

Gratis barnehagetid – et vellykket forsøk?

15
PROSENT
flere barn fra
innvandrerfamilier
i barnehage

Fem bydeler i Oslo har fra 2006/2007 tilbudt gratis kjernetid i barnehagen til alle fire- og femåringer. En evaluering av forsøksordningen foretatt i 2014 viser at bruken av barnehage blant barn med innvandringsbakgrunn har økt med om lag 15 prosent. Vi finner også at barn med slik bakgrunn som bor i bydeler med gratis barnehagetid, har lettere for å lære å lese og regne.

En rekke studier viser at barn som har gått i barnehage har bedre språkutvikling og gjør det bedre på skolen enn barn som ikke har gått i barnehage. Noen studier viser sågar at dette ikke bare avspeiler at barn som uansett ville gjort det bra på skolen, også har gått i barnehagen, men at det å gå i barnehage i seg selv virker gunstig på barns språklige og sosiale utvikling. Dette gjelder særlig for barn fra familier med lav utdanning og lav inntekt (Mogstad og Rege 2009, Havnes og Mogstad 2011).

Enkelte studier finner også gode effekter av barnehage for barn av innvandrere (Drange og Telle 2010, Dustmann mfl. 2013). Benytter de seg ikke av barnehage kan det forsinke barnas språkutvikling, spesielt når foreldrene har begrensede ferdigheter i det språket som snakkes av flertallet i samfunnet (Bleakly og Chin 2008, Schjølberg mfl. 2008).

Målgruppen er både barn og foreldre

Generelt er barnehagen derfor trukket frem som et attraktivt politisk virkemiddel både for integrering av minoritetsspråklige og for å gjøre sosiale forskjeller i samfunnet mindre (NOU 2009:10, NOU 2010:7, NOU 2010:8). I tråd med dette er gratis kjernetid i barnehage - i form av 20 timer gratis barnehage per uke - prøvd ut i ulike forsøk gjennom tre tiår. Målet har vært å rekruttere flere barn med minoritetsspråklig bakgrunn og bidra til «at alle barn som er født og oppvokst i Norge, bør kunne snakke norsk før de starter på skolen» (St.prp. nr.1. Tillegg nr. 1 (2005-2006), s.94).

I tillegg til å rekruttere flere barn til barnehagen, har et mål med forsøket vært å styrke foreldrene i foreldrerollen og bidra til at også de behersker norsk bedre. Dessuten skal barnehagenes arbeid med barns språk og sosiale ferdigheter styrkes. Barna rekrutteres gjennom helsestasjonene, bydelenes servicesenter, samt ved at bydelene selv tar direkte kontakt med foreldrene.

Flere veier til målet om bedre norsk

Vårt datamateriale (se tekstboks om datagrunnlaget) lar oss se hvordan barnehagebruken avhenger av kjennetegn ved barnet og dets familie. Slik bakgrunnsinformasjon er interessant i seg selv, men også viktig å ha i mente når vi skal tolke funnene fra analysene av effekter av gratis kjernetid for barna, samt når vi skal vurdere funnernes overføringsverdi. Dersom barn fra innvandrerfamilier (se tekstboks) starter senere i barnehage enn barn uten innvandringsbakgrunn, er de også mindre eksponert for tiltak i barnehagen som er ment å forbedre deres norskferdigheter.

Politiske tiltak med et mål om å få flere til å bruke barnehagen vil da kunne føre til at barna får nytte av disse språkoppleggene i en lengre periode. Dersom barn fra innvandrerfamilier går i barnehager av lavere kvalitet enn andre barn, vil tiltak som hever kvaliteten på de barnehagene de går i, kunne forbedre barnas norskferdigheter. En tredje mulighet er tiltak som fører til at foreldrene velger barnehager av høyere kvalitet.



Nina Drange

er samfunnsøkonom og forsker II i Statistisk sentralbyrå, Forskningsavdelingen, gruppe for offentlig økonomi og befolkningsmodeller. (nina.drange@ssb.no)

Andelen av alle barn som bodde i Oslo ved inngangen til det kalenderåret de begynte på skolen (ved fylte 6 år) og som hadde vært i barnehage i Oslo er høy (se figur 1). Om lag 95 prosent hadde vært innom en barnehage i Oslo før de begynte på skolen, og denne andelen har vært økende fra 94 prosent til 97 prosent for årskullene født mellom 2004 og 2007.

Samtidig er andelen av barna som har vært innom barnehagen, lavere for enkelte sårbare sosioøkonomiske grupper. Eksempelvis var det om lag 90 prosent av barna fra innvandrerfamilier og 85 prosent av barna med en mor som ikke var sysselsatt - som hadde vært innom barnehagen før skolestart. Den førstnevnte gruppen utgjør 35 prosent av alle barna i de nevnte årskullene i Oslo, og den sistnevnte utgjør 26 prosent.

Andelen barn av innvandrere varierer fra 0 til 100 prosent

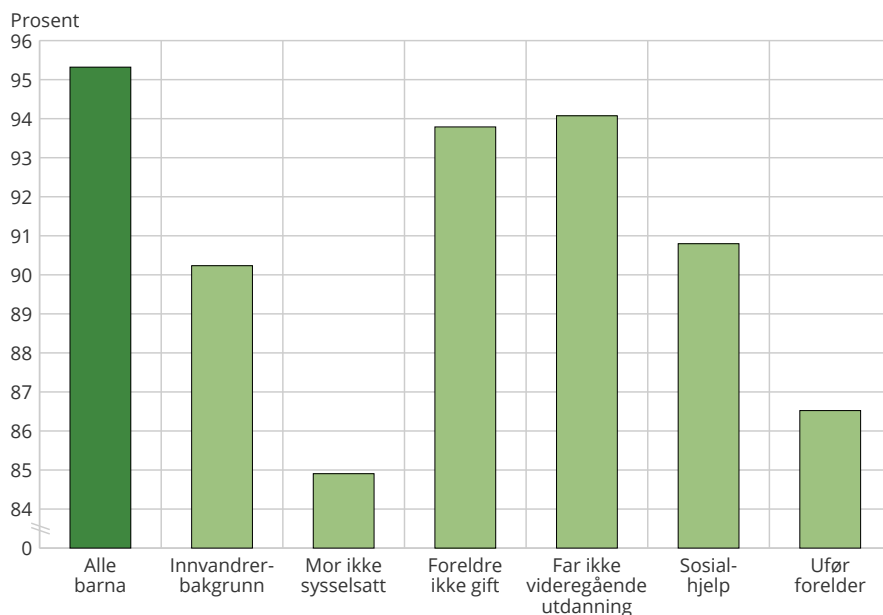
Har barn med liknende og særlig sårbar sosioøkonomisk bakgrunn en tendens til å gå i de samme barnehagene? På fagspråket heter en slik tendens hopning (av ordet opphopning). Vi benytter opplysninger om alle barna som gikk i en barnehage i Oslo i 2011 (ikke bare barna født i perioden 2004-2007). Informasjonen er hentet fra Oslo kommunes register over hvilke barn som gikk i hvilken barnehage (per 1. januar).

Vi henter også informasjon om foreldrene fra registre i Statistisk sentralbyrå (SSB). Siden et viktig formål med gratis kjernetid er å forbedre norskkunnskapene til barn fra innvandrerfamilier, ser vi spesielt på hvordan disse barna fordeler seg mellom barnehagene: Finnes det barnehager der alle barna kommer fra innvandrerfamilier, og andre barnehager der ingen av barna har innvandringsbakgrunn?

Vi har undersøkt dette, og finner at i omkring 10 prosent av barnehagene i Oslo går det ikke noen barn med innvandringsbakgrunn (andelen er null). Det finnes også enkelte barnehager der alle barna har innvandringsbakgrunn.

I de ti prosentene av barnehagene som har høyest andel barn fra innvandrerfamilier, varierer andelen mellom 100 og 64 prosent, og i gjennomsnitt er andelen 83 prosent.

Figur 1. Andel barn¹ i barnehage totalt og innenfor angitte grupper. Oslo sett under ett



¹ Andelen av barna (kohortene 2004-2007) som bodde i Oslo ved inngangen til kalenderåret de fylte 6 år, som hadde vært i barnehage i Oslo før skolestart. Antall barn i datasettet er 27 544. Tall i prosent.
Kilde: Oslo kommunes barnehageregister og SSBs befolknings-, inntekts- og utdanningsregistre.

Datagrunnlaget

Artikkelen bygger på rapporten *Evaluering av gratis kjernetid i barnehage. Sluttrapport*, Fafo-rapport 2014:44, av Beret Bråten, Nina Drange, Hedda Haakestad og Kjetil Telle. Datagrunnlaget for SSBs del av rapporten består av tre hovedkilder: Oslo kommunes barnehageregister, Utdanningsetatens register over resultater på nasjonale kartleggingsprøver samt SSBs befolknings-, inntekts-, og utdanningsregistre.

Evalueringsforsøket

Statistisk Sentralbyrå og forskningsstiftelsen Fafo har på oppdrag fra Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet gjennomført en evaluering av forsøket med gratis kjernetid i barnehage. Forsøket startet opp i utvalgte bydeler i Oslo i 2006. Først ut var Stovner. Fra 2007 kom også Søndre Nordstrand og de tre øvrige bydelene i Groruddalen med: Alna, Bjerke og Grorud. Fra 2010 ble også bydel Gamle Oslo inkludert i forsøket med gratis kjernetid, som utgjør 20 timer per uke.

Barn med innvandringsbakgrunn

Betegnelsen brukes om barn som 1) er født i utlandet med to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre.

2) er født i Norge med to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre.

3) er født i Norge med en norskfødt og en utenlandsfødt forelder og fire utenlandsfødte besteforeldre.

4) er født i Norge med to norskfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre.

5) er født i utlandet med en utenlandsfødt forelder og fire utenlandsfødte besteforeldre. De tre siste gruppene er små.

Store forskjeller også innenfor bydelene

Vi kunne tenke oss at hopningen først og fremst skyldtes forskjeller mellom bydeler, for eksempel at alle barnehagene i Groruddalen har svært høy andel barn med innvandringsbakgrunn, mens alle barnehagene uten barn med innvandringsbakgrunn ligger i Oslo vest (Blom 2012). For å se litt på dette har vi i tabell 1 fremstilt hver bydel for seg: Tabellen viser andelen barn med innvandringsbakgrunn i de ti prosentene av barnehagene med henholdsvis høyest og lavest andel av disse barna, i samtlige bydeler. I tabellen brukes begrepet desil for tiprosentsandelen.

Andelen er 1 prosent for barnehagen på den nederste desilen og 64 prosent på den øverste desilen. Vi ser også at gjennomsnittlig andel av barn med innvandringsbakgrunn i barnehagene er 25 prosent. Dette er lavere enn andelen barn bosatt i Oslo i denne alderen som har innvandringsbakgrunn. Årsaken kan være at barn fra innvandrerfamilier er underrepresenterte i barnehagene.

Det kan også skyldes at barn fra innvandrerfamilier går i større barnehager enn andre barn gjør, slik at et relativt stort antall likevel vil gi en relativt liten andel. Fra tabellen er det klart at hopningen også skjer innenfor bydelene. Variasjonen mellom barnehagene med hensyn til andel barn med innvandringsbakgrunn er stor innenfor alle bydelene.

Hvordan kan virkningen av gratis kjernetid påvises?

Vi har sett at barn med innvandringsbakgrunn er underrepresenterte i barnehagene. Fører gratis kjernetid i barnehagen til at flere barn med innvandringsbakgrunn begynner i barnehagene? Gratis kjernetid tilbys de to siste årene av barnehageløpet, altså fra høsten det året barna fyller fire år.

Vi har informasjon om barnas bruk av barnehage før og etter at de får tilbud om gratis kjernetid. Denne informasjonen er i seg selv ikke nok til å beregne hvor stor virkning tilbudet har hatt. Vi vet nemlig ikke hvor mange som ville gått i barnehage dersom foreldrene ikke fikk gratistilbudet.

Tall som kan benyttes er de som viser barnehagebruken til barn fra lignende familier i bydeler som ikke tilbyr gratis kjernetid. Det kan gi oss et mål på hvordan bruken av barnehage ville vært blant fire- og femåringene i bydeler som tilbyr gratis kjernetid, dersom de ikke hadde et slikt tilbud. Effekten av gratis kjernetid på bruken av barnehage (samt på foreldres arbeidstilknytning) beregnes ved å sammenligne bruk før og etter høsten barnet fyller fire år i bydeler med og uten gratis kjernetid.

Sammenligning med syv bydeler uten gratistilbud

For å velge en sammenligningsgruppe av bydeler, er det viktig at de skal ligne mest mulig bydelene som tilbyr gratis kjernetid. Dersom bydelene er altfor forskjellige, er det heller ikke grunn til å tro at trendene i barnehagebruk før tilbudet gis, er like. Sett for eksempel at innvandrergruppene i bydeler uten tilbud har høyere sosioøkonomisk status enn i bydeler med tilbud. Da er det grunn til å tro at det er vanligere å gå i barnehage i disse bydelene enn i bydelene med gratistilbud, uavhengig av tilbudet.

Selv om vi kan kontrollere for noen slike kjennetegn som lønnsnivå, utdanning og bruk av sosiale tjenester, kan det finnes faktorer vi ikke kan ta med i analysene fordi disse vanskelig kan måles. På samme tid vil vi ikke utelukke for mange bydeler, for vi ønsker et så stort utvalg som mulig for å sikre at sammenligningen blir nøyaktig.

Det er store forskjeller mellom øst og vest i Oslo, så vi utelukker de tre vestligste bydelene (Frogner, Ullern og Vestre Aker) for å sikre at sammenligningsgruppen av bydeler blir mer lik gruppen av bydeler med gratis kjernetid. Vi står da igjen med en sammenligningsgruppe som består av barn i syv bydeler: Grünerløkka, Gamle Oslo, Sagene, St. Hanshaugen, Nordre Aker, Øststjø og

Tabell 1. Andelen barn fra innvandrerfamilier i barnehager innenfor bydeler. Prosent

Bydel	Gjennomsnitt	Laveste desil ¹	Høyeste desil ²	Antall barnehager ³
Total	25	1	64	653
Gamle Oslo	29	4	68	60
Grünerløkka	22	6	43	31
Sagene	25	6	57	29
St. Haugen	16	0	31	39
Frogner	16	3	34	43
Ullern	9	0	18	44
Vestre Aker	6	0	16	60
Nordre Aker	10	0	20	75
Bjerke	39	11	79	35
Grorud	51	9	97	22
Stovner	65	24	100	26
Alna	54	19	90	53
Øststjø	21	2	51	49
Nordstrand	10	0	18	52
S. Nordstrand	46	11	81	35

¹ 10 prosent med lavest andel.

² 10 prosent med høyest desil.

³ Barnehager med færre enn 10 barn er utelatt.

Kilde: Oslo kommunes barnehageregister og SSBs befolkningsregister.

Nordstrand. Heretter vil disse syv bydelene for enkelthets skyld omtales som «sammenligningsgruppen» eller «bydeler uten tiltak». Gamle Oslo innførte gratis kjernetid for barna som er født i 2007, altså den siste barneårgangen i vår analyse. Barn født i 2007 som var bosatt i Gamle Oslo, vil derfor behandles som barn i tiltaksbydel i våre analyser.

Gratisbarnehage når først og fremst innvandrerfamilier

Andelen barn i barnehage varierer mellom bydeler og mellom familier med og uten innvandringsbakgrunn. Øverste del av figur 2 viser hvordan bruken av barnehage utvikler seg for barn uten innvandringsbakgrunn. Svært få bruker barnehage det første leveåret, men allerede mot slutten av det kalenderåret barnet fyller ett år, har nærmere 70 prosent av barna startet i barnehage. Det er lite som tyder på forskjeller i bruken av barnehage i de to bydelsgruppene. Riktignok er det noen flere barn i barnehage ved utgangen av året barnet fyller to år i bydeler uten gratis kjernetid, men for tre-, fire- og femåringene er bruken av barnehage lik på tvers av bydelsgruppene, og nesten alle går i barnehage i disse aldersgruppene.

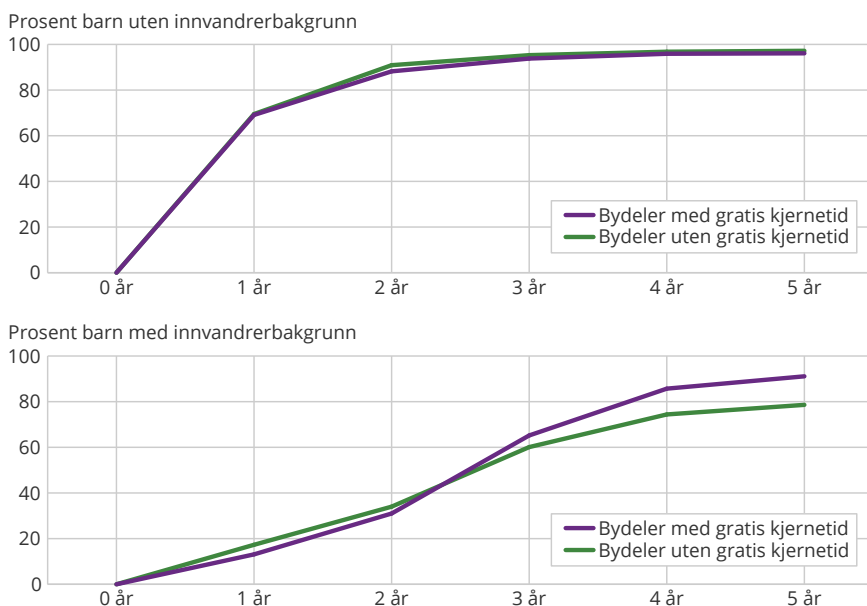
For barna med innvandringsbakgrunn er det et ganske annerledes mønster i barnehagebruken når barna er små (se figur 2, nederste del). Få er i barnehage ved utgangen av det året de fyller ett, og selv ved to års alder er det bare om lag 30 prosent som går i barnehage. Ved utgangen av det året barna fyller tre, øker andelen i begge bydelsgruppene; både i de som tilbyr og de som ikke tilbyr gratis kjernetid. Den ligger nå på rundt 60 prosent.

Det er en noe høyere andel barn som går i barnehage i bydeler som tilbyr gratis kjernetid, i tråd med hva man kunne forvente av effekten av tilbudet. Vi kan ikke se en lignende forskjell i bruken når vi ser på andelen barn uten innvandrerbakgrunn i barnehagene (se figur 2, øverste del). Det er lite som tyder på at tilbudet om gratis kjernetid påvirker barna uten innvandringsbakgrunn til å bruke barnehage mer.

Bedre resultater på statlige kartleggingsprøver

For å undersøke om gratis kjernetid i barnehagen påvirker barnas senere prestasjoner på kartleggingsprøver i lesing og regning, skulle vi ideelt sett hatt opplysninger om barnas ferdigheter før de fikk tilbud om gratis kjernetid. Det har vi ikke. Vi sammenligner derfor barnas resultater på kartleggingsprøvene

Figur 2. Andelen barn i barnehage, etter innvandringsbakgrunn og alder¹



¹ Barn født i 2004-2007 som bodde i en bydel med gratis kjernetid eller en sammenligningsbydel ved inngangen til året de fylte fire år. Kilde: Oslo kommunes barnehageregister og SSBs befolkningsregister.

Tabell 2. Å bo i en bydel med gratis kjernetid. Skoleresultater på første trinn, barn med innvandringsbakgrunn¹

Resultater på kartleggingsprøver, første trinn (barn født 2004–2007) ¹			
	< grense lesing	< grense regning	< grense samlet score
	0.039	0.036+	0.056*
	(0.023)	(0.019)	(0.025)
N	6639	6641	6605

¹ Resultatene er i prosentpoeng. Standardfeil i parenteser, + p<0.10, * p<0.05.

Kilde: Oslo kommunes barnehageregister og SSBs befolknings- inntekts- og utdanningsregistre.

Tabell 3: Å bo i en bydel med gratis kjernetid. Skoleresultater på andre trinn, barn med innvandringsbakgrunn¹

Resultater på kartleggingsprøver, andre trinn (barn født 2004–2006) ¹			
	< grense lesing	< grense regning	< grense samlet score
	0.036*	0.020*	0.034*
	(0.012)	(0.008)	(0.015)
N	4651	4687	4616

¹ Resultatene er i prosentpoeng. Standardfeil i parenteser, + p<0.10, * p<0.05.

Kilde: Oslo kommunes barnehageregister og SSBs befolknings- inntekts- og utdanningsregistre.

i bydeler med og uten gratis kjernetid, kontrollert for en rekke observerbare kjennetegn ved barna og deres foreldre, slik som foreldres utdanning, inntekt, bruk av sosialhjelp, botid i Norge og opprinnelseskontinent. Vi risikerer da å overvurdere virkningen av tilbudet dersom barna i bydeler med gratis kjernetid er forskjellige fra barna i sammenligningsbydelene når det gjelder forhold som ikke kan måles.

For de nasjonale kartleggingsprøvene blir det definert en terskelverdi, den såkalte bekymringsgrensen. Dersom barna skårer under denne verdien, skal skolen gi barnet ekstra oppfølging. I Tabell 2 viser vi forskjellen i skår over denne grensen mellom barn i bydeler med og uten kjernetid. Et positivt tall i tabellen betyr at barna i bydeler med gratis kjernetid i større grad ligger over bekymringsgrensen sammenlignet med barn i bydeler uten tilbud. Vi har også laget et mål på om barnet skårer over bekymringsgrensen i begge fag (se siste kolonne).

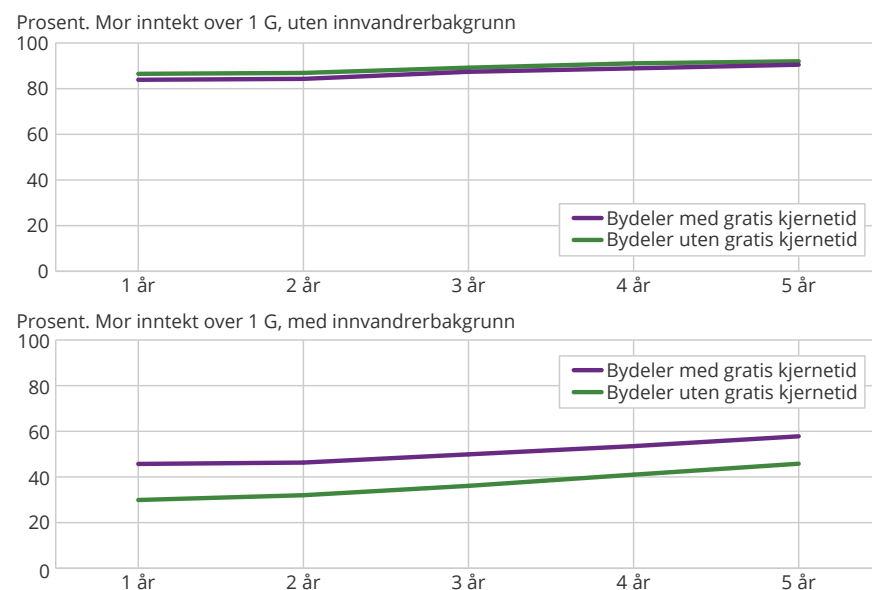
Barna i tiltaksbydelene ligger i større grad over bekymringsgrensen, sammenlignet med barna i bydeler uten tiltak (se tabell 2). Barn med innvandringsbakgrunn har altså i mindre grad behov for særskilt innsats i første klasse i bydeler med gratis barnehage.

Dette mønsteret vedvarer på andre klassetrinns kartleggingsprøver. Disse resultatene vises i tabell 3. Her er det noe færre barn med, og dette skyldes at barna som er født i 2007, ennå ikke har gjennomført prøvene på andre trinn. Resultatene for andreklassingene er ganske lik resultatene for første skoleår, men estimatene er noe lavere. Det er signifikante, positive resultater: barna i bydeler som tilbyr gratis kjernetid skårer over bekymringsgrensen i større grad enn barna i bydeler uten tiltak. Dette gjelder for både lesing og regning.

Gratis kjernetid gir ikke økt inntekt for mødre

Har forsøket med gratis barnehage gitt bedre muligheter for foreldrene? Hvordan har andelen mødre som tjener mer enn folketrygdens grunnbeløp (88 370 kroner i 2014), utviklet seg ettersom barnet blir eldre? I figur 3 sammenlignes mødre uten innvandringsbakgrunn (øverst) med mødre med innvandringsbakgrunn (nederst). Linjen med kvadrater betegner bydeler med gratis kjernetid, mens linjen med sirkler betegner bydeler uten tiltak.

Figur 3. Andelen mødre¹ som tjener over grunnbeløpet, etter innvandrerbakgrunn og type bydel



¹ Mødre av barn født i 2004-2007 som bodde i en bydel med gratis kjernetid eller en sammenligningsbydel ved inngangen til året de fylte fire år.

Kilde: Oslo kommunes barnehageregister og SSBs befolkningsregistre.

Vi ser at andelen mødre uten innvandringsbakgrunn som tjener mer enn folketrygdens grunnbeløp (også kalt 1G), er svært høy, omtrent 90 prosent, helt fra barnet er ett år. Når det gjelder mødre med innvandringsbakgrunn, er andelen som tjener mer enn grunnbeløpet lavere i begge typer bydeler, men denne andelen vokser noe i begge typer bydeler etter hvert som barnet blir eldre. Vi har også beregnet denne forskjellen (resultater er tilgjengelige i Bråten mfl. (2014)), og vi finner ingen støtte for at gratis kjernetid påvirker andelen mødre som tjener over grunnbeløpet.

Gratis kjernetid som bidrag til integrering og sosial utjevning

De politiske målene for gratis kjernetid i Oslo har vært å bidra til integrering og sosial utjevning ved å forberede førskolebarn språklig og sosialt på skolestart, først og fremst gjennom økt deltakelse i barnehage. Vi har sett at forsøket har lyktes i å øke andelen barn med innvandringsbakgrunn i barnehagen med om lag 15 prosent. Disse barna klarer seg bedre på kartleggingsprøver i lesing og regning hvis de bor i bydeler med tilbud om gratis barnehage.

Referanser

Bleakly, H. og A. Chin (2008). What Holds Back the Second Generation? The Intergenerational Transmission of Language Human Capital Among Immigrants. *Journal of Human Resources* 43(2), 267-298

Bråten, B., N. Drange, H. Haakestad and K. Telle (2014): Gratis kjernetid i barnehager, Fafo-rapport 2014:44.

Drange, N. and K. Telle (2010): The Effect of Preschool on the School Performance of Children from Immigrant Families. Results from an Introduction of Free Preschool in Two Districts in Oslo. Discussion Papers No. 631, Research Department, Statistics Norway.

Dustmann, C., A. Raute og U. Schönberg (2013): Does Universal Child Care Matter? Evidence from a Large Expansion in Pre-School Education, Working paper University College London.

Havnes, T. og M. Mogstad (2011). "No Child Left Behind: Universal Child Care and Long-Run Outcomes". *American Economic Journal: Economic Policy*, 3, 97-129.

Mogstad, M. og M. Rege (2009): Tidlig læring og sosial mobilitet: Norske barns muligheter til å lykkes som voksne. Vedlegg 2 i NOU 2009:10 (Fordelingsutvalget).

NOU 2009: 10. Fordelingsutvalget. Finansdepartementet.

NOU 2010: 8. Med forskertrang og lekelyst. Systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn. Kunnskapsdepartementet.

Schølberg, S., R. Lekhal, M. V. Wang, I. M. Zambrana, K.S. Mathiesen, P. Magnus og C. Roth (2008). "Forsinket språkutvikling. En foreløpig oversikt basert på data fra Den norske mor og barn undersøkelsen". Folkehelseinstituttet, rapport 2008: 10.