

# Hva skjer med innvandrerfamiliers bruk av barnehage når et gratis tilbud går over til å koste penger?



*Trude Brita Nergård*

# Hva skjer med innvandrerfamiliers bruk av barnehage når et gratis tilbud går over til å koste penger?

TRUDE BRITA NERGÅRD

Norsk institutt for forskning om  
oppvekst, velferd og aldring  
NOVA Rapport 12/06

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,  
velferd og aldring (NOVA) 2006  
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 82-7894-241-2  
ISSN 0808-5013

Forsidefoto: © Ingram Publishing  
Desktop: Torhild Sager  
Trykk: GCS/Allkopi

**Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:**  
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring  
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo  
Telefon: 22 54 12 00  
Telefaks: 22 54 12 01  
Nettadresse: <http://www.nova.no>

# Forord

I perioden 2002–2003 hadde NOVA, sammen med Høgskolen i Hedmark, ansvaret for å evaluere forsøket med fire timers gratis barnehage. Forsøket startet høsten 1998 og varte i tre år. Ordningen med gratis barnehageplass fortsatte likevel fram til juni 2004.

Det var ikke planlagt noen form for evaluering eller kartlegging av hva som eventuelt ville skje i overgangen fra at tilbudet var gratis (inntil juni 2004), til det begynte å koste penger (høsten 2004). Men NOVA mente dette var viktig å gjøre, og at evalueringen ikke var komplett uten at dette ble undersøkt. Derfor har instituttet finansiert den foreliggende undersøkelsen. Å finne ut hva som skjer med bruken av en velferdstjeneste når den går over fra å være gratis til å koste penger, er interessant i seg selv. I dette tilfellet var det særlig betydningsfullt, siden myndighetene hadde helt klare mål med å sette i gang gratis barnehage, og fordi målene i høy grad står ved lag, nemlig å legge til rette for økt integrasjon og språkopplæring for barn fra familier med innvandrerbakgrunn. Det er derfor viktig å få vite hvordan endringen i tilbudet eventuelt påvirker bruk av barnehage blant familier med innvandrerbakgrunn.

Jeg takker bydelsdirektør Marit Langfeldt Ege og de ansatte i bydel Gamle Oslo for velvilje og hjelp til å innhente data. Særlig gjelder det Tove Wikstrøm (ansvarlig for opptak til barnehagene), Rigmor Nordby (lederen for korttidstilbudet), og Ann-Louise Gustavson (leder for helsestasjonene). En spesiell takk til Olga Mørk (tidligere prosjektleder for forsøksbarnehagen) for engasjert deltaking, for informasjon og for praktisk hjelp til å gjennomføre prosjektet. Takk også til kollega Charlotte Koren som har lest rapporten og gitt nyttige kommentarer og forslag til endring.

*Oslo, mai 2006*

Trude Brita Nergård



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	7
<b>1 Om bakgrunnen for prosjektet og om forsøket med gratis barnehage</b> .....	9
1.1 Innledning.....	9
1.2 Bakgrunnen for forsøket .....	10
1.3 Hvorfor Gamle Oslo ble valgt .....	11
1.4 Organisering av forsøket.....	12
1.5 Økonomiske rammer og ressursbruk.....	13
1.6 Hvor mange og hvem brukte forsøksbarnehagen?.....	15
1.7 Innholdet i rapporten .....	16
<b>2 Om bydel Gamle Oslo og barnehagetilbudet der</b> .....	17
2.1 Innledning.....	17
2.2 Bydelsreformen 1. januar 2004.....	17
2.3 Barnehagetilbudet i bydel Gamle Oslo.....	18
2.4 Fortsettelse av forsøksbarnehagen i en annen form .....	18
2.5 Prisen på de ulike tilbudene .....	19
<b>3 Om datamaterialet</b> .....	22
3.1 Innledning.....	22
3.2 To typer data .....	22
<b>4 Hva vil skje når et tilbud ikke lenger er gratis?</b> .....	25
4.1 Innledning.....	25
4.2 To hypoteser .....	26
4.3 Hva kan vi forvente å finne?.....	28
4.4 Resultater på kort og lang sikt.....	29
<b>5 Overgangen fra gratisordning til et tilbud som koster penger</b> .....	31
5.1 Innledning.....	31
5.2 Hvor mange av de som gikk i forsøksbarnehagen fortsetter? .....	31
5.3 Hvor mange av de kommende førsteklassingene går i barnehage?.....	35
5.4 Hvor mange av fireåringene går i barnehage? Tall fra helsestasjonene .....	37
5.5 Oppsummering og drøfting .....	45
<b>6 Det nye korttidstilbudet</b> .....	48
6.1 Innledning.....	48
6.2 Hvor mange bruker tilbudet? .....	48
6.3 Hvilken inntektsgruppe tilhører familiene? .....	50
6.4 Hvor mye blir tilbudet brukt?.....	51
6.5 Hvor mange og hvem slutter? .....	57
6.6 Oppsummering og drøfting .....	59
<b>7 Oppsummering</b> .....	62
7.1 Innledning.....	62
7.2 Fra gratistilbud til et tilbud som koster penger .....	62
7.3 Grunner til ikke sende barna i barnehage .....	65
7.4 Å innføre egenandel kan få ulike følger .....	66
7.5 Avslutning.....	68

<b>Etterord – juni 2006</b> .....	71
<b>Litteratur:</b> .....	79
<b>Summary</b> .....	81
<b>Vedlegg:</b> Til helsestasjonene i bydel Gamle Oslo.....	83

# Sammendrag

Rapporten handler om hva som skjer med bruken av en tjeneste når den går fra å være gratis til å koste penger. Høsten 1998 startet et forsøk med fire timers gratis barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo. Senere ble dette utvidet til også å omfatte fireåringene. Målet var å få flere barn med innvandrerbakgrunn til å begynne i barnehage, og å legge til rette for bedre integrering og språkopplæring. Det formelle forsøket opphørte etter tre år, men gratisordningen fortsatte fram til juni 2004.

I dette prosjektet ser vi hva som skjedde det første året etter at gratisordningen opphørte – med barna som gikk i forsøksbarnehagen<sup>1</sup> og med bruken av barnhage i de to aldersgruppene som ordningen omfattet. Dataene ble samlet inn høsten 2004 og våren 2005. Det er først og fremst familier med innvandrebakgrunn vi er interessert i. Så godt som alle i forsøksbarnehagen hadde slik bakgrunn.

Alle som gikk i forsøksbarnehagen og som ikke begynte på skolen høsten 2004, fikk tilbud om å fortsette i et nytt korttidstilbud, med samme åpningstid som før og med mange av de samme ansatte. Om lag halvparten av barna gjorde det, mens noen valgte å fortsette i andre barnehager i bydelen. Men for en del familier synes endringen i gratisordningen å ha skapt et brudd i kontinuiteten i å bruke barnehage. For noen varte dette bruddet kanskje bare noen få måneder, for andre har det trolig representert slutten på å gå i barnehage.

Av de kommende førsteklasingene<sup>2</sup> (femåringene) i bydel Gamle Oslo gikk de aller fleste i barnehage på innskrivingstidspunktet (september/oktober 2004). Men på skolen som hadde høyest andel elever med innvandrerbakgrunn, var en firedel uten barnehageplass. Samtlige var minoritetsspråklige.

Tilsvarende var om lag en firedel av barna som møtte til fireårskontroll på helsestasjonene i perioden august 2004 til mars 2005, uten barnehageplass. Bortsett fra noen få barn fra familier med såkalt «blandet bakgrunn» (en etnisk norsk og en forelder fra et annet land) kom samtlige fra familier med innvandrerbakgrunn. Da gratisordningen virket, gikk angivelig «alle» fire- og femåringer i barnehage i bydel Gamle Oslo. Dårlig råd er den

---

<sup>1</sup> Det er den samme betegnelsen som ble brukt i de tre evalueringene som tidligere er gjort av forsøket, jf. NOVA-rapport 3/2002 og NOVA-rapport 6 og 7 /2003.

<sup>2</sup> De som skulle begynne på skolen høsten 2005.



vanligste grunnen til at fireåringene ikke går i barnehage, men dette gjaldt likevel bare vel en firedel av alle som ikke bruker barnehage. En relativt stor gruppe har søkt om og venter på plass, mens nesten like mange sier de *ikke ønsker* barnehageplass.

# 1 Om bakgrunnen for prosjektet og om forsøket med gratis barnehage

## 1.1 Innledning

Utdanningens betydning som integreringspolitisk virkemiddel blir stadig trukket fram i offentlige dokumenter og meldinger fra regjeringen. I Stortingsmelding nr. 49 «Mangfold gjennom inkludering og deltakelse» (2003–2004), går det for eksempel fram at utdanning er det «viktigste innsatsområde» overfor barn og unge som er innvandret til landet, eller er etterkommere av foreldre som er innvandrere. Utdanning er den mest effektive måten å forebygge et samfunn med store økonomiske og sosiale forskjeller, mener regjeringen og understreker at det er et mål å unngå systematiske forskjeller som følger etniske skillelinjer. Utdanning styrker barn og unges framtidige sjanser i arbeidslivet og muligheter for å bli aktive samfunnsdeltakere (St.meld. nr. 49, 2003–2004: 88).

I 2003 kom Utdannings- og forskningsdepartementet med en såkalt strategiplan kalt «Likeverdig utdanning i praksis» (UFD-rapport 2003). Av den går det fram at målet er «bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning». Planen skal bidra til å virkeliggjøre dette målet. Den skal også bidra til et å oppnå et mer «helhetlig perspektiv på innsatsen fra barnehage til høgskole og universitet» (ibid: 5).

For de fleste barn i Norge i dag er barnehage det første trinnet i deres utdanningsforløp. Men barn med minoritetsspråklig bakgrunn har til nå vært underrepresentert i barnehager. I følge den omtalte strategiplanen gikk en tredel av de minoritetsspråklige barna i barnehage i 2002, mens tilsvarende tall for de majoritetsspråklige var to tredeler (UFD-rapport 2003:15). I tillegg har de minoritetsspråklige barna færre oppholdsår enn de majoritetsspråklige. I forordet til planen uttrykker statsråd Kristin Clemet at det er et ønske fra regjeringens side «at flere minoritetsspråklige barn skal kunne norsk når de begynner på skolen», og at «gapet i skoleprestasjoner mellom minoritets- og majoritetsspråklige skal reduseres».

Norskspråklig kompetanse blant førskolebarn fra familier med innvandrerbakgrunn henger i stor grad sammen med barnehageerfaringer (Ôzerk, 2005). Forskning tyder også på at erfaring fra barnehage virker inn

både på læringsutbytte og på skoleprestasjonene til disse barna (Bakken 2003, Ôzerk, 2003).

Denne rapporten handler om hva som skjer med bruken av barnehage når barnehageplassen går over fra å være gratis til å koste penger. Utgangspunktet for prosjektet er forsøket med fire timers gratis barnehage i bydel Gamle Oslo. Dette var en ordning som varte fra høsten 1998 til juni 2004.

Dataene som ligger til grunn for rapporten er samlet inn høsten 2004 og våren 2005, det vil si det første året etter at gratisordningen opphørte. Spørsmålet vi først og fremst ønsker svar på er hvor mange av familiene som fortsetter å bruke barnehage etter at gratisordningen opphørte og hvor mange som slutter. Vi skal også se hva som konkret har skjedd med den såkalte forsøksbarnehagen og barna som gikk der (jf. kap. 1.2 og 1.5), og på den generelle rekrutteringen til barnehagene i bydel Gamle Oslo<sup>3</sup>. Siden gratisordningen omfattet fire- og femåringer, er det først og fremst disse to aldersgruppene denne rapporten handler om.

Dette kapitlet dreier seg om bakgrunnen for gratisordningen, hvordan tilbudet var organisert, hvem som brukte det og hva ordningen kostet, samt disposisjon for resten av rapporten.

## 1.2 Bakgrunnen for forsøket

Høsten 1998 satte Oslo kommune i gang et 3-årig forsøk med fire timer gratis barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo. Senere (høsten 2002) ble ordningen utvidet til også å omfatte fireåringene. Tiltaket var en oppfølging av Stortingsmelding nr. 17 (1996–97) «Om innvandring og det flerkulturelle Norge», som kom året før. Målet var å få flere barn med innvandrerbakgrunn til å begynne i barnehage og slik legge til rette for bedre integrering og språkopplæring (jf. prosjektplanen)<sup>4</sup>. I juni i 2004 ble ordningen avvirket.

Både den ovennevnte Stortingsmelding nr. 17 (1996–97) og Stortingsmelding nr. 27 (1999–2000) «Barnehage til beste for barn og foreldre», framhever barnehagens betydning for familier og barn med minoritetspråklig bakgrunn. Barnehagen kan stimulere utviklingen av norskspråklige ferdigheter og være kontaktskaper i nærmiljøet. «I lokalmiljøer med stor innflytting og med innslag av familier med annen språklig, kulturell og religiøs

---

<sup>3</sup> Bydelsreformen 1.1.2004 gjør at grensene for bydel Gamle Oslo er forandret (jf. kap. 2.2).

<sup>4</sup> Prosjektplanen ble utarbeidet av prosjektgruppa. Den ble vedtatt av styringsgruppa, hvor representanter for departementet og bydelen satt.

bakgrunn, får barnehagen en særlig viktig oppgave som kontaktsted og formidler av kultur møte», hevdes det i Rammepånen for barnehagen (1995: 19). En viktig oppgave for barnehagen er å stimulere barna til aktiv språkbruk. I tillegg representerer den en viktig arena for å utvikle sosial identitet og for å tilegne seg sosiale ferdigheter. Regjeringen mener dessuten at barnehagen kan bidra til å fremme økt toleranse for ulikheter og legge grunnlaget for at barn utvikler positive holdninger til hverandre (ibid: 67).

Selv om forsøket først og fremst var rettet mot barn med innvandrerbakgrunn, omfattet det samtlige barn i den aktuelle aldersgruppa i bydel Gamle Oslo. Fire- og femåringer som allerede gikk i barnehage fikk således trukket fra utgiftene for fire gratistimer fra den totale oppholdsbetalingen.

### 1.3 Hvorfor Gamle Oslo ble valgt

Bydel Gamle Oslo ble valgt som lokaliseringssted for det nye forsøket. Det var særlig to grunner til dette. For det første fordi andelen innbyggere, inklusive førskolebarn (0–6 år) med innvandrerbakgrunn, var høyere her enn i noen annen bydel<sup>5</sup>. For det andre fordi andelen barn i barnehage var lavere her enn i noen annen bydel (49 prosent). Om årsaken til dette var liten tilgang på plasser eller lav etterspørsel, går ikke fram. Sannsynligvis skyldtes det begge deler, fordi det ofte er et samvirke mellom de to faktorene.

I gjennomsnitt var andelen barn som gikk i barnehage i overkant av 70 prosent for alle bydelene samlet. Bydelene som lå nærmest Gamle Oslo på lista over andel barn i barnehage, var Søndre Nordstrand, Romsås og Grünerløkka-Sofienberg. Her var barnehagebruken henholdsvis 61, 60 og 62 prosent, det vil si vesentlig høyere enn i bydel Gamle Oslo. Til sammenligning lå de tre bydelene med høyest barnehagebruk, som var Uranienborg-Majorstua, Grefsen-Kjelsås og Vindern, på henholdsvis 89, 82 og 81 prosent (Statistisk årbok for Oslo, 1997: 220).

Begge de to ovennevnte forholdene forandret seg i løpet av forsøksperioden, skjønt befolkningssammensetningen i mindre grad enn barnehagebruken. 1. januar 2003 (året før bydelsreformen) var Søndre Nordstrand blitt bydelen med høyest andel innbyggere med ikke-vestlig bakgrunn (34,7 prosent). Gamle Oslo lå på dette tidspunktet på 2. plass med 31, 6 prosent,

---

<sup>5</sup> Andelen innbyggere med utenlandsk bakgrunn i denne bydelen utgjorde 37 prosent (1. januar i 1997). Av disse kom 33 prosent fra såkalte ikke-vestlig land. Tallet på barn mellom 0 og 6 år med innvandrerbakgrunn (vestlig og ikke-vestlig) var 1495, som var høyere enn noen annen bydel (SSB, årbok for Oslo, 1997).

<sup>6</sup> Våren 2001 ble det bestemt at forsøket skulle utvides med et år, det vil si til 1.7. 2002.

mens Furuset hadde 30,6 prosent (Statistisk årbok for Oslo, 2003). 1. januar 2003 var bruken av barnehage i bydel Gamle Oslo steget til 62,8 prosent. Gamle Oslo er således fremdeles blant de bydelene som har lavest barnehageforbruk, men blir nå «slått av» fem andre bydeler<sup>6</sup>. Gjennomsnittet (som refererer til 2001) for hele byen er steget til 74,5, prosent (Statistisk årbok for Oslo, 2003: 241). De tre bydelene med høyest bruk av barnehager i januar 2003, er Grefsen-Kjelsås, Ullern og Vindern<sup>7</sup>. I januar 2003 var fordelingen på heltids- og korttidstilbud i bydel Gamle Oslo slik: For barn mellom 0 og 3 år var 90 prosent i heltidstilbud. For de mellom 3 og 5 år gjaldt det 77 prosent. Vi finner det samme mønsteret i de andre bydelene: Det er en klar overvekt av heltidsplasser i barnehagene, og overvekten er størst for gruppen 0–3 år. Senere når barna blir eldre, blir innslaget av kortidsvarianter større (ibid).

#### 1.4 Organisering av forsøket

For å imøtekomme etterspørselen etter de nyopprettede gratis barnehageplassene, etablerte bydelen høsten 1998 et nytt tilbud, som ble kalt forsøks- eller prosjektbarnehagen. Men å finne lokaler til forsøksbarnehagen var ikke lett. Selv om det formelt dreide seg om én barnehage, var det aldri et mål at alle avdelingene skulle samlokaliseres. Tvert imot mente prosjektledelsen at nærhet til brukerne var viktig for å unngå at geografisk avstand skulle bli et hinder for bruk. Tallet på lokaliseringssteder varierte noe i løpet av perioden, men var aldri færre enn tre og ikke flere enn fem.

I barnehageloven § 3 (BFD 1997) heter det at en barnehages lokaler og uteareal skal være egnet for å drive barnehage. Vurderingen av egnethet avhenger blant annet av barnas alder og av oppholdstiden. Utover dette stiller ikke loven noen krav, verken til areal eller til hvordan lokalene og uteområdene skal være. Kommunen godkjenner barnehagene. Godkjenningen er basert på skjønnsmessige kriterier. Normalt skal barnehagene ha uteareal i direkte tilknytning til lokalene slik at uteaktiviteter kan være en integrert del av virksomheten (Stortingsmelding nr. 27 1999–2000: 65). Slik var det likevel ikke alltid når det gjaldt forsøksbarnehagen. Noen avdelinger holdt til i lokaler som lå i sterkt trafikkerte gater uten uteareal i tilknytning til disse.

Oppholdstiden i forsøksbarnehagen var fire timer. De to første årene startet barnehagen kl. 10 og avsluttet kl. 14. En sentral målsetting med

---

<sup>6</sup> Disse bydelene er Bjerke (57,9 %), Helsefyr (58,1 %), Stovner (60,1 %), Grünerløkka-Sofienberg (61,6 %) og Søndre Nordstrand (62,2 %) (Statistisk årbok for Oslo 2003: 241).

<sup>7</sup> Henholdsvis 86,8, 87,0 og 82,3 prosent (Statistisk årbok for Oslo, 2003: 241).

forsøksprosjektet var å legge forholdene til rette for at mødrene kunne gå på norskkurs (jf. prosjektplanen). Etter det første året ble åpningstiden derfor forskjøvet fram til kl. 9, og avsluttet tilsvarende en halv time senere, nettopp fordi det passet bedre til tidspunktet for norskkursene. Det siste året gratisordningen virket ble åpningstiden utvidet fra fire til fem timer.

«Personalet er den viktigste ressursen i barnehagen», går det fram av Stortingsmelding nr. 27 (1996–97: 56) «Barnehage til beste for barn og foreldre». De ansatte fungerer som kulturbærere og rollefigurer. For at barn med innvandrerbakgrunn skal få et fullgodt tilbud, er det nødvendig at personalet har kompetanse i flerkulturelt arbeid (ibid: 68). I forsøksbarnehagen ble det lagt stor vekt på å rekruttere medarbeidere med innvandrerbakgrunn. Sammensetningen av de ansatte varierte fra et lokaliseringssted til et annet, og fra et år til et annet. I gjennomsnitt utgjorde ansatte med innvandrerbakgrunn (hvor av de aller fleste kom fra ikke-vestlige land), vel halvparten av dem som jobbet i barnehagen, de fleste som assistenter. Flertallet av de pedagogiske lederne derimot, var etnisk norske. Det fantes likevel unntak. En del av assistentene var etnisk norske, og to–tre av om lag ti førskolelærerne hadde innvandrerbakgrunn (Nergård, 2002). Noen avdelinger hadde enkelte år / semestre bare én ansatt med norsk som morsmål. Fellesspråket var likevel norsk.

## 1.5 Økonomiske rammer og ressursbruk

Barne- og familiedepartementet finansierte driften av forsøket, mens Oslo kommune (i praksis bydel Gamle Oslo) hadde det faglige og administrative ansvaret. Bevilgningene fra departementet kom i tillegg til det ordinære statlige tilskuddet for 16–20 timers barnehagetilbud. Departementet forpliktet seg også til å dekke andre såkalte prosjektrelaterte kostnader, som administrasjon, prosjektlederstilling, kompetanseoppbygging, informasjonsarbeid og lignende.

Formelt ble forsøket avsluttet etter tre år. Departementet forlenget imidlertid finansieringen først med ett år, deretter med ytterligere ett år, det vil si fram til juni 2003. Da avsluttet departementet sitt engasjement i saken<sup>8</sup>. Som følge av dette vedtok Oslo bystyre å avvikle ordningen med gratis korttidsbarnehage. Det ble arrangert avskjeder på de ulike stedene hvor forsøksbarnehagen var lokalisert, og mange av de ansatte sluttet. Senere, i juni samme år, vedtok Oslo bystyre å likevel opprettholde ordningen enda

---

<sup>8</sup> Brev av 26.05.2003, ref. 98/06070.

ett år, finansiert av midler fra det såkalte handlingsprogrammet for indre øst<sup>9</sup>. Et av målene med dette programmet er å bedre oppvekstkårene for barn og unge.

Organisatorisk ble forsøksbarnehagen nå innlemmet i den ordinære barnehagestrukturen i bydelen, som var inndelt i ulike geografisk-administrative enheter. De ulike lokaliseringsstedene som forsøksbarnehagen omfattet, ble samorganisert med den enheten hvor de geografisk hørte hjemme. Det siste året gratisordningen fungerte eksisterte således ikke forsøksbarnehagen som organisatorisk enhet, slik den hadde gjort tidligere. Tilbudet ble dessuten utvidet fra fire til fem timer.

Av praktiske grunner bruker jeg betegnelsen forsøksbarnehage i denne rapporten<sup>10</sup>, til tross for endringene i formell status (forsøket ble formelt avsluttet etter tre år) og organisering som ble gjort underveis.

Tabellen nedenfor viser de årlige bevilgningene fra departementet til driften av forsøket. Investeringer i lokale og utstyr kommer i tillegg. Dette var kommunens ansvar.

Tabell 1.1. Bevilgningene til forsøksbarnehagen i perioden 1998 til 2004, i millioner kroner<sup>11</sup>.

	Bevilgning i 1000-kroner 1. halvår	Bevilgning i 1000-kroner 2. halvår
1998	X	4.100
1999	4.000	4.537
2000	4.017	6.112
2001	6.279	6.442
2002	6.324	6.200
2003	6.500	**
2004	4.200 *	

\*\* Opplysninger mangler

\* Pengene ble bevilget fra Oslo kommune

Forsøksbarnehagen fikk romslige ressurser da den startet i 1998. Bemanningen i barnehagen var den samme som i vanlige heldagstilbud, til tross for at åpningstiden var fire timer. I tillegg kom bruk av tospråklige assistenter.

<sup>9</sup> Bevilgningen er basert på en omdisponering av midler fra Oslo Øst-programmet, som opprinnelig var avsatt til SFO (3.5 av totalt 9 millioner SFO-midler) (byrådssak 1135/04).

<sup>10</sup> Det er den samme betegnelsen som ble brukt i de tre evalueringene som tidligere er gjort av forsøket, jf. NOVA-rapport nr. 3/2002 og NOVA-rapport nr. 6 og 7 /2003.

<sup>11</sup> Tallene er hentet fra arkivet i bydel Gamle Oslo.

Begrunnelsen for disse generøse personell- og ressursrammene var ønsket om såkalt «utvidet foreldresamarbeid». Personalet hadde ansvar for å legge til rette for «daglig foreldrekontakt», fortrinnsvis før og etter åpningstiden (jf. prosjektbeskrivelsen).

I juni i 2004 vedtok Oslo bystyre at ordningen med gratis barnehage-tilbud i bydel Gamle Oslo skulle avsluttes for godt. Foreldrene ble informert om dette i et brev fra bydelen datert 3. mai 2004 (saksnummer 04/26 -3). Gratisordningen hadde da virket i seks år.

## 1.6 Hvor mange og hvem brukte forsøksbarnehagen?

Blant de viktigste forutsetningene for at forsøket med gratisordningen skulle lykkes, var at de aktuelle brukerne ble informert om ordningen. Dette ble gjort på mange ulike måter, gjennom flere forskjellige kanaler samtidig: Skriftlig informasjon via brev til aktuelle familier, plakater, brosjyrer, avis-omtale m.m., og muntlig gjennom informasjon formidlet på norskkurs for mødre og andre norskkurs, skoler, helsestasjoner m.m. Også hjemmebesøk ble tatt i bruk for å sikre at alle familier med «hjemneværende» fire- og femåringer, ble informert (jf. prosjektplanen pkt. 5).

Til tross for omfattende reklamering og informasjon om tilbudet, kunne Aftenposten (25.8.1998) den første høsten ordningen eksisterte, melde at barna «uteble» fra forsøksbarnehagen. En måned etter oppstart var knapt halvparten av plassene i bruk. Senere økte tallet gradvis. Fra høsten 2000 (da tilbudet også omfattet fireåringene) og fram til avslutningen våren 2004, lå tallet på barn i forsøksbarnehagen mellom 120 og 140.

Andelen etnisk norske barn var hele tiden lavt. De to første årene (da det bare var femåringer i barnehagen), utgjorde de om lag ti prosent. Senere gikk tallet ned. De siste 3–4 årene forsøksbarnehagen eksisterte var det gjerne bare ett eller to av barna i hele barnehagen som hadde etnisk norsk bakgrunn.

Flere av foreldrene jeg intervjuet (Nergård, 2002) fortalte at de var skeptiske til forsøksbarnehagen i begynnelsen. Det gjaldt både etnisk norske foreldre og foreldre med innvandrerbakgrunn. De ventet seg lite av et gratis barnehage tilbud. Men etter hvert begynte ryktet å spre seg om at forsøksbarnehagen var et godt sted å være. For foreldrene med innvandrerbakgrunn var muligheten for å lære norsk ofte den viktigste begrunnelsen for å sende barna i forsøksbarnehagen. Men også ønsket om at barna skulle få bedre lekemuligheter enn det de hadde hjemme, ble nevnt av mange. Enkelte var skeptiske til å sende fireåringen av gårde fordi de mente de var for unge. I



følge prosjektledelsen endte likevel så godt som alle opp med å gjøre det når de ble forespurrt. Knappt noen takket nei til gratisplassen. I forbindelsen med evalueringen kom jeg likevel over familier som ikke kjente til tilbudet før det var gått lang tid. Noen av dem hadde flyttet til bydelen, men det fantes også eksempler på familier som hadde bodd i Gamle Oslo lenge uten at de tilsynelatende var klar over gratisordningen (Nergård, 2002: kap. 5). Alt i alt har om lag 840 barn gått ut av forsøksbarnehagen i løpet av seksårsperioden.

Registrering av frammøte i forsøksbarnehagen ble gjort i alle årene ordningen virket. Det ble likevel ikke laget noen samlet oversikt over den totale bruken av tilbudet, kun en undersøkelse av en kortere periode (Nergård, 2002: kap. 9). Resultatene av denne viste at gjennomsnittsbruken for perioden var 62 prosent, det vil si at i underkant av to tredeler av barna møtte opp hver dag. Tallene varierte fra et lokaliseringssted til et annet, og fra en tid på året til en annen. På slutten av vårhalvåret var ofte flere av barna bortreist på ferie i foreldrenes hjemland (Nergård, 2002). Bruken av plassene i forsøksbarnehagen var klart lavere enn i den kommunale og private barnehagen, som representerte sammenligningsgrunnlaget. Men disse var heltidstilbud. Tallene som lå til grunn for sammenligningen var små. Resultatene om bruk er således beheftet med en del usikkerhet.

## 1.7 Innholdet i rapporten

I neste kapittel gjør jeg rede for barnehagetilbudet i bydel Gamle Oslo generelt, og tilbudet som ble etablert i forlengelse av den gamle forsøksbarnehagen, heretter kalt «det nye korttidstilbudet». Denne omfatter også en oversikt over hva tilbudene koster. Deretter følger en kort presentasjon av datamateriale (kapittel 3), noen hypoteser om hva som vil skje når et tilbud om gratis barnehage går over til å koste penger (kapittel 4). I kapittel 5 ser vi hva som er skjedd med barna i forsøksbarnehagen som mistet gratistilbudet og som hadde ett år igjen til skolestart. Kapittel 6 dreier seg om det nye korttidstilbudet, hvor mange som går der, hvem de er og hvor mye det blir brukt. Til slutt følger en kort oppsummering og en drøfting av resultatene (kapittel 7).

## 2 Om bydel Gamle Oslo og barnehagetilbudet der

### 2.1 Innledning

Da ordningen med gratis fire timers barnehage ble lagt ned sommeren 2004, berørte det alle familier som hadde fire- eller femåringene i barnehage. De som hadde barn i heldagsbarnehage måtte nå dekke hele utgiften selv. For familiene som hadde fireåringen sin i forsøksbarnehagen innebar nedleggingen både å ta stilling til spørsmålet om barnet skulle fortsette i barnehage, og hva slags tilbud familien i så fall skulle velge.

Det er de sistnevnte familiene dette prosjektet dreier seg om, i tillegg til de nye generasjonene familier med fire- og femåringer i bydel Gamle Oslo. Hva gjør disse nå, når de må forholde seg til et barnehagetilbud som ikke lenger er gratis? Nedenfor skal vi se hvilke barnehagetilbud disse familiene har å velge mellom, og hva de ulike tilbudene koster.

### 2.2 Bydelsreformen 1. januar 2004

1. januar i 2004 ble Oslos 25 bydeler slått sammen til 15. Bydel gamle Oslo beholdt navnet sitt. Arealmessig var Gamle Oslo den minste bydelen før reformen. Reformen førte til at bydelen ble større (i utstrekning og folketall), men fremdeles er Gamle Oslo en av de minste bydelene i hovedstaden. Deler av henholdsvis Ekeberg, Helsefyr-Sinsen og Bekkelaget ble innlemmet i Gamle Oslo og folketallet økte med 8 863 personer. Det tilsvarer 34 prosent. 1 januar 2003 hadde Gamle Oslo 25 816 innbyggere. Året etter, det vil si 1. januar 2004, omfattet bydelen 34 579 personer (Statistisk årbok for Oslo, 2003 og 2004). Folketallet økte med andre ord med 34 prosent.

Før sammenslåingen utgjorde aldersgruppene fire- og femåringer henholdsvis 308 og 284 barn (Statistisk årbok for Oslo, 2003: 48). Etter reformen bodde det 381 fireåringer og 391 femåringer i bydelen. Økningen i disse to aldersgruppene tilsvarer 27 prosent for fireåringene og 38 prosent for femåringene.

Barnehagedrift er fremdeles en av de mest sentrale oppgavene for de nye bydelene<sup>12</sup>. Til sammen ble sju nye barnehager<sup>13</sup> innlemmet i den nye bydel Gamle Oslo.

### 2.3 Barnehagetilbudet i bydel Gamle Oslo

I oversikten over barnehagetilbud fra bydelsadministrasjonen (1.9.2004), skiller man mellom fire kategorier barnehager i bydel Gamle Oslo, hvor av de kommunale omfatter flest tilbud. De kommunale barnehagene er delt i fem enheter der hver enhet har en leder (såkalt enhetsleder). Til hver enhet hører vanligvis tre, noen ganger flere, barnehager.

De private barnehagene utgjør også en relativt stor gruppe (til sammen 12 barnehager). To av dem tilhører Urtehagen stiftelse og er barnehager med muslimsk formålsparagraf. I tillegg kommer private familiebarnehager (til sammen fire), som holder til hjemme hos en familie, og vanligvis omfatter 3–6 barn. Bydelen opererer også med såkalte «andre» barnehager (til sammen fem), hvor av ett korttidstilbud.

Høsten 2004 var Gamle Oslo i følge Aftenposten (1.11.2004) den bydelen som hadde best barnehagedekning i hovedstaden. Administrasjonen i bydelen bekrefter dette. Ved slutten av 2004 sto det kun én femåring og 20 fireåringer på venteliste<sup>14</sup>. Til sammen er det om lag 1465 barnehageplasser til disposisjon i bydel Gamle Oslo, hvor av 1399 er plass i heldagstilbud og 66 er plass i korttidstilbud. Innslaget av korttidsplasser i bydelen er med andre ord lite.

Etter det såkalte barnehageforliket i Stortinget høsten 2003 er det ingen forskjell på statlig støtte til kommunale og private barnehager. Fra høsten 2004 ble opptaket for de private og kommunale barnehagene samordnet.

### 2.4 Fortsettelse av forsøksbarnehagen i en annen form

Det siste året gratisordningen og det som i denne rapporten er kalt forsøksbarnehagen eksisterte, var den lokalisert på tre steder. Da ordningen ble lagt ned i juni 2004 ble alle barna som fremdeles gikk i forsøksbarnehagen, det vil si femåringene, invitert til å fortsette med samme tilbud. Forskjellen var at tilbudet nå kostet penger, og at det var lokalisert på ett sted, nemlig i et av

---

<sup>12</sup> Etter reformen har bydelene også fått ansvaret for SFO.

<sup>13</sup> Fem av disse er kommunale (202 plasser), en privat (67 plasser), og en er familiebarnehage (4 plasser). Til sammen utgjør disse 273 plasser.

<sup>14</sup> Opplysninger gitt av ansvarlig for opptak til barnehagene, 16.11.04.

lokalene hvor forsøksbarnehagen hadde holdt til i flere år (Sørligata). De to andre stedene hvor forsøksbarnehagen hadde vært stasjonert gikk over til å bli et heldagstilbud, begge private.

Fra høsten 2004 måtte således familier med fireåringer som ikke allerede gikk i barnehage, men som før trolig ville ha begynt i forsøksbarnehagen, velge mellom de ulike tilbudene som finnes i bydelen, inkludert fortsettelsestilbudet i Sørligata. Dette omfattet 54 plasser. Nedenfor blir dette omtalt som det nye korttidstilbudet. Kapasiteten var stor nok til at alle fireåringer fra forsøksbarnehagen skulle få et tilbud dersom de ønsket det.

Det var likevel tre viktige forskjeller mellom det nye korttidstilbudet og forsøksbarnehagen. Det ene var bemanningen. Den ble betydelig redusert i forhold til tidligere. I forsøksbarnehagen var de pedagogiske lederne fast ansatt og alle hadde full stilling. Assistentene derimot, ble engasjert i form av halvårige kontrakter, i 80 prosent stillinger. Nå ble assistentstillingene redusert fra 80 til 66,6 prosent, men ble faste. Mange av assistentene i det nye korttidstilbudet hadde jobbet i forsøksbarnehagen, de fleste i flere år. Pedagogene gikk fra å være fulltidsansatt til 80 prosents stillinger. Dette gjorde, i følge ledelsen, at det var langt fra like lett å rekruttere pedagogisk personale som det før hadde vært. Bortsett fra de pedagogiske lederne falt de ansattes arbeidstid nå fullt og helt sammen med korttidstilbudets åpningstid. Alle møter, planlegging og foreldrekontakt, måtte nå skje innenfor denne tiden, det vil si samtidig med at barna var til stede.

Den andre forskjellen var geografisk avstand til barnehagen. For familiene fra forsøksbarnehagen som ønsket å fortsette med korttidstilbudet, men som opprinnelig ikke soknet til barnehagen i Sørligata, innebar det atskillig lenger vei enn det de før hadde hatt. Med ett eller to mindre barn i familien som kanskje også skal kles på og være med å følge fireåringen i barnehagen, er det ikke utenkelig at dette kan ha fått noen til å takke nei til tilbudet. Det var således rimelig å forvente at fortsettelsestilbudet hadde størst appell til de som allerede hadde barn i Sørligata.

Den tredje og største forskjellen var likevel at det nye korttidstilbudet, i likhet med alle de andre barnehagetilbudene i bydelen, kostet penger. Nedenfor ser vi nærmere på dette.

## **2.5 Prisen på de ulike tilbudene**

At det nye korttidstilbudet koster penger gjør at familiene som før brukte forsøksbarnehagen nå må gjøre en økonomisk vurdering av hvorvidt de skal fortsette å la fireåringen (og eventuelt andre søsken) gå i barnehage eller

ikke, det vil si om nytten av å ha barnehageplass overstiger ulempene med kostnadene. Nye potensielle brukere, for eksempel familier med fireåringer, må gjøre tilsvarende vurdering av om de skal sende barna i barnehagen eller ikke. Likeså må de bestemme seg for hva slags tilbud de foretrekker og hva som er prismessig mest lønnsomt – korttids- eller heltidsplass. Oversikten nedenfor viser hvilke priser foreldrene må gjøre sine vurderinger ut fra.

Høsten 2003 vedtok Stortinget å innføre maksimumspris i barnehagene (i media vanligvis omtalt som det såkalte barnehageforliket). Denne skulle være langt lavere enn daværende maksimumsprisen. Prisen skulle reduseres i to omganger, første gang fra 1. mai 2004, til kroner 2750, deretter fra 1. mai 2005, til 1750–1800 kroner. (Senere er dette blitt utsatt ytterligere, jf. Soria-Moria erklæringen). Når bydelsdirektøren skulle fremme forslag til nye takster til bydelsrådsmøte 31. august (2004), representerte dette viktige rammebetingelser. Tabellen nedenfor presenterer forslaget fra bydelsdirektøren<sup>15</sup>. Forslaget ble vedtatt mot RVs ene stemme<sup>16</sup>.

Tabell 1. Pris for plass for ett, to eller tre barn i kommunale barnehager i bydel gamle Oslo, etter familiens inntektgrunnlag, 1.08. 2004.

Inntektsgrunnlag		<150 000	150 001–	250 001–	>350 000
			250 000	350 000	
Oppholdstid	Antall barn	Pris	Pris	Pris	Pris
Hel tid (33–40 timer)	1 barn	kr 750	kr 2000	kr 2168	kr 2338
	2 barn	kr 750	kr 1400	kr 1517	kr 1636
	3 barn	kr 750	kr 1000	kr 1084	kr 1169
Korttid (25 timer)	1 barn	kr 650	kr 1100	kr 1403	kr 1513
	2 barn	kr 650	kr 770	kr 982	kr 1059
	3 barn	kr 650	kr 550	kr 701	kr 756

Det er to iøynefallende trekk ved denne oversikten. Det ene er hvor liten prisforskjellen er mellom et heltidstilbud og korttidstilbud for den laveste inntektsgruppen. Differansen er kun 100 kroner og utgjør 13 prosent (750 kroner versus 650 kroner). Heller ikke for de andre inntektstgruppene er

<sup>15</sup> Bydelsdirektøren opererer i tillegg med tre andre korttidstilbud (17–24 timer, 9–16 timer og 1–8 timer). For alle disse er prisen for den laveste inntektsgruppen kr 500 (jf. BU-sak 131/2004)

<sup>16</sup> RVs representant i komiteen for Oppvekst, kultur og nærmiljø, fremmet følgende forslag: Det er svært mange barn med flerkulturell bakgrunn som bruker redusert oppholdstid i barnehager. Pga. av disse barnas flerspråklighet er barnehagen et viktig språklig opplæringssted. Barnehagesatsene for redusert oppholdstid skal være gratis.

prisdifferansen mellom korttids- og heltidstilbud særlig stor. Den er likevel større (18 prosent), og utgjør selvsagt relativt mer i kroner og øre.

Det andre som slår en når en leser prisoversikten er den store forskjellen i pris fra den laveste inntektsgruppen til den neste. For korttids-tilbudet er forskjellen 450 kroner (69 prosent mer). De med lavest inntekt betaler 650 kroner pr måned, mens de som har mer enn 150 000 kroner i inntekt, må ut med 1100 kroner. For et heltidstilbud er forskjellen fra den laveste inntektsgruppen (under 150 000 kroner) til den neste (over 150 000 kroner) 1250 kroner (fra 750 til 2000 kroner). Det tilsvarer 167 prosent økning. Særlig merkbart vil denne prisen rimeligvis være for dem som ligger nært maksimumsgrensen for de med lavest inntekt, for eksempel de som tjener mer enn 150 000 kroner, men godt under 200 000 kroner i året.

Byrådet i Oslo har vedtatt at det skal være søskenmoderasjon for familier som har flere enn ett barn i barnehagen. Minimumsnormen er 30 prosent reduksjon for søsken nummer to og 50 prosent for søsken nummer tre (Oslo.kommune.no 21.9.2004). I bydel Gamle Oslo gjøres det for de laveste inntektsgruppene, likevel unntak fra denne regelen (jf. oversikten). Opprinnelig foreslo bydelsdirektøren at lavinntektsfamilier med tre barn i korttidstilbudet skulle få en reduksjon på 150 kroner for søsken nummer tre, men dette ble ikke vedtatt.

## 3 Om datamaterialet

### 3.1 Innledning

Rapporten er en dokumentasjon av hva som skjer med etterspørselen når et tilbud om gratis barnehageplass opphører og går over til å koste penger. Prosjektet er avgrenset til å gjelde bydel Gamle Oslo. Da prosjektet var under planlegging ble Barne- og familiedepartementet spurt om å støtte gjennomføringen med to månedsverk, men departementet avsa.

Både prosjektets varighet og at det ikke inngikk i en offisiell evaluering støttet av departementet, la klare begrensninger på datainnsamlingen. Det gjorde det vanskelig å be om opplysninger som fordret særlig grad av arbeid og anstrengelser fra de involverte partene, som for eksempel be skolene eller andre instanser om å utføre registreringer, sette av tid til samtaler/intervjuer m.m.

### 3.2 To typer data

Datainnsamlingen består hovedsakelig av to deler. For det første består den av samtaler med personer som var involvert i, og informert om, virksomheten, for det andre av ulike typer skriftlig dokumentasjon og registreringer.

#### *Samtalene*

For å få oversikt over hva som hadde skjedd med barna fra forsøksbarnehagen som ikke begynte på skolen, kontaktet jeg de som hadde vært pedagogiske ledere<sup>17</sup> ved de tre respektive lokaliseringstedene. De ble bedt om å gå gjennom navnelistene fra juni 2004 og gjøre rede for hvert enkelt av barna, hvem som fortsatt gikk i barnehagen, hvem som hadde flyttet, osv. Dette ville også latt seg sjekke ut fra oversikten fra folkeregisteret, men framgangsmåten jeg valgte var langt enklere. Enda viktigere var det at den ga mulighet for viktig tilleggsinformasjon, for eksempel om noen av familiene hadde fortalt hvorfor de sluttet eller valgte et annet alternativ. En av lederne var ute i permisjon høsten 2005, mens de andre var ansatt i de samme barnehagene som før (men som nå ikke lenger var forsøksbarnehage).

---

<sup>17</sup> I ett tilfelle to av de ansatte.

Foruten disse var det først og fremst den pedagogisk lederen (nå kalt fagansvarlig) for det nye korttidstilbudet jeg hadde regelmessige (tilnærmet kvartalsvise) samtaler med. I forbindelse med hvert av disse møtene kjørte hun ut lister over barn i barnehagen som vi gjennomgikk i fellesskap (i et tilfelle kom listene fra administrasjonen). Et sentralt spørsmål i disse samtalene var å finne ut hvor mange som hadde sluttet og eventuelt hvorfor.

Etter at gratisordningen opphørte, utgjorde den fagansvarliges jobb i korttidstilbudet bare en halv stilling. Det førte til at både tiden hun hadde til rådighet, og hennes kjennskap til detaljer i den daglige driften, var begrenset.

De ansatte ville trolig hatt mer å bidra med i så måte. Mange av dem hadde dessuten jobbet i forsøksbarnehagen og satt således inne med god oversikt over de enkelte familiene, og med «før- og etter»-erfaringer som det kunne ha vært interessant å sammenligne. Å intervju dem lot seg likevel ikke gjøre. Det var særdeles vanskelig for dem å sette av tid til den slags. De ansattes arbeidstid falt nå fullt og helt sammen med oppholdstiden for barna. Alle møter måtte skje innenfor denne tiden. Ekstra møter ville i så fall betydd at barna fikk mindre tilsyn.

Samtaler med foreldrene kunne også vært interessante og gitt kunnskap om hva som gjorde at noen valgte å fortsette i barnehage, hva som lå til grunn for deres valg av tilbud (korttidstilbudet eller andre alternativer) og på hvilken måte utgiften til barnehage lot seg innpasse i familiebudsjettet m.m. Tilsvarende kunne vi ved å intervju familier som tok barna ut av barnehagen kanskje få vite om det bare var økonomiske vurderinger som lå til grunn for valget, eller om det også var andre årsaker til at familien sa opp barnehageplassen. Tidsrammen og prosjektets karakter (primært dokumentasjon) gjorde at det imidlertid var uaktuelt med slike intervju.

I tillegg til samtalene med lederen for korttidstilbudet, snakket jeg også med fagansvarlig for enheten, sentrale personer i administrasjonen, lederen for åpen barnehage, samt lederen og de ansatte på helsestasjonene.

### *Skriftlige opplysninger*

Disse dataene består dels av informasjon hentet direkte ut fra administrasjonens datafiler og fra barnehagens (det nye korttidstilbudet) registreringer, dels av registreringer som skolene og helsetjenesten har gjort. Selv om det er grunn til å regne med at administrasjonens oversikter var oppdaterte, var det likevel ikke alltid hundre prosent overensstemmelse mellom opplysningene som framkom her og listene som barnehagen (det nye korttidstilbudet) selv satt med. Hovedgrunnen var etterslep i registreringene. Dette var ikke alltid like lett å kontrollere for. Det er derfor nødvendig å ta et forbehold om noen



av tallene som presenteres. Først og fremst gjelder det oversiktene over hvor mange som sluttet.

Barnehagens registreringer over hvem av barna som møtte hver dag, såkalte brannlister (de ble ført for å ha oversikt over hvem som var tilstede i tilfelle brann), var heller ikke alltid helt oppdaterte. Men stort sett synes de å ha vært ført med nokså stor grad av nøyaktighet over når barna kom og når de gikk.

Både skolene og helsestasjonene i bydel Gamle Oslo ble bedt om å registrere noen få, enkle opplysninger. I det første tilfellet gjaldt det hvor mange av barna som ble innskrevet på skolen høsten 2004 som var i barnehage. Dette var registreringer skolene begynte med da gratisforsøket var i drift. Jeg antok at de hadde fortsatt med dette, og at det derfor var det greit å spørre om. En av skolene lot likevel aldri høre fra seg, selv etter gjentatte purringer.

Lederen for helsestasjonen var svært positiv til prosjektet og mente resultatene ville være av stor interesse og nytte for deres eget arbeid. Etter å ha gått gjennom utkastet til registrerings skjema (se kapittel 5) instruerte hun alle helsesøstrene om å fylle det ut. Registreringsperioden varte fra september (tilbakedatering til august) 2004 til mars 2005. Da dataene var ferdig bearbeidet presenterte jeg dem på et møte med helsesøstrene, som slik fikk anledning til å utfylle og kommentere resultatene.

## 4 Hva vil skje når et tilbud ikke lenger er gratis?

### 4.1 Innledning

Det finnes lite sikker kunnskap om hvordan bruk av egenandeler virker inn på forbruket av en helsetjeneste, hevder Judge og Matthews (1980) i boka «Charging for social Care». Et av problemene er å finne «riktig» tidspunkt for når sammenligningen skal foretas. Men selv om forholdet mellom tilbud og etterspørsel dreier seg om en kontinuerlig prosess, er det vanligvis tidspunktet like etter prisøkningen/innføringen av egenandel som vektlegges. Et annet problem er å få tak i eksbrukerne og få deres begrunnelse for å slutte.

Det er gjerne to begrunnelser for å øke eller innføre egenandeler på en offentlig tjeneste. Det ene er ønsket om å øke det offentliges inntekter, det andre er behovet for å regulere etterspørselen. Det siste innebærer gjerne å minke etterspørselen eller å vri den i retning av bestemte grupper, fortrinnsvis de som trenger den mest. Begge begrunnelsene er problematiske i den forstand at målene de viser til ikke nødvendigvis oppnås ved hjelp av dette virkemiddelet. Å innføre egenandeler på tjenester som før var gratis fører ofte til store administrative kostnader. I verste fall resulterer det i at den forventede økningen i inntekten uteblir, eller i alle fall ender opp atskillig lavere enn det man på forhånd regnet med. Likeså er det høyst usikkert om innføring/økning av egenandeler fører til at tjenesten blir mer treffstikker i forhold til brukergruppe. Resultatet kan tvert i mot bli det motsatte, hevder Judge og Matthews: De som trenger tjenesten mest, slutter å etterspørre den (ibid).

Opphevingen av tilbudet om gratis fire timers barnehage i bydel Gamle Oslo i juni 2004, er både et eksempel på å øke egenandelen på en tjeneste og på å innføre egenandel på en tjeneste. Å øke eller å innføre egenandel, fører vanligvis til mindre etterspørsel etter tjenesten, men dette varierer ofte med inntektsgruppe. For de med lav inntekt kan selv en liten økning i pris føre til nedgang i reduksjon i etterspørsel. Nedgangen i etterspørselen er gjerne største rett etter prisendringen fordi brukerne da vil oppleve at de får mindre velferd eller utbytte av det de for betaler enn de gjorde før. Etter som nye brukere som ikke har erfaring med «før-priser» kommer til, vil derimot

bruken av tjenesten øke og på nytt stabilisere seg – ofte på samme nivå som før prisøkningen (Judge og Matthews, 1980).

For familiene i bydel Gamle Oslo som hadde barn i fulltidsbarnehage ble prisen på tilbudet i prinsippet doblet da ordningen med fire timer gratis barnehage falt bort. I praksis ble likevel ikke prisøkningen så dramatisk siden første trinn i ordningen med makspris ble innført samtidig (jf. det såkalte barnehageforliket). Fordi ordningen var et midlertidig forsøk, og fordi prisreduksjonen ble gitt til brukere som allerede var villige til å betale full pris, er det mindre sannsynlig at endringen ville få så store konsekvenser for etterspørselen som teorien skulle tilsi. Uansett er det ikke denne gruppen som er i fokus her, men de som gikk over fra å motta et gratis korttidstilbud til å måtte betale for den samme tjenesten fra august 2004. Fortsetter de å bruke barnehage på samme måte som før, etter endrer de atferd?

## 4.2 To hypoteser

Målgruppen for forsøket med fire timer gratis barnehage var først og fremst familier med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land. Undersøkelser viser som nevnt at disse familiene bruker barnehage i mindre grad enn majoritetsbefolkningen gjør. En grunn til det er trolig økonomi. Ikke-vestlige innvandrere er sterkt overrepresentert i gruppen med lavest inntekt (Lie, 2002: 83). En annen mulig grunn kan være holdningen til bruk av barnehage. Djuve og Pettersen gjorde i 1998 en undersøkelse av barnehagebruk og syn på ulike barnetilsynsordninger blant et utvalg av etnisk norske foreldre og fire minoritetsgrupper, bestående av vietnamesiske, pakistanske, somaliske og tyrkiske foreldre. Forfatterne konkluderte med at økonomiske faktorer spilte inn, men at også andre forhold som hadde med familiære og kulturelle forhold var viktige for avgjørelsen om å sende barna i barnehage.

Da ordningen med gratis barnehageplass kom, endte så godt som alle familier med å takke ja til tilbudet. Siden bruken dermed var svært høy da gratistilbudet eksisterte, var det i praksis bare mulig å tenke seg to alternative hypoteser om hvordan utviklingen ville bli når ordningen opphørte, nemlig at:

1. Bruken av barnehage ville gå sterkt tilbake
2. Bruken av barnehage ville holde seg fortsatt høy

Et argument som taler for den første hypotesen er familienes økonomi: Uansett hvor motiverte foreldrene er for å sende barna i barnehage, vil de ikke kunne gjøre det dersom de ikke har penger til å betale for tilbudet. Det

er ikke alltid det er den *faktiske* prisen som gjør at noen avstår fra å etterspørre en tjeneste, men snarer prisen de *tror* de må betale, hevder Parker (1975). Det kan tenkes noen av foreldrene har hørt rykter om folk som betaler flere tusen for en slik plass, og kanskje ikke vet at prisen varierer med inntekt. Andre forhørte seg kan hende om mulighet for barnehageplass før gratisordningen og planene om makspris var påtenkt, og vurderte den som for høy.

En annen grunn til å forvente nedgang i etterspørselen er at prisøkningen kan komme til å aktualisere andre – nye eller gamle – vurderinger, for eksempel om det egentlig er så bra med barnehage. I følge Judge og Matthews (ibid) er etterspørselen etter en tjeneste sjelden bare en lineær funksjon av økonomiske forhold, men et resultat av en interaksjon av faktorer. Det kan for eksempel tenkes at en del av foreldrene som brukte korttidstilbudet egentlig ikke var så veldig motiverte for å bruke barnehage, i hvert fall var det mange av dem som ikke hadde brukt barnehage før. Når utgiftene til denne tjenesten nå slåss om prioritering med andre poster i husholdsbudsjettet, vil derfor kanskje en del av de gamle motforestillingene gjenoppstå. Til sammen vil alle disse faktorene kunne resultere i at familien avstår fra å bruke tjenesten. Så lenge barnehagen var gratis derimot, slapp de denne typen vurderinger.

Argumenter som taler for den andre hypotesen er at bruken av barnehage er så innarbeidet at den vil holde seg fortsatt høy, selv om foreldrene nå må betale. Familien har fått erfaring med tilbudet. De har sett at det har positive konsekvenser for barna og for overgangen til skole. De har kanskje også opplevd at tilknytningen til barnehagen har vært positiv for dem selv. Noen av mødrene har kan hende inngått forpliktelser i forhold til jobb eller utdanning i løpet av perioden barnet/barna var i barnehage, noe som gjør at de nå er avhengig av barnetilsyn.

Selv om begge hypotesene går ut på at det vil skje en nedgang i bruken, er det i følge Judge (ibid) ikke gitt at innføring av egenandel alltid og under alle omstendigheter vil føre til lavere bruk. I noen tilfeller kan det tvert imot øke oppslutningen. Det er fordi det gjør bruken av tilbudet mer legitimt. I dette tilfelle er det neppe noen utbredt opplevelse at det var stigmatiserende å ta i mot barnehageplass, dels fordi alle familier i bydelen med fire- eller femåringer nøy godt av ordningen, dels fordi det oppsto en slags «kultur for oppslutning» omkring tilbudet. Knapt noen takket nei.

Men en del av foreldrene var skeptiske til kvaliteten på et gratistilbud, særlig i begynnelsen. Noen nølte derfor med å melde seg på (Nergård, 2002, kapittel 5). Det kan derfor, i hvert fall i teorien, tenkes at innføringen av

egenandel ikke nødvendigvis bare avskrekker, men også gir en opplevelse av at dette er et «ordentlig» tilbud, og derfor verdt å satse på. Økt oppslutning er utenkelig når oppslutningen er så høy fra før.

### 4.3 Hva kan vi forvente å finne?

Begge hypotesene går ut på at bruken av barnehage vil gå ned, ikke minst fordi den var så høy i utgangspunktet. Hvor stor nedgangen er, er nettopp det dette prosjektet går ut på å forsøke å finne ut. Det er likevel flere faktorer som tyder på at nedgangen neppe vil bli så stor at bruken går tilbake til nivået den startet på før gratistilbudet.

Det ene er lengden på perioden som gratisordningen hadde virket da den opphørte i juni 2004, nemlig seks år. Det var således en ordning familierne var blitt vant til å ha. I mange familier hadde både to og tre, eller til og med fire og fem søsken, alle trådt sine siste år før skolestart i forsøksbarnehagen. Det samme hadde kusiner og fettere i nabolaget gjort. Flere av foreldrene kunne dessuten fortelle om yngre brødre og søstre som ventet på at den magiske grensen på fire år var oppnådd, og på at deres tur til å starte skulle komme. Småsøsknene var ofte godt kjent med de ansatte og hadde god oversikt både over leker og lokaler fra sine mange besøk i barnehagen, enten det var skjedd i forbindelse med familiefestene, eller når mor eller far hentet/brakte en eldre bror eller søster. Det er derfor rimelig å anta at familier som har hatt ett eller flere barn i barnehagen tidligere, vil ha stor motivasjon for å fortsette med ordningen, selv om den nå koster penger.

Selv om det store flertallet av foreldrene syntes å være godt fornøyd med tilbudet i forsøksbarnehagen, fantes det unntak. Noen, om enn få, uttrykte misnøye med tilbudet. Ofte dreide det seg om at de ikke syntes barna lærte nok norsk. En del foreldre var for eksempel skeptiske til at det var så mange ansatte med annet morsmål enn norsk (Nergård, 2002).

Den svenske etnologen Billy Ehn (1983) hevder at det knapt finnes noe område i samfunnet hvor forsvenskingen er sterkere enn i en svensk barnehage, men den skjer ofte umerkelig og er lite uttalt. Tilsvarende gjelder trolig for norske barnehager. Foreldre som frykter at barna skal bli «for norske» vil derfor kunne tenkes å være tilbakeholdne med å sende dem i barnehagen. Det er likevel ikke sikkert at de ønsker å uttrykke en eventuell skepsis i et intervju eller overfor de ansatte. Det er ikke en gang sikkert at alle foreldre er seg bevisst hva slags oppfatning de har om barnehagen. Kanskje oppleves det mer som en diffus følelse av noe som er uvant og fremmed, eller som en frykt for å bli betraktet og kanskje nedvurdert. De ansatte i forsøksbarne-

hagen kunne fortelle at det alltid var noen foreldre som deltok svært lite i barnehagen. De var unnvikende i forhold til kontakt både med andre foreldre og med de ansatte. I noen tilfeller ble barna bokstavelig talt levert på døra, og de ansatte traff knapt mor eller far i løpet av hele året. En del av barna hadde stort fravær og kunne være borte i lange perioder av gangen. En slik tilbaketrekking kan ha vært uttrykk for at foreldrene var misfornøyde, skeptiske eller opplevde stor grad av fremmedhet, selv om det aldri ble verbalisert. Så lenge gratistilbudet fantes og det ikke var noen forpliktelser knyttet til å ta imot det, kan det ha ført til at også disse familiene valgte å ta imot plass – på tross av eventuelle forbehold. At oppslutningen var så massiv kan ha virket både som en positiv motivasjon, men også som et press. Nå derimot er situasjonen en annen.

Den andre grunnen til å anta at nedgangen i bruken neppe vil bli så stor at den går tilbake til startnivået, er studier av andre lignende tilbud. Schaffi (1997) undersøkte endringer i bruken av SFO etter at tilbudet gikk over fra å være gratis til å koste penger. Hun fant at bruken avtok etter at gratisordningen opphørte, og at nedgangen var større blant familier med innvandrerbakgrunn enn for etnisk norske familier. Resultatene tydet likevel på at bruken var høyere enn før gratistilbudet ble innført. Evalueringen ble gjort etterskuddsvis og var basert på anslagstall. Resultatene er derfor noe usikre.

#### 4.4 Resultater på kort og lang sikt

Det er bruken av barnehage blant fire- og femåringene umiddelbart etter at gratisordningen er opphørt, som kartlegges i dette prosjektet. I følge teorien (Judge, 1980) er det nettopp på dette tidspunktet endringen i etterspørsel vil være størst. Samtidig forventes det at det skjer en tilpassing til det nye prisnivået etter hvert, i den forstand at etterspørselen vil øke (jf. 4.1).

Det er ikke gitt at teorien stemmer i dette tilfelle. Mange foreldre vil sannsynligvis strekke seg langt for at fireåringen som allerede har gått et år i forsøksbarnehagen, skal få fortsette det påfølgende året, som er det siste før skolestart. Det er likevel ikke sikkert de ser seg i stand til, eller velger, å sende den neste fire- eller femåringen i søskenflokkene i barnehage. Det betyr i så fall at etterspørselen sannsynligvis vil synke i tiden framover.

Kontekstuelle faktorer kan også påvirke etterspørselen av en tjeneste (ibid: 101). Nabofamilier og slektningers bruk av barnehage vil eksempelvis kunne virke inn på familienes avgjørelser om å investere i barnehageplass. Har barnet kusiner/fettere, nabo- eller vennebarn å leke sammen med, kan det føre til at familier som ikke er avhengig av barnetilsyn på grunn av jobb

eller utdanningsforpliktelser, bestemmer seg for også å holde sin fire- eller femåring hjemme. Gratistilbudet bidro trolig til det motsatte: Etter som alle andre fire- og femåringer begynte i barnehage, ble det vanskeligere å takke nei, etter som det ikke fantes noe alternativt lekemiljø for disse «hjemmeværende» fire- og femåringene.

Det er således ikke gitt at nedgangen i etterspørsel vil være størst det første året etter at gratisordningen opphørte. Mye tyder snarere på det motsatte. Det er ikke nødvendigvis slik at tilfanget av nye familier «som ikke kjenner historien eller har erfaringer med gratistilbudet», er mer betalingsvillige enn de som «ikke helt kan glemme at tilbudet en gang var gratis». Tvert imot kan det hende at disse familiene er atskillig mindre villige til å betale – fordi de ikke har noen erfaring med tilbudet, og fordi de kanskje mener at de strengt tatt ikke har behov for denne tjenesten.

# 5 Overgangen fra gratisordning til et tilbud som koster penger

## 5.1 Innledning

Det er ikke bare det at barnehageplassen nå koster penger som er nytt for familiene til fire- og femåringer i bydel Gamle Oslo. Også de byråkratiske rutinene er annerledes enn da gratisordningen virket. I forsøksbarnehagen kunne familier søke plass ved å møte opp og fylle ut et skjema. Ikke sjelden hendte det at barnet deretter kunne spasere rett inn i barnehagen. Andre ganger tok det én eller to dager før barnet kunne begynne, og ingen måtte vente lenger enn ei uke. Kriteriet for å få plass i forsøksbarnehagen var at barnet oppfylte alderskravet, og at familien bodde innenfor bydelen. Dette måtte dokumenteres, men kunne skje etterskuddsvis.

For at familiene nå skal få plass i barnehagen må familiene forholde seg til en tidsfrist, fylle ut et søknadsskjema og gjøre seg opp en mening om hva slags tilbud de skal velge. Alle som mener seg berettiget til andre satser enn den høyeste, må dokumentere sin inntekt.

Det var fire- og femåringene som mistet tilbudet sitt da gratisordningen opphørte. Nedenfor starter vi med å se på situasjonen for femåringene. Hva hendte med de som gikk i forsøksbarnehagen og som ikke begynte på skolen høsten 2004? Hvor mange av dem fortsatte i barnehage? Og hva med de andre femåringene i bydelen? Hvor mange av dem som ble innskrevet ved skolene i bydel Gamle Oslo høsten 2004, gikk i barnehage på innskrivings-tidspunktet?

Deretter undersøker vi rekrutteringen av fireåringer til barnehagen. Da gratisordningen fantes hadde disse en barnehageplass som ventet på dem. Nå koster tilbudet penger. Med utgangspunkt i opplysninger fra den såkalte fire-årskontrollen, skal vi se hvor mange av den «nye generasjonen» fireåringer som går i barnehage. Hvor mange og hvem er uten tilbud?

## 5.2 Hvor mange av de som gikk i forsøksbarnehagen fortsetter?

Om lag halvparten av barna i forsøksbarnehagen fylte seks år i løpet av 2004 og gikk over i skolen da driften avsluttet sommeren 2004. De resterende



besto av tidligere fireåringer, nå femåringer, som hadde et år igjen før skolestart.

Det er flere grunner til å anta at mange foreldre vil være villige til å strekke seg langt for å beholde et tilbud for barna, enten i den samme barnehagen som de gikk i året før, eller på et nytt sted. For det første er ungene blitt vant til å gå i barnehagen, skjønt det trolig avhenger noe av bruk. I noen tilfeller vil det kanskje være barna selv som presser på for å få lov til å fortsette. Men mor og far kan også ha blitt vant til å ha barnet trygt forvart fem timer om dagen. Det frigjør tid til andre gjøremål. I forbindelse med evalueringen av forsøksprosjektet ga foreldrene uttrykk for at de verdsette at barna fikk mulighet til å være sammen med jevnaldringer. Mange av mødrene syntes det ga større ro og sammenheng i arbeidet hjemme når barna var opptatt et annet sted (Nergård, 2002). For det andre er dette det siste året før skolestart og viktig for barnas norskspråklige utvikling og forberedelse til å begynne på skolen. Erfaringen fra evalueringen viste at de fleste foreldrene var opptatt av dette. Flere hadde på egenhånd tenkt og planlagt at barnet skulle gå i barnehage dette siste året.

Da gratisordningen opphørte var forsøksbarnehagen lokalisert på tre steder (her kalt A, B og C), selv om den ikke lenger var en organisatorisk enhet. I det første tilfelle (A) fortsatte tilbudet som før, med samme åpnings- tid og med mange av de samme ansatte som før. Den eneste forskjellen var at foreldrene nå måtte betale for plassen. I det andre tilfelle (B), gikk tilbudet over til å bli kommunal heldags barnehage, mens det tredje lokaliserings- stedet (C) gikk over til å bli en privat heldags barnehage. Nedenfor skal vi se hva som skjedde med barna som hadde plass på disse tre stedene (som besto av en eller flere avdelinger). Oversikten er basert på opplysninger fra de tidligere pedagogiske lederne, og i et tilfelle to assistenter. De gikk igjennom navnelistene fra juni 2004 og fortalte hvilke planer familien hadde hatt for eventuell fortsettelse da forsøksbarnehagen stengte, og hva de visste om hvert enkelt barn nå (høsten 2004).

### *Lokaliseringssted A*

Dette er stedet hvor det nye korttidstilbudet er lokalisert. For å få beholde plassen måtte foreldrene krysse av på et skjema før sommeren. Bortsett fra dette er den eneste forandringen at tilbudet nå koster 650 kroner (for dem med lavest inntekt) i måneden. 23 barn holdt til i disse lokalene og hadde et år igjen før skolen da gratisordningen opphørte. Det som skjedde med dem var dette:

Fortsatte i det nye kortidstilbudet:	15 barn
Flyttet	3 barn
Sluttet	5 barn

Flertallet (om lag en tredel) fortsetter med det samme tilbudet. Tre familier har flyttet, mens fem barn sluttet av andre grunner. Av disse oppga tre familiene at det skyldtes dårlig råd. I de to andre tilfellene var årsaken sykdom, kombinert med dårlig råd.

### *Lokaliseringssted B*

I dette tilfelle gikk tilbudet over til å bli heldagsbarnehage med betegnelsen «internasjonal» i navnet. Femåringene fra forsøksbarnehagen kunne fortsette på samme sted – i de samme lokalene, men nå mot betaling og i et heldags-tilbud. Prisforskjellen mellom dette tilbudet og en korttidsplass er som nevnt (i kap. 2.4) minimal. For de med lavest inntekt utgjør den 100 kroner. Men den er langt større for de med høyere inntekt<sup>18</sup>. Totalt var det 25 barn som ikke skulle begynne på skolen som fordelte seg slik:

Fortsatte i det nye kortidstilbudet (annen lokalisering):	5 barn
Fortsatte i samme barnehage som året før (heldagstilbud):	7 barn
Fortsatte i andre barnehager	3 barn
Flyttet	2 barn
Ikke i barnehage	2 barn
Lederen vet ikke hva som er skjedd	6 barn

Også her fortsetter flertallet (tre femdeler) i barnehage. Om lag halvparten velger å fortsette på samme sted som de gikk i året før, men nesten like mange foretrekker det nye kortidstilbudet. De må bytte tilholdssted, men får en ordning som trolig er mer lik den de var vant til i forsøksbarnehagen. I hvert fall er oppholdstiden den samme.

To femdeler er enten uten tilbud, eller ledelsen vet ikke om de går i barnehage eller ikke. To av barna har sluttet. Den ene familien begrunnet beslutningen med dårlig råd. Den andre syntes det var for lang vei til det nye kortidstilbudet. Mor fryktet det ikke ville bli så mye brukt, og ønsket derfor

---

<sup>18</sup> Tilhører familien inntektsgruppe 2 (150 001–250 000 kroner), er forskjellen 900 kroner, 1100 for kortidstilbudet og 2000 kroner for heldagstilbudet.

ikke å betale for plass. Alternativet med heldagsplass i samme lokaler, fant de tydeligvis ikke attraktivt siden de ikke valgte det.

De seks barna som den pedagogiske lederen ikke visste noe om, oppfattet ett som nesten ikke var til stede i forsøksbarnehagen, to som reiste til foreldrenes hjemland en stund før barnehagen sluttet, og to som skulle søke barnehage, men hvor den pedagogiske lederen ikke kjente til om de virkelig realiserte planene. Noen av disse kan tenkes å ha et tilbud, andre er trolig uten.

### *Lokaliseringssted C*

På dette stedet ble det opprettet en privat barnehage da gratisordningen opphørte. Av de 17 femåringene var det ingen som fortsatte i det nye tilbudet. Forskjellen i «fortsettelsesprosent» er påfallende i forhold til de andre to lokaliseringsstedene. Det kan skyldes at den pedagogiske lederen som gikk gjennom listene var i permisjon høsten 2004, og muligens ikke var like oppdatert som den andre lederen og de to assistentene. At det skulle ha noe å gjøre med at barnehagen er privat, er mindre sannsynlig etter som prisen er den samme som i tilsvarende kommunale tilbud. Mest trolig skyldes det kanskje at avstanden til det nye korttidstilbudet var lenger for disse brukerne enn for dem fra de to andre lokaliseringsstedene. Slik fordelte de 17 barna seg:

Fortsatte i det nye korttidstilbudet	2
Begynt i heldagsbarnehage	1
Søkt om heldagsplass, men ikke fått	3
Flyttet	4
Ikke søkt om plass	7

Bare 3 av 17 familier hadde planene om å fortsette i barnehage klare da gratisordningen tok slutt før sommeren. To av dem flyttet over til det nye korttidstilbudet, mens én allerede var begynt i en annen heldagsbarnehage. Ingen fortsatte i den private barnehagen som overtok lokalene. Resten visste ikke den pedagogiske lederen noe om. Det er sannsynlig at i hvert fall noen av dem som sto på venteliste, går i barnehage. Det kan også hende at en del av de andre har begynt i barnehage igjen ut på høsten eller vinteren. Fire barn flyttet, to til en annen bydel, mens to reiste tilbake til hjemlandet.

Alt i alt viser resultatene ovenfor at i hvert fall på to av de stedene hvor forsøksbarnehagen holdt til fortsetter flertallet i barnehage, enten i det nye korttidstilbudet, eller i andre barnehager i bydelen. Det er mer usikkerhet

knyttet til det tredje stedet. For en del familier synes likevel endringen i gratisordningen å ha skapt et brudd i kontinuiteten i forhold til å bruke barnehage. For noen varte dette bruddet kanskje bare noen få måneder, for andre kan det ha representert slutten på å gå i barnehage.

### 5.3 Hvor mange av de kommende førsteklasingene går i barnehage?

Det er fem barneskoler i bydel Gamle Oslo. Innskriving skjer i september året før barnet starter på skolen. I forbindelse med forsøket med gratis barnehage begynte skolene å registrere hvor mange av de kommende førsteklasingene som gikk i barnehage. En viktig grunn til dette var at alle som ikke hadde barnehageplass ble informert om muligheten for et gratis firetimers tilbud.

Jeg ba skolene om å få tilgang til, eventuelt gjenoppta, denne registreringen. De skulle svare på om barnet gikk i barnehage på innskrivingstidspunktet, om det dreide seg om et korttids- eller heldagstilbud, og om de eventuelt hadde gått i barnehage tidligere (minimum et halvt år). Skoleledelsen ble bedt om å prioritere det første spørsmålet dersom de fant de andre for krevende. Fire av de fem skolene besvarte henvendelsen. Alle svarte på det første spørsmålet, mens registreringen på de andre varierte. De er derfor ikke tatt med i tabellen nedenfor.

*Tabell 5.1. Hvor mange av kommende førsteklasinger (med skolestart høsten 2005), gikk i barnehage da de ble innskrevet i september/oktober 2004.*

Skolens nummer	Hvor mange ble innskrevet	Hvor mange møtte	Hvor mange med språklig minoritetsbakgrunn	Hvor mange gikk ikke i barnehage
Skole 1 (Vahl)	54	43	41	9 2 vet ikke
Skole 2 (Vålerenga)	84	67	Ubesvart	6
Skole 3 (Kampen)	64	60	23	3
Skole 4 (Tøyen)	81	50	43	1

Det er stort sprik mellom hvor mange som har meldt seg og antallet som faktisk møter til innskriving. Skolene bekrefter at det ikke er vanlig å melde forfall. En av inspektørene skriver i vedlegget til registrerings skjemaet: «erfaringsmessig dukker det opp 6–7 barn i kommende uke, mens ca. 10 stykker må vi lete etter. Vi pleier å finne dem».

Det er vanskelig å vite sikkert om de som ikke møtte skiller seg vesentlig ut fra dem som skrev seg inn, men det kan tenkes. Noen kan være familier på reise i sine opprinnelige hjemland. Det betyr at barnet neppe har noe norskspråklig barnehagetilbud, i alle fall ikke på tidspunktet for innskriving.

Andelen minoritetsspråklige familier varierer med skole. To av skolene (nummer 1 og 4) ligger i områder hvor denne andelen i mange år har vært høy og fremdeles er det. Den ene av skolene har kun to elever med etnisk norsk bakgrunn, hvorav «halvparten» i følge ledelsen har søkt seg inn på privat skole. Den andre har noen flere majoritetsspråklige elever. De to øvrige skolene (2 og 3) er lokalisert i boområder med større innslag av etnisk norske familier.

Resultatene i tabellen viser at det store flertallet kommende førsteklassinger går i barnehage dette siste året før skolestart. Antall barn *uten barnehageerfaring* er størst på skole 1, det vil si den hvor andelen minoritetsspråklige familier er høyest. På denne skolen var en knapp firedel (9 barn) uten barnehageplass på innskrivingstidspunktet. I tillegg kommer to barn som ledelsen ikke visste hvorvidt de var eller ikke var i barnehage. Alle disse (11) er barn med minoritetsspråklig bakgrunn.

Alle som gikk i barnehage på innskrivingstidspunktet hadde angivelig vært i barnehage minimum et halvt år. Ledelsen hadde ikke gjort tilsvarende registrering for de som ikke gikk barnehage. Vi vet derfor ikke om de noen gang har vært i barnehage, eller om mangel på plass på innskrivingstidspunktet er mer tilfeldig. Mest sannsynlig er det ikke det. Vanlig oppstart av barnehageåret er tidlig på høsten. Tatt i betraktning at dette er siste året før skolestart ville trolig mange foreldre som er opptatt av at barna skal lære norsk og få erfaringer med aktiviteter som ligner på dem de møter i skolen, anstrenge seg for å beholde en plass de har, eller skaffe en barnehageplass til barna. Vi kan likevel ikke utelukke at noen av disse barna kan komme til å begynne i barnehage senere på året, nærmere skolestart.

På den andre skolen med høy andel minoritetsspråklige familier, er bare én av de 50 som møtte til innskriving uten barnehageplass. Det kan være flere blant de 31 som ikke møtte, men det er likevel påfallende stor forskjell mellom skole 4 og skole 1. Hvorfor det er slik er vanskelig si siden begge rekrutterer fra omtrent samme nærmiljø, og alle skolestartere i bydel Gamle Oslo har samme tilgang på barnehagetilbud.

På de to skolene med høyest andel etnisk norske familier var henholdsvis seks og tre kommende førsteklassinger uten barnehageplass på innskrivingstidspunktet. Med ett unntak var alle disse barn fra minoritetsspråklige familier.

## 5.4 Hvor mange av fireåringene går i barnehage? Tall fra helsestasjonene

Den måneden barnet fyller fire år innkalles familiene til kontroll på helsestasjonen. Helsestasjonen sender ut et brev med forslag til tidspunkt som gjerne ligger et par uker fram i tid. Foreldrene behøver ikke å bekrefte avtalen, bare møte opp. De som ikke gjør det, blir kontaktet på nytt. Inntil nylig var hovedregelen at familiene ble innkalt tre ganger, og om nødvendig oppsøkt hjemme av de ansatte på helsestasjonen. De siste par årene har helsestasjonene måtte redusere innsatsen på dette området. Man nøyer seg nå vanligvis med to innkallinger og foretar ytterst sjelden hjemmebesøk. «Det er tross alt frivillig tilbud»<sup>19</sup>, påpeker lederen for helsestasjonene.

I 2004 hadde helsestasjonene registrert 413 fireåringer i bydel Gamle Oslo. Alle ble innkalt til kontroll. 33 viste seg å være flyttet fra bydelen, mens 44 aldri møtte opp. Frafallet tilsvarer 12 prosent. Familier med innvandrerbakgrunn er i følge ledelsen for helsestasjonene klart overrepresentert blant dem som ikke møter. Ustabil bosituasjon, manglende norskspråklig ferdigheter, lite nettverk og svak tilknytning til majoritetssamfunnet kan være medvirkende årsaker til at familiene ikke møter til kontroll. Brev kommer i retur og telefonen blir ikke besvart, til tross for at både Folkeregister og trygdekontor bekrefter at de bor på den oppgitte adressen. «Men det er antagelig de vi aller helst burde hatt inn», sier helsesøstrene.

Registreringen nedenfor omfatter 284 barn som var til kontroll i perioden august 2004 til mars 2005. Bortsett fra en eller annen eventuell tilfeldig glipp i registreringen, var dette alle som var innom til kontroll i denne perioden. Helsesøstrene skulle registrere om barnet gikk i barnehage, og om det dreide seg om et korttids- eller heldagstilbud. Dersom barnet ikke gikk i barnehage, skulle grunnen til dette om mulig merkes av. Videre omfattet skjemaet spørsmål om foreldrenes opprinnelsesland. Alternativene var «norsk», «utenlandsk», eller «blandet». Det siste refererer til at én av foreldrene er norsk, mens den andre kommer fra et annet land. Svaralternativene ble valgt ut fra hvilke betegnelser som vanligvis ble brukt på helsestasjonen. Til sist skulle helsesøstrene registrere mors norskkunnskaper.

---

<sup>19</sup> Barn har lovfestet rett til helsetjenester. Foreldrene har således plikt til å se til at de får den nødvendige oppfølging som helsestasjonene tilbyr. I praksis gjør likevel ikke helsestasjonene mer med dette enn å innkalle til kontroll – om nødvendig gjentatte ganger, dersom det ikke foreligger noen form for bekymringsmelding.

I følge helsesøstrene var det få problemer med å fylle ut skjemaet<sup>20</sup>. Å spørre om fireåringen gikk i barnehage var allerede en etablert rutine, skjønt ikke type barnehage (korttids- eller heltidstilbud). Foreldrenes tanker og planer for framtidige barnepassordninger er angivelig et tema som bringes inn i samtalene før barnet er fylt ett år, forteller de.

### *Hvem er familiene som kommer på fireårskontroll?*

Det er to helsestasjoner i bydel Gamle Oslo. Rekrutteringen av familier med etnisk norsk / ikke etnisk norsk bakgrunn, varierer en del mellom de to, men i denne sammenhengen har det liten betydning. Nedenfor ser vi derfor utvalget under ett. Tabell 5.3 viser hvordan familiene som kom på kontroll fordeler seg i forhold til om de er etnisk norske eller kommer fra et annet land.

Tabell 5.2. Familiene på fireårskontrollen. Fordeling etter foreldrenes etniske bakgrunn

	Antall	Prosent
Foreldre med etnisk norsk bakgrunn	88	31
En etnisk norsk forelder / en med utenlandsk bakgrunn	32	11
Foreldre med utenlandsk bakgrunn	164	58
Sum	284	100

Majoriteten av familiene (164) har såkalt utenlandsk bakgrunn. Til sammen utgjør de 58 prosent. I følge ledelsen for helsestasjonene kommer de aller fleste fra ikke-vestlige land, skjønt det fins også familier fra andre nasjoner. 32 (11 prosent) av familiene på fireårskontrollene består av foreldre hvor den ene er etnisk norsk, mens den andre er innflytter fra et annet land. 88 av familiene (31 prosent) var etnisk norske.

### *Hvor mange av fireåringene går i barnehage?*

Registreringsperioden var august 2004 til og med mars 2005. Det er en tid på året det er rimelig å anta at bruken av barnehageplasser er høy. De som er interessert i og har planer om å sende barna i barnehage, vil mest sannsynlig være «innrullert», eller i alle fall starte i barnehagen i løpet av denne perioden, forutsatt at de har fått plass. Våren derimot, er ofte en mer turbulent tid i barnehagene. Fridager og feireavvikling som nærmer seg gjør det trolig mindre aktuelt å søke barnehageplass da.

<sup>20</sup> Skjemaene som helsesøstrene fikk utdelt finnes i vedlegg 1.

Det sto barn på venteliste til barnehageplass i bydel Gamle Oslo høsten 2004. Vanligvis er listene for fire- og femåringer kortere enn for dem under tre år fordi det flere plasser for de førstnevnte aldersgruppene. I følge Aftenposten (1.11.04) var Gamle Oslo en av bydelene som sto best rustet til å møte etterspørselen etter barnehageplasser. Mens Gamle Oslo angivelig trengte 66 plasser, hadde bydel Østensjø eksempelvis 450 plasser for lite. Administrasjonen som har ansvar for opptak til barnehagen i Gamle Oslo mener at også tallet som framkommer i media er overdrevet. Blant fire- og femåringene finnes det nesten ingen på venteliste i bydelen.

En viktig grunn til at opplysningene spriker kan være at ventelistene ofte er vanskelige å oppdatere fullstendig. Søkerne på listen er ikke alltid reelle, i den forstand at familiene kan ha flyttet, fått plass i andre barnehager eller ombestemt seg i mellomtiden, uten å melde fra om slike endringer. På den andre siden kan det også være såkalte mørketall, det vil si familier som ønsker plass, men som ikke søker fordi de ikke tror de kommer til å få det. Det vil det ofte være når det ryktes at det er vanskelig å få plass, men slik er ikke situasjonen i bydel Gamle Oslo. Nedenfor ser vi hvordan barna som møtte på fireårskontroll fordeler seg i forhold til bruken av barnehage.

*Tabell 5.3. Hvor mange av barna på fireårskontrollen som går i barnehage. Tall fra helsestasjonen i bydel Gamle Oslo i perioden august 2004 til mars 2005.*

Møtte til kontroll	284
I heldagsbarnehage	178
I korttidsbarnehage	32
Totalt antall <i>barn</i> i barnehage	210
Totalt antall <i>barn som ikke er</i> i barnehage	69
Annet	4
Uoppgitt	1

210 av alle 284 fireåringene gikk i barnehage på tidspunktet for kontrollen. Det tilsvarer 74 prosent. Av disse hadde godt og vel fire femdeler (178) plass i heldagsbarnehage, mens resten gikk i korttidsbarnehage. To var i «åpen barnehage». I to tilfeller visste ikke fedrene som fulgte barnet om de gikk i heldags- eller korttidsbarnehage. Disse utgjør kategorien «annet». Bare ett barn finnes det ikke opplysninger om.

69 fireåringer, det vil si en firedel, *går ikke i barnehage*. Sammenlignet med situasjonen da gratisordningen virket og «alle» angivelig gikk i barnehage, må det sies å være ganske mange. Lederen for «åpen barnehage» bekrefter at det er blitt både flere femåringer og fireåringer som bruker dette tilbudet etter at gratisordningen opphørte. Men «åpen barnehage» er sjelden



noen fullgod erstatning for barnehage, hevder hun. Tilbudet fordrer at foreldrene er til stede sammen med barna. Det er det få som har anledning til mer enn én til to dager i uka, og mange kommer sjeldnere og langt mer sporadisk. Heller ikke i forhold til innhold og pedagogisk tilrettelegging kan dette tilbudet måle seg med en plass i barnehage mener lederen, som selv er utdannet førskolelærer. Det er lite organisert lek og aktiviteter, og den største gruppen består av barn fra ett til tre år.

### *De som ikke går i barnehage*

Hvem er så de som *ikke* går i barnehage? I de etnisk norske familiene er *samt-lige* fireåringer i barnehage. Med ett unntak har alle heldagsplass. I de såkalte «blandede» familiene går 28 av 32 i barnehage (bortimot ni tideler). Også her har alle, bortsett fra én, heldagsplass. «Blandingsfamiliene» har således en «barnehageatferd» som ligner mye på de etnisk norske familiene. Helsesøstrene hevder likevel at det er klare ulikheter mellom de to gruppene, og at disse varierer med hva slags land den ene utenlandske forelderen kommer fra. Det er særlig «hvor lenge man beholder barna hjemme» som er forskjellig. Av de fire som ikke har fireåringen i barnehage, sier tre at de ikke ønsker plass, mens den fjerde har søkt og venter på opptak.

Dette innebærer at så godt som alle fireåringene uten barnehageplass kommer fra «familier med utenlandsk bakgrunn». Nedenfor ser vi nærmere på denne gruppen familier. Tabell 5.4 viser hvordan gruppen fordeler seg i forhold til bruk av barnehage.

*Tabell 5.4. Barnehagebruk for fireåringer, blant familier med utenlandsk bakgrunn.*

	<b>Antall</b>	<b>Prosent</b>
Går i heldagsbarnehage	67	41
Går i korttidsbarnehage	21	13
Går i kort- eller helsedagsbarnehage	7	4
Går ikke i barnehage	65	40
Vet ikke/ uoppgitt	4	2
Sum	164	100

Også blant disse familiene representerer fireåringene *som går i heldagsbarnehage* den største enkeltgruppen. Den utgjør 41 prosent av alle. Men i en del av disse tilfellene har helsesøster føyd til at barnet nettopp er begynt. Noen ganger dreier det seg om få dager, en uke eller to, andre ganger om to–tre måneder. Når helsesøstrene likevel velger å kommentere dette, kan det tyde på at de enten oppfatter situasjonen som labil eller ønsker å informere om at dette er nye brukere.

21 (tilsvarende 13 prosent) av barna har plass i korttidstilbud. I noen tilfeller (7) vet ikke helsesøster om det er korttids- eller heldagsbarnehage barnet går i. Regner vi med alle disse, er det til sammen 57 prosent av fireåringene fra familier med såkalt utenlandsk bakgrunn som er i barnehage. 65 barn (tilsvarende 40 prosent) *går ikke* i barnehage. I noen få tilfeller (4) mangler opplysninger om bruk av barnehage. Noen ganger er det fordi språkbarrierene gjør det vanskelig å kartlegge. Andre ganger er det fordi far følger, og ikke alltid vet hva slags tilbud barnet har.

Utvalget omfatter som nevnt bare de som møtte til fireårskontroll. Det er grunn til å tro at bruken av barnehage er lavere blant dem som ikke møter (jf. foran). Det betyr i så fall at andelen fireåringer uten barnehagetilknytning er høyere enn det som framkommer her. Det kan rimeligvis også gjelde de etnisk norske barna, men her er frafallet lavt. Hovedtendensen blant dem vi har kartlagt er klar: alle er i barnehage.

### *Mors norskkunnskaper*

Hvorvidt mor behersker norsk eller ikke, behøver ikke å ha vesentlig betydning for om de hjemmeværende fireåringene lærer språket før skolestart. Barnet kan være i et norskspråklig lekemiljø, ha eldre søsken som snakker norsk, se på norsk barne-TV og norskspråklige filmer m.m., helt uavhengig av om mor behersker dette språket eller ikke. Omvendt gjelder det at selv om mor snakker norsk, er det ingen garanti for at barnet lærer dette språket. Har fire–femåringen ingen norskspråklige lekekamerater, søsken eller andre norskspråklige impulser, er det ikke sikkert mors språkbeherskelse er tilstrekkelig til å gi barnet kjennskap til og ferdigheter i norsk. Det avhenger både av hvor godt mor kan norsk, og om hun har tid, interesse og evne til å dele sine kunnskaper med barnet.

På den andre siden vil mødre som ikke behersker norsk overhodet, trolig ha problemer med å hjelpe barnet til å orientere seg i det omkringliggende, majoritetsspråklige samfunnet. Manglende språkferdigheter vil være en barriere for å forstå innkallinger til helsetjeneste og skole, for å eksempelvis følge med på tilbud om potensielle aktiviteter og hyggelige treff for aldersgruppen barnet tilhører m.m.. Noen av disse problemene kan løses ved at andre i familien forstår norsk. Ofte er det likevel mer praktisk og effektivt når en person (i dette tilfelle mor) kan motta informasjon direkte, ikke minst vil det kunne ha betydning for engasjement og deltaking.

I registreringen skulle helsesøstrene merke av «om mor behersker norsk». Interessen var først og fremst knyttet til barna som *ikke* var i barnehage. Hvor mange av dem har mødre som ikke behersker norsk? Under

ellers like forhold, er det grunn til å tro at barn som har mødre som ikke behersker norsk, vil være dårligere rustet til å møte skolegang og undervisning på norsk, og et kanskje norskspråklig dominert lekemiljø, enn de som har mødre som kan norsk.

Vanligvis er det mor som kommer på fireårskontrollen, men det hender også at far er den som følger. Særlig gjelder det familier hvor mor snakker dårlig norsk, forteller helsesøstrene. «Far følger» var da også en av avkryssingsmulighetene på spørsmålet. De andre alternativene var «ja», «delvis» og «nei», i tillegg til «vanskelig å vurdere». Et kort møte på helsestasjonen med en mor som kanskje ikke er særlig meddelsom, kan være et tynt grunnlag å vurdere norskspråklige ferdigheter på. Andre ganger kan én times samtale være nok til å få et inntrykk, om enn ikke noen fullstendig oversikt, av en persons språkforståelse.

Registreringen er basert på helsesøstrenes subjektive skjønn. Det én mener er å beherske norsk, vil en annen kanskje betegne som «behersker norsk delvis». Tilsvarende kan det tenkes at der hvor én krysser av på «nei, behersker ikke norsk», vil en annen helsesøster muligens plassere i «behersker delvis»-båsen. Uansett later ikke spørsmålet å ha skapt alvorlige problemer for de som skulle registrere. Svært få har benyttet svaralternativet «vanskelig å vurdere».

Kjennskap til norsk kan betraktes som en indikator på integrering. Det samme kan bruk av barnehage. Det er derfor nærliggende å anta at de norskspråklige ferdighetene vil være bedre blant mødre som *har barn i barnehage*, enn blant de som *ikke* har det. Resultatene framgår av tabellen nedenfor.

Tabell 5.5 Hvor mange har mødre som behersker norsk av fireåringene fra familier med innvandrerbakgrunn, av de som **går i barnehage** og av de som **ikke går i barnehage**. Prosent. Absolutte tall i parentes.

	Går ikke i barnehage		Går i barnehage	
Ja, behersker norsk	15	(10)	35	(33)
Behersker delvis norsk	52	(34)	44	(42)
Nei, behersker ikke norsk	29	(19)	11	(10)
Far følger	3	(2)	5	(5)
Uoppgitt/vanskelig å vurdere			5	(5)
<b>Totalt</b>	<b>99</b>	<b>(65)</b>	<b>100</b>	<b>(95)</b>

«Behersker delvis norsk» utgjør den største gruppen i begge kategoriene. Det er ikke overraskende. Ofte er det enklest å velge midtkategorien dersom man er usikker på plasseringen. Sannsynligvis omfatter den personer med store variasjoner i norskspråklige ferdigheter.

Forskjellen på mødrene til barna som *ikke* går i barnehage og de som *går* i barnehage, består i at en langt lavere andel av de førstnevnte mødre *behersker norsk* enn av de sistnevnte. Omvendt er det mange flere av mødrene til barna som *ikke* går i barnehage, som *ikke kan norsk*, enn det er blant mødrene til de som har barn som *går i* barnehage. Ferdighetene i norsk følger dermed motsatt mønster i de to mødregruppene. Det var som forventet.

### *Hvorfor barna ikke går i barnehage*

Hva er så grunnen til at barna ikke går i barnehage? Skjemaet som helse-søstrene skulle fylle ut hadde tre svaralternativer: 1) At familien ønsket og hadde søkt plass, men ennå ikke fått tilbud. 2) At de ønsket plass, men ikke hadde råd. 3) At de *ikke ønsket* plass. Nedenfor ser vi hvordan de som ikke går i barnehage fordeler seg på de tre alternativene.

Tabell 5.6. Grunnen til at fireåringen ikke går i barnehage. Absolutte tall.

	<b>Antall</b>
Har søkt, men ikke fått plass	13
Ønsker plass, men har ikke råd	17
Ønsker ikke plass	11
Annet	16
Uoppgitt	8
Sum	65

Med utgangspunkt i problemstillingen for dette prosjektet, er det nærliggende å fokusere på familiene som ønsker plass, men som sier de ikke har råd. Disse ville formodentlig sendt barnet i barnehage dersom tilbudet var gratis. Nå ser de seg nødt til å holde barnet hjemme i stede. Av tabellen går det fram at dette er den største gruppen, men de utgjør likevel bare litt over en firedel av alle de som ikke har fireåringen sin i barnehage.

Det kan være flere som ikke synes de har råd til barnehage enn det som går fram her. For noen vil det kanskje være ubehagelig å innrømme både for seg selv og andre at man ikke ser seg i stand til å finansiere en barnehageplass. Således behøver det ikke å være noen motsetning mellom for eksempel det å ikke ønske plass og det å ikke ha råd til det. Noen foretrekker muligens å bruke den første forklaringen framfor den andre, selv det kanskje ikke ville latt seg gjøre økonomisk i noe tilfelle. Helse-søstrene mente enkelte foreldre var flauere for å innrømme at de ikke hadde råd.

På den andre siden kan det også tenkes at ikke alle som *sier* de ikke har råd, strengt tatt er forhindret økonomisk fra å sende barnet i barnehage. Det kan også dreie seg om prioritering. Kanskje kunne det la seg gjøre å betale for barnehageplass dersom man var villig til å forsake andre goder. Helse-søstrene forteller at de har opplevd at foreldrene sier de ikke har råd, men sitter med følelsen av at mor eller far egentlig ikke synes barnehage er så veldig viktig.

Det er også tenkelig at noen ergrer seg så mye over at gratistilbudet er opphørt at de derfor kanskje vil gi et lite stikk til dem som har hatt ansvaret for denne beslutningen. Ved å si at de nå ikke lenger har råd til barnehageplass, bidrar de til å illustrere hvor konsekvensfylt og anslagsvis uklok denne beslutningen var. I følge helsesøstrene finnes det eksempler på familier som etter deres inntrykk begrunner valget «politisk». «Når tilbudet ikke er gratis, har vi ikke råd...», er omkvedet da. Det er likevel lite sannsynlig at dette er en særlig utbredt årsak til at familiene oppgir dårlig råd som forklaring. Mest trolig er grunnen at det faktisk ikke er rom for noen type omprioriteringer.

En relativt stor gruppe familier (til sammen 13) har angivelig søkt om, og venter på plass. Også her kan det være usikkert hva det endelige resultatet av dette vil bli. For det første kan det tenkes at noen har følt forventning fra helsetjenesten om at de bør være positive til å sende barnet i barnehage og derfor svarer at de har søkt om plass, mens det kanskje i virkeligheten bare er på idé- eller planleggingsstadiet. Flere av helsesøstrene sier det hender de har fornemmelsen av dette. Svake språkkunnskaper gjør det ofte vanskelig å klarlegge situasjonen i detalj. Noen foreldre synes dessuten å være i villrede om hvordan de skal søke. De later til å tro at dette er noe helsestasjonen har gjort eller kommer til å ordne for dem.

For de andre kan det være usikkert hva som skjer når de som faktisk har søkt, endelig får plass. Det er ikke gitt at det skjer akkurat når det passer best praktisk eller økonomisk for familien. Kan hende er det bare kort tid til de skal på en lengre reise, eller noen kommer på besøk. Andre har muligens ikke et helt reelt bilde av den faktiske kostnaden, for eksempel at de forventer å betale minstepris, mens de i virkeligheten tilhører en høyere inntektsgruppe. Eller kan hende regner de med å få søskenmoderasjon, men må i stedet betale dobbelt fordi de tilhører den laveste inntektsgruppen.

Elleve familier sier de ikke ønsker plass. Noen forteller hvorfor, andre gjør det ikke, eller bare antydningssvis. Det finnes de som er redde for overgrep i barnehagen. Andre igjen gir uttrykk for at deres livssyn og religion er viktig, og mener dette blir for lite ivaretatt i barnehagen, forteller helse-

søstrene. Umiddelbart kan de som ikke ønsker plass framstå som en gruppe det er liten grunn til å bekymre seg for, siden valget deres tilsynelatende er basert på en helt frivillig beslutning. Muligens ville de heller ikke benyttet seg av ordningen om den fortsatt hadde vært gratis. Det er likevel ikke gitt at det er slik.

En stor gruppe familier (16) tilhører kategorien «annet». Dette omfatter alt fra de som planlegger å søke om barnehageplass, til de som har hatt fireåring i barnehage, men hvor barnet så reiste sammen med foreldrene til hjemlandet for lengre tid. Følgelig sa familien opp plassen. Slike reiser er i følge helsesøstrene en ikke helt uvesentlig grunn til at tanken på barnehage blir oppgitt. «Det blir dyrt og lite vits i,» er begrunnelsen. En far sier han ikke synes det er nødvendig at barnet går i barnehage. Han er den eneste som sier det eksplisitt.

## 5.5 Oppsummering og drøfting

Våren 2004 mistet fire- og femåringene i bydel Gamle Oslo tilbudet om gratis barnehageplass. I dette kapitlet har vi sett hvor mange av de som gikk i forsøksbarnehagen som fortsatte, hvor mange av femåringene som ble innskrevet på skolen høsten 2004 som hadde barnehageplass, og hvor mange av «den nye generasjonen fireåringer» som gikk i barnehage det første året etter at gratisordningen opphørte.

De fleste av de som gikk i forsøksbarnehagen fortsatte i barnehage det påfølgende året, selv om familien nå måtte betale for det. For de andre synes endringen i gratisordningen å ha skapt et brudd i kontinuiteten i å bruke barnehage. For noen varte dette bruddet kanskje bare noen måneder, mens det for andre trolig betydde slutten på å gå i barnehage. Det var klare forskjeller i vidererekruttering mellom de tre stedene hvor forsøksbarnehagen hadde holdt til. Størst var fortsettelsesprosenten (to tredeler) der hvor familiene kunne holde fram med samme tilbud og på samme sted som før.

Tallene fra skolene i bydel Gamle Oslo viser at et stort flertall av de kommende førsteklassingene (som skulle begynne på skolen høsten 2005), gikk i barnehage på innskrivingstidspunktet (september 2004). Men på den skolen som hadde høyest andel minoritetspråklige familier, var likevel en firedel uten barnehagetilbud. Trolig var det enda flere siden mange ikke møtte til innskriving. En del av disse var antagelig barn på reise i foreldrenes hjemland.

Blant fireåringene som kom til kontroll på helsestasjonene (i perioden august 2004 til mars 2005), gikk tre av fire i barnehage. Alle barn med

etnisk norsk bakgrunn gjorde det, og et stort flertall av familiene med såkalt «blandet bakgrunn» (en etnisk norsk forelder og en forelder som er flyttet til Norge fra et annet land).

At en firedel er uten barnehagetilbud må sies å være relativt mange, tatt i betraktning at så godt som alle fireåringene gikk i barnehage året før, da gratisordningen fantes. Riktignok er det vanskelig å vite «hvor mye barnehagetilbud» de reelt har mistet siden vi ikke vet hvor mye de ville kommet til å bruke gratisordningen. En del av dem ville trolig vært blant dem som brukte gratistilbudet lite og sporadisk. Nå kan vi likevel slå fast at de ikke har noen tilknytning til barnehage overhodet, bortsett fra at en del av og til dukker opp i den åpne barnehagen. Lederen for dette tilbudet bekrefter at det er flere fire- og femåringer som bruker «åpen barnehage» etter at gratisordningen tok slutt.

Det mest iøynefallende med resultatene er likevel at de som er uten barnehageplass så godt som utelukkende består av barn fra familier med innvandrerbakgrunn. Ser vi denne gruppen familier under ett, utgjør de uten barnehageplass 40 prosent av alle. Trolig er det flere. Mange møtte ikke til helsekontroll, og familier med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant disse. Det er god grunn til å anta at barnehagebruken er mindre blant dem som ikke møter til kontroll enn hos de som møter.

En god del av barna som ikke går i barnehage har mødre som ikke kan norsk, mens atskillig færre behersker norsk (basert på helsesøsterens vurderinger). For de som har barn i barnehage er mønsteret omvendt. Det kan tyde på at det er en årsakssammenheng mellom disse to variablene (beherske norsk og ha barn i barnehage), skjønt retningen på denne ikke nødvendigvis er gitt. Å ha barn i barnehage kan være et ledd i en integreringsprosess hvor mor har lært seg norsk og kanskje ønsker å ta videre utdanning eller gå ut i jobb. Samtidig vil det å ha barn i barnehage kunne øke motivasjonen og sjansen for å lære norsk.

Det var ulike grunner til at barna ikke gikk i barnehage. Dårlig råd var i følge helsesøstrene forklaringen som ble hyppigst nevnt. Likevel gjaldt det ikke mer enn vel en firedel av alle som ikke brukte barnehage. Helsesøstrene var heller ikke alltid overbevist om at trang økonomi var den virkelige grunnen, selv om dette ble oppgitt, men at det snarere skortet på motivasjon. Det vil si at foreldrene egentlig ikke syntes det var så viktig med barnehage – i hvert fall ikke så lenge ungene bare var fire år. Men helsesøstrene møtte også foreldre som ga inntrykk av å være ille berørt av sin dårlige økonomi, og derfor helst fant en annen begrunnelse for at de ikke brukte barnehage.

En nokså stor gruppe (13 familier) oppga at de hadde «søkt, men ikke fått plass». Disse vil formodentlig få tilbud om barnehage innen overskuelig tid. Spørsmålet er om det passer økonomisk og praktisk å takke ja, slik at fireåringen får tatt i bruk tilbudet. En tredje og nesten like stor gruppe sier de «ikke ønsker» barnehageplass.

Umiddelbart kan familiene som ikke har råd til plass, framstå som de det er størst grunn til å uroe seg over. Disse ville formodentlig vært i barnehage dersom foreldrene hadde hatt økonomi til det. Men det kan være like stor grunn til å bekymre seg for de andre, også de som tilsynelatende helt frivillig har konkludert med at de ikke ønsker plass. Kanskje har familien gode alternativer til det å være i barnehage for fireåringen, både i forhold til leke- og læringsmiljø. Men det er ikke gitt. I verste fall kan den labre interessen for barnehageplass være uttrykk for manglende forståelse for barnets behov for å treffe jevnaldringer, være i aktivitet og å øke sine norsk-språklige ferdigheter.

Det kan selvsagt tenkes at noen av fireåringene som ikke er i barnehage, begynner til neste år, som er det siste før skolestart. Uansett betyr det at oppholdet i barnehagen blir kort, og erfaringene med å gå der tilsvarende begrenset.



# 6 Det nye korttidstilbudet

## 6.1 Innledning

Alle som gikk i forsøksbarnehagen og som ikke begynte på skolen, fikk tilbud om å fortsette i det nye korttidstilbudet. For å være sikker på å ha tilstrekkelig kapasitet til å ta i mot alle familiene som ønsket det, ble det opprettet 54 plasser. Det nye korttidstilbudet var som nevnt lokalisert på et av de tre stedene hvor forsøksbarnehagen holdt til året før.

Som det gikk fram av forrige kapittel, valgte mange av familiene å ikke benytte tilbudet om plass i denne barnehagen. Nedenfor skal vi se nærmere på det nye korttidstilbudet; hvor mange og hvem som begynner der, hvor mye det blir brukt og hvor mange som slutter. Dataene er dels basert på tall fra administrasjonen, dels på lister som jeg fikk i barnehagen.

## 6.2 Hvor mange bruker tilbudet?

Til tross for god assistanse fra pedagogisk leder<sup>21</sup>, var det likevel vanskelig å få full oversikt over hvem som begynte og hvem som sluttet i det nye korttidstilbudet, og når det skjedde. Listene var sjelden fullstendige i forhold til den faktiske situasjonen. En grunn var at de inneholdt navn på familier som hadde takket ja til plass, men hvor det i ettertid viste seg at barnet ikke kom. Videre var de ikke alltid justert i forhold til hvem som hadde sagt opp, eller faktisk hadde sluttet å komme. Noen ganger kunne det være fordi foreldrene hadde sagt til personalet at de ville slutte, men ikke formelt hadde sagt opp plassen. Andre ganger hadde de kanskje sagt opp, men litt lenger fram i tid slik at barnet gikk i barnehagen fremdeles. Jeg innhentet lister og opplysninger fra barnehagen på fire ulike tidspunkter (om lag hvert kvartal).

Mitt første besøk i barnehagen var i slutten av september. Siden plassene ikke ble fylt opp av femåringer de første fire ukene etter at tilbudet startet høsten 2004, ble det bestemt at barnehagen skulle åpnes for fireåringer (barn født i 2000). Slik hadde det også vært før, da gratisordningen virket. Men etter kort tid viste heller ikke dette seg å være tilstrekkelig til å fylle opp plassene. Derfor ble tilbudet litt senere på høsten også åpnet for treåringer (barn født 2001).

---

<sup>21</sup> Den formelle betegnelsen på denne stillingen er nå «fagkonsulent».

Vanligvis skjer betalingen for barnehageplass forskuddsvis. Men på mitt første besøk i barnehagen i slutten av september var kravet om innbetaling for plassen (kroner 650 for de med lavest inntekt) ennå ikke sendt ut. Foreldrene var likevel informert både om pris og om at kravet ville komme. Grunnen til forsinkelsen var at endelig fastsettelse av betaling ikke ble klar før bydelsmøte 31.8.2004. I tillegg var arbeidet med å dokumentere inntekt tidkrevende for både for administrasjonen og for familiene. Først 19. oktober ble innbetalingen for plass i det nye korttidstilbudet sendt ut. Regningen som da kom ble nødvendigvis ganske stor, fordi den omfattet betaling både for august, september og oktober. Det var derfor tenkelig at det kunne være en viss risiko for at noen kanskje ville se seg nødt til å ta barna ut når det store kravet om innbetaling kom. De som ønsket det, kunne riktignok få regningen delt opp i mindre rater, men størrelsen på beløpet ble ikke endret.

Tabellen nedenfor viser en oversikt over hvor mange av plassene som var i bruk på de ulike tidspunktene og hvordan de fordeler seg på aldersgruppene. Å bare legge sammen navnene på listene ble lett misvisende fordi de også inneholdt de som hadde fått plass, men ennå ikke var begynt. Oversikten fra i september inneholder for eksempel fem barn som ennå ikke var kommet. I ettertid, det vil si i desember, viste det seg at de fleste av disse aldri dukket opp.

*Tabell 6.1. Hvor mange plasser i korttidstilbudet som er i bruk på fire ulike tidspunkter (av totalt 54 tilgjengelige plasser). Absolutte tall.*

<b>Tidspunkt</b>	<b>Antall plasser i bruk</b>	<b>Femåringer</b>	<b>Fireåringer</b>	<b>Treåringer</b>
September -04	43	37	6	0
Desember -04	46	26	9	11
Mars -05	48	27	12	9
Juni -05	40	18	15	7

I september, godt og vel en måned etter oppstart, er som vi ser de 54 plassene på langt nær fylt opp. De 43 som står oppført inkluderer fem som ennå ikke begynt. Samme uke som jeg var i barnehagen ble det i følge ledelsen tatt inn ni nye barn for å fylle opp plassene. Av de 38 barna som gikk i korttidstilbudet i september, hadde 29 gått året før, fordelt med henholdsvis 10, 11 og 8 på de tre respektive avdelingene. Resten var nye.

I desember omfatter listene som barnehagen selv opererte med, 46 navn. Da er de som har sluttet trukket fra. Listene for mars er fra administrasjonen. I følge disse er det på dette tidspunktet 48 barn i korttidstilbudet. I juni 2005 omfatter listene fra barnehagen til sammen 54 navn, men siden 14

av dem er sluttet eller i ferd med å slutte, er bare det faktiske antallet ført opp i tabellen.

Plassene i det nye korttidstilbudet er med andre ord ikke på noe tidspunkt i løpet av året fylt opp, heller ikke etter at tilbudet ble åpnet både for fire- og treåringer. De fleste som går der er barn som gikk året før i forsøksbarnehagen.

### 6.3 Hvilken inntektsgruppe tilhører familiene?

Den store forandringen det nye korttidstilbudet representerer er at det koster penger. Prisen på plass avhenger av familiens inntekt. Omregnet til kroner og øre er tapet av gratisplassen sånn sett størst for dem som har høyest inntekt, fordi det er de som må betale mest (kroner 1513 pr måned). Likevel kan det tenkes at gratistilbudet representerer en enda større økonomisk nytteverdi for dem med lavest inntekt, i den forstand at de kanskje ikke ville hatt mulighet for å sende barna i barnehage dersom tilbudet ikke var gratis.

I utgangspunktet kunne det være nærliggende å anta at de fleste som bruker korttidstilbudet er såkalte lavinntektsfamilier. Det er særlig to faktorer som peker i den retningen. Det ene er at brukerne i stor grad er familier med én inntekt. Det andre er at de fleste er familier med ikke-vestlig bakgrunn. Begge deler slår negativt ut på inntektsstatistikken (Lie, 2002). På den andre siden er det langt fra gitt at det er slik. Selv om tilbudet med gratis barnehageplass var satt i verk nettopp for å imøtekomme grupper som kanskje ikke hadde råd til å benytte et tilbud som kostet penger, lå det ingen økonomiske behovsvurderinger til grunn for tildeling av plass.

Nedenfor skal vi se hvordan familiene i det nye korttidstilbudet fordeler seg i forhold til hvor mye de betaler for plassen. Siden prisen på plass er direkte knyttet til inntekt, kan vi ut fra denne oversikten lese hvilke inntektsgrupper familiene hører til. Oversikten er fra administrasjonens utkjøring for oktober/november. På dette tidspunktet var alle bortsett fra to av familiene sin inntekt dokumentert.

Tabell 6.2 Familiene i det nye korttidstilbudet. Fordeling på prisklasse.

	Pris i kroner	Antall familier
Laveste pris	650	14
Nest lavest pris	750	2
Nest høyest	1403	7
Høyeste pris	1513	14
Uoppgitt		2
Totalt		48

Hovedtendensen er at familiene enten tilhører den laveste eller den høyeste inntektsgruppen. Således er det like mange familier i korttidstilbudet som har *under 150 000 kroner i årsinntekt*, som det er som tjener *mer enn 350 000 kroner*. Relativt få familier (til sammen ni) tilhører mellomsjiktet. Det vil si de som betaler nest laveste (kroner 750) eller nest høyeste (kroner 1403) pris.

I forsøksbarnehagen som var en forløper for korttidsbarnehagen, var det hele tiden få barn med etnisk norsk bakgrunn. Tallet var høyest de to første årene. De etnisk norske barna utgjorde da om lag 10–15 prosent. Deretter avtok tallet. De siste årene var det gjerne én eller to barn med etnisk norsk bakgrunn. Det er derfor ikke overraskende at barn med innvandrerbakgrunn utgjør flertallet i det nye korttidstilbudet. Forskjellen er at det ikke på noe tidspunkt finnes barn i korttidsbarnehagen som har etnisk norsk bakgrunn.

#### **6.4 Hvor mye blir tilbudet brukt?**

Det er ingen plikt å bruke en barnehageplass man betaler for. Heller ikke da gratisordningen fungerte, var det knyttet noen forpliktelser til bruken av den. Likevel var det rimeligvis interessant, ikke minst for bevilgende myndigheter, å vite hvordan tilbudet ble brukt, siden det var gode grunner til å anta at dette ville ha betydning for barnas utbytte av å gå i barnehagen. Som nevnt var målet med ordningen å legge til rette for språkopplæring og bedre integrering. Også i forhold til korttidstilbudet er det grunn til å anta at det er en viss sammenheng mellom bruk og utbytte, slik det generelt gjerne vil være i forhold til velferdstjenester av denne typen.

Bruken av tilbudet kan fortelle noe om både foreldrenes motivasjon for å sende barna i barnehagen og ungenes trivsel og motivasjon for å gå der, men på den andre siden behøver det ikke nødvendigvis å gjøre det. Noen familier vil være avhengig av å sende barna av gårde fordi de selv skal på jobb eller befinner seg i en utdanningssituasjon. Andre har større fleksibilitet og kan la barna være hjemme fra barnehagen av og til, dersom de ønsker det og det passer seg slik.

Resultatene fra evalueringen av forsøkstilbudet (som da var fire timer per dag), viste at bruken av tilbudet var relativt lav. Gjennomsnittlig var to tredeler av barna daglig til stede. Det var lavere bruk enn både i den kommunale og den private barnehagen som forsøksbarnehagen ble sammenlignet med, men disse var heldagstilbud. Mye tyder på at slike tilbud i større

grad tiltrekker seg familier hvor begge foreldrene er yrkesaktive, enn korttidstilbud gjør (Nergård, 2002).

En interessant spørsmål når det gjelder bruken av en velferdstjeneste, er om utnyttingsgraden øker når brukerne selv betaler for tjenesten. Ikke minst i forhold til tiltak hvor myndighetene har klart definerte mål (i dette tilfelle bedre norskspråklig utvikling og økt integrering), vil svaret på dette representere viktig informasjon. En antagelse om at det fins en slik sammenheng er basert på resonnementet om at egen økonomisk investering fungerer som et incitament til å bruke tjenesten. Tilsvarende vil ikke-bruk kunne føre til en opplevelse av økonomisk tap. Dessverre er ikke dataene som foreligger tilstrekkelige til å undersøke dette nærmere. Det ville kreve en langt mer detaljert gjennomgang av tilstedeværelseslistene i barnehagen, fortrinnsvis slik at oppmøte før da gratisstilbudet eksisterte, kunne sammenlignes med oppmøte nå – etter at gratisordningen opphørte.

I praksis vil det trolig også være en rekke andre faktorer i tillegg til pris og relativ kostnad (utgift i forhold til inntekt), som spiller inn og avgjør hvor mye en familie bruker en barnehageplass.

### *Oppmøte*

Uansett årsakene til hvor mye en barnehageplass blir brukt, kan det få konsekvenser for miljøet og for gruppen dersom det er stor grad av ustabilitet i oppmøte. De ansatte på avdelingene skulle hver dag føre liste over hvem av barna som var tilstede. Jeg fikk tilgang på disse etter at året var omme, og har gått gjennom dem uten mulighet for kommentarer fra noen av de ansatte.

Listene inneholder klokkeslettet både for når barna kom og når de gikk. Det vanligste var at barna som møtte, stort sett utnyttet de fem timene korttidsbarnehagen var åpen. Noen kom like før eller straks barnehagen var åpnet, men de fleste ankom litt etter at barnehagen var åpen og gikk noen minutter før. De hender likevel at listene er ufullstendige og at barn ikke er ført opp hele uken. Mest sannsynlig betyr det at de ikke har vært til stede, men vi kan ikke utelukke at det er de ansatte som har slurvet med oppføringen.

Nedenfor ser vi nærmere på oppmøte på en av avdelingene i korttidsstilbudet, samt hvor mange som begynner og slutter på avdelingen i løpet av året. Alle navn er anonymisert.

Avdeling Sol er beregnet for 18 barn. Tidsrommet for registreringen av tilstedeværelse (den jeg har gått igjennom) går over fire måneder (høsten 2004). Alle som er påmeldt og som startet på avdelingen er inkludert. Hvert

barn har fått sitt nummer. For å holde oversikt over gruppen og nummereringen, fortsetter alle barna som startet eller var påmeldt da korttidsbarnehagen åpnet i august (2004), å figurere på listen i hele registreringsperioden. Dette til tross for at en del av dem slutter underveis. Slik får vi også oversikt over det enkelte barns «karriere» i forhold til å bruke barnehagen. I oversikten nedenfor er tilstedeværelsen for hver uke sammenfattet. Dersom barnet har vært til stede hver dag i en uke er det markert med et kryss. Har han eller hun vært borte en eller flere dager, er det markert med minus (-) foran antallet dager.

Av tilstedeværelseslisten går det ofte fram om fraværet skyldes sykdom, men for å unngå for mange detaljer, er ikke dette tatt hensyn til nedenfor. Det er heller ikke sikkert at registrering av sykdomsfravær er fullstendig. Det vil sjelden være slik at alle dem det gjelder ringer og melder fra om at barna ikke kommer i barnehagen og hva som er grunnen til det.

#### .... i august 2004

Den andre uka etter at korttidstilbudet startet opp i august 2004 var det 14 barn påmeldt på avdeling Sol. Tre dukket ikke opp, og ble strøket etter to, tre uker (i de neste tabellene omtalt som «ikke begynt»).

Navn	Uke 33*	Uke 34	Uke 35*	Uke 36
Barn 1	-4	-1	-1	-2
Barn 2	X	X	X	X
Barn 3	-	(strøket)		
Barn 4	X	X	X	X
Barn 5	-1	-3	-1	X
Barn 6	-	-	-(strøket)	
Barn 7	-	-3	-1	-4
Barn 8	-4	-2	X	-1
Barn 9	-1	X	X	X
Barn 10	X	X	X	X
Barn 11	-1	X	X	X
Barn 12	-	-	-(strøket)	
Barn 13	X	X	X	-3
Barn 14	X	X	-1	X

\*Uke 33 omfattet datoene 9-15 august

De andre fordeler seg slik i forhold til oppmøte i barnehagen: Fem barn er til stede minimum 19 av de aktuell 20 dagene (barn nr. 2, 4, 9, 10 og 14). Tre barn (nr. 5, 11, 13) bruker tilbudet 75 prosent av tiden eller mer, mens ett barn (nummer 7) møter i barnehagen mindre enn halvparten av dagene i denne måneden.

## .... i september 2004

Navn	Uke 37	Uke 38	Uke 39	Uke 40
Barn 1	-2	-2	-2	-
Barn 2	X	X	X	X
Barn 3	Ikke begynt			
Barn 4	X	X	-1	-3
Barn 5	-1	-1	-1	-2
Barn 6	Ikke begynt			
Barn 7	X	-	-	-
Barn 8	-1	-1	-2	-4
Barn 9	X	-1	-1	-1
Barn 10	X	-1	X	X
Barn 11	X	X	X	-2
Barn 12	Ikke begynt			
Barn 13	X	X	X	-1
Barn 14	X	X	-1	-2
Barn 15 (ny)	Starter	-4	-	-
Barn 16 (ny)	Starter	-1	X	X
Barn 17 (ny)	Starter	-	-	-
Barn 18 (ny)			Starter	-2

\*Uke 33 omfattet datoene 6-10 september

Denne måneden starter fire nye barn på avdeling Sol, som nå har til sammen 15 barn<sup>22</sup>. Siden nykommerne ikke begynte før andre uke i september, inngår de ikke i tellingen over oppmøte. En av dem som angivelig nå er begynt, møter ikke i hele september. En annen er til stede en dag første uken hun begynner, men kommer så ikke mer denne måneden.

Av de elleve barna som gikk på avdeling Sol hele denne måneden, brukte tre av dem (barn nr. 2, 10 og 13) tilbudet minimum 19 av 20 dager. Fem barn (nr. 4, 5, 9, 11 og 14) brukte tilbudet 75 prosent eller mer, mens to barn var til stede mindre enn halvparten av tiden (nr. 1 og nr. 7). Den sistnevnte av disse to (nr. 7) var borte alle de tre siste ukene av september, men er ikke strøket av listen. En (nr. 8) hadde mer enn 25 prosent fravær, men var til stede med enn halve tiden.

<sup>22</sup> Vi ser da bort fra dem som aldri begynte.

## .... i oktober 2004

Navn	Uke 41 *	Uke 42	Uke 43	Uke 44
Barn 1	-2	-2	-4	-
Barn 2	-1	-1	X	X
Barn 3	Ikke begynt			
Barn 4	Strøket av listen			
Barn 5	X	-	-1	X
Barn 6	Ikke begynt			
Barn 7	-1	X	-1	-1
Barn 8	-1	-1	-1	-1
Barn 9	X	X	-1	-4
Barn 10	X	?	X	-1
Barn 11	X	?	X	X
Barn 12	Ikke begynt			
Barn 13	-1	-1	X	X
Barn 14	X	-1	-3	-2
Barn 15	-	-	-	-
Barn 16	X	?	-1	X
Barn 17	-	-	-	-
Barn 18	X	?	X	?

\*Uke 41 omfatter datoene 4-8 oktober

«?» innebærer at det mangler opplysninger for en eller flere dager den aktuelle uken.

Det begynner ingen nye barn på avdeling Sol denne måneden. Derimot er ikke barn nummer 4 strøket av lista, hvilket rimeligvis betyr at hun har sluttet. Soheila som hun heter, startet andre uke i august, og brukte tilbudet hver eneste dag hele den første måneden og de to første ukene av september. Deretter avtar oppmøte noe, og nå i oktober er hun borte fra listene. Soheila gikk med andre ord i korttidstilbudet i knappe to måneder.

Det er dermed 14 barn igjen på avdelingen. Av disse er tre barn (nummer 2, 10 og 13) til stede minimum 19 av de 20 aktuelle dagene, fem barn (nummer 4, 5, 9, 11 og 14) bruker tilbudet minst 75 prosent av tiden, mens to barn (nr. 1, nr. 5, nr. 15, nr. 17) er til stede mindre enn halvparten av tiden de kan benytte korttidstilbudet. Barn nummer 15 er borte hele måneden. For fire av barna foreligger det ufullstendige opplysninger om oppmøte. Flere dager og i noen tilfeller hele uker, er det ikke ført når de kom og gikk. Mest sannsynlig har de vært borte.



### .... i november 2004

Denne måneden begynner det seks nye barn på avdeling Sol. En av dem (barn nr. 19) er bare til stede to dager og blir så borte begge de neste ukene. Også de andre fem nybegynnerne har en relativt «myk» oppstart med noen dager i barnehagen og noen dager hjemme. I noen tilfeller skyldes det sykdom, men det er unntaksvis.

Navn	Uke 45 *	Uke 46	Uke 47	Uke 48
Barn 1.	-	-	X	-3
Barn 2	X	-1	X	X
Barn 3	Ikke begynt			
Barn 4	Strøket av listen			
Barn 5	-1	-2	-2	-2
Barn 6	Ikke begynt			
Barn 7	-3	-2	-3	-
Barn 8	-1	-3	-2	
Barn 9	X	-3	X	X
Barn 10	-	X	-2	-1
Barn 11	X	X	X	-2
Barn 12	Ikke begynt			
Barn 13	X	X	X	-4
Barn 14	?	-4	-4	-2
Barn 15	Forsvunnet fra listen			
Barn 16	X	X		
Barn 17	-	Strøket av listen		
Barn 18	X	X	-	-1
Barn 19		-2		
Barn 20			-2	-3
Barn 21			-2	-3
Barn 22				-2
Barn 23				-4
Barn 24				-2

\*Uke 45 omfatter datoene 5-11 november.

I november forsvinner to barn fra listen (barn nr. 15 og 17). Begge startet i september. Den ene var innom barnehagen kun én dag den første uka (nr. 15), og kom deretter aldri tilbake. Nummer 17 dukket aldri opp. Nå er de begge borte fra listen (nr. 17 er strøket, mens nr. 16 bare er forsvunnet). Med de seks nykommerne er det nå til sammen 18 barn på avdelingen, det vil si at plassene for første gang er fylt opp.

Denne måneden er det kun ett barn (nr. 2) som er til stede minimum 19 av 20 dager, mens fem barn (nr. 2, 9,10, 13 og 18) har brukt tilbudet 75 prosent eller mer av tiden. Tre barn har brukt tilbudet mindre enn halve tiden (nr. 1,7 og 14).

Alt i alt kan vi slå fast at turbulensen på avdelingen er relativt stor. Hver måned begynner og slutter det flere barn. Ikke alle disse «på- og utmeldingene» får konsekvenser for miljøet, fordi noen av barna aldri dukker opp. De figurerer på listen en tid før de blir borte. De som blir værende i barnehagen over tid, kan kategoriseres i forskjellige grupper «brukere». Oppmøte til hver av disse ulike gruppene er preget av ganske stor stabilitet. Om lag en femdel bruker tilbudet så godt som hver dag (minimum 19 av 30 dager). Om lag halvparten bruker det minimum 75 prosent av den disponible tiden. Selv om det er noe variasjon, er det likevel en klar tendens til at det er de samme barna som hver måned kommer ut med høyest «skåre» på bruk. Resten (tre tideler) har mer ujevnt oppmøte. Noen barn er til stede mindre enn halvparten av tiden. Tatt i betraktning at dette er et korttidstilbud, innebærer det at disse barna har et nokså begrenset barnehagetilbud.

## 6.5 Hvor mange og hvem slutter?

Som det gikk fram ovenfor var det en god del som sto på listen til avdeling Sol, men som sluttet i løpet av høsten. Den viktigste grunnen til at de sluttet, synes faktisk å være at de aldri begynte! Det vil si, noen av dem var innom barnehagen, men kom aldri skikkelig i gang. Bare et barn (nr. 4) var ivrig bruker en periode før hun sluttet. Tilstedeværelseslisten forteller ingenting om hva som er grunnen til at noen barn slutter. Kanskje har familien funnet andre tilbud som de synes passer bedre. Kanskje synes de ikke at de har råd til barnehageplass likevel, eller kan hende er det barna selv som ikke har lyst til å gå i barnehage. Hva som er grunnen til at noen melder barna sine inn, men ikke tar i bruk plassen, vet vi heller ikke. Derimot hender det ikke så sjelden at de som tar barnet ut av barnehagen etter en tid, forteller de ansatte hva som er grunnen til at barna slutter. Det var derfor jeg ønsket å gå gjennom listene sammen med lederen for korttidstilbudet, skjønt det var ikke alltid hun kjente til hva som var grunnen (jf. kapittel 3).

Fra skoleåret 2003/2004 åpnet en av skolene i bydelen for såkalt fleksibel skolestart. Det innebærer at barna kan begynne på skolen den måneden de fyller seks år, og trenger ikke lenger å vente til fellesstarten i august. Unntaket er de som er født sent på våren (etter 1. mai). Flere av fem-åringene i korttidstilbudet benyttet seg av denne ordningen, forteller lederen.

Noen trolig fordi de ønsket å spare penger, andre fordi både de selv og barna var positivt motivert for at de skulle begynne på skolen. For noen familier var det også mer praktisk at barna begynte på skolen. De hadde storesøsken på samme skole og kunne dermed slå følge med dem, i stedet for at mor /far eller eldre søsken måtte bringe og hente dem i barnehagen. Nedenfor skal vi se hvor mange som sluttet i løpet av året. Oversikten er basert på lister som administrasjonen har kjørt ut, samt lister fra barnehagen selv.

Tabell 6.3 Hvor mange som slutter på korttidstilbudet i løpet av året 2004/2005

	Hvor mange barn som har sluttet	Akkumulative tall
Fram til 15.september	1	1
16. september – 15. november	6	7
16. november – 31. desember	5	12
1. januar – 15.mars	6	18
16.mars – 31. mai	3	21
1.–30.juni*	6	27

\*Kun barn som er født i 2000, det vil si som ikke skal begynne på skolen.

Som vi ser av tabellen nedenfor var det pr. 15. september ett barn som hadde sluttet. Det var en femåring. Inntil midten av november hadde til sammen sju barn sluttet. Av disse var tre fem år, resten var fire år. To av dem var søsken.

Før nyttår hadde til sammen tolv barn sluttet. Det utgjør nesten en tredel av alle barna som var i korttidsbarnehagen i denne perioden. Av de som sluttet var sju fem år. Tre av dem har gått i barnehage siden høsten 2003, det vil si de hadde gått et år i forsøksbarnehagen. Den ene av de tre slutter for å begynne på skolen. De andre to var født nærmere sommeren, og kunne derfor ikke gjøre seg nytte av ordningen med fleksibel skolestart. Lederen visste ikke hvorfor de slutter.

Resten av de som sa opp plassene før nyttår (fem barn) er fire år. Det er to par søsken blant dem. I begge tilfeller er det økonomiske grunner til at familien tar barna ut, forteller lederen. Den ene av familiene vurderer likevel å bare ta ut lillesøster, men la eldstemann fortsette.

I utgangspunktet er det nærliggende å anta at perioden fra etter jul og fram til våren er den mest stabile perioden i barnehagen. Barna er på plass, også de som av ulike grunner har nølt med oppstart, mens nedtrappingen for ferie- og sommersesong ennå ikke er begynt. Slik ser det også til en viss grad ut til å være. I løpet av januar, februar og mars slutter seks barn. Fem av dem er kommende skolebarn (født i 1999), og en eller to av dem slutter for å begynne på skolen. De andre to var født nærmere sommeren, og kan ikke

gjøre seg nytte av denne ordningen. Sistemann er yngre. Barnet fyller fire først på slutten av året (født i 2001), og foreldrene syntes derfor han var for liten for barnehage. I løpet av mai slutter ytterligere tre barn. En av dem begrunner oppsigelsen med dårlig råd. Dette er et barn som er født i 1999, og som gikk i den samme barnehagen i fjor. Ved å ta gutten ut i mai sparer familien barnehageutgiftene for to måneder.

I løpet av juni (15. eller 30. juni), sier ytterligere seks familier opp plassen. 30. juni stenger barnehagen for sommeren. Alle de seks er barn som *ikke* skal begynne på skolen høsten (2005). De som slutter for å begynne på skolen kommer i tillegg. Også en del av dem slutter tidlig i juni eller i mai, men for disse dreier seg om en forlenget sommerferie. Ofte skyldes forlengelsen at familien skal reise til sitt opprinnelige hjemland.

For de andre seks barna som er født i 2000 eller i 2001, er det mer uvisst hva oppsigelsen innebærer. Er det for å spare utgiftene en måned? Betyr det avbrekk fra barnehagen et helt år fram til skolestart, eller søker familien om nytt opptak i denne barnehagen eller i andre i løpet av høsten eller vinteren?

Til sammen har 27 barn sluttet i løpet av året. Det vil si en utskifting på 50 prosent. Da er ikke de seksårige «avgangskandidatene» som gikk ut i juni regnet med, bare seksåringene som sluttet *før 1. juni*.

## 6.6 Oppsummering og drøfting

I dette kapitlet har vi sett på bruken av det nye korttidstilbudet. Dette var lokalisert på ett av de tre stedene hvor forsøksbarnehagen holdt til året før. Alle som gikk i forsøksbarnehagen og som ikke begynte på skolen, fikk tilbud om å fortsette her. Det nye korttidstilbudet hadde 54 plasser fordelt på tre avdelinger. Selv om en del av familiene fra forsøksbarnehagen valgte å ikke benytte tilbudet om plass, utgjorde de likevel flertallet av brukerne i det nye tilbudet. En så sterk dominans fra «den gamle barnehagen» kan ha gjort at potensielle nye rekrutter fryktet det skulle bli vanskelig å få innpass i et så etablert miljø.

Etter en stund med stadig ledige plasser i det nye korttidstilbudet, åpnet man for å la fireåringer begynne, slik det også hadde vært i forsøksbarnehagen. Da dette heller ikke var tilstrekkelig til å fylle opp, ble tilbudet åpnet for treåringer. En slik utvidelse av alderskriteriene kan føre til endringer i sammensetningen av barnegruppen som får konsekvenser både for lekemiljø og det pedagogiske tilbudet. I praksis fikk det likevel neppe slike følger,

siden svært få treåringer tok imot plass. Alt i alt var resultatet at plassene i det nye korttidstilbudet ikke på noe tidspunkt i året var fylt opp.

Den største forandringen fra den gamle forsøksbarnehagen til det nye korttidstilbudet, var at det sistnevnte koster penger. De som skal betale minstepris må dokumentere at de har en årlig inntekt som er mindre enn 150 000 kroner. Størst er prisforskjellen mellom disse og den nest laveste inntektsgruppen. Mens de førstnevnte kan nøye seg med å betale 650 kroner, må de som tjener mer enn 150 000 ut med 1100 kroner i måneden for korttidsplassen.

I utgangspunktet var det nærliggende å anta at de fleste som bruker korttidstilbudet er såkalte lavinntektsfamilier, dels fordi brukerne i stor grad er familier med én inntekt, dels fordi så godt som alle familiene har såkalt ikke-vestlig bakgrunn. Begge deler har tendens til å slå negativt ut på inntektsstatistikken. Fordelingen på inntektsgruppe (basert på opplysninger om pris) viste imidlertid en klar tendens til at familiene enten tilhørte den laveste eller den høyeste inntektsgruppen. Det vil si de tjente mindre enn 150 000 eller mer enn 350 000 kroner i året (ikke spesifisert oppover). For de sistnevnte kan det tyde på at det ikke bare er økonomiske motiver for å velge løsningen med et rimelig korttidstilbud. Trolig er andre grunner som for eksempel at det ikke er heldagsplass, at man har andre kjente som går der, at de har gått i forsøksbarnehagen før, like viktige. På den andre siden er prisforskjellen på korttids- og heldagsplass så liten i bydel Gamle Oslo, at det er vanskelig å tro at inntekten har vært avgjørende for valget i denne gruppen. Men det gjør det muligens for de som bare har 150 000 kroner i årlig inntekt. 150 000 kroner er en svært lav årlig inntekt, og selvsagt desto knappere jo flere barn som skal forsørges. Det er verdt å merke seg at mange familier i denne gruppen likevel prioriterer 650 kroner per måned i utgifter til barnehage.

I forsøksbarnehagen var det hele tiden få barn med etnisk norsk bakgrunn. Det er derfor ikke overraskende at barn med innvandrerbakgrunn utgjør flertallet i det nye tilbudet. Forskjellen er at det ikke på noe tidspunkt finnes barn i korttidsbarnehagen som har etnisk norsk bakgrunn. Det kan tyde på at korttidstilbudet har etablert seg som en barnehage for barn med innvandrerbakgrunn, og at det har lite appell til etnisk norske foreldre. Det trenger ikke å skyldes sammensetningen av barnegruppen, men kan ha sammenheng med at dette er et korttidstilbud. Som det går fram foran i dette kapittelet, var alle barn med etnisk norsk bakgrunn i barnehage. Med ett unntak dreide det seg om heldagstilbud. Likevel er det ikke usannsynlig at tilbud som omfatter det som utad kan *framstå* som en homogen gruppe, i

dette tilfelle familier med innvandrerbakgrunn, kanskje ikke frister andre grupper som vil komme i en klar mindretallsposisjon (familier med majoritetsetnisk bakgrunn).

Et interessant spørsmål er om bruken av en velferdstjeneste øker når brukerne selv betaler for tjenesten. Resultatene våre, som riktignok er basert på beskjedne data, tyder ikke på det. Bruken av det nye korttidstilbudet er preget av nokså stor turbulens, i hvert fall gjaldt det avdelingen som vi tok for oss. Turbulensen skyldes dels gjennomtrekk (hvor mange som begynte og som sluttet), dels variasjonene i daglig bruk. Til sammen sluttet 27 barn i løpet av året. Det vil si en utskifting på 50 prosent. Da er ikke de som skal begynne på skolen og som gikk ut i juni, regnet med. Riktignok får ikke alle disse «på- og utmeldingene» konsekvenser for miljøet, siden mange av barna aldri dukket opp.

De som ble værende i barnehagen over tid kan deles inn i forskjellige grupper avhengig av bruk. En mindre gruppe (om lag en femdel) kommer nesten hver eneste dag. En relativt stor gruppe har noe fravær, men benytter barnehagen jevnlig, mens en liten gruppe bruker korttidstilbudet mindre enn halvparten av tiden. Disse barna har således et nokså begrenset barnehagetilbud.

# 7 Oppsummering

## 7.1 Innledning

Rapporten handler om hva som skjer med bruken av en tjeneste når den går fra å være gratis til å koste penger. I dette tilfelle gjelder tjenesten fire timers gratis barnehage for alle fire- og femåringer i bydel Gamle Oslo. Målet med ordningen var å få flere barn med innvandrerbakgrunn til å begynne i barnehage. Den startet som et forsøk høsten 1998. Gratistilbudet varte fram til juni 2004. Da ble det innført en egenandel på tjenesten.

Å innføre egenandel på en tjeneste fører vanligvis til redusert etterspørsel. Ofte er det også nettopp dette man ønsker å oppnå med en slik prisendring. Men i dette tilfellet var ikke det målet. Tvert i mot er det et uttalt ønske fra myndighetenes side at flere barn med minoritetsspråklig bakgrunn skal delta i barnehage, og at ingen barn skal begynne på skolen uten å kunne norsk (jf. kap. 1.1). Desto viktigere er det å finne ut hva som skjer når et tilbud om gratis barnehageplass går over til å koste penger.

Prosjektet dreier seg om det. Dataene ble samlet inn høsten 2004 og våren 2005. De består dels av samtaler med sentralt ansatte i barnehagene i bydel Gamle Oslo, dels av registerdata.

## 7.2 Fra gratistilbud til et tilbud som koster penger

Priselastisitet har å gjøre med hvor følsom etterspørselen etter en vare eller tjeneste er for endringer i pris (Parker, 1976: 364). Jugde og Matthews (1980) hevder at innføring av egenandel, har tendens til å skremme bort brukere, særlig de med de laveste inntektene. Det gjelder også om egenandelen er liten. Vi forventet derfor at bruken av barnehage ville gå ned etter at gratistilbudet opphørte, ikke minst fordi den var så høy i utgangspunktet. Knappt noen takket nei til gratistilbudet (som i denne rapporten blir kalt forsøksbarnehagen).

Da gratisordningen og forsøksbarnehagen opphørte i juni 2004, fikk alle de som ikke skulle begynne på skolen tilbud om å fortsette i et nytt korttidstilbud. Dette tilbudet hadde 54 plasser og var lokalisert på et av de tre stedene hvor forsøksbarnehagen hadde holdt til året før. De som hadde hatt plass et av de andre stedene, og som ønsket å benytte seg av dette tilbudet framfor andre av bydelens barnehager, måtte derfor bytte lokaler.

Prisen på det nye korttidstilbudet varierer fra 650 kroner til vel 1500 kroner per måned, avhengig av inntekt. Forskjellen i pris for en plass i korttidstilbudet sammenlignet med en plass i heldagsbarnehage er minimal, bare 100 kroner for den laveste inntektsgruppen. Når så mange likevel foretrekker korttidstilbudet, kan det være fordi det er denne typen barnehage de aktuelle familiene er mest kjent med. Mange av de ansatte i den gamle forsøksbarnehagen fortsatte i den nye. Valget tyder også på at familiene ikke er avhengig av heltids barnetilsyn, men kan nøye seg med fem timer for dag. For de andre inntektsgruppene er prisforskjellen mellom korttidstilbudet og plass i heldagsbarnehage betydelig større (mellom 765 og 900 kroner). For disse familiene kan økonomi derfor ha hatt større betydning for avgjørelsen.

Også prosedyrene for å få plass endret seg ved overgangen fra gratisordningen til den nye ordningen. Før hendte det ofte at familiene møtte direkte opp i forsøksbarnehagen. I noen tilfeller kunne barnet spasere rett inn på avdelingen etter at et skjema var fylt ut. Andre ganger måtte barnet vente en dag eller to, men aldri mer enn en uke. Nå må foreldrene søke om plass. Skal de betale mindre enn makspris, må årlig inntekt dokumenteres. Dette, som for noen trolig framstår som innviklet byråkratiske prosedyrer, kan i tillegg til innføring av egenandel, ha bidratt ytterligere til å skremme enkelte fra å søke om plass.

På den andre siden var det også faktorer som tilsa at nedgangen ikke ville bli så stor, og neppe så stor at bruken kom til å gå tilbake til nivået den startet på før forsøket. Den viktigste var at ordningen hadde virket i seks år, og familiene var blitt vant til å ha barna i barnehage. I mange tilfeller hadde hele søskenflokker trådt sine siste år før skolestart i forsøksbarnehagen. I noen familier venter yngre brødre og søstre hjemme på å oppnå den magiske grensen på fire år.

I følge Parker (1976: 364) vil priselastisiteten eller viljen til å strekke seg økonomisk, ofte variere med om man allerede er på markedet eller ennå ikke er kommet inn på markedet. De som står utenfor og ikke «kjenner historien», det vil si har erfaring med at tjenesten var billig eller gratis, er mer villige til å betale enn de som er på markedet og opplever at prisen øker (Judge og Matthews, 1980).

I dette tilfellet er det mest sannsynlig omvendt. Familiene som har hatt barn i barnehagen er trolig mer villig til å strekke seg økonomisk for å få en plass enn de som aldri har prøvd ordningen. Vi kan derfor forvente at det blant familier med femåringer vil være stor vilje til å fortsette å bruke barnehage. De fleste av disse barna har allerede gått et år i barnehage. Men



uansett motivasjon for å bruke en tjeneste, er det likevel en forutsetning at familien kan betale for plassen.

Resultatene viste at flertallet av ungene i forsøksbarnehagen fortsetter i barnehage etter gratisordningen, mens en del falt av lasset. Det var klar forskjell i vidererekruttering mellom de tre stedene hvor forsøksbarnehagen hadde holdt til. Størst var fortsettelsesprosenten (to tredeler) der hvor familiene kunne holde fram med samme tilbud, på samme sted som før. Men også der hvor barna kunne fortsette i samme lokaler, men med et heldags-tilbud, gjorde mange det. På det tredje stedet derimot, fortsatte knapt noen. Både personalet og organiseringen av tilbudet var nytt. Dette kan tyde på at når prisøkning inntreffer samtidig med at andre sider ved tilbudet forandrer seg i negativ retning for brukerne, for eksempel lokalisering, hvem som er ansatt, sammensetning av barnegruppa eller lignende, vil det føre til enda større nedgang i etterspørselen enn når bare prisen endrer seg.

Av de kommende førsteklasingene (femåringene) i bydel Gamle Oslo gikk de aller fleste i barnehage på innskrivingstidspunktet (september/oktober 2004). Andelen varierte noe mellom de fire skolene som deltok i undersøkelsen. Den var størst på skolen med høyest andel elever med innvandrerbakgrunn. Her var en firedel av de kommende førsteklasingene uten barnehageplass. Samtlige var minoritetsspråklige. Sannsynlig var det flere, siden mange av de som var påmeldt ikke møtte den dagen innskrivingen foregikk.

Helsestasjonenes fireårskontroll gir et bilde av hvor mange i denne aldersgruppen som går i barnehage. Registreringen omfattet 284 barn. Av disse gikk tre firedeler i barnehage. Fire femdeler hadde heldagsplass, mens de andre var i korttidstilbud. Samtlige etnisk norske barn var i barnhage. Med ett unntak hadde alle heltidstilbud. Et stort flertall av fireåringene fra såkalte «blandingsfamilier»<sup>23</sup> (27 av 31) var også i barnehage. Det betyr at nesten alle som *ikke* går i barnehage kommer fra familier med innvandrerbakgrunn. Ser vi denne gruppen under ett, utgjør fireåringene uten tilbud 40 prosent av alle barna i kategorien «familier med innvandrerbakgrunn».

Siden femåringene allerede var inne i «systemet», er det bruken av barnehage i den nye generasjonen fireåringer som gir den beste indikatoren på hvordan bruken vil bli i tiden framover. At en firedel av fireåringene i bydel Gamle Oslo ikke er i barnehage dette første året etter at gratisordningen opphørte, må sies å være en klar nedgang i forhold til året før da angivelig alle i denne aldersgruppen gikk i barnehage. Siden det ikke

---

<sup>23</sup> Dette var familier med en etnisk norsk forelder og en utenlandsk.

foreligger detaljerte tall for hvor mange barn i de ulike aldersgruppene som var i barnehage *før forsøket startet*, er det vanskelig å foreta noen helt presis sammenligning. Den generelle bruken av barnehager i bydelen var imidlertid lav. Det var da også en viktig begrunnelse for å sette i verk forsøket (jf. kap. 1.3). Det er derfor all grunn til å anta at andelen som går i barnehage nå etter at gratisordningen er avsluttet, er klart høyere enn den var i utgangspunktet, men lavere enn da den var gratis.

### 7.3 Grunner til ikke sende barna i barnehage

Et av problemene med å vurdere hva slags effekt innføring av egenandeler har på etterspørselen etter en tjeneste, er vanskene med å finne «eksbrukerne» og få deres begrunnelse for hvorfor de sluttet å bruke tjenesten (Judge og Matthews, 1980). I dette tilfellet har imidlertid helsesøstrene registrert foreldrenes begrunnelse for hvorfor fireåringene ikke går i barnehage. Som nevnte dreier det seg med få unntak, kun om barn med innvandrerbakgrunn.

Dårlig råd er den hyppigst oppgitte årsaken, men «dårlig-råd-gruppen» utgjør likevel bare litt over en firedel av de som har valgt å ikke bruke barnehage. Det kan hende det er flere enn det som framgår av datamaterialet. Noen kan synes det er ubehagelig å innrømme at de har pengeproblemer. På den andre siden kan det også tenkes at ikke alle som *sier* de ikke har råd, strengt tatt er økonomisk forhindret fra å sende barnet i barnehage. Helsesøstrene gjorde erfaringer som tydet på at begge antagelsene er riktige.

En relativt stor gruppe familier har angivelig søkt om, og venter på barnehageplass. Hva det endelige resultatet vil bli, er likevel usikkert. For det første var ikke helsesøstrene alltid like overbeviste om at alle som sa det, virkelig hadde søkt om opptak. De mente noen svarte slik fordi de trodde det ble forventet av dem. I virkeligheten var det hele kanskje bare på idé- eller planleggingsstadiet. Svake språkkunnskaper gjorde det vanskelig å klarlegge situasjonen i detalj. Noen foreldre virket som om de var i villrede om hvordan de skulle søke, og syntes å tro at dette er noe helsestasjonen har gjort eller kom til å ordne for dem. For det andre er det usikkert hva som skjer når de som faktisk har søkt, endelig får plass. Skjer det på et tidspunkt som ikke passer så godt praktisk eller økonomisk for familien, kommer barnet kanskje aldri i barnehage.

En nesten like stor gruppe som angivelig venter på tilbud, sier de *ikke ønsker* barnehageplass.

I følge Judge og Matthews (ibid) er etterspørselen etter en tjeneste sjelden bare en lineær funksjon av økonomiske forhold, men et resultat av endring i mange ulike faktorer og i interaksjonen mellom disse. For foreldre som i utgangspunktet har vært i tvil om de skulle sende barna i barnehage, enten det er fordi de synes barna er for unge, at de frykter «fornorsking» eller andre grunner, kan nå komme til å la egenandelen bli det som vipper avgjørelsen i retning av å ikke bruke barnehage. Mange befinner seg i en situasjon hvor utgifter til barnehagen må slåss om plass med andre poster på et trangt husholdningsbudsjett. Dessuten er i mange tilfeller en av foreldrene (oftest mor) hjemmeværende. Så lenge barnehagen var gratis, slapp familiene denne typen avveininger av konkurrerende økonomiske hensyn.

At noen ikke ønsker plass, innebærer derfor ikke nødvendigvis at pris og innføring av egenandel er uten betydning for avgjørelsen, men kan være et eksempel på at pris *samvirker* med andre faktorer. Resultatet blir uansett at man slutter å etterspørre tjenesten.

#### 7.4 Å innføre egenandel kan få ulike følger

Den økonomiske gevinsten av å innføre egenandeler på offentlige tjenester er ofte liten, og vanligvis langt mindre enn forventet (Judge og Matthews, 1980). En viktig grunn til det er de administrative kostnadene som er forbundet med å få pengene inn, inkludert eventuelle vurderinger av hvilke brukere som enten skal slippe å betale, betale mindre e.l. Resultatet blir ofte at sparing i en sektor, medføre utgifter i en annen, hevder Parker (1976: 362). Ikke minst gjelder det dersom prisendringen gjør at personer som har behov for tjenesten, ikke lenger har råd til å etterspørre den. Kostnadene med å *ikke bruke* en tjeneste må nemlig også vurderes. Hvilke alternativer har brukerne til tjenesten de nå ikke lenger kan eller vil benytte? Å *fjerne* avgifter på offentlige tjenester er derfor i følge Parker (1976: 362) ofte mindre «skadelig» enn det man vanligvis tror. Faktisk vil null-pris i noen tilfeller angivelig være det mest økonomiske.

Ordningsen med gratis barnehage var et eksempel på en «null-pris tjeneste». Siden den var et forsøk, lå det i kortene at tilbudet ikke kom til å vare evig. Likevel vil det alltid være et problem å finne et velegnet tidspunkt å avslutte en slik ordning uten at det forårsaker skade i form av det Parker (1976: 368) kaller diskontinuitet. Det vil si at investeringer som allerede er gjort, ender opp som bortkastet. I dette tilfelle gjelder det eksempelvis fireåringene som gikk et år gratis i barnehage, men ikke fikk med seg det andre og siste året før skolestart.

Likevel er det ikke gitt at et gratistilbud alltid og under alle omstendigheter er det beste, heller ikke for brukerne. Det kan for eksempel tenkes at en bevisst økonomisk prioritering og et bevisst valg om å sende barnet sitt i barnehage gir en annen holdning til deltakelse i denne typen institusjon, enn når tilbudet er gratis. Det er heller ikke urimelig å anta at bruken øker når man betaler for tjenesten, fordi manglende oppmøte vil kunne oppleves som dårlig økonomisk utnytting. Vi finner ingen støtte til den siste antagelsen i våre resultater. Bruken av det nye korttidstilbudet var preget av betydelig turbulens. Datamaterialet var imidlertid nokså begrenset på dette område.

Prisøkning og innføring av egenandeler fører heller ikke alltid til nedgang i etterspørselen etter en tjeneste (jf. kapittel 4). Det kan også gjøre den mer attraktiv og legitim. For eksempel kan det tenkes at foreldre har større tillit til et barnehagetilbud som koster penger enn til et som er gratis. I noen tilfeller kan et «betalingstilbud» tiltrekke seg mer pengesterke familier, som igjen kan føre til en spiraleffekt som gjør at sammensetningen av brukergruppen over tid forandrer seg betydelig. Dersom det nye «betalingstilbudet» også ble attraktivt for familier med etnisk norsk bakgrunn, ville det ha vært et positivt bidrag til integreringen – for alle parter. I praksis er det likevel lite sannsynlig, siden så godt som alle de etnisk norske barna i bydelen går i heltidsbarnehager.

Under noen omstendigheter vil derfor etterspørselen etter en tjeneste opprettholdes, tross prisstigning. Men bak en slik «konstant etterspørsel» kan det altså skjule seg endringer i sammensetningen av klientellet. Det er derfor viktig å undersøke hvem brukergruppene før og etter prisøkning eller innføringen av egenandelen, er, hevder Judge og Matthews (1980: 98). Som det gikk fram av kapittel 6, er det omtrent like mange familier med lav som med såkalt høy inntekt som bruker korttidstilbudet. Til kategorien lav inntekt hører de som tjener under 150 000 kroner i året, mens tilsvarende grense for den andre gruppen er 350 000 kroner. 150 000 kroner i året er en svært lav familieinntekt, men heller ikke familier som tjener 350 000 kroner og kanskje ikke så mye mer, kan sies å ha veldig romslig økonomi.

Det vanlige er likevel at prisøkning og innføring av egenandel på en tjeneste gjør at etterspørselen går ned. Denne nedgangen slår som nevnt stort sett alltid skjevent ut. Slik bidrar den til å forsterke allerede eksisterende forskjeller i samfunnet (Judge og Matthews, 1980: 100).

## 7.5 Avslutning

Målet med dette prosjektet har vært å finne ut hva som skjedde med bruken av barnehage når gratisordningen opphørte. I en slik sammenheng er det lett å bare fokusere på de som *ikke* er i barnehage. Det er likevel verdt å merke seg at *flertallet* av fire- og femåringer fra familier med innvandrerbakgrunn faktisk *går* i barnehage, enten det dreier seg om et korttidstilbud eller de har heldagsplass. Mange familier med svært knapp årlig inntekt velger således å prioritere barnehage.

Av de som ikke går i barnehage, vil det kanskje først og fremst være gruppen som ikke benytter tilbudet fordi de ikke har råd, som skaper størst bekymring for offentlige myndigheter. Dette er unger som formodentlig ville gått i barnehage dersom tilbudet var gratis, men som nå må være hjemme. Det er likevel ikke sikkert de andre barna er så mye bedre stilt, selv om beslutningen om å ikke gå i barnehage for disse familiene tilsynelatende er helt «frivillig».

For en del av barna vil tilværelsen hjemme trolig være preget av mangel på jevnaldringer, og på fysisk og sosial stimuli. Få hjem har lokaler og tilbud på leker/hjelpemidler som kan måle seg med det som finnes i barnehagen. For andre barn vil det å være hjemme kunne fungere som et godt og trygt alternativ til barnehage. Kan hende har de både eldre og yngre søsken som lekekamerater, og et variert og stimulerende lekemiljø utendørs som gir gode muligheter for fysisk aktivitet. Åpen barnehage kan også være et viktig et supplement.

Uansett vil mange barn fra innvandrerfamilier ofte gå glipp av en nyttig og god start på sin norskspråklige utvikling, dersom de ikke har noen form for barnehagetilbud. At mor skulle fungere som «norskopplærer» er neppe særlig realistisk eller ønskelig i noe tilfelle. Som det framgikk av resultatene (jf. kap. 5) behersker bare et lite mindretall av mødrene til barna som *ikke* er i barnehage, norsk, mens atskillig flere av mødrene til fireåringer som *går i* barnehagen, gjør det. Uten kjennskap til norsk språk, vil mor kunne få problemer med å legge til rette og vise vei i det samfunnet barnet skal vokse opp i. Far og søsken kan avhjelpe dette noe, men likevel neppe erstatte mors rolle, ansvar og oppgaver.

I følge Parker (1976: 364) vil nedgangen i etterspørsel som følge av prisøkning og innføring av egenandel ofte være kortvarig. Dels fordi forbrukerne venner seg til den nye prisen etter hvert, dels fordi nye potensielle brukere ikke har erfaring med den lave prisen og derfor er mer villige til å betale den nye prisen for varen eller tjenesten. Men i dette tilfelle kan utfallet fort bli det motsatte. Mange foreldre har trolig strukket seg langt for

at barnet som allerede hadde gått et år i forsøksbarnehagen skulle få fortsette. Det er ikke sikkert det samme vil skje med neste generasjon fire-åringene og deres foreldre.

De har kanskje verken erfaringer med å bruke barnehage eller kjennskap til prisfastsettingen innenfor denne sektoren, og vil derfor muligens ikke være like interessert i barnehageplass. Å «ikke kjenne historien» kan i dette tilfellet således føre til at nye potensielle brukere ikke er mer, men mindre betalingsvillige enn andre. Et annet viktig poeng er at det ikke alltid er hvor mye en tjeneste *faktisk* koster, som avgjør etterspørselen, men hva brukerne *tror* den koster (Parker, 1976, Judge og Matthews, 1980). De som ikke har erfaring med å bruke barnehage, og heller ikke er kjent med de ulike alternativene, lager seg kanskje forestillinger om hva det koster og hva slags prosedyrer man må igjennom, ut fra hva de mener å ha hørt fra andre.

Nedgangen i bruk av barnehageplasser blant familier med innvandrerbakgrunn kan derfor bli langvarig. Om ett eller to år vil det kanskje være enda flere fire- og femåringer uten plass enn det er i dag. Det vil i så fall bety at det igjen blir en gruppe førsteklasinger i bydel Gamle Oslo som er uten barnehageerfaringer. Lærernes erfaringer med å undervise barn som ikke har vært i barnehage og som ikke behersker norsk, er entydige: Det skaper store utfordringer og vansker både for det sosiale og læringsmessige miljøet i klassen (Nergård, 2003). Da vil resultatet på sikt fort kunne bli at sparing i en sektor, medfører utgifter i en annen.



# Etterord – juni 2006

Rapporten handler om hva som skjedde med barnehagerekruttingen i bydel Gamle Oslo etter at gratisordningen opphørte. Det første året var spesielt i den forstand at det var grunn til å anta at mange ville strekke seg langt for å la barna som allerede gikk i barnehage få fortsette. Det er derfor ikke gitt at utviklingen ville bli den samme de påfølgende årene.

Av ulike grunner har trykningen av rapporten blitt utsatt. Jeg benyttet derfor sjansen i juni 2006 til å intervju to av avdelingslederne i korttidstilbudet for å få vite «hvordan det siste året hadde forløpt». De to lederne representerte hvert sitt lokaliseringssted (se nedenfor).

## *Rammene for korttidstilbudet*

I likhet med første året har korttidstilbudet også dette andre året bestått av tre avdelinger med til sammen 54 plasser. En avdeling (nedenfor kalt A) fortsatte i samme bygning som korttidstilbudet holdt til i fjor, og forsøksbarnehagen før der igjen. To avdelinger (nedenfor kalt B og C) har holdt til i SFO lokalene på en skole like ved. Lokalene ble frigjort fordi etterspørselen etter SFO er svært liten på denne skolen. Korttidstilbudets åpningstid er fra kl. 9–14, og barn som er fylt tre år kan søke om plass.

## *Rekruttering til tilbudet*

Politikken har vært å fylle opp plassene på avdeling A i den gamle korttidsbarnehagens lokaler først. Den viktigste grunnen til det var bemannings-situasjonen. På denne avdelingen har stort sett alle 18 plassene derfor vært besatt, bortsett fra de to siste månedene før sommeren. På avdeling B og C, som holdt til på skolen, var i september 2005 bare 25 av de 36 plassene besatt. Utover høsten begynte noen flere barn, men ikke på noe tidspunkt i løpet av året var alle plassene fylt opp.

Alle treåringene ble plassert på samme avdeling, nemlig på A. De utgjorde om lag to femdelar av barna på denne avdelingen. Avdeling B og C har bare hatt fire- og femåringer. Flertallet av disse er femåringer og skal begynne på skolen høsten 2006.

Avdeling A har hatt fire barn med etnisk norske foreldre i løpet av året. I to tilfeller var både far og mor norsk. I de andre to var mor norsk, mens far var innflytter til Norge. Alle de fire barna var treåringer. Samtlige barn som har gått på avdeling B og C har innvandrerbakgrunn.



### *Bruken av tilbudet*

Stabiliteten på avdelingene har variert med lokaliseringssted. Den har vært høyest på avdeling A. En del sluttet i løpet av høsten, men ble raskt erstattet med andre. Tallet på barn har holdt seg stabilt gjennom hele barnehageåret. I juni var det fremdeles 16–17 barn på avdelingen.

På avdeling B og C var det en god del (7–8) av barna som sluttet allerede tidlig på høsten. Det skapte i følge avdelingslederen litt kaotiske forhold. Også her ble de fleste etter en stund erstattet med nye, men ikke alle. Like før jul i 2005 var belegget på sitt høyeste. Da var 33 av plassene besatt. Men utover vinteren og særlig våren, minket tallet på barn betydelig. I juni 2006 var langt under halvparten av plassene på avdeling B og C besatt. Det er knapt noen nyrekruttering på denne tiden av året.

Den daglige bruken av tilbudet synes også å variere – både avdelingsvis og fra ett år til ett annet. Mest stabilt later det å ha vært på avdeling A. Men her er det igjen stor variasjon fra året før, forteller lederen som har erfaring fra begge årene. «I år har nesten alle barna kommet hver dag – til forskjell fra i fjor,», forteller hun, og legger til «Jeg vet ikke hvorfor». Noen av dem gikk i samme barnehage året før. I høst var det riktig nok en gruppe som brukte tilbudet lite, men de har i følge avdelingslederen stort sett sluttet.

### *Grunner til å slutte i barnehagen*

Grunnen til at barna har sluttet varierer, og de ansatte har ikke alltid oversikt over årsaken. For en del var det et økonomisk spørsmål. Det ble for dyrt med barnehageplass. Den pedagogiske lederen med kjennskap til avdeling B og C, forteller at minst 3–4 familier som hun kjenner til, befant seg i den situasjonen. Det hender at hun møter foreldrene på gata, og de spør om hun tror prisen på tilbudet vil gå ned.

Det er ikke nødvendigvis bare de som betaler minstesats som sliter med å få råd til barnehage. Også for dem som måtte ut med høyeste eller nest høyeste sats, kan tilbudet for noen fortone seg vel kostbart. Men det er også avdelingsledernes inntrykk at en del foreldre «egentlig ikke er så interessert i å sende barna i barnehage», og derfor muligens bruker økonomi som vikariende argument for å ta dem ut.

Andre grunner til å slutte er familier som har ønsket og fått tilbud om heldagsplass. I tillegg kommer en del som er flyttet.

Avdelingslederne forteller at mange barn ble tatt ut av barnehagen en god stund før ferien. Ofte var grunnen at de skulle reise til foreldrenes hjemland. Noen ganger hender det likevel at de ansatte treffer barna i gata. Planen for turen var tilsynelatende endret. Avdelingslederne mener ønsket om å

spare penger er en viktig grunn til at barnehageoppholdet for en del blir avkortet.

### *Foreldresamarbeidet*

Foreldresamarbeid er nedfelt i målene for korttidsbarnehagen. Det er likevel ikke satt av særskilte midler til det på samme måte som i den gamle forsøksbarnehagen. Der hadde de ansatte (spesielt de pedagogiske lederne) en langt høyere stillingsbrøk enn åpningstiden skulle tilsi.

Begge avdelingslederne synes foreldresamarbeidet er krevende og vanskelig å få til. Mange av mødrene, men også en del av fedrene, kan ikke norsk. Noen mødrer er analfabeter. Alle beskjeder som skal gis forsøkes derfor å formidles muntlig. Dersom en av de ansatte snakker foreldrenes språk, er det deres oppgave å sørge for at informasjonen blir gitt til disse foreldrene.

Det er vanskelig å mobilisere til foreldremøte. På fellesmøte for avdeling B og C i høst, kom bare sju personer. Det var ingen klare skillelinjer i forhold til språkferdigheter: Noen behersket norsk, andre gjorde ikke. Ved ID, jul, vår (kulturfest) og sommeren er det fest. Disse har langt bedre oppslutning, fortrinnsvis av mødre. «Alltid mye mat», forteller den ene avdelingslederen. «Så snart vi kaller det fest, kommer de,» konstaterer den andre. For personalet kan det noen ganger framstå som om ønsket om å treffe hverandre er vel så stor som interessen for å høre barnas sang og øvrige bidrag. «Det hender ofte at vi må hysse på dem for å få dem til å være stille når barna opptrer,» forteller avdelingslederne.

Avdelingene har konferansetime en gang i året. Det er ofte vanskelig å få tak i foreldrene og avtale tidspunkt, først og fremst gjelder det i de tilfellene hvor søsken henter barna. Konferansetime er heller ikke alltid like enkelt å avvikle denne, foreller lederne. Den er stipulert til å vare en halv time, men det hender ofte at man avslutter lenge før. En del foreldre synes å føle seg utilpass, de «vrir seg på stolen», og viser lite lyst til å inngå noen samtale. Temaet som skaper bredest engasjement blant foreldrene er språkopplæringen. Nesten alle foreldre er opptatt av det. Mange har store, og etter avdelingsledernes oppfatning, urealistiske forventninger til hva barnehagen kan utrette i så måte. Noen er svært utålmodige i forhold til hvor fort rask progresjon de regner med. Også at barnet skal lære «pen oppførsel» er noe mange foreldre nevner.

Generelt framstår samarbeidet med foreldrene tettere på avdeling A enn på avdeling B og C. Avdelingslederne bekrefter at det er tilfelle, og mener forklaringen er at den daglige kontakten med foreldrene er størst på avdeling

A. Her har de nemlig innskjerpet rutinene og bedt foreldrene følge og hente barna selv. Det siste året har de laget en uformel regel om at søsken under tolv år ikke bør hente barna.

En del av foreldrene til fire- og femåringene på avdeling B og C, sender barna av gårde alene om morgenen. Senere blir mange av dem hentet av søsken som går på skolen. I noen tilfeller er ikke storebror eller -søster mer enn ett, to eller tre år eldre enn dem de skal eskortere hjem. Også på avdeling B og C har de ønsket at foreldrene skulle være mer aktive i forhold til å følge og hente barna, men likevel funnet det vanskelig å stille absolutte krav og å innføre nye rutiner midt i året.

### *Hva lærer barna?*

Det første vi gjør er å lære dem å leke, forteller lederne. Mange av barna er uvant med regimet i barnehagen hvor man må vente på tur, forhandle seg fram til felles løsninger m.m. «Den første tiden opplever vi at våre barn leker på en helt annen måte enn barn i andre barnehager,» forteller en av lederne, og viser til besøk de ofte foretar til uteareal i andre barnehager. Alle avdelingene bruker derfor mye tid på samlingsstund, og på å trene på å sitte stille og lytte til hverandre.

Et annet prioritert område er språktrening og opplæring, ofte gjennom såkalte språkpakker. Flertallet av de som begynte i korttidstilbudet høsten 2005 kunne ikke et ord norsk, forteller avdelingslederne. «Et stort flertall,» presiserer lederen med erfaring fra de to avdelingene som bare har fire- og femåringer. Variasjonene i norskspråklige ferdigheter fulgte et helt klart mønster: Av dem som hadde gått i barnehage før, behersket i alle fall alle litt norsk. De derimot, som ikke hadde gått i barnehage, kunne ikke norsk.

Ikke uventet viste erfaringen med ett års opphold i korttidsbarnehagen at noen barn gjør store framskritt i norsk, mens andre må nøye seg med mer beskjeden progresjon. Den kan eksempelvis bestå i at de har tilegnet seg en viss norskspråklig forståelse, men ikke fått særlig erfaring med å praktisere språket selv. Mye av variasjonene i språkbeherskelse synes å ha med deltaking og oppmøte å gjøre, men også mange andre forhold spiller inn. Å ha søsken som snakker norsk er, etter avdelingsledernes oppfatning, blant de viktigste faktorene.

Særlig viktig er norskspråklige ferdigheter for dem som skal begynne på skolen. På avdeling A gjelder det fem barn denne våren. To av disse gikk i korttidsbarnehage i fjor. Den ene av dem snakker veldig godt norsk, fortellere avdelingslederen. Den andre er det vanskelig å vite hva vedkommende har fått med seg fordi barnet sier så lite. En begynte i barnehage i

høst. Det er fortsatt vanskelig å forstå hva barnet ønsker å fortelle, men trolig forstår hun mer av språket enn det hun klarer å gi uttrykk for. Det fjerde barnet har også vært innom barnehage før vedkommende begynte i korttids-tilbudet. Barnet forstår alt, men hemmes i å snakke på grunn av en talefeil. Femtemann sluttet i mai, og fikk dermed bare vel et halvår i barnehagen.

På avdeling B og C er det 17 barn som skal begynne på skolen. En gruppe som avdelingslederen anslår til 6–7 barn, behersker norsk veldig godt. De fleste av disse har gått mer enn ett år i barnehage. Andre kan lite norsk, men det er angivelig «ingen som ikke kan noe norsk». Av de som ble tatt ut av barnehagen i vår, var det flere som kunne lite norsk. I et av disse tilfellene hadde foreldrene vært svært pågående for at barnet skulle lære språket, men valgte likevel å avslutte oppholdet i mai. Avdelingslederne tror en del foreldre «slapper mer av» når de vet at barna skal begynne på den skolen hvor mye av undervisningen foregår på morsmålet de første årene av skoletiden.

### *Bruk av barnehage blant fire- og femåringer i bydel Gamle Oslo. Noen tall*

Ovenfor har vi utelukkende beskjeftiget oss med korttidsstilbudet. Her skal vi se hvor mange av fire- og femåringene som bor i bydel gamle Oslo som hadde barnehageplass i bydelen. Tallene er hentet fra henholdsvis folke- registeret og fra bydelsadministrasjonen.

*Tabell A: Hvor mange 4- og 5-åringer bodde i bydel Gamle Oslo i januar og juni 2006, og hvor mange av dem hadde barnehageplass i bydelen, absolutte tall. Prosent i parentes.*

	<b>Antall barn</b>	<b>Har barnehageplass</b>	<b>Har ikke barnehageplass</b>
<i>Januar 2006:</i>			
4-åringer (født 2002)	478	361 (76)	117 (24)
5-åringer (født 2001)	414	330 (80)	84 (20)
<i>Juni 2006:</i>			
4-åringer (født 2002)	460	362 (79)	92 (21)
5-åringer (født 2001)	393	317 (81)	76 (19)

I januar 2006 bodde det i følge folkeregisteret 478 fireåringer og 414 femåringer i bydel Gamle Oslo. Av disse hadde respektive 361 og 330 barnehageplass i bydelen, det vil si henholdsvis 76 og 81 prosent. Resultatene stemmer godt overens med de som framkom av undersøkelsen av fireårskontrollen (jf. kapittel 5). At andelen femåringer som går i barnehage er høyere enn for fireåringer, er også i tråd med resultatene fra det første året,

selv om vi manglet oversiktstall som kunne gi grunnlag for presise prosentueringer.

Tallet på barn i barnehage kan være høyere enn det som framkommer av tabellen fordi noen barn muligens har barnehageplass utenfor bydelen. Det kan være i tilknytning til sine foreldres arbeidssted, eller fordi de bor så nær bydelsgrensa at det er like aktuelt å søke alternativer utenfor denne. På den andre siden er det også faktorer som gjør at tallene som bydelsadministrasjonen sitter inne med kan være litt for høye. Administrasjonen sier selv at det er vanskelig å få fullstendige oppdaterte tall, i den forstand at alle endringer i forhold til oppsigelser og oppstart blir med i utkjøringen av listene på en konkret dato. Alt i alt er det derfor grunn til å tro at tallene i tabellen gir et nokså korrekt bilde av den faktiske situasjonen.

I juni samme år var tallene på fire- og femåringer i bydel Gamle Oslo sunket til henholdsvis 460 og 393. Det er i følge bydelsadministrasjonen stor inn- og utflyttingen fra bydelen. Tendensen er at barnefamilier flytter ut. Andelen som hadde barnehageplass var om lag den samme som i januar. Forskjellen mellom de to aldersgruppene var skrumpet inn. Det kan skyldes at mange femåringer er «gått i forlenget ferie», og dermed tatt ut av barnehagen i juni.

Uansett er det til en hver tid mellom 76 og 117 fire- og femåringer i bydel Gamle Oslo som ikke går i barnehage. Av undersøkelsen fra fireårskontrollen, gikk det fram at det så godt som utelukkende dreide seg om barn med innvandrerbakgrunn. Det er liten grunn til å tro at situasjonen er annerledes dette året.

### *Sluttord*

Mye av det som kjennetegnet korttidstilbudet det første året etter at gratisordningen opphørte, går også igjen i beskrivelsene fra dette andre året. Utskiftingen av barn på avdelingene er stor. Det skaper turbulens og får konsekvenser for stabiliteten i miljøet. Ikke på noe tidspunkt er alle plassene belagt.

Fremdeles framstår korttidstilbudet som et tilbud til familier med innvandrerbakgrunn. Åpningstiden er trolig en viktig forklaring på dette. Men stor utskifting av barn, og barnegrupper hvor det ikke er noen med etnisk norsk bakgrunn, kan i seg selv være nok til at familier som ellers kunne tenke seg tilbudet, likevel avstår fra å søke. Det er bare overfor etnisk norske familier med små barn (tre år) at korttidsbarnehagen synes å ha noen appell. En håndfull familier i denne kategorien har valgt dette tilbudet.

I følge avdelingslederne er pris en viktig grunn til at familiene sier opp plassen, men det forklarer likevel all utskiftingen. Noen ønsker seg et mer omfattende tilbud og får det, andre flytter. Avdelingslederne har også inntrykk av at noen tar barna ut av barnehagen fordi de strengt tatt ikke er så interessert i eller ser behovet for at barnet skal gå i barnehage. I noen tilfeller kan det derfor virke som om økonomi blir brukt som et vikarierende argument for å ta barnet ut. Dette stemmer for øvrig med det som gikk fram av undersøkelsen fra helsestasjonene (kapittel 5).

Det er likevel ikke usannsynlig at alle disse barna ville forblitt i barnehagen dersom tilbudet var gratis, eventuelt kostet betydelig mindre enn nå. Det kan være *kombinasjonen* dårlig økonomi og lav interesse for tilbudet, som gjør at familiene slutter å etterspørres tilbudet.

Uansett, enten det skyldes foreldrenes økonomisk evne eller mangel på interesse for barnehage, har barna som tas ut av korttidstilbudet neppe noen andre alternative tilbud. Det finnes ingen rimeligere barnetilsynsordninger i bydelen. Barna blir derfor mest sannsynlig gående hjemme. Blant de erfaringene og opplevelsene som de da kan gå glipp av, er opplæringen til felles lek, opplevelsen av fellesskap med andre barn og voksne fra ulike språkgrupper og kulturer, og tilegnelse av norskspråklig forståelse og ferdigheter. Alt dette vil være av stor betydning når barna begynner på skolen. Tilsvarende vil det kunne skape problemer om barna mangler denne typen kompetanse og disse erfaringene.



# Litteratur:

Aftenposten 25.8.2005: «Om et tilbud de fleste bare kan drømme om».

Aftenposten Aften 1.11.2004: «Østensjø vil ha 460 plasser, Gamle Oslo vil ha 66 plasser».

Bakken, Anders, 2003: *Minoritetsspråklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?* Oslo: NOVA Rapport nr. 15,

Djuve, Anne Britt og Hanne C. Pettersen (1999): *Må de være ute om vinteren? Oppfatninger om barnehager i fem etniske grupper i Oslo.* Oslo: Fafo-rapport nr. 262

Ehn, Billy (1983). *Skal vi leka tiger? Dagshemsliv ur kulturell synsvinkle.* Malmö: Liber

Judge, Ken og James Matthews, 1980: *Charing for Socila Care. A study of consumer charges and the Personal Social Service.* London: George Allen &Unwin

Lie, Benedicte, 2002: *Innvandring og innvandrere 2002.* Statistiske analyser, Statistisk sentralbyrå

Nergård, Trude Brita, 2002: *Gratis barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo. Evaluering av et forsøk.* Oslo: NOVA, rapport nr. 3

Nergård, Trude Brita, 2003: *Ett års gratis barnehage – hvilke konsekvenser har det for overgangen til skolen?* Oslo: NOVA, rapport nr. 7

Parker, R.A., 1976: «Social Administration and Scarcity» i Butterwoth, Eric og Robert Holman (red): *Social Welfare in Great Britain.* Glasgow: Collins

Schafft, Angelika (1997): *Oppvekst og kvalifisering i Oslo indre øst. Forsøk med gratis heldagsskole.* Arbeidsforkningsinstituttet rapport nr. 3

Stortingsmelding nr. 17 (1996–97): *Om innvandring og det flerkulturelle Norge.* Kommunal- og arbeidsdepartementet

Stortingsmelding nr. 27 (1999–2000): *Barnhage til beste for barn og foreldre.* Barne- og familiedepartementet

Stortingsmelding nr. 49, 2003–2004: *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse.* Kommunal og regionaldepartementet

Ôzerk., Kamil Z., 2005: Enten eller ... Polariseringstendenesr blant språklige minoriteters læringsutbytte” i *Spesialpedagogikk*, nr 6, 2005





# Summary

The report deals with how the use made of a service changes when it switches from being free to being charged for. In autumn 1998 a trial scheme started involving four hours of free day care centre provision for all five-year-olds in a district of Oslo known as “Gamle Oslo”. The trial scheme was subsequently extended to include four-year-olds. The aim was to get more children with an immigrant background to start at a day care centre, and to lay a basis for improved integration and language training. The formal trial ended after three years, but the free day care provision scheme continued until June 2004.

This project focuses on the first year after the free day care provision scheme ceased, specifically on what happened with the children who attended the experimental day care centre<sup>24</sup> and on what use was made of day care provision in the two age groups encompassed by the scheme. The data were compiled in autumn 2004 and spring 2005. The main focus is on families with an immigrant background. Virtually all children attending the experimental day care centre had such a background.

All children who attended the experimental day care centre and who did not start school in autumn 2004 were offered the option of continuing on a new short-term programme with the same opening hours as previously and with many of the same staff. About half of the children accepted the offer, while some opted to continue at other day care centres in the district. For a number of families, however, the change in the free-of-charge scheme appears to have broken the continuity of day care centre attendance. In the case of some families the break lasted perhaps just a few months, for others it probably brought an end to day care centre attendance.

Of the coming first graders<sup>25</sup> (five-year-olds) in the district known as Gamle Oslo, by far the majority were attending day care centre at the time of enrolment (September/October 2004). But at the school with the highest proportion of pupils with an immigrant background, a quarter were without a place at a day care centre. All were minority-language children.

---

<sup>24</sup> The Norwegian term («forsøksbarnehagen») is the same as the one used in the three previous evaluations of the trial scheme, cf. NOVA Report No. 3/2002 and NOVA Report No. 6 and 7 /2003.

<sup>25</sup> Children due to start school in autumn 2005.

Similarly, about a quarter of the four-year-olds attending mother and child health clinics in Norway for health checks in the period August 2004 to March 2005 were without a place at a day care centre. Apart from a few children of families with a so-called “mixed background” (one ethnic Norwegian parent and one parent from another country), all came from families with an immigrant background. In the period the free day care provision scheme was in operation, “all” four and five-year-olds are said to have attended a day care centre in the district of Gamle Oslo. While poor finances are the commonest reason for four-year-olds not attending day care centre, this only applied to just over a quarter of all children not attending day care centre. A relatively large group have applied for and are awaiting a place, while almost as many say they *do not desire* a place at a day care centre.

# Vedlegg: Til helsestasjonene i bydel Gamle Oslo

Registrering av barn som kommer på fireårskontrollen i perioden 1.8-31.12 2004\*

Spm. 1: Navn på helsestasjonen, kryss av:

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

Registrering:

Barnets navn eller ID-nummer (for eksempel dato, pluss et nummer)	Går barnet i barnehage på tidspunktet for 4-årskontrollen? Svar: Ja/nei	Hvis ja: korttid- eller heldagsbarnehage? Svar: 1= heldags (tilbudet er 6 timer pr dag eller mer) 2= korttids (tilbudet er 5 timer pr dag eller kortere) 3=åpen barnehage eller park	Hvis nei, hva er grunnen? Svar: 1=ønsker (og har søkt), men ikke fått plass 2=ønsker, men har ikke råd 3=ønsker ikke 4= annet	Foreldrenes nasjonale bakgrunn Svar: 1= norsk 2=utenlandsk bakgrunn 3=blandet (en etnisk norsk forelder/en utenlandsk)	Om mor behersker norsk Svar: 1= ja 2=delvis 3=nei 4=vanskelig å vurdere 5=far eller en annen som følger på helsestasjonen	Eventuelle kommentarer
Barn 1 ID: ( )						
Barn 2 ID: ( )						
Barn 3 ID: ( )						
Barn 4 ID: ( )						
Barn 5 ID: ( )						
Barn 6 ID: ( )						
Barn 7 ID: ( )						
Barn 8 ID: ( )						
Barn 9 ID: ( )						
Barn 10 ID: ( )						

\* Senere ble perioden utvidet fram til mars 2005