivitetsprogram med siktemål å bidra til integrering av minoritetsspråklige barn og deres foreldre.

Referanser

- Aftenposten* (2014). Gratistilbud ga full effekt for 680 av 10.000 barn. Papirutgaven 18. november 2014.
- Aftenposten* (2014). Horne vil øremerke gratistilbud til innvandrere. Papirutgaven 18. november 2014.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006). *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering*. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007).
- Bogen, H. & Drange, N. (2012). *Gratis kjernetid. Dokumentasjon av utvalget og tilbudet til barna året før skolestart*. Fafo-notat 2012:19.
- Bogen, H. & Reegård, K. (2009). *Gratis kjernetid i barnehage. Kartlegging av et forsøk i fem bydeler i Oslo*. Fafo-rapport 2009:31.
- Bråten, B. & Elgvin, O. (2014). *Mangfoldskommunen Drammen. Likeverdige tjenester til en mangfoldig befolkning*. Fafo-rapport 2014:32.
- Bråten, B. & Sandbæk, M. L. (2014). *Å være seg sitt ansvar bevisst. Språktilbud til 3–5-åringer med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage*. Fafo-rapport 2014:23.
- Bråten, B., Drange, N., Haakestad, H. & Telle, K. (2014). Gratis barnehage til alle? *Aftenposten* 27. november 2014. Papirutgaven.
- Bråten, B., Drange, N., Haakestad, H. & Telle, K. (2014). *Gratis kjernetid i barnehager. Sluttrapport*. Fafo-rapport 2014:44.
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Et integreringspolitisk paradigmeskifte?* Doktoravhandling. Fafo-rapport 2011:19.
- Drammens Tidende* (2015). Ønsker seg gratis barnehage. Papirutgaven 11. april 2015.
- Drange, N. (2015). Gratis barnehagetid – et vellykket forsøk? *Samfunnsspeilet*, 2/2015. SSB.

- Drange, N. (2013). *Evaluering av forsøk med gratis kjernetid i barnehage. Foreløpige analyser av sammenhengen mellom gratis kjernetid og skoleresultater på 1. trinn.* SSB-rapport 56/2013.
- Khan, M. (2009). *Tilbakeblikk. Da pakistanerne kom til Norge.* Pax Forlag A/S.
- Kuhnle, S. & Kildal, N. (2012). Velferdsstatens idegrunnlag i perspektiv. I A. Hatland, S. Kuhnle & T. I. Romøren (red.), *Den norske velferdsstaten.* Gyldendal Akademisk.
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
- Nergård, T. B. (2006). *Hva skjer med innvandrerfamiliers bruk av barnehage når et gratis tilbud går over til å koste penger?* NOVA-rapport nr. 12/06.
- Nergård, T. B. (2003). *Ett års gratis barnehage – hvilke konsekvenser har det for overgangen til skolen? Evaluering av er forsøk.* NOVA-rapport 2003:7.
- Nergård, T. B. (2002). *Gratis barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo. Evaluering av er forsøk.* NOVA-rapport nr. 3/02.
- NOU 2010: 7. *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplærings-systemet.*
- Politisk plattform for en regjering utgått fra Høyre og Fremskrittspartiet (2013) <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Prop. 1 (2014-2015). Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 39 L (2014-2015). Arbeids- og sosialdepartementet
- Prop. 1S (2014-2015). Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Sand, S. & Skoug, T. (2002). *Integrering – sprik mellom intensjon og realitet? Evaluering av forsøket med gratis korttidsplass i barnehager for alle femåringer i bydel Gamle Oslo.* Rapport 1/2002. Høgskolen i Hedmark.
- St.meld. nr. 17 (1996-1997). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge.*
- Thorbjørnsrud, T., Klingenberg, S. & Becken, L.-E. (2013). *Kommunenes praksis for bruk av økonomisk sosialhjelp.* Proba-rapport nr. 9/2013.

Tilsagnsbrev:

- «Svar fra IMDi på søknad om midler til Gratis kjernetid i barnehage andre halvår 2015 i Bergen kommune» 06. 07. 2015
- «Statsbudsjett 2015 – kap. 821 post 62: Kommunale innvandrertiltak gratis kjernetid i barnehage – tilsagnsbrev til Drammen – andre halvår 2015» 08.07. 2015
- «Statsbudsjett 2015 – kap. 821 post 62: Kommunale innvandrertiltak Gratis kjernetid i barnehage – Tilsagnsbrev til Oslo kommune – Andre halvår 2015» 19. 06. 2015
- «Statsbudsjett 2015 – kap. 821 post 62: Kommunale innvandrertiltak Gratis kjernetid i barnehage – Tilskuddsbrev til Bergen – Første halvår 2015» 16. 02. 2015
- «Statsbudsjett 2015 – kap. 821 post 62: Kommunale innvandrertiltak Gratis kjernetid i barnehage – Tilskuddsbrev til Drammen – Første halvår 2015» 16. 02. 2015
- «Statsbudsjett 2015 – kap. 821 post 62: Kommunale innvandrertiltak Gratis kjernetid i barnehage – Tilskuddsbrev til Oslo – Første halvår 2015» 16. 02. 2015
- «Statsbudsjettet 2014 – kap.821, post 62 Kommunale innvandrertiltak – Gratis kjerne- tid i barnehage – Tilskuddsbrev 2/2014 – Bergen» 15. 08. 2014
- «Statsbudsjettet 2014 – kap.821, post 62 Kommunale innvandrertiltak – Gratis kjerne- tid i barnehage – Tilskuddsbrev 2/2014 – Drammen» 15. 08. 2014
- «Statsbudsjettet 2014 – kap.821, post 62 Kommunale innvandrertiltak – Gratis kjerne- tid i barnehage – Tilskuddsbrev 2/2014 – Oslo» 15. 08. 2014

Vedlegg 1 Kartleggings skjema ved hjemmebesøk



Oslo kommune
Bydel Gamle Oslo
Tiltak barn og unge

Hjemmebesøk til foreldre med barn uten barnehageplass

Barnets navn:

Barnets f.nr:

Hvem deltar i samtalen: Mor Far Andre Hvem.....

Ja Nei

Har dere søkt barnehageplass?

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ønsker dere å søke om barnehageplass?

Hvis nei må dette begrunnes:

.....

Type tilbud som ønskes:

Heldagsbarnehage	<input type="checkbox"/>
Korttidstilbud	<input type="checkbox"/>
Åpen barnehage	<input type="checkbox"/>
Språkgruppe	<input type="checkbox"/>

Ja Nei

Er det ønskelig med transport dersom barnehagen ikke ligger i nærmiljøet?

Ny forsøksordning med gratis kjernetid i barnehage fra høsten 2014. Tilbudet gjelder foresatte med en inntekt under kr 300 000,-. Det vil bli stilt krav om aktivitet for foresatte.

Ja Nei

Familiens samlede inntekt er under kr 300 000,- (Må dokumenteres)

Er du/dere:

I arbeid Fulltid/deltid

Student

Deltar på kvalifiseringstiltak I bydelen/annet sted

BARNEHAGENE
Bydel Gamle Oslo

Deltar på introduksjonsprogram

Hjemmeværende

Hvilket tidspunkt passer best for en aktivitet?

Formiddag
Ettermiddag

Forslag foreldreaktiviteter til diskusjon

Norsk kurs

Foreldreveiledning ICDP

Bli kjent med nærmiljø, bydel, barnehage/skole, tur i skog og mark

Kurs om kosthold, tannhelse, andre fagområder

Mødregrupper/Pappagruppe

Foreldres ressurser og behov for aktivitet/spesielle ønsker

Vedlegg 2 «Kommunikasjon»



Anna Szeja: «Kommunikasjon». Bildet inngår i en fotoutstilling skapt av deltakere på et språkkurs i Gamle Oslo.

Målretting av gratis kjernetid

Høsten 2014 ble ordningen med gratis kjernetid i barnehager inntektsprøvd i bydel Gamle Oslo, Drammen og en bydel i Bergen. Det ble samtidig stilt krav om aktivitet for foreldre. I denne rapporten oppsummeres erfaringene med en slik målretting av ordningen. Man når flere familier ved å utvide det systematiske rekrutteringsarbeidet. Men når flere rekrutteres til barnehage, kreves det tilgjengelige plasser også utenfor hovedopptaket. Lavterskeltilbud med forsterket språkinnsats kan være gode alternativer. Foreldre opplever aktivitetsplikten som en mulighet til å lære norsk – og dermed til å følge opp barna i barnehage og skole slik de gjerne vil.



Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2015:39
ISBN 978-82-324-0235-9
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20444