



Kunnskapsdepartementet

Evaluering av tilskuddsordningen - Tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder

August 2006

Rambøll Management
Engbretsvei 5
PB 427 Skøyen
0213 Oslo

www.ramboll-management.no

Innholdsfortegnelse

1.	Resymé og anbefalinger	1
1.1	Resymé	1
1.2	Anbefalinger	10
2.	Innledning	12
2.1	Bakgrunn for oppdraget	12
2.2	Evalueringsoppdraget	14
2.3	Leseveiledning	20
3.	Språkstimulering i tall	22
3.1	Generelle tall i forhold til minoritetsspråklige barn	22
3.1.1	Endringer i andel minoritetsspråklige barn i barnehage?	22
3.2	Tilskuddsordningen i tall	23
3.2.1	Det økonomiske tilskuddet til kommunene i gammel og ny ordning	23
3.2.2	Hva bidrar kommunen selv med?	26
3.3	Barnehagene i tall	27
3.3.1	Hvor mange barnehager mottar tilskudd?	28
3.3.2	Personalets kvalifikasjoner	29
3.4	Oppsummerende vurdering av språkstimulering i tall	31
4.	Når kommunene iverksetter en ny tilskudds-ordning – de administrative rammene	32
4.1	Forberedelse til ny ordning	32
4.1.1	Vurdering av egen kompetanse	34
4.2	Fastsetting av administrative prosedyrer for tildeling	36
4.2.1	Kriterier for tildeling	38
4.3	Tildelingsstrategi	39
4.4	Informasjonsstrategi	43
4.4.1	Anvendte informasjonskanaler	47
4.5	Hvilke aktører påvirker implementeringen av ordningen?	48
4.6	Aktørers medvirkning i utarbeidelsen av administrative prosedyrer	50
4.7	Søknader	52
4.7.1	Andre aktører (enn barnehager) som søker om støtte	53
4.7.2	Sammenheng mellom informasjonsstrategi og søknader	54
4.8	Implementering av ordningen i barnehagene	55
4.8.1	Dialog med kommunen om søking om tilskudd	55
4.9	Konsekvenser av de administrative rammene	57
5.	Ny ordning – nye aktiviteter?	58
5.1	Hva har skjedd med bruk av tospråklige assistenter?	58
5.1.1	Omfanget av tospråklig assistanse – før og nå	58
5.2	Andre iverksatte aktiviteter	62
5.2.1	Hvilke aktiviteter er iverksatt?	64
5.2.2	Hva er årsakene til endringer i pedagogisk tilbud?	66
5.3	Den tospråklige assistenten i nærbilde	66
5.3.1	Hvilke oppgaver har den tospråklige assistenten?	67

5.4	Pedagogisk praksis i barnehagene	70
5.4.1	Hva har barnehagene mottatt tilskudd til?	72
5.4.2	Ulike former for språkstimulering i barnehagene	76
5.5	Har barnehagen mottatt tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder fra kommunen etter den nye tilskuddsordningen?	79
5.6	Språkkartlegging i barnehagen	79
5.7	Barnehagenes samarbeid med andre aktører	81
5.8	Foreldresamarbeidet	82
5.9	Oppsummering	83
6.	Helhet og flere minoritetsspråklige barn i barnehage	85
6.1	Helhetlig språkstimulering	85
6.1.1	Kommunenes prioritering av målsettingen	85
6.1.2	Effekten av kommunens språkstimuleringsinnsats på samarbeidet mellom tjenestene	87
6.2	Aktiviteter for å få flere barn i barnehage	88
6.2.1	Prioriterer kommunene å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage?	88
6.2.2	Hvilke aktiviteter har kommunene iverksatt?	91
6.2.3	Kommunenes erfaringer	92
7.	Vurdering av tilskuddsordningens virkninger	96
7.1	Minoritetsspråklige barns språklige kompetanse	96
7.2	Helhetlige tilbud	98
7.3	Antall barn i barnehage	100
8.	Metode og datakilder	101
8.1	Minoritetsspråklige barn – hvem er de og hvor er de?	101
8.1.1	Definisjon av minoritetsspråklige barn	101
8.1.2	Avgrensing av "førskolealder"	101
8.2	Spørreundersøkelsen	102
8.2.1	Spørreundersøkelsene og svarprosent	102
8.2.2	Utvelgelse av stikkprøve av barnehagene og respondenter	102
8.2.3	Kommuneundersøkelsenes respondenter	102
8.2.4	Bakgrunnsopplysninger om barnehager og kommuner	102
8.3	Casestudiene	103
9.	Litteraturliste	107

1. Resymé og anbefalinger

Rambøll Management presenterer i denne rapporten evalueringen av tilskuddsordningen - Tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Evalueringen ble bestilt av det daværende Barne- og familiedepartementet, men ansvaret for oppdraget har med regjeringsskiftet blitt lokalisert hos Kunnskapsdepartementet.

1.1 Resymé

Vi starter rapporten med å sammenfatte de vesentligste punkter og konklusjoner. Avslutningsvis vil vi i dette kapittelet presentere en rekke anbefalinger som har til formål å styrke forvaltningen av tilskuddsordningen i snever forstand og språkstimuleringen i et bredere perspektiv.

Datamaterialet

Våre undersøkelser er basert på fire spørreskjemaundersøkelser. Dette har vært en kommuneundersøkelse og en barnehageundersøkelse i desember 2004 og tilsvarende oppfølgende spørreskjemaundersøkelser i januar/februar 2006. I utvelgelsen av barnehagene som inngår i vårt utvalg, har vi fått en stikkprøve fra Statistisk sentralbyrå. Stikkprøven inneholder et tilfeldig utvalg på 1000 barnehager, som har minst ett minoritetsspråklig barn. Allikevel forekommer det i utvalget i 2006 noen få barnehager uten minoritetsspråklige barn. Dette kan forklares med endringer i enkelte barnehager i perioden fra 2004-2006. Spørreskjemaundersøkelsene er gjennomført med et drøyt års mellomrom, for å kunne si noe om utviklingen i den tiden tilskuddsordningen har virket. I tillegg til den kvantitative datainnsamlingen er det gjennomført 10 casestudier. Dette har vært gjort i åtte kommuner og to bydeler i Oslo. Vi har også integrert registerdata i vårt kvantitative datamateriale.

Når det gjelder kommunestørrelse, opererer vi med to mål på dette i det kvantitative og kvalitative materialet. I det kvantitative materialet er de store kommunene definert med et innbyggertall over 10.000. I casestudiene har alle kommunene et innbyggertall over 10.000, men vi operer allikevel med små og store kommuner i våre kvalitative analyser. Dette må det tas høyde for når rapporten gjennomgås. I casestudiene så vi det nødvendig å velge ut kommuner med et visst minimum av minoritetsspråklige barn, noe som forklarer at kommunene var av en viss størrelse.

Når tilskuddsordningen sine mål?

Ett av de sentrale spørsmålene er naturligvis om tilskuddsordningen har nådd sine målsetninger. Nedenfor presenterer vi vår vurdering av hvert av de tre sentrale målene med tilskuddsordningen.

- *Det overordnede mål:* Å forbedre minoritetsspråklige barns språkforståelse og øke forutsetningene for deltakelse i samfunnets forskjellige arenaer.
- *Delmål 1:* Å rekruttere flere minoritetsspråklige barn til barnehagene
- *Delmål 2:* Å bidra til en helhetsorientert innsats mellom de forskjellige relevante tjenester og etater.

Bedre språkforståelse, men ikke på morsmålet

Det er vanskelig metodisk å belyse den konkrete utviklingen i de minoritetsspråklige barnas språklige utvikling, da vi ikke har gjennomført tester av barnas språkutvikling over tid. Vår vurdering av dette bygger på spørsmål stilt til de kommunalt ansvarlige og til barnehagene, om i hvilken grad de mener at språkstimuleringsinnsatsen i kommunen/barnehagen har hatt føl-

gende effekter; om minoritetsspråklige barn har oppnådd bedre *norsk-kunnskaper*, om de har oppnådd bedre språkkunnskaper på *morsmålet* og om de har oppnådd bedre språkforståelse *generelt*. Kommunene og barnehagene ble bedt om å svare på disse spørsmålene i 2004 og 2006. Det må gjøres oppmerksom på at kommunene og barnehagene ikke er bedt om å vurdere opp mot en *baseline*; spørsmålet er stilt slik at de skal vurdere om *språkstimuleringsinnsatsen i kommunen/barnehagen har hatt følgende effekter*. Det må derfor tas forbehold om ulike tolkninger av dette spørsmålet fra respondentenes side. Vårt poeng har imidlertid vært å se på eventuelle endringer i besvarelsene mellom 2004- og 2006-undersøkelsen.

Det kan være grunn til å problematisere kommunalt ansvarliges grunnlag for å besvare spørsmål om barnas språkutvikling, da de vanligvis ikke har daglig kontakt med barna og dessuten mangler gode indikatorer for å måle språkutvikling. Vi ser også av svarene at flere kommunalt ansvarlige svarer "vet ikke" på effektspørsmålene. De barnehageansatte er nærmere til å gjøre en kvalifisert vurdering av språkutvikling.

Kommunene og barnehagene er overordnet sett av den oppfatning at språkstimuleringsinnsatsen har hatt god effekt på norskferdighetene og språkforståelsen generelt. Barnehagene er generelt mer positive i sine vurderinger, enn de kommunalt ansvarlige. For eksempel vurderer 17 % av barnehagene at språkstimuleringsinnsatsen i *veldig høy grad* har ført til bedre norskferdigheter, 54 % svarer i *høy grad* og 23 % *til en viss grad*. 10 % av barnehagene vurderer at språkstimuleringsinnsatsen i *veldig høy grad* har ført til bedre språkforståelse generelt, 47 % svarer i *høy grad* og 32 % *til en viss grad* (2006-tall). De kommunalt ansvarlige er noe mer moderate i sine vurderinger.

Derimot vurderer både barnehager og kommuner effekten som mindre i forhold til morsmålsferdighetene. Kun 9 % av barnehagene og 8 % av kommunene vurderer at språkstimuleringsinnsatsen i *veldig høy* eller *høy grad* har ført til bedre ferdigheter på morsmålet. Svært mange avstår dessuten fra å vurdere dette – 49 % av kommunene og 44 % av barnehagene. Dette er forventet da det er vanskelig for dem å vurdere barnets morsmålsutvikling, som de som oftest i liten grad kjenner til.

Ser vi på endringene fra 2004 til 2006, er det ikke store endringer i de to undersøkelsene. Stort sett kan man se de samme tendensene, både i forhold til kommunenes og barnehagenes besvarelser. Tallene viser muligens en noe mer moderat vurdering i kommunenes og barnehagenes besvarelser i 2006, ved at færre svarer i *veldig høy grad*, og flere svarer *til en viss grad* på effektspørsmålet.

Gitt målsetningen i tilskuddsordningen om bedre språkforståelse for de minoritetsspråklige barna, kunne man forvente en noe større endring i kommunenes og barnehagenes besvarelser fra 2004 til 2006. Våre undersøkelser viser likevel ikke store endringer i hvordan kommunene og barnehagene vurderer dette i de to undersøkelsene.

Vi kan derimot se en svak tendens til at minoritetsspråklige barns utvikling på morsmålet over tid har utviklet seg negativt. Der 15 % av barnehageleiderne i 2004 i *meget høy* eller *høy grad* vurderte at tilskuddsordningen har bidratt til bedre ferdigheter på morsmålet, er andelen falt til 9 % i 2006. Dette kan – som vi utdyper senere – sees i forlengelse av at antall tospråklige assistenter er redusert over tid.

Dataene gir altså et nyansert bilde av tilskuddsordningens konsekvenser. Som nevnt innledningsvis har vi ikke gjennomført tester av barnas språklige utvikling over tid. Vår informasjon bygger på kommunenes og barnehagenes vurderinger av utviklingen, og data må derfor tolkes med forsiktighet. Ordningen har dessuten virket i relativt kort tid, og store deler av kommunene å videreføre den tospråklige assistansen høsten 2004, noe som ytterligere har bidratt til at den nye ordningens resultater først for alvor vil vise seg på sikt.

Tilskuddsordningens målsetting om flere minoritetsspråklige barn i barnehage

Tilskuddsordningen har også til formål å øke antall minoritetsspråklige barn i barnehage. Tanken er å stimulere barnas språklige utvikling gjennom kontakten både med pedagoger og etnisk norske barn, og samtidig dra nytte av bredere integrasjonsperspektiver i de sosiale relasjonene mellom barna.

Evalueringen viser at denne problemstillingen kun har vært i fokus for ca. halvparten av kommunene. Litt over 50 % av kommunene prioriterte problemstillingen i 2004, mens litt under halvdel har satt i gang aktiviteter for å øke andelen minoritetsspråklige barn i barnehage i 2006. En nærmere gransking av tallene viser at det særlig er kommuner med få minoritetsspråklige barn som ikke har prioritert å øke antall minoritetsspråklige barn i barnehagene, mens det for eksempel gjelder for ca 80 % av kommunene med mer enn 100 minoritetsspråklige barn. Det primære redskapet for å øke antall barn i barnehagene er helsestasjonene for det store flertallet av kommunene. For de store kommunenes vedkommende er i tillegg de åpne barnehagene et relevant virkemiddel. De åpne barnehagene er en effektiv måte å komme i kontakt med minoritetsspråklige barna som ikke har barnehageplass, og deres foreldre. Kommunene som har dette tilbudet fremhever de gode erfaringene med ordningen, der de både kan fremme språkstimuleringsarbeidet, kombinert med å informere om kommunens barnehagetilbud, og hvilke fordeler dette har for barnets språklige utvikling og trivsel.

Det er altså generelt begrenset kommunal interesse for å realisere delmålsettingen om å øke antall minoritetsspråklige barn i barnehage. Spørsmålet er så om det faktisk lykkes å innfri dette ønsket for de kommuner som prioriterer en større andel. Ser vi først på det generelle bildet, svarer 77 % av kommunene i 2006 at tilskuddsordningen ikke har påvirket antall minoritetsspråklige barn i barnehage. Det er en liten økning fra 2004, da 72 % prosent av kommunene svarte dette.

Av de kommunene som oppgir at de ikke har satt i gang aktiviteter for å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage, vurderer 83 % av disse kommunene at tilskuddsordningen *i liten grad* eller *slett ikke* har bidratt til dette formålet. Kommunene som derimot har styrket samarbeidet med helsestasjonen, har en mer positiv oppfatning av at tilskuddsordningen har bidratt til flere minoritetsspråklige barn i barnehage. Likevel vurderer fortsatt 48 % av disse kommunene at tilskuddsordningen *i liten grad* eller *slett ikke* har bidratt til målsettingen. Den samme tendensen gjelder også for kommunene som har igangsatt informasjonskampanje i forhold til foreldrene, styrking av foreldresamarbeidet og satsing på åpen barnehage.

Tallene viser at de kommunene som faktisk har prioritert å øke andelen barn i barnehager, er mer positive til at tilskuddsordningen har bidratt til dette formålet. Allikevel viser undersøkelsene at tilskuddsordningen kun i begrenset omfang har klart å påvirke kommunenes tilbøyelighet til å prioritere denne målsettingen, da dette kun gjelder ca. halvparten av kommunene. For det andre kan vi se at det kun i begrenset omfang har lykkes å øke antall minoritetsspråklige barn i barnehage – i hvert fall på kort sikt. Det er interessant

å koble dette resultatet til de finansielle insitamentene i tilskuddsordningen, idet den er satt sammen på en slik måte at kommunene får en økonomisk gevinst av å øke antall minoritetsspråklige barn i barnehage. Dette insitamentet ser likevel ut til kun å virke for de store kommunenes vedkommende.

Det er imidlertid interessant å se hvordan utviklingen viser seg øvrig, hvis vi bruker et bredere perspektiv enn tilskuddsordningen. Tall fra KOSTRA viser at antall minoritetsspråklige barn i barnehage har økt de senere årene. Utviklingen går altså rett vei med tanke på tilskuddsordningens målsettinger, og generelle politiske målsettinger. Imidlertid viser vår undersøkelse at kommunene selv vurderer at tilskuddsordningen i seg selv i begrenset grad bidrar til å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage.

Helhetlig språkstimuleringsinnsats

En av delmålsettingene med tilskuddsordningen er å øke samarbeidet mellom de forskjellige tjenester som har innflytelse på minoritetsspråklige barns språkutvikling. Vi har spurt kommunene om samarbeidet mellom de forskjellige tjenestene har økt både i 2004 og 2006.

Det viser seg å være vanskelig å gi et klart svar på utviklingen. Ser vi på de kommunene som svarer at samarbeidet i høy grad har økt, viser våre tall at samarbeidet er redusert. Men dersom den gruppen som svarer *i en viss grad* trekkes inn, så er samarbeidet økt fra 2004 til 2006. Disse tallene vitner om at få kommuner har økt samarbeidet i markant grad, mens det brede flertallet nok har økt samarbeidet, men i mindre omfang. Det samme bildet gjør seg gjeldende hvis man ser på om kommunene opplever at samarbeidet er blitt bedre.

Spørsmålet er så hvilke aktører kommunene har prioritert samarbeid med. Det viser seg at det særlig er helsestasjonen som er den sentrale samarbeidspartneren. Ca. 60 % av kommunene samarbeider med helsestasjonene. Dette er interessant, hvis man sammenlikner med samarbeidsnivået for skolene, der det kun er ca 40 % av kommunene som samarbeider med disse. Den "horisontale" samarbeidsrelasjonen mellom aktører på førskolenivå er altså sterkere enn den "vertikale" relasjonen til skolene. En mulig forklaring på dette forholdet er – som understrekes av den økende tilgangen til barnehager – at helsestasjonene kommer i kontakt med alle minoritetsspråklige barn. De har derfor mulighet for å vurdere barnas språklige nivå ved den obligatoriske kontrollen for fireåringer, i tillegg til å påvirke foreldrene til å søke plass på barnehagene.

Vi har også spurt kommunene om hvordan de har prioritert de midlene som de selv bruker på språkstimulering – ut over tilskuddsordningen. Her er det interessant å se at det i 2004 var kun omkring en tredjedel av kommunene som valgte å sette fokus på en mer sammenhengende og koordinert innsats. Denne andelen har økt til halvparten i 2006.

Dermed ser vi et par interessante, delvis motstridende, utviklingstendenser. Når vi ser på den helhetlige koordineringen innenfor tilskuddsordningens rammer, er samarbeidsrelasjonene tett på status quo over tid. Ser vi på den generelle tendensen til å samarbeide ut over tilskuddsordningens rammer, er det derimot en klar bevegelse i retning av et tettere samarbeid.

Aktiviteter for barn som ikke er i barnehage

Tilskuddsordningens midler kan også anvendes til tiltak for minoritetsspråklige barn som ikke er i barnehage. Det er et mindretall av kommunene som har iverksatt slike aktiviteter; rundt 10 % av kommunene, og denne andelen

er stabil fra 2004 til 2006. Vi ser imidlertid en liten økning i bruk av åpne barnehager, fra 11 % i 2004 til 16 % i 2006. Under 10 % av kommunene har satt i gang spesielle tilbud til minoritetsspråklige barn i åpne barnehager, og dette er også relativt stabilt over tid.

Casestudiene viste flere eksempler på tiltak for minoritetsspråklige barn utenfor barnehage. Mange kommuner prioriterte åpne barnehager, og tilbud i forbindelse med helsestasjon. Flere hadde også samarbeid med norskkopplæring for voksne, om barnepass i forbindelse med at foreldrene er på norskkurs.

Overordnet sett viser undersøkelsene altså at det brede lag av kommuner ikke har iverksatt tiltak for minoritetsspråklige barn utenfor barnehage. Våre casestudier viste flere gode eksempler på slike tiltak, som kan tjene som inspirasjon til kommuner som planlegger å gjøre dette. Vi gir eksempler på slike tiltak i kapittel 5.

Implementeringen av tilskuddsordningen

Vi har overfor sett på i hvilken grad målsetningene med tilskuddsordningen er realisert. Under vil vi se på hvordan kommunene har implementert ordningen, for dels å gi et overblikk over overgangsfasen fra den gamle ordningen, dels for å vurdere i hvilket omfang implementeringen i kommunene har påvirket måloppfyllelsen.

Kommunenes forberedelsesfase

Kommunene hadde mulighet til å forberede seg på den nye tilskuddsordningen gjennom forskjellige informasjonsaktiviteter. Kommunenes forberedelse til implementeringen av ordningen kjennetegnes av to forhold. For det første er den primære informasjonskilden rådgivning og veiledning via fylkesmannen, som mer enn halvparten av kommunene har benyttet seg av. For det andre er det karakteristisk at det er de store kommuner som har prioritert forberedelsesfasen. For eksempel har en tredjedel av de små kommunene ikke forberedt seg, mens dette gjelder for en tiendedel av de store.

Kommunenes interne forberedelser er første skritt. Neste skritt er å informere de relevante aktørene – en oppgave kommunene plikter å utføre. Her viser evalueringen at et flertall av kommunene – 61 % i 2006 – tilkjennegir at de har informert de relevante aktørene. Dette tallet skal samtidig sees i lys av at andelen i 2004 var vesentlig høyere, 74 %, og at kommunene som nevnt har plikt til å informere de relevante aktørene. Informasjonsinnsatsen er blitt smalere over tid, hvilket kan skyldes at kommunene prioriterte informasjonsinnsatsen i overgangsperioden, hvorpå denne delen av implementeringen er blitt nedprioritert.

Dette bildet kan nok nyanseres av at informasjonsinnsatsen overfor noen aktører er blitt intensivert. Det gjelder særlig helsestasjonene, der kommunene har prioritert informasjonsinnsatsen.

Informasjonsforpliktelsen gjelder bredt og favner derfor også både offentlige og private barnehager. Her viser det seg at kommunene har fokusert på å informere de offentlige barnehagene. Det er for eksempel mer enn 20 prosentpoeng forskjell på andelen av offentlige barnehager som informeres direkte og de private. Et tilsvarende bilde viser seg når man ser på hvem som har vært med på å forme for eksempel krav til søknader. Her er barnehagene den klart dominerende aktørgruppen, men også her er det primært de offentlige barnehagene som er inne i bildet.

Tildelingsprosedyrer

Overgangen fra den tospråklige assistansen til den nye tilskuddsordningen innebærer også at kommunene skal overveie de administrative prosedyrene for tildeling av midler. Hovedparten av kommunene hadde ikke fastlagt administrative prosedyrer ved overgangen til den nye tilskuddsordningen. Den tredjedelen som hadde prosedyrer i 2004 vokste til 45 % i 2006. Dette tyder på at den administrative forvaltningen av ordningen er i ferd med å falle på plass i kommunene. Mange av de kommunene som fortsatt ikke har prosedyrer på plass, kan ikke forventes å endre på dette framover. Ut over manglende tid og kapasitet svarer en del kommuner at de har så få minoritets-språklige barn at det ikke gir mening å utarbeide egne prosedyrer for tilskuddsordningen.

Ser vi på hvordan kommunene tildeler midler til barnehagene, så har tildelingsstrategien endret seg over tid. I 2004 var strategien provisorisk. Den hadde til formål å sikre en overgang mellom den gamle og den nye ordningen, som mange kommuner valgte å håndtere ved å videreføre støtten. Det vil si at barnehager som fikk tilskudd til tospråklig assistanse også fikk tilskudd under den nye ordningen. Dette kjennetegnet 37 % av kommunene i 2004, mens andelen er falt til 24 % i 2006.

Inkludering av andre aktører i implementeringen

Et annet relevant aspekt er i hvor høy grad kommunene har inndratt de relevante aktører i implementeringsprosessen. Ser vi på barnehagene har ca. 60 % vært i dialog med kommunen om tilskuddsordningen. Den konkrete dialogen har oftest handlet om barnehagenes søknader, men halvparten av barnehagene har også vært involvert i drøftinger med kommunen om prioritering av språkstimuleringsmidler. Utover dette har implementeringsprosessen vært forholdsvis lukket.

Spørsmålet er deretter om implementeringsprosessen kan forventes å ha påvirket resultatene av tilskuddsordningen. Det viser seg å være tilfellet på en rekke områder:

- o Når kommunene i overgangsfasen velger å videreføre den tospråklige assistansen, er det klart at den nye tilskuddsordningen ikke gir andre resultater på kort sikt.
- o Hvis kommunene primært informerer de offentlige barnehagene, svekker det de private barnehagenes mulighet for å søke om midler.
- o Den forholdsvis snevre inkluderingen av aktører – de facto oftest kun barnehager – kan ha betydning for eierskapet blant andre aktører og dermed forutsetningene for å øke helheten og koordineringen mellom de enkelte aktørene.

Den tospråklige assistansen og de pedagogiske aktivitetene

Endring av tilskuddsordningen skulle blant annet medvirke til en bedre mulighet for å tilpasse ordningen til lokale behov og forutsetninger. Med andre ord skal kommunene ha mulighet til å velge andre måter å styrke språkstimuleringsinnsatsen på enn ved tospråklig assistanse. Det er derfor interessant å se i hvilket omfang dette faktisk er tilfellet.

Den tospråklige assistansen

Når vi ser på datamaterialet, får vi to typer svar. Det er i dag færre tospråklige assistenter enn før, men det er til gjengjeld flere minoritetsspråklige barn som mottar tospråklig assistanse. Spørsmålet er følgelig hvordan dette henger sammen. Forklaringen er at det i dag er flere barn per tospråklig assistent. Erfaringene fra kommunene viser at mange kommuner har endret administrasjonen av tilskuddsordningen ved for eksempel å ansette assisten-

tene ved kommunen framfor ved en enkelt barnehage. Dermed dekker den enkelte assistent flere barnehager og kan arbeide med flere barn.

Assistentene har i dag i vid utstrekning de samme funksjonene som tidligere. Dette omfatter spesielt to typer funksjoner: Den ene handler om å utvikle barnets språk. Det skjer konkret ved å oversette når barnet mangler ord på norsk og ved å styrke barnets morsmål. Deretter har den tospråklige assistenten en sentral rolle i forbindelse med samarbeidet med minoritetsspråklige barns foreldre.

Barrierer fra teori til praksis

Denne bruken av tospråklig assistanse sees også i barnehagenes verdigrunnlag. Den pedagogiske praksisen er tilrettelagt ut fra en tro på at et velutviklet morsmål er fremmede for en gunstig andrespråksutvikling. Det kommer for eksempel til uttrykk ved at barnehagene ser positivt på at minoritetsspråklige barn bruker morsmålet til daglig. Det kan likevel være vanskelig å omsette denne filosofien til praksis. I de barnehagene der man ikke har tospråklige assistenter, må man finne alternative måter for å utvikle barnets norskspråklige kompetanse. Mange barnehager satser derfor på språkstimulering på norsk; for eksempel i form av strukturerte språkstimulerings tilbud i grupper.

Aktiviteter ut over den tospråklige assistansen

Omlag halvparten av kommunene har iverksatt aktiviteter ut over den tospråklige assistansen. Det gjelder særlig de store kommunene som ofte har valgt en tobent språkstimuleringsstrategi. Man prioriterer bevisst den tospråklige assistansen, men utnytter ordningens nyvunne fleksibilitet til å supplere med en rekke øvrige tiltak for personalet, foreldresamarbeid, innkjøp av språkstimulerende materialer på norsk, samt samarbeid med helsestasjon. De mindre kommunene satser primært på den tospråklige assistansen. Forklaringen er i stor grad at de ikke mottar søknader ut over den tospråklige assistansen.

Tilskuddsordningen i et framtidsperspektiv

I dette avsnittet vil vi perspektivere de overnevnte hovedresultatene.

Er man på rett vei?

Overordnet sett mener vi at man er på rett vei med den nye tilskuddsordningen – til tross for at analysene over har vist at både implementeringen av ordningen og resultatene har svakheter. Dette kan begrunnes både negativt og positivt. Ser vi på den gamle ordningen, hadde den åpenlyse brister. Tospråklige assistanse var vanskelig å gjennomføre i mange kommuner på grunn av for få minoritetsspråklige barn, for mange språkgrupper, for lav kvalitet på den tospråklige assistansen etc.

Den nye ordningen klarer å bevare de positive elementene i den tospråklige assistansen i kombinasjon med en større kommunal fleksibilitet. I tillegg har kommunene tatt godt imot den nye ordningen og utnyttet dens fleksibilitet. Tilskuddsmidlene når ut til flere barn enn under den gamle ordningen, siden tilskudd nå kan gis til en langt bredere vifte av tiltak.

Manglende kompetanse – bristende forutsetning

Først vil vi fremheve at flertallet av kommunene i våre undersøkelser tilkjenner at de ikke er faglig kompetente innenfor språkutvikling av minoritetsspråklige barn eller flerkulturell pedagogikk. Dermed utfordres en av forutsetningene beskrevet i Rundskriv Q-04/2004, der det fremgår eksplisitt at det forutsettes at kommunene er faglig kompetente innenfor flerkulturelle spørsmål og språkopplæring.

Vår undersøkelse viser at hovedparten av kommunene kun til en viss grad anser seg som kompetente på disse feltene. Mange av aktørene som skal forme tilskuddsordningen både strategisk og i den daglige driften – vurdere søknader, formulere søknadskriterier, utvikle samarbeidsrelasjoner m.m. – vurderer det slik at de har for liten kompetanse i forhold til tilskuddsordningens kjerneområder. Dette forholdet indikerer at det generelt er behov for et kompetanseløft i forhold til kommunenes innsats overfor minoritetsspråklige barn i førskolealder.

Helhet – også i overgangen til videre opplæring

Et delmål i tilskuddsordningen er å bidra til at kommunene utformer helhetlige tiltak på tvers av de ulike tjenestetilbudene. Det fastslås i rundskrivet at *“Samarbeid mellom helsestasjon, barnehage, skole og språkopplæring for foreldre er nødvendig for et helhetlig, målrettet og mest mulig effektivt tilbud til minoritetsspråklige barn og familier”*.¹ Her har evalueringen vist et blandet bilde av tilskuddsordningens resultater. At det “horisontale” samarbeidet mellom barnehager og særlig helsestasjoner har økt, er fint i tråd med tilskuddsordningens intensjoner. I samspill med de overveiende positive erfaringer med språkopplæringsverktøyet SPRÅK 4, tyder dette på at identifiseringen av barn med behov for språklig støtte, rekruttering til barnehager og språkstimulerende aktiviteter, er på rett spor².

Det er likevel et potensielt bekymrende lavt fokus på det “vertikale” samspillet med skolene. Riktig nok samarbeider 40 % av kommunene med skolene, men hvis dette er uttrykk for at seks av 10 kommuner ikke prioriterer samspillet med skolen, så faller den sammenhengende kjeden i opplæringen sammen, som er et viktig fokus både for tilskuddsordningen og for strategiplanen “Likeverdig utdanning i praksis”. Evalueringen tyder på at det er behov for å fokusere på samspillet mellom innsatsene i førskole- og skolealderen.

Gryende språkfilosofisk paradigmeskifte

Kommunene har tatt til seg den fleksibiliteten som ligger i den nye tilskuddsordningen. For eksempel har mange kommuner der det tidligere kun var mulig å ansette tospråklige assistenter, nå prioritert å kjøpe inn materiale på norsk. Tilsvarende er antall tospråklige assistenter redusert. Konsekvensen av disse endringene er at de språkstimulerende aktivitetene som gjennomføres i barnehagene i høyere grad tar utgangspunkt i norsk som andrespråk. Personalet kjenner ikke til barnas morsmål og har ikke mulighet for å arbeide med utviklingen av barnas morsmål. Dette stiller store krav til personalets faglige utdanning, som både skal ivareta de daglige pedagogiske oppgavene og utvikle minoritetsspråklige barns språk. I tillegg stiller det store krav til personalet om å anerkjenne morsmålets betydning for både barnas språklige og identitetsmessige utvikling. Fallgruven er at kommunene i takt med utviklingen fra en morsmålsbasert innlæringsstrategi til en andrespråksbasert, mister blikket for morsmålets betydning for de minoritetsspråklige barnas trivsel og utvikling. Resultatene tyder også på at kommunene er svært oppmerksomme på denne problemstillingen.

Tilskuddsordningens utforming

Kommunenes valg av aktiviteter og implementeringen av dem er naturligvis avgjørende for resultatene av tilskuddsordningen. Men det er også relevant å se på tilskuddsordningen for seg selv, og på om formålet understøttes av den måten ordningen er konstruert på. Kommunene har, som nevnt, grunn-

¹ Kunnskapsdepartementet: Rundskriv F-02/2006, s 20

² “Når helsesøster kartlegger...”, Rambøll Management (2005).

leggende tatt til seg den nye og mer fleksible tilskuddsordningen. Imidlertid er det elementer i ordningen som ikke fungerer helt etter hensikten, eller der det er fare for at ordningens formål svekkes:

- *Balansen mellom "plikt" og "ekstra"*: Kommunene har plikt til å tilby minoritetsspråklige barn språkstimulering. De har også ansvar for å utdanne personalet, samt å sikre en koordinert innsats mellom de forskjellige tjenestene i kommunen³. Med andre ord er kommunen i forveien forpliktet til å tilby en rekke av de aktiviteter og tiltak som det gis tilskudd til under tilskuddsordningen. Det kan gi kommunene et insitament til å erstatte de driftsmessige forpliktelsene med de ekstra midlene statstilskuddet innebærer. Her var den tospråklige assistansen i større grad et ekstraelement. Vi har imidlertid ikke mulighet for å vurdere omfanget av dette, men evalueringen viser at det i vid utstrekning er overensstemmelse mellom de aktiviteter som settes i gang i og utenfor tilskuddsordningens rammer.
- *Insitamentet virker selektivt*: Oppfordringen til å rekruttere flere minoritetsspråklige barn virker kun for de store kommunene. Dette er positivt i den forstand at ordningen klarer å påvirke atferden for en betydelig del av de minoritetsspråklige barna. Det er imidlertid en risiko for barna i de mindre kommunene, der tilskuddsordningen ikke har effekt. Her kan det være nødvendig å overveie hvorvidt allokeringsmekanismene skal endres - for eksempelvis på en slik måte at de første 10 minoritetsspråklige barna i hver kommune utløser et høyere relativt tilskudd.

Fortsatt tilskuddsordning eller overgang til kommunenes inntektssystem?

Tilskuddsordningen er et uttrykk for statlig regulering av kommunene som strekker seg ut over den finansieringen som til vanlig finner sted i kommunenes inntektssystem. Idet finansieringen av barnehagene går over til det alminnelige inntektssystemet er det relevant å vurdere hvorvidt finansieringen av kostnader til språkstimulering tilsvarende skal endres. Under vil vi stille opp noen argumenter for og mot de to ordningene.

Et pragmatisk argument for innlemming av tilskuddsmidlene i det ordinære inntektssystemet er at det av hensyn til homogeniteten i kommunenes finansieringsstruktur vil være hensiktsmessig med så få finansieringsmodeller som mulig. I tillegg ville en harmonisering med den øvrige finansieringsmodellen øke kommunenes råderom og bidra til at prioriteringer om språkstimulering inngår i den alminnelige politiske drøfting av hvordan de kommunale midlene skal anvendes. Dermed kunne en forventet effekt være at drøftingene om prioriteringer heves ut over barnehageområdet, slik at politikere og ledere - i et bredere forum enn barnehageområdet - deltok i diskusjonene om språkstimuleringsinnsatsen. Faren er imidlertid at disse diskusjonene ikke realiseres, idet språkstimulering av minoritetsspråklige barn risikerer å drukne i de politisk tyngre drøftingene om takster, dekningsgrader m.v.

Den nåværende ordningen har den avgjørende fordel at pengene går til de minoritetsspråklige barna. I tillegg gir beslutningene om fordeling av midlene en legitim og synlig anledning til å overveie og drøfte hvordan de statlige midlene skal prioriteres. Denne synligheten risikerer å gå tapt ved en overgang til det alminnelige inntektssystemet. Ordningen er imidlertid ikke uten svakheter. Som tidligere nevnt, risikerer man at kommunene subsidierer oppgaver - som de i forveien er forpliktet til å utføre - med tilskuddsmidler. Hvis dette er tilfellet, svekkes tanken bak ordningen betraktelig. Det kan til og med være en fare for at språkstimulering betraktes snevert som utelukkende å være et barnehageanliggende som tiltrekker "prosjektmakere" i

³ Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (2005).

barnehager som er gode til å skrive søknader. Dermed blir gevinsten ved ordningen for snevert konsentrert til noen få barnehager, fremfor innsatsen i den enkelte kommune som helhet.

Det fremgår at det finnes fordeler og ulemper på ulike nivåer ved de to ordningene, som illustrert i tabell 1.1. Valget mellom finansieringsmodeller er derfor ikke enkelt. De primære argumentene for å fastholde den nåværende ordningen, er som nevnt å sikre fokus på språkstimuleringsområdet - og at midlene rent faktisk brukes til de minoritetsspråklige barna. Dersom disse vilkårene kan sikres under en annen modell, hvor midlene harmoniseres med det øvrige inntektssystem, kan det være gode grunner til å endre finansieringsmodellen.

Tabell 1.1: Fordeler og ulemper ved forskjellige finansieringsmodeller

	Fordeler	Ulemper
<i>Øremerket tilskudd</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Midler går direkte til språkstimulering • Sikrer politisk og/eller administrativt fokus på området. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fare for "substitusjon". Pliktmessige driftsoppgaver finansieres av tilskuddsmidler • Begrenser kommunal fleksibilitet sammenliknet med generelt tilskudd • Fare for "prosjektmakeri" – aktører med søknadstrening vinner midlene
<i>Inntektssystem</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Harmoniserer med øvrige system • Øker kommunalt spillerom og fleksibilitet • Prioriteringer anlegges i bredt perspektiv utover barnehageområdet 	<ul style="list-style-type: none"> • Midler kan brukes til andre områder enn språkstimulering • Risiko for manglende fokus på området

1.2 Anbefalinger

Rambøll Management presenterer nedenfor en rekke anbefalinger, som etter vår vurdering vil kunne styrke tilskuddsordningen - vel å merke i sin nåværende utforming.

Kompetanseløft

Evalueringen har vist at det er et generelt behov for økt kompetanse om f.eks. minoritetsspråklige barns språkinnlæring. Prinsipielt er dette en oppgave som kommunene selv burde bære. Det er imidlertid mulig å gi kommunene - særlig de mindre kommunene - en kompetansemessig vektstang som ikke kun er knyttet til veiledning om ordningens finansielle og tekniske utforming. Det kunne derfor tilbys etterutdanning forut for søknadsrundene for å ruste kommunene til å utvikle aktiviteter som i større grad bygger på spisskompetanse innen språkinnlæring og flerkulturell pedagogikk. Disse

kursene kunne tilknyttes eksisterende regionale aktører, slik som fylkesmannen eller IMDIs regionkontorer. Utover målrettet etterutdanning kunne det inspirere kommuner og barnehager til å utvikle praksis dersom det for eksempel forut for neste søknadsrunde ble utdelt en veiledning eller en eksempelsamling. En slik eksempelsamling kunne gi eksempler både på hvordan man f.eks. arbeider med formelle søknadskriterier og hvordan mindre kommuner med få minoritetsspråklige barn kan dra nytte av tospråklige assistenter. Det vil være naturlig at NAFO – Nasjonalt Senter for Flerkulturell Opplæring – har en sentral rolle i arbeidet med kompetanseutvikling samt utarbeiding av veiledningsmaterieell.

Endring i finansieringsstrategi

I dag fordeles hele tilskuddet til kommunene på bakgrunn av antall minoritetsspråklige barn i barnehage. Det bør vurderes om en del av den samlede tildelingen burde øremerkes "særlig vesentlige utviklingsområder". Kunnskapsdepartementet kunne f.eks. sette av 5 eller 10 % av midlene, som kommunene deretter kunne søke om. Relevante emner i lys av evalueringens resultater kunne være overgangen fra barnehage til skole, eller utvikling av nye helhetlige samarbeidsrelasjoner. Søkere burde således stille seg til rådighet for evaluering og etterfølgende erfaringsformidling.

Tilskuddets størrelse

For at kommunene skal kunne utnytte fleksibiliteten i den nye ordningen, må beløpet være av en slik størrelsesorden at de kan iverksette tiltak/tilknytte seg kompetanse som har potensial til å gi den nødvendige slagkraften i forhold til satsingen på bedre språkforståelse blant barn med minoritetsspråklig bakgrunn i førskolealder. Beløpets størrelse har ikke endret seg vesentlig siden 2004, mens antall minoritetsspråklige barn i barnehage har økt. Vi mener derfor at beløpets størrelse bør vurderes oppjustert i forhold til dette og i lys av de målsetningene som er satt for tilskuddsordningen.

Effektmålinger av språklig progresjon

Som nevnt, ser vi et gryende paradigmeskifte som konsekvens av tilskuddsordningen. I den forbindelse vil det være mulig å gjennomføre effektstudier av minoritetsspråklige barns språklige progresjon under forskjellige paradigmer. En slik undersøkelse vil kunne besvare hvorvidt språkstimulering på morsmålet gir barna bedre forutsetninger ved skolestart enn språkstimulering på andrespråket.

Tilskuddsordningen gir muligheter til å utforme kvasieksperimentelle design, hvor for eksempel fire barnehager følges i to år. Disse barnehagene bør være like på så mange variabler som mulig, f.eks. bør personalet ha omtrent samme kompetansemessige forutsetninger, og barna bør tilhøre samme språkgruppe. Forskere kan så følge barnas språklige progresjon i barnehager som tilbyr tospråklig assistanse mot barnehager som tilbyr språkstimulering på norsk. En slik effektmåling vil gi økt kunnskap om hva som faktisk fungerer, og dermed et bedre beslutningsgrunnlag for Kunnskapsdepartementet i det videre arbeidet for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn.

2. Innledning

I dette kapitlet presenteres rammene for evalueringen av tilskuddsordningen. Vi starter med å beskrive bakgrunnen for tilskuddsordningen, hvorpå vi konkret gjengir det oppdraget som evalueringen er utarbeidet på bakgrunn av.

2.1 Bakgrunn for oppdraget

Barnehageområdet er en sentral komponent i den norske familiepolitikken. Tilbud om pass av 1-5-årige barn gir småbarnsforeldre mulighet til å kombinere familieliv og arbeidsliv. Det betyr at tilgang til barnehager er et viktig ledd i å gjøre barnefamiliers levevilkår attraktive for både menn og kvinner.

Samtidig har barnehagen en vesentlig pedagogisk funksjon i forbindelse med barnas sosialiseringssprosess. Rammeplanen for barnehagene fastsetter at barnehagens samfunnsmandat er: "*..å tilby barn under opplæringspliktig alder et omsorgs- og læringsmiljø som er til barns beste... barnehagen skal støtte og ta hensyn til det enkelte barn, samtidig som hensynet til fellesskapet ivaretas*"⁴ Barnehagene skal altså være i stand til å ivareta det enkelte barns behov, og skal samtidig være et forum der barnet kan øve seg i sosialisering og fellesskap. Barnehagene er dessuten en del av livslang læring og den første frivillige del av utdanningssystemet.

Særlig i forbindelse med minoritetsspråklige barn anses barnehagene som et spesielt nyttig integreringsinstrument. Barnehagen har to funksjoner som integreringsinstrument:

- *For det første* avspeiler barnehagene det norske samfunn og dets verdier og kultur. I barnehagen lærer både minoritetsspråklige barn og deres foreldre norsk kultur – f.eks. institusjonskultur, forventninger til foreldresamarbeid, og omgangsformer mellom menn og kvinner, barn og voksne. Sett i et bredere perspektiv, er barnehagen på denne måten med på å legge grunnlaget for sosial inkludering i samfunnet. Samtidig er integrasjon en toveisprosess som krever tilpasning ikke kun av minoritetsbefolkningen, men også av majoritetsbefolkningen.
- *For det andre* er barnehagene en konkret språktreningsarena for minoritetsspråklige barn. Barnehagen gir minoritetsspråklige barn mulighet til å lære norsk gjennom lek og annen kommunikasjon med norskspråklige barn og voksne. Forsøk i Oslo har vist at minoritetsspråklige barn som har gått to år i barnehage har betydelig bedre norskkunnskaper enn minoritetsspråklige barn som kun har gått ett år i barnehage⁵.

Den gamle ordningen – tilskudd til tospråklige assistenter

For å styrke barnehagenes funksjon som integreringsinstrument, gir staten tilskudd til språkstimulering. 1. august 2004 ble det øremerkede tilskuddet til tospråklig assistanse avløst av en ny øremerket tilskuddsordning: *Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelse blant minoritetsspråklige barn i førskolealder*. Logikken i den gamle ordning var at barnehagene kunne ansette tospråklige assistenter som på en rekke områder kunne være til nytte for de minoritetsspråklige barnas trivsel og språklige utvikling. De tospråklige assistentene kunne f.eks.:

⁴ Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (2005).

⁵ Sand og Skoug, 2003

- Støtte barnas norskspråklige utvikling ved å støtte morsmåsutviklingen
- Sikre at barn uten norskkunnskaper hadde en voksen å kommunisere med
- Bidra til å bygge bro mellom hjem og barnehage

Men hvorfor innføre en ny ordning når tospråklig assistanse kan bidra med så mye positivt? Svaret kan bli funnet i Barne- og Familiedepartementets St.prp. nr. 1 (2003-2004). Her påpekes det at tilbakemeldingene fra mange kommuner og bydeler tydet på at tilskuddet til tospråklig assistanse var lite fleksibelt i forhold til lokale variasjoner og behov. Mange kommuner fikk ikke tilskudd til tospråklig assistanse fordi de hadde problemer med å finne en tospråklig assistent som kunne barnets morsmål. Tilskuddet ble ikke tildelt kommunene ut fra minoritetsspråklige barns behov for støtte, men ut fra om kommunen ansatte en tospråklig assistent eller ikke.

Videre viste det seg at færre og færre barn i barnehage fikk tospråklig assistanse. Mens 53 % av de minoritetsspråklige barna i barnehagene fikk tospråklig assistanse i 1997, falt andelen til 38 % i 2002. Tanken bak endringen av tilskuddsordningen var derfor i et rettferdighetsperspektiv at flere minoritetsspråklige barn skulle få mulighet til å få støtte i å bedre sine språkferdigheter, ved at alle kommunene som hadde minoritetsspråklige barn i barnehage skulle få et tilskudd til dette.

Midlene som gikk til tospråklig assistanse i sin helhet i 2003, dvs. 93 mill.kr (til 36 % av minoritetsspråklige barn i barnehage (4400 av i alt 12 069 minoritetsspråklige barn)) skulle nå fordeles på alle kommuner som hadde minoritetsspråklige barn i barnehage (i 2003 var det i alt 12 069 minoritetsspråklige barn i barnehage). Tilskuddssatsene til barn som fikk tospråklig assistanse var kr 16 670 for barn som fikk 6-25 timer med tospråklig assistanse og kr 22 240 for barn som fikk over 25 timer assistanse; i 2006 er tilskuddet per barn i den nye ordningen på kr. 6 592.

Den nye ordningen – bredere og mer fleksibel

Det daværende Barne- og familiedepartement ønsket altså en bredere og mer fleksibel tilskuddsordning. Det var også et generelt mål å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage. Den nye tilskuddsordningen er utformet slik at midlene til kommunene gjøres avhengig av antall minoritetsspråklige barn i barnehage. Dette gir med andre ord kommunene en økonomisk tilskyndelse til å øke antall barn i barnehagene. Dette målet ledsages av et annet eksplisitt delmål, nemlig å øke koordineringen mellom de relevante tjenestene. Ordningen skal bidra til at kommunene utformer helhetstiltak som fremmer samarbeidet mellom f.eks. barnehager, skole, helsestasjon, PPT m.v. Det fremgår dermed at den nye ordningen er konstruert slik at den blir bredere enn den tospråklige assistansen. Målene med ordningen er på denne måten blitt utvidet.

Det er ikke kun i forhold til målsetningene at rammene er blitt bredere. Også antall redskaper har økt tilsvarende. Der det før kun var mulig å gi tilskudd til tospråklige assistenter, åpner den nye ordningen nå opp for en langt bredere samling tiltak. Det er fortsatt mulig å gi tilskudd til tospråklige assistenter, men utover dette kan kommunene også velge å kjøpe inn materiale, etterutdanne personale, ansette personale til å støtte andrespråksopplæringen, sette i gang aktiviteter for å styrke foreldresamarbeidet m.v. På denne måten vil departementet styrke kommunenes innflytelse på aktivitetene, og tilsvarende også forbedre mulighetene lokalt til å tilpasse aktivitetene til lokale forhold.

I tabellen under har vi fortolket de to ordningene, og har for de respektive ordningene oppgitt en rekke sentrale kjennetegn.

Tabell 2.1: Oversikt over de to ordningene

Kjennetegn	Den gamle ordningen	Den nye ordningen
<i>Formål</i>	<ul style="list-style-type: none"> Fokus på integrering og språklæring i barnehagen 	<ul style="list-style-type: none"> Fokus på språklæring i barnehagen, i samspill med rekruttering til barnehagen og koordinert samarbeid
<i>Språkteoretisk utgangspunkt</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ordnningen skal støtte morsmålsopplæring til fordel for andrespråksopplæring 	<ul style="list-style-type: none"> Både morsmålsopplæring og andrespråksopplæring er legitime utgangspunkt
<i>Virkemidler</i>	<ul style="list-style-type: none"> Tospråklige assistenter 	<ul style="list-style-type: none"> Lokalt tilpassede virkemidler i overensstemmelse med ordningens formål
<i>Desentraliseringsgrad</i>	<ul style="list-style-type: none"> Lav, kommunene har begrenset innflytelse på utformingen 	<ul style="list-style-type: none"> Høy, kommunene har stor innflytelse på utformingen
<i>Bruk av insitamentsstyring</i>	<ul style="list-style-type: none"> Nei, midler tildeles barnehager med ansatt tospråklig assistent 	<ul style="list-style-type: none"> Ja, kommunene får midler avhengig av antall minoritetsspråklige barn i barnehage

Den nye tilskuddsordningen har på denne måten et bredere formål enn den gamle. Det kommer til uttrykk gjennom en potensielt langt bredere tilbudsrekke, som kommunene kan ha stor innflytelse på implementeringen av. I tillegg til, eventuelt i stedet for, å gi støtte til tospråklig assistanse, kan de blant annet velge å gi støtte til ulike tiltak i barnehagene for å styrke arbeidet med minoritetsspråklige barns norskopplæring, eller til tiltak utenfor barnehagene, som samarbeid mellom etater eller tilbud til barn som ikke er i barnehage.

Målgruppen for ordningen er minoritetsspråklige barn i førskolealder, dvs. barn med annen språk- og kulturbakgrunn enn norsk, unntatt barn som har svensk, dansk eller engelsk som morsmål. ⁶

2.2 Evalueringsoppdraget

Det overordnede formålet med evalueringen er, ifølge konkurransegrunnlaget, å "... gi ny kunnskap og bidra til et bedre beslutningsgrunnlag for politikutformingen på feltet generelt og utformingen av tilskuddsgrunnlaget spesielt." Denne overordnede beskrivelsen suppleres av et ønske om en evaluering som gir svar på hvordan kommunene benytter tilskuddsmidlene, og hvordan dette bidrar til målet om å forbedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn.

Videre ligger det i evalueringsoppdraget, at evaluator skal sammenlikne utviklingen over tid for å se hvordan den nye ordning påvirker samarbeidet mellom de ulike etater og aktiviteten i kommunene. Endelig skal evalueringen vurdere tilskuddsordningens utforming (sammenheng mellom formål,

⁶ Kunnskapsdepartementet: Rundskriv f – 02/2006: Statstilskudd til drift av barnehager. Det kan også gis tilskudd til døve og sterkt hørselshemmede barn, dersom barnehagen har ansatt en tospråklig assistent som behersker tegnspråk. Samiske barn er ikke omfattet av ordningen.

tildelingskriterier og rapportering) og eventuelt foreslå endringer. Tilskuddsordningen skal vurderes i lys av øvrige endringer i barnhagesektoren, herunder om tilskuddsordningen skal innlemmes i inntektssystemet på sikt.

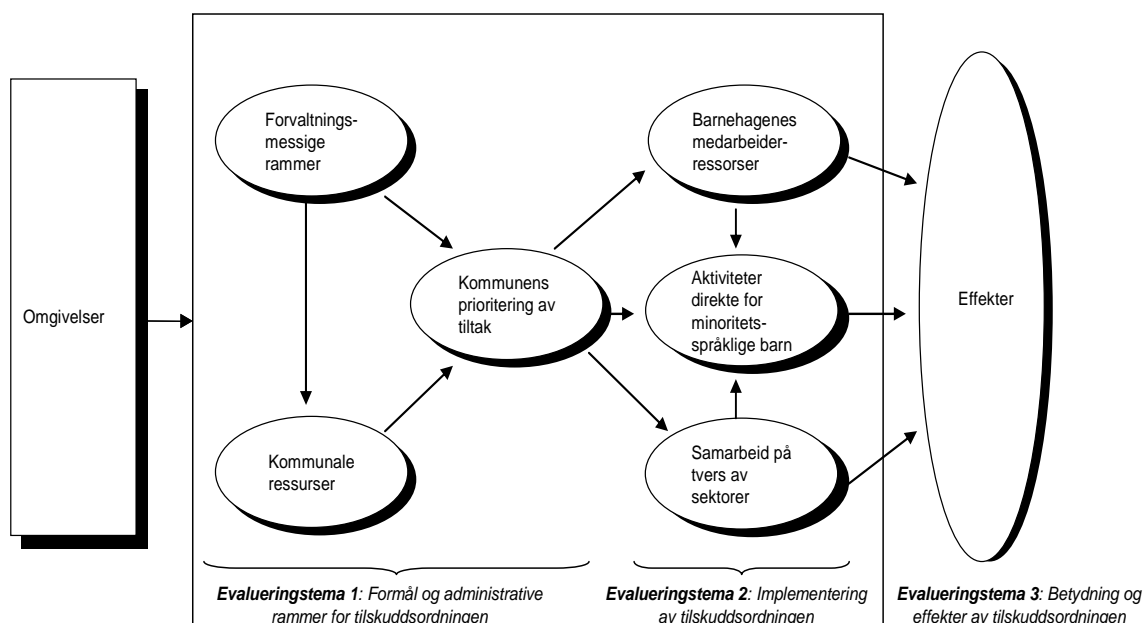
Det er Rambøll Managements vurdering at evalueringen, på bakgrunn av de overordnede formålene, skal belyse og analysere de tre evalueringstemaene nedenfor:

1. *Formål og administrative rammer for tilskuddsordningen:* Dette temaet omhandler hvordan kommunene administrativt fortolker ordningens mål og delmål, og hvordan den lokale utdelingen av midler er tilrettelagt.
2. *Implementering av tilskuddsordningen:* Dette temaet fokuserer spesielt på de konkrete aktivitetene kommunene har iverksatt. Dvs. om midlene primært brukes til tospråklige assistenter, eller om kommunene benytter seg av mulighetene den nye tilskuddsordningen gir til å iverksette et bredere spekter av tiltak.
3. *Betydning og effekter av tilskuddsordningen:* Under dette temaet vil vi hovedsakelig fokusere på resultater og effekter av ordningen. Vi vil forsøke å vurdere om den nye tilskuddsordningen har bidratt til å styrke minoritetsspråklige barns språkforståelse, om koordineringen mellom de forskjellige tjenestene har økt, samt om antall minoritetsspråklige barn i barnehagene har økt som konsekvens av ordningen.

En ting er imidlertid å vurdere hvordan kommunene har implementert den nye ordningen og hva som har skjedd etter at den ble innført, for eksempel om det er flere minoritetsspråklige barn i barnehage, bedre koordinering mellom ulike tjenester eller endringer i barnehagenes arbeid med språkstimulering. Noe annet er det å forklare hvorfor resultatene er fremkommet, eller hvorfor de har uteblitt. Selv om svarene på slike spørsmål er kompliserte og metodisk utfordrende, vil vi gjennom rapporten prøve å forklare de forskjellige fenomenene.

Til det formålet har vi utviklet en analytisk referanseramme. Den har som formål å gi oss et sett "briller" å betrakte tilskuddsordningen gjennom. Vi antar at det er noen logiske sammenhenger mellom forskjellige elementer, som beskrevet i figuren nedenfor. F.eks. kan vi forvente at kommuner som tidlig har endret forvaltningsmessige rammer i tråd med tilskuddsordningens delmål om et tettere samarbeid mellom forskjellige tjenester, har klart å oppnå et tettere – og mer helhetsorientert – samarbeid enn kommuner som har vært senere ute med en slik endring, eventuelt som ikke har endret rammene i denne retningen i det hele tatt. Tilsvarende forventer vi at kommuner med en høy andrespråks-pedagogisk faglighet har kommet lenger enn kommuner med en lavere grad av en slik type faglighet. Analysene i de kommende kapitlene vil være styrt av de "brillene" som referanserammen utgjør.

Figur 2.1: Analytisk referanseramme



Omgivelsene

Omgivelsene omfatter en rekke rammebetingelser som både kommuner og barnehager har vanskelig for å påvirke på kort sikt. Det gjelder f.eks. kommunestørrelsen, antall og andel minoritetsspråklige barn i kommunen, de minoritetsspråklige familienes utdanningsmessige bakgrunn, og kommunens barnehagestruktur (antall og forskjellig beliggenhet for forskjellige typer barnehager, f.eks. private barnehager og familiebarnehager). Rammebetingelsene inkluderer også den statlige reguleringen av og bestemmelser for barnehageområdet, både på et mer generelt nivå – og endringer i denne lovgivning (f.eks. barnehagereformen) – og på spesifikt nivå, i forhold til de minoritetsspråklige barna (den nye tilskuddsordningen).

Men selv om kommunene ikke kan påvirke rammebetingelsene på kort sikt, er det relevant å avdekke hvordan aktørene agerer innenfor disse rammebetingelsene. Dette fokuset skal også ses i lys av at den nye tilskuddsordningen legger opp til at innsatsen overfor minoritetsspråklige barn kan iverksettes etter lokale behov og ressurser. Behovene i en barnehage som har barn fra 15 forskjellige språkgrupper, kan være annerledes enn f.eks. behovene i en barnehage med kun en språkgruppe utover norsk – og behovene kan også avhenge av de indirekte ressursene, f.eks. foreldregruppens utdannelsesnivå.

Forvaltningsmessige rammer

De forvaltningsmessige rammene er de rammer som kommunene setter opp i forvaltningen av tilskuddsordningen. Den nåværende tilskuddsordningen har økt kommunenes ansvar og styrket det kommunale spillerommet i forhold til hvordan kommunen vil forvalte tilskuddsordningen. Det er derfor sentralt i evalueringen å belyse hvordan kommunene forholder seg til det ansvaret og de valgmulighetene de har fått. Formulerer kommunene f.eks. spesifikke, objektive kriterier for hvem som kan få del i tilskuddsmidlene? Hvordan er søkeprosedyrene – og hvem har mottatt informasjon om den nye tilskuddsordningen og mulighetene for å søke om støtte?

Kommunale ressurser

Kommunen har mulighet til å påvirke innsatsen overfor minoritetsspråklige barn gjennom de ressursene som benyttes i kommunens tilretteleggelse av innsatsen. Ressurser skal her forstås bredt, både som økonomiske ressurser og kompetansemessige ressurser.

Økonomiske ressurser kommer på banen når kommunen selv støtter tiltak overfor minoritetsspråklige barn i førskolealder, med midler utover de midlene kommunen mottar fra staten. Vi vil derfor avdekke hvor mange kommuner som selv yter økonomisk støtte til tiltak for minoritetsspråklige barn, utover midlene fra tilskuddsordningen. Et annet aspekt er hvorvidt kommunen (og barnehagene) har opplevd en endring i tilskuddsmidlenes størrelse, som følge av den nye tilskuddsordningen – og hva det betyr for de aktivitetene som støttes. I et mer overordnet perspektiv på de økonomiske ressursene vil vi også forholde oss til om det økonomiske insitamentet i tilskuddsordningen virker, altså om det reelt sett stimulerer kommunene til å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage.

Kompetansemessige ressurser er vesentlige for ordningens resultater og effekter, fordi kommunen spiller en så sentral rolle i forvaltningen og fordelingen av tilskuddsmidlene. Det større kommunale ansvaret for barnehage-sektoren generelt og minoritetsspråklige barn spesielt, gjør kompetansen hos kommunens personale til en avgjørende faktor i tilretteleggingen av innsatsen. Vi vil derfor kartlegge kommunenes kompetanse. Kartlegging av de kommunale forvalternes kompetanse i forhold til minoritetsspråklige barn vil kunne si noe om hvordan kommunene er rustet til å løse sine nye oppgaver.

Kommunens prioritering av tiltak

Tilsammen gir de kommunale ressursene og de rammene som settes opp for forvaltning av tilskuddsordningen, konkret utslag i at visse tiltak mottar støtte, mens andre tiltak ikke mottar støtte. Hvilke kommuner prioriterer hvilke tiltak? Brukes midlene til direkte arbeid med barn i barnehagene, til kompetanseutvikling, til tiltak for å samarbeid mellom relevante tjenester? Iversettes det tiltak som er rettet inn mot minoritetsspråklige barn som ikke går i barnehage?

Barnehagenes medarbeiderressurser

Barnehagenes medarbeiderressurser er de ressursene som barnehagepersonalet tilfører arbeidet med minoritetsspråklige barn. Gjennom prioritering av kompetanseutvikling blant barnehagepersonalet, og i den grad barnehagene klarer å tiltrekke og beholde personale med spisskompetanse i forhold til minoritetsspråklige, er det mulig å påvirke innsatsen overfor minoritetsspråklige barn. Barnehagepersonalets kompetanse kan ha effekt både direkte og indirekte. Indirekte effekter kan f.eks. oppstå gjennom det tverrsektorielle samarbeidet en barnehage med kompetente medarbeidere vil ha bedre forutsetninger for å implementere. Dessuten kan personale med høyt språkfaglig nivå ha direkte effekter på barnas språkutvikling. Det betyr at kompetanse blant barnehagens personale er vesentlig, ettersom det er på det praktiske nivået det skapes resultater og effekter av tilskuddsordningen overfor minoritetsspråklige barn. Det er derfor hensiktsmessig å kartlegge barnehagenes kompetansenivå i forhold til arbeidet med språkutvikling og flerkulturell pedagogikk.

Samarbeid på tvers av sektorer

Samarbeid på tvers av sektorer er en mulighet i den nye tilskuddsordningen – men ikke et krav. Det vil likevel være interessant å se på hvilke kommuner som ønsker å benytte seg av muligheten for helhetlige tiltak, og i hvilket omfang disse samarbeidsrelasjonene også i praksis kommer minoritetsspråk-

lige barn til gode - ettersom tverrsektorielt samarbeid ikke nødvendigvis gir utbytte for de minoritetsspråklige barna. Vi vil derfor analysere utbredelsen og omfanget av tverrsektorielt samarbeid – og barrierene for samarbeidet. Det vil også være interessant å se kommunenes holdninger til tverrsektorielt samarbeid, og hva dette betyr for hvilke tiltak som iversettes.

Aktiviteter direkte for minoritetsspråklige barn

Tilskuddsordningen skal bidra til at kommunene iverksetter aktiviteter, som igjen er tenkt til å føre til resultater og effekter i forhold til minoritetsspråklige barns språkforståelse. Det blir derfor sentralt i denne evalueringen å undersøke hvilke konkrete aktiviteter kommunene har iverksatt. Brukes den nye tilskuddsordningen omtrent som den gamle, altså primært til tospråklige assistenter, eller har andre virkemidler kommet til? Hvis tospråklig assistanse fortsatt prioriteres, hva er da begrunnelsen – og hvilken rolle spiller de tospråklige assistentene? Dersom kommunene har endret pedagogisk praksis, er det interessant å undersøke hvilke aktiviteter som er iverksatt, og hvordan disse er blitt implementert.

Vi vil dels holde et overordnet perspektiv på den språkpedagogiske praksis kommunene prioriterer – eksempelvis om endringen av ordningen medfører en avvikling av morsmålet som redskap for andrespråket, eller om kommunene på annen måte klarer å nyttiggjøre de minoritetsspråkliges morsmål. Dels vil vi helt konkret gi et bilde av hvilke aktiviteter som gjennomføres i kommuner og barnehager. Eksempelvis om barnehagene anvender formings-, drama- og musikkaktiviteter for å konkretisere og skape kontakt, uten at det krever stor språklig kompetanse hos barna, eller om høytlesning praktiseres på norsk eller morsmål.

Effekter

For at tilskuddsordningen skal fungere som intendert, må aktivitetene gjennomføres slik tilskuddsordningen foreskriver. Hvis disse aktivitetene ikke gjennomføres, kan eventuelle bedringer i minoritetsspråklige barns språkforståelse ikke tilskrives tilskuddsordningen. Omvendt, hvis aktivitetene gjennomføres som tilskuddsordningen forutsetter, og effekter på minoritetsspråklige barns språkforståelse uteblir, vil ordningen være ufruktbar.

I den forbindelse er det naturligvis vesentlig å få avklart hvilke effekter vi vil undersøke. Vi vil undersøke tre typer effekter, ut fra tilskuddsordningens overordnede mål om å bedre barnas språkforståelse og delmålene om koordinert innsats og økt antall minoritetsspråklige barn i barnehage:

1. Bidrar tilskuddsordningen til en bedring av minoritetsspråklige barns språkforståelse?
2. Har ordningen resultert i større grad av helhetlig koordinering?
3. Har ordningen resultert i et økt antall minoritetsspråklige barn i barnehagene?

Dette vil vi vurdere gjennom en kombinasjon av datakilder. Tabellen under gir eksempler på forskjellige typer effektmål.

Tabell 2.2: Typer effektmål

Målsetninger	Subjektive	Objektive
Språkforståelse	<ul style="list-style-type: none"> Forskjellige aktørers vurdering av barnas utvikling på norsk og morsmål 	-
Helhetlige tiltak	<ul style="list-style-type: none"> Forskjellige aktørers vurdering av omfang og kvalitet på samarbeidsrelasjonene 	-
Flere barn i barnehage	<ul style="list-style-type: none"> Forskjellige aktørers vurdering av antall minoritetsspråklige barn i barnehage 	<ul style="list-style-type: none"> KOSTRA-statistikk på antall minoritetsspråklige barn i barnehage

Som det fremgår av tabellen, bygger vi våre analyser av effektene primært på subjektive effektmål. Dette er umiddelbart en svakhet. Vårt datamessige fundament ville vært sterkere dersom vi kunne anvende flere objektive indikatorer. Men evalueringen gjelder i stor grad kvalitative effekter som det ikke er lett å måle ut fra objektive kriterier. Dette gjelder f. eks. språkferdigheter hos minoritetsspråklige barn og kvaliteten på samarbeidet mellom ulike tjenester. Vi har derfor funnet det best å legge hovedvekten på subjektive vurderinger fra informanter som trolig vil se og vektlegge ulike effekter og ha ulike perspektiver på disse. For eksempel har vi vært opptatt av å få med vurderinger både fra pedagoger i barnehage, nøkkelpersoner i kommunal forvaltning og representanter for relevante hjelpetjenester i kommunene.

I valget av undersøkelsesdesign har vi likevel valgt å fokusere på en grundig avdekning og analyse av både de forvaltningsmessige rammene, samt implementeringen av ordningen i form av både spørreskjemaer og casestudier.

Designet vårt er basert på to bærende elementer. For det første, den grundige og dyptgående analysen av mekanismene fra ordningen iverksettes til den får effekter i den aktuelle barnehagen. For det andre, en før/ettermåling av tilskuddsordningen i form av fire spørreskjemaundersøkelser. Vi får dermed gode muligheter til å se hvordan kommunenes implementering av ordningen har utviklet seg over tid, noe som videre kan gi svar på om effektene utvikler seg positivt over tid.

Man kan innvende at vi – selv med en før/etter-måling – i klar forstand ikke kan vurdere om eventuelle effekter kan tilskrives tilskuddsordningen, da et slikt svar ville kreve en eksperimentell design. Dette spørsmålet er omdiskutert i evalueringsslitteraturen. F.eks. vil forkjempere for den realistiske evalueringsskolen hevde at det er uinteressant å få vite om ordningen resulterer i bestemte effekter, dersom man ikke vet hvorfor - eller rettere sagt, hva som virker for hvem under hvilke omstendigheter⁷. Vi har ikke hatt mulighet til å gjennomføre eksperimentelle analyser, men vil forsøke å argumentere logisk for om eventuelle effekter kan tilskrives ordningen. F.eks. kan vi forvente at kommuner som har iverksatt aktiviteter for å øke antall minoritetsspråklige barn, faktisk har fått flere barn i barnehage. Hvis dette ikke er tilfellet, vil vi undersøke hvorfor. På denne måten prøver vi å anvende innsikter fra forskjellige evalueringsskoler.

2.3 Leseveiledning

Rapporten er videre strukturert som følger:

Kapittel 3 gir en generell oversikt over relevant tallmateriale i forhold til tilskuddsordningen, som antall minoritetsspråklige barn som er i barnehage samt tilskuddets størrelse og kommunenes og barnehagenes opplevelse av endringer over tid.

Kapittel 4 beskriver hvordan kommunene iverksatte den nye tilskuddsordningen, og de administrative rammene som er fastsatt rundt ordningen. Kapitlet tar for seg kommunens egenvurdering av kompetanse, informasjon om ordningen til relevante aktører, søknadsprosedyrer mv.

Kapittel 5 gir en oversikt over hvilke konkrete endringer som er skjedd i det pedagogiske tilbudet til minoritetsspråklige førskolebarn som resultat av den nye ordningen. Vi ser på omfanget av tospråklig assistanse før og nå, samt andre iverksatte aktiviteter.

Kapittel 6 fokuserer på tilskuddsordningens intensjon om å styrke koordinering og samarbeid mellom ulike aktører som har med minoritetsspråklige barn å gjøre. Kapitlet behandler kommunenes helhetlige innsats, og i hvilken grad tilskuddsordningen har bidratt til å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage.

Kapittel 7 drøfter resultatene av den nye tilskuddsordningen. Kapitlet fokuserer på måloppnåelse for tre hovedmålsetninger for ordningen: Bedring av minoritetsspråklige barns språklige kompetanse, større grad av helhetlig tilbud, samt økt antall minoritetsspråklige barn i barnehage.

Kapittel 8 gir en oversikt over metode og datakilder som er anvendt i evalueringen.

Forklaring av tabellkonstruksjon

Tabeller der to spørsmål krysses, kan være mer kompliserte å forstå. Et eksempel på en slik tabell, ser slik ut:

<i>Hvor mye mottar kommunen, samlet sett, i økonomisk støtte under den nåværende tilskuddsordningen, i forhold til den tidligere tilskuddsordningen (tospråklig assistanse)? (2006)</i>					
Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
<i>Kommunen mottar mer økonomisk støtte enn under den tidligere tilskuddsordningen</i>	12,8 %	20,3 %	28,2 %	49,5 %	30,7 %
<i>Kommunen mottar cirka den samme økonomisk støtten som tidligere</i>	29,8 %	16,2 %	26,2 %	16,2 %	21,4 %
<i>Kommunen mottar mindre økonomisk støtte enn under den tidligere tilskuddsordningen</i>	27,7 %	23,0 %	27,2 %	23,2 %	25,1 %
<i>Vet ikke</i>	29,8 %	40,5 %	18,4 %	11,1 %	22,9 %
Totalt	47	74	103	99	323

Generelt sett står spørsmål og tilhørende svaralternativer med samme font. Det øverste spørsmålet i kursiv, hovedspørsmålet, er den avhengige variabelen. Dette spørsmålet besvares med svaralternativene med samme font i kolonnen til venstre. Dette krysses så med spørsmålet i fet type på raden under hovedspørsmålet. Dette spørsmålet er den uavhengige variabelen, som besvares med alternativene på samme rad med lik font.

Denne type tabeller viser hvordan den avhengige variabelen, hovedspørsmålet, påvirkes av den uavhengige variabelen - i dette tilfellet hvordan kommunestørrelse påvirker den samlede økonomiske støtten kommunene får under den nåværende ordningen.

3. Språkstimulering i tall

I dette kapitlet vil vi gi en generell oversikt over det relevante tallmaterialet i forhold til tilskuddsordningen. Tallene som presenteres vil dels være fra våre fire spørreskjemaundersøkelser og dels oppdaterte tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB).

3.1 Generelle tall i forhold til minoritetsspråklige barn

Utviklingen av antall minoritetsspråklige barn i barnehage er interessant med tanke på evalueringen av tilskuddsordningen. I tabellen under viser vi denne utviklingen fra 2004 til 2005.

Tabell 3.1

År	Antall
2003	12 069
2004	12 569
2005	13 956

Tallene er hentet fra KOSTRA

Av tabellen ser vi at antall minoritetsspråklige barn i barnehager har økt gradvis i løpet av de tre årene. Særlig har økningen vært stor i perioden fra 2004 til 2005. Tallene indikerer at utviklingen går i riktig retning med tanke på tilskuddsordningens målsetting om å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage.

Hvordan er så denne utviklingen i forhold til omfanget av tilskuddet som gis til kommunene? Beløpet utgjorde i 2004 ca 92 millioner kroner. Dette beløpet har ikke endret seg siden den gang. Det betyr at antall kroner fra tilskuddsordningen per barn har blitt redusert i perioden fra 2003 og frem til i dag.

3.1.1 Endringer i andel minoritetsspråklige barn i barnehage?

Hva er så andelen av minoritetsspråklige barn i kommunene med barnehageplass? I forhold til de overordnede tallene fra KOSTRA kunne man forventet en svak økning i forhold til dette fra spørreskjemaundersøkelsen i 2004 og spørreskjemaundersøkelsen i 2006. Tallene er fremstilt i tabellene under:

Tabell 3.2

<i>Andel minoritetsspråklige barn i kommunen med barnehageplass 2004</i>	Respondenter	Prosent
<i>Til og med 15 %</i>	44	15,8 %
<i>16-35 %</i>	62	22,2 %
<i>36-50 %</i>	73	26,2 %
<i>51-79 %</i>	50	17,9 %
<i>80 %-</i>	50	17,9 %
Totalt	279	100,0 %

Tabell 3.3

<i>Andel minoritetsspråklige barn i kommunen med barnehageplass 2006</i>		
	Respondenter	Prosent
<i>Til og med 15 %</i>	18	5,8 %
<i>16-35 %</i>	56	18,0 %
<i>36-50 %</i>	97	31,2 %
<i>51-79 %</i>	84	27,0 %
<i>80 %-</i>	56	18,0 %
Totalt	311	100,0 %

Som vi ser av tallene har det vært en tydelig økning i andelen minoritetsspråklige barn i barnehage fra 2004 til 2005. Dette underbygges med at andelen kommuner som har over halvparten av de minoritetsspråklige barna i barnehage har økt fra 36 % i 2004 til 45 % i 2006. Dette er en økning som kan karakteriseres som forholdsvis stor. Med tanke på målsetningen i tilskuddsordningen om at flere barn med minoritetsspråklig bakgrunn skal i barnehage, kan man fastslå at utviklingen går i riktig retning.

3.2 Tilskuddsordningen i tall

Vi skal i dette avsnittet først se på kommunene i tall og deretter barnehagene i tall. Avsnittet vil presentere en del av de overordnede sammenhengene vi ser i tallmaterialet.

3.2.1 *Det økonomiske tilskuddet til kommunene i gammel og ny ordning*

Som en konsekvens av de endringene som har skjedd i forhold til tilskuddsordningen, vil man kunne forvente at den økonomiske støtten kommunene mottar har endret seg. I tabellen under gis en fremstilling av kommunenes vurdering av dette spørsmålet. Her har spørsmålet om hvor mye kommunene nå samlet sett mottar i økonomisk støtte sammenlignet med den gamle ordningen, blitt krysset med kommunestørrelse:

Tabell 3.4

<i>Hvor mye mottar kommunen, samlet sett, i økonomisk støtte under den nåværende tilskuddsordningen, i forhold til den tidligere tilskuddsordningen (tospråklig assistanse)? (2006)</i>					
Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
<i>Kommunen mottar mer økonomisk støtte enn under den tidligere tilskuddsordningen</i>	12,8 %	20,3 %	28,2 %	49,5 %	30,7 %
<i>Kommunen mottar cirka den samme økonomisk støtten som tidligere</i>	29,8 %	16,2 %	26,2 %	16,2 %	21,4 %
<i>Kommunen mottar mindre økonomisk støtte enn under den tidligere tilskuddsordningen</i>	27,7 %	23,0 %	27,2 %	23,2 %	25,1 %
<i>Vet ikke</i>	29,8 %	40,5 %	18,4 %	11,1 %	22,9 %
Totalt	47	74	103	99	323

Som vi ser av tabellen, oppgir 31 % av kommunene som har besvart spørreskjemaet, at de mottar mer økonomisk støtte enn under den tidligere ordningen. De resterende kommunene oppgir at de henholdsvis får det samme (21 %) eller mottar mindre økonomisk støtte under den nye ordningen (25 %).

Tallene er interessante fordi det er relativ stor variasjon i forhold til om kommunene oppfatter at den nye ordningen har bidratt til mer eller mindre økonomisk støtte. Av tabellen over ser vi at det er en tendens til at kommunenes besvarelser på dette spørsmålet varierer i forhold til kommunestørrelse. Det var kun 13 % av de små kommunene som oppga at de hadde fått mer økonomisk støtte, mens hele 50 % av de store kommunene oppgir at de har fått mer økonomisk støtte.

Formålet med endringen i tilskuddsordningen var å gi kommunene mer fleksibilitet i forhold til språkstimuleringsinnsatsen overfor de minoritetsspråklige barna. Dette betyr i praksis at midlene ikke lenger kun skal rettes mot tospråklig assistanse, men gi kommunene mer rom til selv å vurdere hva som er den hensiktsmessige bruken av midlene. På bakgrunn av dette ville man kunne forvente at endringen ville være fordelaktig for de små kommunene, som kan tenkes å ha problemer med å etablere språkgrupper, få tilstrekkelige volum på disse til å kunne ansette tospråklige assistenter etc. Under den nye ordningen ville det derfor være naturlig å tro at det ville bli lettere for de små kommunene å få tilgang til midlene, siden ordningen ikke har som forutsetning at det allerede er ansatt tospråklig assistent for å kunne søke om midler.

Likevel viser tallene at dette ikke er tilfellet, men at mange av de små kommunene derimot opplever å ha fått færre økonomiske midler. Mulige årsaker til denne tendensen kan være knyttet til befolkningsutvikling og at kriteriene for tildelingen av midlene slår ulikt ut.

En annen grunn til at flere av de store kommunene oppgir at den økonomiske støtten har økt, kan bero på at disse kommunene også har flere minoritetsspråklige barn med barnehageplass. Med den nye ordningen vil mange av disse kommunene få økte midler, siden tildelingen av tilskuddet baseres på antall minoritetsspråklige barn med barnehageplass. I tabellen under har spørsmålet om hvor mye kommunen mottar under den nye ordningen, blitt krysset med antall minoritetsspråklige barn i barnehage:

Tabell 3.5

Hvor mye mottar kommunen, samlet sett, i økonomisk støtte under den nåværende tilskuddsordningen, i forhold til den tidligere tilskuddsordningen (tospråklig assistanse)? (2006)

Antall minoritetsspråklige barn med barnehageplass i kommunen	0	1-3	4-8	9-15	16-50	51-	Totalt
<i>Kommunen mottar mer økonomisk støtte enn under den tidligere tilskuddsordningen</i>	0,0 %	16,2 %	24,3 %	38,2 %	38,1 %	61,0 %	32,0 %
<i>Kommunen mottar cirka den samme økonomisk støtten som tidligere</i>	22,2 %	20,6 %	24,3 %	23,6 %	17,5 %	17,1 %	20,9 %
<i>Kommunen mottar mindre økonomisk støtte enn under den tidligere tilskuddsordningen</i>	33,3 %	29,4 %	27,1 %	23,6 %	25,4 %	22,0 %	26,1 %
<i>Vet ikke</i>	44,4 %	33,8 %	24,3 %	14,5 %	19,0 %	0,0 %	20,9 %
Totalt	9	68	70	55	63	41	306

Vi ser den samme tendensen her som vi så i tabellen over, der det samme spørsmålet ble kryssset med kommunestørrelse. Av de kommunene med mange minoritetsspråklige barn i barnehage, over 51, oppgir hele 64 % av disse at de mottar mer økonomisk støtte gjennom den nye ordningen. Tilsvarende ser vi en motsatt tendens i kommuner med få minoritetsspråklige barn i barnehage.

Det er hele 21 % av kommunene som oppgir at de ikke vet om de har fått mer eller mindre økonomisk støtte med den nye ordningen. Dette tyder på at de kommunalt ansvarlige ikke i alle tilfeller har oversikt over midlene de har til rådighet. Dette gjelder i større grad kommuner med få minoritetsspråklige barn i barnehage.

Tallene i de to tabellene viser derfor at det er de store kommunene med mange minoritetsspråklige barn i barnehage som har fått økte økonomiske midler gjennom den nye ordningen, mens de mindre kommunene med få minoritetsspråklige barn i barnehage mottar mindre økonomisk støtte enn under den tidligere tilskuddsordningen.

Dette bildet er likevel ikke det samme når det gjelder de bydelene i Oslo som har størst andel med minoritetsspråklige barn. I disse bydelene opplever man å få mindre tilskudd med den nye ordningen. Besvarelsene til bydelene er beskrevet under:

Bydeler som får mindre tilskudd	Bydeler som får mer tilskudd
Alna Bjerke Gamle Oslo Grünerløkka Sagene	Frogner St. Hanshaugen Søndre Nordstrand Ullern Vestre Aker

Årsaken til at noen bydeler i Oslo rapporterer at de har fått mindre midler, ligger i tildelingsnøkkelen for den gamle ordningen. Under den gamle tilskuddsordningen var det slik at det ble gitt et visst beløp per barn per år som mottok tospråklig assistanse. Det betydde at bydeler som hadde flere barn som fikk tospråklig assistanse, mottok mer penger enn bydeler som hadde få barn som fikk tospråklig assistanse. Bydelene i Oslo som har en stor andel minoritetsspråklige barn, hadde flere tospråklige assistenter ansatt enn de bydelene med en mindre andel minoritetsspråklige barn, og fikk dermed mer midler.

Da tilskuddsordningen ble endret, ble tildelingsnøkkelen annerledes. Fra 1. august 2004 fikk bydelene tildelt midler ut fra hvor mange minoritetsspråklige barn som er i barnehage i bydelen. Dermed fikk bydeler med få barn, som tidligere ikke hadde så mange tospråklige assistenter ansatt, mer midler. Disse midlene gikk fra den samlede "potten" – som ikke ble økt – og tok dermed midler fra de bydelene som tidligere fikk mer. Det har altså samlet vært en forskyvning av midler fra bydeler med mange minoritetsspråklige barn, til bydeler med færre minoritetsspråklige barn.

3.2.2 Hva bidrar kommunen selv med?

Tilskuddsordningen skal bidra til å bedre språkforståelsen for de minoritetsspråklige barna, som et supplement til kommunens egne midler til dette formålet. I tabellen under har kommunene svart på om de selv bidrar med økonomiske midler til dette formålet:

Tabell 3.6

<i>Bidrar kommunen økonomisk med midler til språkstimulering av minoritetsspråklige barn, utover de midlene de får fra tilskuddsordningen?</i>	Respondenter	Prosent
<i>Ja</i>	157	48,5 %
<i>Nei</i>	145	44,8 %
<i>Vet ikke</i>	22	6,8 %
Totalt	324	100,0 %

Som vi ser av kommunenes besvarelser, oppgir om lag halvparten av kommunene at de bidrar med egne økonomiske midler til språkstimulering av minoritetsspråklige barn, utover midlene fra tilskuddsordningen. Tallene i tabellen over er fra spørreskjemaundersøkelsen i 2006. Vi har sammenlignet disse tallene med den forrige undersøkelsen i 2004, der vi spurte om kommunens praksis på dette området før og etter at den nye tilskuddsordningen ble iverksatt. Vi finner omtrent den samme tendensen i denne undersøkelsen som i tabellen over. Dette indikerer at den nye tilskuddsordningen i seg selv ikke har innvirket på kommunens egne økonomiske satsing innenfor språkstimuleringsområdet.

I tallmaterialet ser vi ingen sammenheng mellom å bidra med egne midler på den ene siden, og kommunestørrelse og antall minoritetsspråklige barn med barnehageplass på den andre siden.

I forlengelsen av spørsmålet om kommunenes egne økonomiske bidrag til språkstimulering, har vi videre spurt de som svarte *ja*, om hva midlene fra kommunen brukes til. Svarene for spørreskjemaundersøkelsen i 2006 er fremstilt i tabellen under:

Tabell 3.7

<i>Til hvilke formål benyttes de midler som kommunen selv bidrar med? Sett gjerne flere kryss (2006).</i>	Respondenter	Prosent
<i>Samarbeid mellom ulike tjenester, f.eks. helsestasjon, PPT, skole</i>	82	52,2 %
<i>Konsulentfunksjon i kommunen med spesiell kunnskap om minoritetsspråklige barns språkutvikling</i>	18	11,5 %
<i>Kartleggingsverktøy for minoritetsspråklige barn</i>	28	17,8 %
<i>Kompetanseutvikling for medarbeidere relatert til minoritetsspråklige barn</i>	82	52,2 %
<i>Tospråklig assistanse – utover det tilskuddsordningen bidrar med</i>	76	48,4 %
<i>Innkjøp av faglig materiale og litteratur</i>	90	57,3 %
<i>Ekstra personale i institusjoner med minoritetsspråklige barn</i>	88	56,1 %
<i>Spesielle tilbud i åpne barnehager for minoritetsspråklige barn</i>	6	3,8 %
<i>Andre formål – hvilke:</i>	17	10,8 %
Totalt	157	100,0 %

Den tidligere ordningen hadde den tospråklige assistenten som sitt hovedfokus. I spørreundersøkelsen i 2004 svarte 55 % av disse kommunene at de bidro med midler til *tospråklig assistanse* utover den statlige tilskuddsordningen. Denne prosentandelen har blitt redusert til 48% i 2006. *Innkjøp av faglig materiale og litteratur* har derimot hatt motsatt tendens, ved at 57 % i 2006 oppgir at de bidrar med midler til dette formålet, mens bare 40 % oppgir dette i 2004. *Ekstra personale i institusjoner med minoritetsspråklige barn* holder seg relativt stabilt i begge undersøkelsene, på omkring 60 %. Når det gjelder *samarbeidet mellom ulike tjenester*, ser vi en økning i kommunenes innsats her, da 40 % av kommunene oppga at de prioriterte dette i 2004, mot 52 % i 2006.

Tendensen i kommunenes besvarelser viser altså at kommunene nå bruker en relativt mindre andel av egne midler til tospråklig assistanse enn tidligere, og en større andel til andre formål. Ikke minst har bruken av midler til helhetlig samarbeid økt. Denne utviklingen kan være en effekt av den nye tilskuddsordningens oppmuntring til å bruke et bredt spekter av virkemidler.

Kommunens prioriteringer må imidlertid også ses i sammenheng med en generell trend på dette området. Det har i de senere år vært en økende innsats blant kommunene i forhold til barns språkutvikling, noe som kan ha virket inn på bruk av materiell til språkstimulering. I tillegg har det lokale samspillet mellom helsestasjon, PPT, skole og barnehage blitt satt på dagsorden i en rekke kommuner i forbindelse med den kommunale innsatsen i forhold til barns språkutvikling.

3.3 Barnehagene i tall

Vi skal i dette avsnittet se nærmere på tallmaterialet knyttet til barnehagene. Dette gjelder både hvor mange av barnehagene i utvalget som mottar til-

skudd og hva som er grunnen til at en del barnehager ikke mottar tilskudd. Videre skal vi vurdere kvalifikasjonene hos personalet i barnehager som jobber med minoritetsspråklige barn, antallet innenfor denne gruppen og hvor stor andel minoritetsspråklige barn barnehagene har.

3.3.1 Hvor mange barnehager mottar tilskudd?

Vi har spurt de barnehagene som inngikk i vårt utvalg om de har mottatt tilskudd fra kommunen etter den nye ordningen. Svarene er presentert i tabellen under. Tallene viser resultatene fra 2006, i tillegg til tallene fra 2004 som er satt i parentes:

Tabell 3.8

<i>Har barnehagen mottatt tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder fra kommunen etter den nye tilskuddsordningen? 2006 (2004)</i>		
	Respondenter	Prosent
<i>Nei</i>	181 (195)	35,8 % (49 %)
<i>Ja</i>	286 (203)	56,5 % (51 %)
<i>Vet ikke</i>	39	7,7 %
Totalt	506	100,0 %

Tabellen over viser at over halvparten av barnehagene i 2004 og 2006 mottok tilskudd etter den nye ordningen - noen flere i 2006 enn i 2004. I utvalget ser vi at det derfor er relativt mange barnehager som ikke har mottatt tilskudd etter den nye ordningen. Dette kan bero på flere forhold. For det første at de ikke har noen minoritetsspråklige barn i barnehage. For det andre kan det bety at de ikke har mottatt økonomisk støtte, men heller andre tjenester i form av pedagogisk rådgivning etc.

Vi har videre spurt de kommunene som oppgir at de ikke mottar økonomisk støtte gjennom tilskuddsordningen, om hvorfor de ikke har mottatt dette. Resultatene er fremstilt i tabellen under:

Tabell 3.9

<i>Hva er årsaken til at barnehagen ikke har mottatt økonomisk støtte? (2006)</i>		
	Respondenter	Prosent
<i>Vi har ikke søkt om økonomisk støtte</i>	79	44,4 %
<i>Vi anser ikke at de minoritetsspråklige barna har behov for spesielle tiltak</i>	10	5,6 %
<i>Vi har ikke hørt om tilskuddsordningen</i>	24	13,5 %
<i>Vi har søkt om støtte, men har fått avslag på søknaden vår</i>	14	7,9 %
<i>Søknaden vår er under behandling</i>	7	3,9 %
<i>Annet, hvilket:</i>	44	24,7 %
Totalt	178	100,0 %

Opp mot halvparten av respondentene i denne gruppen oppgir at de ikke har søkt. Det kan være flere grunner til dette. Ser vi på de mer utdypende svarene barnehagene har fylt inn i spørreskjemaet, gis det flere begrunnelser for at de ikke har mottatt økonomisk støtte. Noen oppgir at de har for få minoritetsspråklige barn til å kunne motta økonomisk støtte. Enkelte oppgir at de trodde midlene fortsatt kun var knyttet opp til tospråklige assistanse. Andre oppgir at de tospråklige assistentene er tilknyttet andre enheter, som for eksempel pedagogiske fagsentre, og dermed er også midlene knyttet opp mot disse institusjonene. I tillegg oppgir enkelte barnehager at foreldrene har presset på for at barnet utelukkende skal lære norsk, og at det derfor

ikke er behov for tospråklig assistanse eller andre virkemidler som skiller seg fra den generelle språkstimuleringsinnsatsen i barnehagen.

3.3.2 Personalets kvalifikasjoner

Tilfredsstillende kompetanse hos personalet i barnehagen er en viktig forutsetning for en vellykket innsats for bedre språkutvikling hos de minoritetsspråklige barna. Man kunne forvente en sammenheng mellom antall minoritetsspråklige barn i barnehage og medarbeidernes vurdering av egen kompetanse. Vi har bedt om kommunenes vurdering av barnehagepersonellens kompetanse i forhold til innsatsen overfor de minoritetsspråklige barna. Resultatene er presentert i tabellen under:

Tabell 3.10

<i>Barnehagenes personale mangler kompetanse i språkstimuleringen av minoritetsspråklige barn. (2006)</i>							
Antall minoritetsspråklige barn med barnehageplass i kommunen	0	1-3	4-8	9-15	16-50	51-	Totalt
<i>I veldig høy grad</i>	0,0 %	3,0 %	3,0 %	3,7 %	3,3 %	0,0 %	2,7 %
<i>I høy grad</i>	0,0 %	31,8 %	14,9 %	18,5 %	14,8 %	12,5 %	18,5 %
<i>Til en viss grad</i>	77,8 %	47,0 %	62,7 %	57,4 %	62,3 %	50,0 %	56,9 %
<i>I liten grad</i>	22,2 %	7,6 %	13,4 %	16,7 %	16,4 %	32,5 %	16,2 %
<i>Slett ikke</i>	0,0 %	6,1 %	1,5 %	1,9 %	0,0 %	0,0 %	2,0 %
<i>Vet ikke</i>	0,0 %	4,5 %	4,5 %	1,9 %	3,3 %	5,0 %	3,7 %
Totalt	9	66	67	54	61	40	297

Overordnet sett mener kommunene at det er en viss mangel på kompetanse på språkstimulering av minoritetsspråklige barn, ved at 22 % av kommunene oppgir at dette i veldig høy grad eller i høy grad er tilfellet. Hoveddelen av kommunene mener dette er tilfellet til en viss grad. Vi ser videre en ikke-lineær tendens til at tiltroen til barnehagenes kompetanse øker med antall minoritetsspråklige barn med barnehageplass. Det vil si at kommuner med mange minoritetsspråklige barn med barnehageplass i mindre grad vurderer at barnehagens personale mangler kompetanse enn det som er tilfellet for kommuner med færre minoritetsspråklige barn med barnehageplass.

Tilsvarende kryss i forhold til barnehagepersonalets kompetanse på minoritetsspråklige barns kulturbakgrunn, er presentert i tabellen under:

Tabell 3.11

<i>Barnehagenes personale mangler kompetanse i minoritetsspråklige barns kulturbakgrunn. (2006)</i>							
Antall minoritetsspråklige barn med barnehageplass i kommunen	0	1-3	4-8	9-15	16-50	51-	Totalt
<i>I veldig høy grad</i>	0,0 %	4,5 %	3,0 %	5,6 %	3,3 %	2,5 %	3,7 %
<i>I høy grad</i>	22,2 %	31,8 %	25,4 %	25,9 %	18,0 %	20,0 %	24,6 %
<i>Til en viss grad</i>	66,7 %	47,0 %	56,7 %	53,7 %	65,6 %	52,5 %	55,6 %
<i>I liten grad</i>	11,1 %	4,5 %	10,4 %	13,0 %	9,8 %	20,0 %	10,8 %
<i>Slett ikke</i>	0,0 %	6,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,3 %
<i>Vet ikke</i>	0,0 %	6,1 %	4,5 %	1,9 %	3,3 %	5,0 %	4,0 %
Totalt	9	66	67	54	61	40	297

Av tabellen ser vi omtrent den samme tendensen som var tilfellet med tabellen knyttet til språkstimulering. Hele 29 % av kommunene mener at barnehagepersonellet i veldig høy grad eller i høy grad mangler kompetanse i forhold til minoritetsspråklige barns kulturbakgrunn. Også her svarer flertallet av kommunene at dette er tilfellet til en viss grad. Tendensen er også her at kommuner med mange minoritetsspråklige barn med barnehageplass i mindre grad vurderer at personalet mangler kompetanse, men denne tendensen er noe svakere enn det som var tilfellet i forhold til språkstimulering. Allikevel må det påpekes at tendensene ikke er sterke.

Vi har også gjennomført tilsvarende kryss for undersøkelsen fra 2004 og ser tilnærmet samme tendens i forhold til disse spørsmålene.

Kommunenes vurderinger indikerer derfor at det er noe manglende kompetanse hos personalet både i forhold til språkstimuleringsinnsatsen overfor de minoritetsspråklige barna, og i forhold til en generell kompetanse vedrørende de minoritetsspråklige barnas kulturbakgrunn.

Hva mener så barnehagene om sin kompetanse i forhold til språkstimulering av de minoritetsspråklige barna og kompetanse på kulturbakgrunn?

Tabell 3.12

<i>Personalet mangler kompetanse i språkstimulering av minoritetsspråklige barn. (2006)</i>		
	Respondenter	Prosent
<i>I veldig høy grad</i>	28	5,6 %
<i>I høy grad</i>	96	19,2 %
<i>Til en viss grad</i>	249	49,7 %
<i>I liten grad</i>	84	16,8 %
<i>Slett ikke</i>	34	6,8 %
<i>Ikke relevant/vet ikke</i>	10	2,0 %
Totalt	501	100,0 %

Tabell 3.13

<i>Personalet mangler kompetanse i minoritetsspråklige barns kulturbakgrunn (2006)</i>		
	Respondenter	Prosent
<i>I veldig høy grad</i>	27	5,4 %
<i>I høy grad</i>	119	23,7 %
<i>Til en viss grad</i>	246	49,0 %
<i>I liten grad</i>	75	14,9 %
<i>Slett ikke</i>	28	5,6 %
<i>Ikke relevant/vet ikke</i>	7	1,4 %
Totalt	502	100,0 %

Når vi sammenligner tallene fra barnehagenes vurderinger med kommunenes vurderinger, ser vi omtrent den samme trenden. Vi ser en liten tendens til at barnehagene er noe mer tilbøyelig til å vurdere at de i veldig høy grad mangler kompetanse i forhold til språkstimulering og kulturbakgrunn, men denne tendensen er marginal. Det er en tendens til at barnehager med få minoritetsspråklige barn i større grad vurderer at de mangler kompetanse, enn barnehager med mange minoritetsspråklige barn.

Det kan tenkes at kompetanse i forhold til språkstimulering og særlig kulturbakgrunn beror på barnehagens tilgang til personale med en annen etnisk bakgrunn enn norsk. Vi ser en tendens til at barnehager som har personale

med annen etnisk bakgrunn vurderer seg som noe mer kompetente, men denne tendensen er ikke sterk.

I sum indikerer resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen en noe manglende kompetanse blant barnehagenes personell i forhold til språkstimulering og kulturbakgrunnen til de minoritetsspråklige barna. Dette er reflektert i både kommunenes og barnehagenes besvarelser. Videre indikerer tallene at den manglende kompetansen avtar med økningen i antall minoritetsspråklige barn i barnehage.

3.4 Oppsummerende vurdering av språkstimulering i tall

Omleggingen av tilskuddordningen har ført til at tilskuddet til den enkelte kommune i mange tilfeller har blitt endret. Mange kommuner opplever at de har fått en økning i midler gjennom den nye tilskuddsordningen, men samtidig opplever også mange kommuner det motsatte. Tallmaterialet fra våre undersøkelser indikerer imidlertid at en effekt av omleggingen i den nye tilskuddsordningen, er at de store kommunene med mange minoritetsspråklige barn i barnehage har tjent på den nye ordningen. De mindre kommunene med færre minoritetsspråklige barn har tilsvarende fått færre midler med den nye ordningen.⁸

Tilskuddet skal være et supplement til kommunens egne midler. Våre undersøkelser viser imidlertid at om lag halvparten av kommunene selv bidrar med egne midler. Dette forholdet holder seg relativt konstant i den nye ordningens virkeperiode. Den nye ordningen har derfor hatt lite effekt på dette forholdet. Tallene indikerer imidlertid at kommunens midler har blitt noe omprioritert fra støtte til tospråklig assistanse, og over til andre språkstimulerende tiltak.

I vårt utvalg mottar omkring halvparten av barnehagene midler gjennom den nye tilskuddsordningen. De utdypende svarene fra barnehager som ikke mottar økonomiske midler, indikerer likevel at barnehagene nyter godt av midlene gjennom tjenester fra andre institusjoner som mottar tilskuddsmidler. Dette betyr at selv om barnehagene svarer at de selv ikke mottar økonomiske midler, nyter de godt av ordningen indirekte gjennom tjenester fra andre institusjoner.

Tallene fra våre undersøkelser indikerer at personalet i barnehagene har noe manglende kompetanse knyttet til språkstimulering av barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Det samme gjelder i forhold til minoritetsspråklige barns kulturbakgrunn. Ikke overraskende viser tallene at de store kommunene med mange minoritetsspråklige barn i barnehage, vurderer at personellet er mer kompetent enn det som er tilfellet med de mindre kommunene med færre minoritetsspråklige barn. Dette er naturlig siden de store kommunene trolig har et større apparat knyttet til dette fagfeltet, i tillegg til lengre og bredere erfaring.

⁸ Dette er dog ikke tilfellet med tanke på de bydelene i Oslo som kjennetegnes ved å ha mange minoritetsspråklige barn. Her ser vi den motsatte tendens ved at de opplever å få mindre økonomisk støtte gjennom de nye ordningen.

4. Når kommunene iverksetter en ny tilskuddsordning – de administrative rammene

I det følgende skal vi se nærmere på hvordan kommunene har implementert den nye tilskuddsordningen. Når en ny tilskuddsordning skal implementeres, er det flere kritiske faktorer, for eksempel kompetanse i kommunen, i hvilken grad informasjon går ut til relevante aktører, og hvordan søknadsprosedyrer fastsettes. I dette kapitlet ser vi nærmere på disse problemstillingene, og tar i bruk både kvantitative og kvalitative data fra kommunene, samt noe fra barnehagene, for å si noe om hvordan de opplevde den administrative implementeringen av tilskuddsordningen.

4.1 Forberedelse til ny ordning

Å iverksette en ny ordning krever at man er forberedt til å ivareta oppgavene dette medfører. Kompetanse i språkstimulering for minoritetsspråklige barn vil være avgjørende for å kunne forvalte midlene hensiktsmessig. Da den nye tilskuddsordningen ble iverksatt i 2004, tildelte det daværende Barne- og familiedepartementet midler til et utvalg fylkesmenn til kompetanseutviklingstiltak i flerkulturell pedagogikk og språkstimulering. I 2005 ga BFD midler til NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring), til å gjennomføre tilsvarende tiltak i et utvalg fylker. Det er altså ikke alle kommuner som har fått mulighet til å delta i kompetanseheving, og resultatene i tabell 4.1 må ses i forhold til dette. Tabellen gir en oversikt over hvordan kommunene har benyttet seg av ulike forberedende tiltak i forbindelse med iverksettelsen av den nye ordningen.

Tabell 4.1

På hvilken måte har kommunen forberedt seg på de nye ordningene som den nåværende tilskuddsordningen gir kommunen? (2004)

Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
<i>Vi har mottatt veiledning, rådgivning og informasjon fra fylkesmannen (no)</i>	42,4 %	47,8 %	60,3 %	58,3 %	54,8 %
<i>Kommunens medarbeidere har deltatt i kompetanseutviklende tiltak arrangert av Barne- og Familiedepartementet eller fylkesmannen - for eksempel kurs tilbudt av NAFO (Nasjonalt Senter for Flerkulturell Opplæring) (no)</i>	9,1 %	4,3 %	17,9 %	33,3 %	19,5 %
<i>Kommunens medarbeidere har deltatt i kompetanseutviklende tiltak finansiert av kommunen selv (no)</i>	12,1 %	15,2 %	16,7 %	33,3 %	21,6 %
<i>Kommunens medarbeidere inngår i nettverk med andre kommuners medarbeidere angående minoritetsspråklige barn og/eller barnehageområdet (no)</i>	12,1 %	8,7 %	15,4 %	44,0 %	23,7 %
<i>Annet, hvilket: (no)</i>	15,2 %	13,0 %	20,5 %	33,3 %	22,8 %
<i>Kommunen har ikke forberedt seg på noen spesiell måte til de nye oppgavene (no)</i>	30,3 %	39,1 %	23,1 %	10,7 %	22,8 %
<i>Vet ikke (no)</i>	3,0 %	2,2 %	2,6 %	0,0 %	1,7 %
Totalt	33	46	78	84	241

Den vanligste formen for forberedelse er altså å motta veiledning, rådgivning og informasjon fra fylkesmannen. 55 % oppgir å ha mottatt dette. Dette gjelder i noen grad mer for større kommuner, enn for små kommuner.

Nesten 20 % oppga at kommunens medarbeidere har deltatt i kompetanseutviklende tiltak i regi av fylkesmannen eller NAFO. Dette gjaldt i størst grad store kommuner. Litt over 20 % oppga også å ha deltatt i kompetanseutviklende tiltak finansiert av kommunen selv. Også her er det en overvekt av store kommuner.

24 % oppga at kommunens medarbeider inngår i nettverk med andre kommuner angående minoritetsspråklige barn og/eller barnehageområdet. Dette gjelder i større grad de store kommunene.

23 % oppga at de hadde forberedt seg på *annen måte*. Av de utdypende svarene fremgår det at dette blant annet dreide seg om at kommunen hadde nedsatt en arbeidsgruppe, lest skriftlig materiale om tilskuddsordningen, eller opprettet et kommuneinternt nettverk.

20 % oppga at de ikke har forberedt seg på noen spesiell måte til de nye oppgavene, med en overvekt av små kommuner som oppga dette.

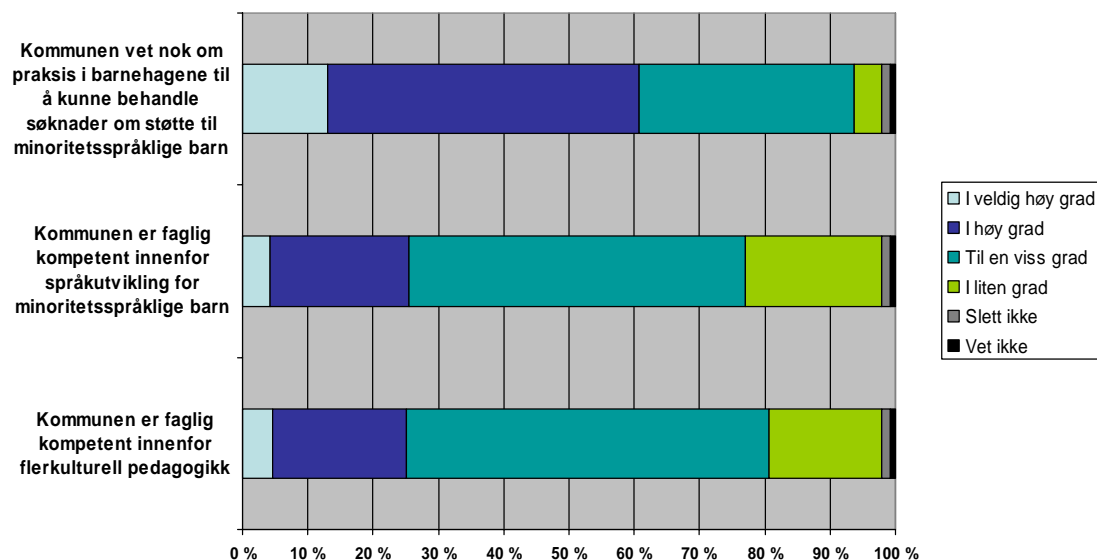
Det er altså de store kommunene som har forberedt seg grundigst. På en side er dette å forvente, ettersom de store kommunene har flest minoritetsspråklige barn. Samtidig kan det tenkes at de store kommunene allerede innehar en del kompetanse på dette feltet, og at de derfor har mindre behov for forberedelse og kompetanseheving. Vi vil se nærmere på kommunenes egenvurdering av sin kompetanse i det følgende.

4.1.1 Vurdering av egen kompetanse

Rundskrivet sier: "For å nå målet med tilskuddsordningen, er det en forutsetning at kommunene har kompetanse i flerkulturelle spørsmål og i språk-opplæring av tospråklige barn." Kommunen oppfordres til for eksempel å ansette en migrasjonspedagog for å sikre denne kompetansen. Det er fortrinnsvis kommunens eget ansvar å sørge for at denne kompetansen er tilstede, men midler fra tilskuddsordningen kan også nyttes til kompetanseutvikling, dersom det ikke går på bekostning av språkstimuleringstiltak rettet mot barna.

Det er i lys av dette interessant å se hvordan kommunene vurderte sin egen kompetanse da de skulle iverksette en ny tilskuddsordning. Vi ba dem å ta stilling til tre utsagn om sin egen kompetanse innenfor flerkulturell pedagogikk, språkutvikling for minoritetsspråklige barn, og kunnskap om praksis i barnehagene i forhold til å kunne behandle søknader om støtte. Resultatene ses i figur 4.1.

Figur 4.1 I hvilken grad er du enig i følgende utsagn?



Til sammen er det ca 25 % av kommunene som vurderer at de *i veldig høy* eller *høy grad* er kompetente på flerkulturell pedagogikk. Omtrent samme prosentandel mener at de *i veldig høy* eller *høy grad* har kompetanse på språkutvikling for minoritetsspråklige barn. I overkant av 20 % mener at de *slett ikke* eller *i liten grad* har kompetanse på dette området. Hele 60 % av kommunene mener imidlertid at de vet nok om praksis i barnehagene til å kunne behandle søknader om støtte til minoritetsspråklige barn.

Det er tankevekkende at såpass mange av kommunene vurderer seg lite kompetente på dette feltet. Det er ca en femtedel som plasserer seg i den

nest dårligste kategorien på språkutvikling. Det gjelder også 15 % av de store kommunene (med over 10 000 innbyggere). Det er legitimt å stille spørsmål om kommunene er i stand til å iverksette gode språkstimulerings-tiltak, hvis man mangler den faglige kompetansen på dette i kommunene.

Det er store variasjoner mellom store og små kommuner i egenvurdering av kompetanse. Store kommuner med mange minoritetsspråklige barn har en helt annen vurdering av egen kompetanse. For eksempel sier 70 % av de bydelene i Oslo som deltok i undersøkelsen at de *i høy grad* eller *veldig høy grad* er kompetente på flerkulturell pedagogikk, og 60 % av dem sier at de *i høy grad* eller *veldig høy grad* er kompetente innenfor språkutvikling for minoritetsspråklige barn. Vi ser at bydeler med et høyere antall minoritetsspråklige barn i barnehage, i høyere grad har en positiv vurdering av egen kompetanse på feltet.

I kommuner med over 50 000 innbyggere, vurderer 82 % at de *i høy grad* eller *veldig høy grad* er kompetente innenfor flerkulturell pedagogikk, og 64 % mener at de *i høy grad* eller *veldig høy grad* er kompetente innenfor språkutvikling for minoritetsspråklige barn. Kommuner med under 5000 innbyggere vurderer seg som mindre kompetente enn de store kommunene. 33 % av disse vurderer seg *i høy grad* eller *veldig høy grad* kompetente innenfor flerkulturell pedagogikk, mens 35 % vurderer seg *i høy grad* eller *veldig høy grad* kompetente innenfor språkstimulering for minoritetsspråklige barn.

Vi ser altså store lokale variasjoner i kompetansenivå. Dette er ikke uventet, da kommunene har svært forskjellige utgangspunkt – en bydel i Oslo kan ha over 700 minoritetsspråklige barn i barnehage, mens en liten kommune i utkant-Norge kan ha 10 minoritetsspråklige barn. Det gjør naturligvis at rammevilkårene for bydels- og kommuneadministrasjonene ikke er sammenliknbare. Utfordringen blir dermed å skreddersy kompetanseutviklingstiltak som er målrettet kommunene og bydelene ut fra det behovet de har, og det nivået de er på kompetansemessig.

Det er også verdt å bemerke her at det er i de største kommunene at de aller fleste minoritetsspråklige barna befinner seg. Man kan derfor argumentere for at det er viktigst at disse kommunene har høy kompetanse, noe datamaterialet tyder på at de har. De mindre kommunene har færre minoritetsspråklige barn, og behovet for kompetanse er da også mindre.

Vi kan perspektivere funn om kompetansenivå ytterligere med materiale fra casestudiene. Våre ti utvalgte casekommuner er alle "store kommuner" i den forstand at de har over 10 000 innbyggere. Vi har for analytiske formål delt casekommunene inn i store kommuner og mindre kommuner – i de store er det over 300 minoritetsspråklige barn i barnehage, og i de mindre er det under 300 minoritetsspråklige barn i barnehage. I tabellen nedenfor ser vi noen hovedtendenser i hvordan de skiller seg ad i forhold til kompetanse i flerkulturell pedagogikk og språkstimulering for minoritetsspråklige barn.

Tabell 4.2 Kompetanse i casekommunene

	Store kommuner (over 300 minoritets- språklige barn i barne- hage)	Mindre kommuner (under 300 minoritets- språklige barn i barnha- ge)
Politisk fokus	Større grad av politisk fokus på vilkår for minoritetsspråklige barn	Mindre grad av politisk fokus på vilkår for minoritetsspråklige barn
Kompetanse	Pedagogisk Fagsenter/støtteenhet; et lavterskeltilbud som driver med veiledning og kompetanseutvikling for barnehagene. Har ofte tilknyttet en migrasjonspedagog.	Mangler et slikt lavterskeltilbud, det er barnehageadministrasjonen som står for kompetanseutviklingstiltak. Mangel på strukturert veiledning for barnehagene.

Vi ser en stor grad av variasjon også mellom casekommunene når det gjelder kompetanse innenfor flerkulturell pedagogikk og språkstimulering for minoritetsspråklige barn, selv om de alle er "store kommuner" i den forstand at de har over 10 000 innbyggere. Det er mange utfordringer, ikke minst økonomiske og administrative, for kommunene, når det gjelder å få den ønskede kompetansen på plass. Det politiske fokus og administrativ organisering vil være faktorer som kan påvirke kommunens innsats overfor minoritetsspråklige barn. Det er vårt inntrykk fra casestudiene at et politisk fokus på vilkår for minoritetsspråklige generelt, både i barnehage og skole, la forholdene bedre til rette for kompetanseutvikling.

- *Trondheim kommune* er et eksempel på en kommune der vilkårene for minoritetsspråklige barn de senere år har fått økt politisk oppmerksomhet. Dette har resultert i en plan for økt barnehagedeltakelse og utbytte for minoritetsspråklige barn i førskolealder 2004 – 2006. Planen bygger på vedtak i bystyret. En kompetanseutviklingsplan for de ansatte i barnehagene inngår som ett av tiltakene.

4.2 Fastsetting av administrative prosedyrer for tildeling

Den nye tilskuddsordningen åpner for en høyere grad av desentralisert beslutningsmyndighet, altså at kommunene selv i høyere grad påvirker hvordan midlene skal anvendes. Som rundskrivet spesifiserer: *"Kommunen kan nytte tilskuddet fleksibelt ut fra lokale variasjoner og behov under forutsetning av at målsettingen med tilskuddet ligger til grunn for utformingen av tiltak."*

Kommunen kan selv fastsette administrative prosedyrer for tildeling, men de er pliktige til å fordele midlene på bakgrunn av søknader. Alle som driver godkjente barnehager kan søke, i tillegg til andre tjenester som ønsker å utvikle tverrfaglige tiltak. Vi har spurt i hvilken grad kommunene har fastsatt administrative prosedyrer for tildeling av økonomisk støtte fra tilskuddsordningen.

Siden den nye ordningen kom på plass i 2004, har kommunene i større grad fastsatt administrative prosedyrer. En tredjedel oppga at de hadde fastsatt slike prosedyrer i 2004. I 2006 hadde denne andelen økt til 45 %. Dette tyder på at ordningen er i ferd med å "sette seg" i kommunene.

Når vi ser på disse data i forhold til kommunestørrelse, ser vi at det er de største kommunene som har fastsatt slike administrative prosedyrer. 66 % av kommunene med over 10 000 innbyggere har iverksatt administrative prosedyrer, mens 22 % av kommuner med under 2000 innbyggere har fastsatt slike.

Tabell 4.3

<i>Har kommunene fastsatt de administrative prosedyrene for tildeling av økonomisk støtte på nåværende tidspunkt? (2006)</i>					
Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
<i>Ja</i>	22,2 %	35,2 %	42,6 %	66,0 %	45,2 %
<i>Nei - hvis nei, hva er årsaken til dette?</i>	77,8 %	64,8 %	57,4 %	34,0 %	54,8 %
Totalt	45	71	101	97	314

For de kommunene som ikke har fastlagt administrative prosedyrer for tildeling (og som fortsatt utgjør et flertall av kommunene), viser de utdypende svarene for 2004 at årsakene til dette er blant annet mangel på tid/kapasitet, at man har så få minoritetsspråklige barn i kommunen at det i realiteten kun er en barnehage som søker, at man ikke har fått tid til å se på dette enda, at summen er så liten at det strengt tatt ikke er behov for omfattende prosedyrer.

De samme begrunnelsene går igjen i 2006. Det er noe færre kommuner som begrunner mangel på prosedyrer med at ordningen er ny, men det er fortsatt mange som sier at de arbeider med å få på plass rutiner. En del kommuner vurderer at det ikke er behov for slike retningslinjer, ettersom midlene er så små, og kommunen er liten og oversiktlig.

Dette bekreftes også av casestudiene. Store kommuner har gjerne fastsatt administrative prosedyrer, mens de små kommunene ikke ser behovet for dette, da de har nær kontakt med de aktørene dette er aktuelt for.

Tabell 4.4 Casekommunenes prosedyrer

	Store kommuner	Mindre kommuner
Fastlagte administrative prosedyrer	Trondheim Kristiansand Drammen Oslo; Bydel Alna og Bydel Bjerke	Gjøvik Asker Bodø
Ikke fastlagte prosedyrer		Kongsvinger Rygge

Som vi ser, er det ingen store kommuner som ikke har fastlagt administrative prosedyrer. I kontrast er det to mindre kommuner som ikke har fastlagt prosedyrer. Begrunnelsene for dette var at det ikke er behov for slike administrative prosedyrer, da tildelingen skjer på bakgrunn av antall minoritetsspråklige barn (Kongsvinger), eller til den barnehagen som tidligere hadde tospråklig assistent (Rygge).

Det bør imidlertid bemerkes at det er variasjon innenfor disse kategoriene. "Fastlagte administrative prosedyrer" kan være mer eller mindre fastlagte, og det kan også være ulik grad av rapportering tilbake til kommunene fra tilskuddsmottakerne etc. Generelt kan man si at jo flere minoritetsspråklige barn som er i barnehage i kommunen, jo mer formalisert er de administrative prosedyrene. Trondheim hadde sterk grad av formalisering og Kristiansand likeså. Begge disse kommunene så imidlertid mangler i sine egne rapporteringsrutiner fra tilskuddsmottakerne. Bydel Alna og Bydel Bjerke hadde også sterk grad av formalisering.

Mindre kommuner som Gjøvik, Asker og Bodø hadde fastlagte prosedyrer, men det var gjerne et mindre apparat rundt dette. I en kommune var de administrative prosedyrene slått sammen med spesialpedagogikkmidler i en felles pott kalt "ekstra ressurs", og det var således ingen egen søknadsprosedyre for tiltak overfor minoritetsspråklige barn, men heller "barn med spesielle behov".

Hvis vi ser på kommunenes opplevelse av egen kompetanse, krysset med hvorvidt kommunen har etablert administrative prosedyrer, ser vi en klar tendens til at det er de kommunene som opplever at de har sterk kompetanse på dette som også har fastlagt administrative prosedyrer, jf. tabell under.

Tabell 4.5

<i>Har kommunen fastsatt de administrative prosedyrene for tildeling av økonomisk støtte på nåværende tidspunkt? (2006)</i>							
Kommunen er faglig kompetent innenfor språkutvikling for minoritetsspråklige barn	I veldig høy grad	I høy grad	Til en viss grad	I liten grad	Slett ikke	Vet ikke	Totalt
<i>Ja</i>	100,0%	59,2 %	42,4 %	33,3 %	16,7 %	0,0 %	45,2 %
<i>Nei - hvis nei, hva er årsaken til dette?</i>	0,0 %	40,8 %	57,6 %	66,7 %	83,3 %	100,0%	54,8 %
Totalt	7	76	165	57	6	3	314

4.2.1 Kriterier for tildeling

Tilskuddsordningen åpner for at kommunene selv har frihet til å fastsette kriterier for vurdering av søknadene. Av de utdypende svarene i spørreundersøkelsen, samt av casestudiene, framgår det at dette er de vanligste kriteriene flest kommuner legger til grunn:

- antall minoritetsspråklige barn i barnehagen
- antall skolestartere
- tilskuddsmottakerens konkrete planer for hvordan de vil arbeide, og begrunnelse for dette
- "enslige svaler" – barn som er den eneste fra en språkgruppe

Hvilke kriterier kommunene vektlegger, varierer. En liten kommune vi besøkte vurderte kun på grunnlag av antall minoritetsspråklige barn. Andre kommuner la større vekt på barnehagenes søknader og begrunnelsene i disse. Det at barnehagene leverer en pedagogisk velbegrunnet søknad, var i følge de fleste casekommunene svært sentralt.

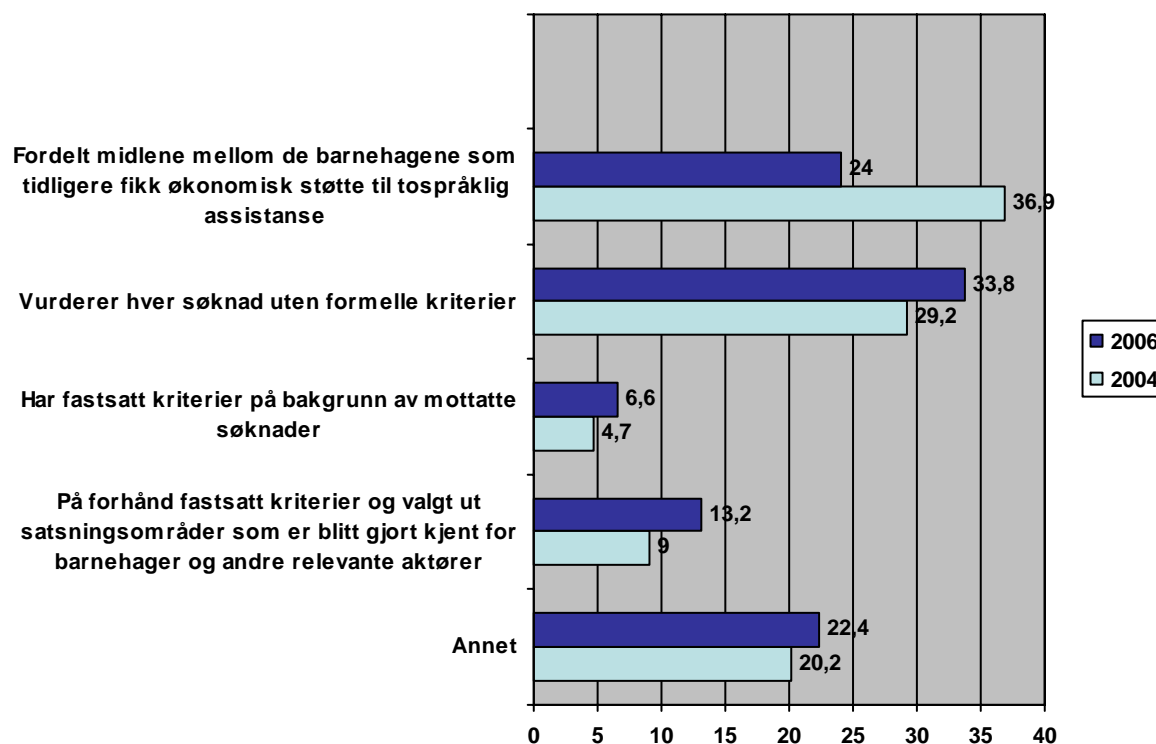
Et gjennomgangstema var at begrunnelsene ofte kunne mangle noe, men at man likevel ville gi støtte til barnehagene fordi barna trengte midlene. Mange kommuner framhevet det som en fordel at de med den nye tilskuddsordningen hadde mulighet til å gi støtte til "enslige svaler", altså barn som er den eneste fra en språkgruppe i en barnehage, da dette var nær sagt umulig under den gamle tilskuddsordningen.

4.3 Tildelingsstrategi

Tilskuddsordningen åpner for at kommunen kan velge å tildele midler ut fra egne vurderinger. Det blir derfor sentralt å se på kommunenes tildelingsstrategi. I hvilken grad deler kommunene fortsatt ut støtte til de samme barnehagene som mottok tospråklig assistanse under den gamle ordningen? I hvilken grad har kommunene gått bort fra dette og fastsatt kriterier for behandling av individuelle søknader? Vi vil også se på hva som eventuelt skiller kommunene i dette, om det er variasjoner i forhold til kommunestørrelse og opplevelse av egen kompetanse. Eksempler på praksis fra casestudiene vil belyse dette ytterligere.

Som ses av figur 4.2, så har det skjedd endringer i kommunenes tildelingsstrategi mellom de to målingene i 2004 og 2006. Figuren angir hvordan kommunene fordeler midler, og hvordan det har endret seg over tid.

Figur 4.2 Hvilke av følgende utsagn passer best på den måten kommunen har fordelt midlene for 2005 og 2006?



Andelen kommuner som på forhånd har fastsatt kriterier og valgt ut satsningsområder som har blitt gjort kjent for barnehager og andre relevante aktører, har økt fra 9 % i 2004 til 13 % i 2006. Vi ser altså en tendens til at

kommunene i større grad fastsetter slike kriterier, men at det fortsatt er en lav andel i forhold til andre måter å tildele midler på.

For eksempel sier fortsatt 24 % at de fordeler midlene mellom de barnehagene som tidligere mottok støtte til tospråklig assistanse. Dette er en nedgang fra 2004, da 37 % oppga dette. Men det er altså fortsatt en betydelig andel som fordeler midlene slik, og som ikke har tatt noen administrative grep i forhold til dette.

Den vanligste måten å tildele midler på, er å vurdere hver søknad uten bruk av formelle kriterier. 34 % oppgir i 2006 at de tildeler midlene ut fra en slik vurdering. Dette er en oppgang fra 2004, da 29 % sa at de tildelte midler slik.

Kategorien *annet* dekker mange ulike svar. Noen sier at det kun er én relevant barnehage, som har blitt tildelt hele tilskuddet. Andre sier at de har fulgt kriteriene som er fastsatt i rundskrivet, mens andre igjen sier at det gjøres en totalvurdering av barnehagene samlet i kommunen, og at tildeling skjer til de barnehagene som har størst behov.

Figur 4.2 indikerer at intensjonen med tilskuddsordningen er i ferd med å realiseres i kommunene. Det er færre kommuner nå enn før som opprettholder status quo, det vil si fordeler midlene mellom de barnehagene som tidligere fikk støtte til tospråklig assistanse. Det er flere kommuner som har fastsatt kriterier og satsingsområder som er gjort kjent for relevante aktører, men det er fortsatt kun snakk om 13 %.

Det er interessant å se på eventuelle variasjoner i tildelingsstrategiene mellom kommuner av ulik størrelse. Vi har derfor krysset informasjonen om hvordan kommuner tildeler midler, med kommunestørrelse:

Tabell 4.6

<i>Hvilke av følgende utsagn passer best på den måten kommunen har fordelt midlene for 2005 og 2006?</i>					
Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
<i>Vi har fordelt midlene mellom de barnehagene som tidligere fikk økonomisk støtte til tospråklig assistanse</i>	51,1 %	28,2 %	24,3 %	8,2 %	24,0 %
<i>Vi vurderer hver søknad uten bruk av formelle kriterier</i>	22,2 %	36,6 %	39,8 %	30,6 %	33,8 %
<i>Vi har fastsatt kriterier på bakgrunn av de søknadene vi har mottatt</i>	2,2 %	4,2 %	5,8 %	11,2 %	6,6 %
<i>Vi har på forhånd fastsatt kriterier og valgt ut satsingsområder som er blitt gjort kjent for barnehager og andre relevante tjenester</i>	2,2 %	1,4 %	9,7 %	30,6 %	13,2 %
<i>Annet, hva?</i>	22,2 %	29,6 %	20,4 %	19,4 %	22,4 %
Totalt	45	71	103	98	317

Det viser seg at det fortrinnsvis er de store kommunene som har fastsatt kriterier og valgt ut satsingsområder som er blitt kjent for barnehager og andre relevante aktører. 31 % av kommuner med over 10 000 innbyggere

har fastsatt slike kriterier. Kun 2 % av kommuner med opptil 2000 innbyggere har fastsatt slike kriterier, og 1 % av kommuner med 2001 – 4000.

Det er kun 8 % av kommunene med over 10 000 innbyggere som fortsatt tildeler midlene til de barnehagene som tidligere fikk støtte til tospråklig assistanse. Motsatt er det hele 51 % av kommuner med 1 – 2000 innbyggere som fortsatt fordeler midlene slik.

Det er altså en langt høyere grad av formalisering i de store kommunene, enn i de små. Mange små kommuner deler fortsatt ut midlene til de barnehagene som tidligere mottok støtte til tospråklig assistanse.

Dette kan ses i sammenheng med kompetanse. Det kan tenkes at kommunene som føler seg faglig kompetente i større grad på forhånd fastsetter kriterier og velger ut satsingsområder som på forhånd blir gjort kjent for barnehager og andre aktører. Tabellen under viser sammenhengen mellom kommunenes vurdering av egen kompetanse på språkutvikling for minoritetsspråklige barn på den ene side, og tildelingsstrategi på den annen side.

Tabell 4.7

<i>Hvilke av følgende utsagn passer best på den måten kommunen har fordelt midlene for 2005 og 2006?</i>							
Kommunen er faglig kompetent innenfor språkutvikling for minoritetsspråklige barn	I veldig høy grad	I høy grad	Til en viss grad	I liten grad	Slett ikke	Vet ikke	Totalt
<i>Vi har fordelt midlene mellom de barnehagene som tidligere fikk økonomisk støtte til tospråklig assistanse</i>	0,0 %	16,0 %	25,1 %	36,2 %	16,7 %	0,0 %	24,0 %
<i>Vi vurderer hver søknad uten bruk av formelle kriterier</i>	28,6 %	32,0 %	37,1 %	27,6 %	33,3 %	25,0 %	33,8 %
<i>Vi har fastsatt kriterier på bakgrunn av de søknadene vi har mottatt</i>	14,3 %	8,0 %	6,0 %	5,2 %	16,7 %	0,0 %	6,6 %
<i>Vi har på forhånd fastsatt kriterier og valgt ut satsingsområder som er blitt gjort kjent for barnehager og andre relevante tjenester</i>	57,1 %	28,0 %	9,0 %	3,4 %	0,0 %	0,0 %	13,2 %
<i>Annet, hva?</i>	0,0 %	16,0 %	22,8 %	27,6 %	33,3 %	75,0 %	22,4 %
Totalt	7	75	167	58	6	4	317

Antakelsen viser seg å stemme, ved at det er langt flere blant de kommunene som vurderer at de har veldig høy grad av kompetanse, som også har fastsatt kriterier og valgt ut satsingsområder (57 %), enn blant de kommunene som mener de har liten grad av kompetanse (3 %).

Blant de kommunene som vurderer at de har liten grad av kompetanse, er det flest (36 %) som har fortsatt å fordele midlene mellom de barnehagene som tidligere fikk økonomisk støtte til tospråklig assistanse.

Gjennomgående er det slik at uansett hvilken grad av kompetanse kommunene vurderer at de har, så er den vanligste tildelingsstrategien å vurdere hver søknad individuelt, uten bruk av formelle kriterier.

Casestudiene kan utfylle dette bildet noe. I de til sammen 10 kommunene vi gjennomførte dybdeundersøkelser i, varierte tildelingsstrategiene i stor grad. Noen kommuner hadde sterk grad av formalisering, i tillegg til fastsatte kriterier og satsingsområder, mens andre hadde liten grad av formalisering, og ingen fastsatte kriterier. Dette kunne ofte ses i sammenheng med kompetansen i kommunen. I små kommuner er det mindre kompetanse og dermed ofte mindre fokus på dette. Da blir tildelingen gjerne mer uformalisert og etterspørselsstyrt. I større byer og bydeler, der man har en større barnehageadministrasjon og et Pedagogisk Fagsenter med ansatte migrasjonspedagog(er), er det større fokus på dette, og tildelingen blir mer formalisert og tilbudsstyrt.

Nedenfor gis en fremstilling av hvordan case-kommunene plasserer seg i en firefeltstabell basert på de to dimensjonene *formalisering* og *tilbudsstyrt/etterspørselsstyrt tildeling*.

- Med *formalisering* menes at det er fastsatt administrative prosedyrer, kriterier for tildeling og at disse er kjent for relevante aktører.
- Med *tilbudsstyrt tildeling* menes at kommunen/bydelen i høy grad selv fastsetter hva barnehagene/andre aktører kan søke om støtte til.
- Med *etterspørselsstyrt tildeling* menes at kommunen/bydelen i høy grad baserer tildelingen på hva barnehagene/andre aktører selv mener at de har behov for.

Figur 4.3



Formalisert og tilbudsstyrt:

Bydel Alna og Bydel Bjerke er eksempler på formalisert og tilbudsstyrt tildelingsstrategi. Det vil si at bydelen har søknadsprosedyrer for tildeling av støtte, og i tillegg har Pedagogisk Fagsenter, som er ansvarlig for administreringen av tilskuddsordningen, satt opp hva tilskuddsmottakerne kan søke om; tospråklig assistent-ressurs eller migrasjonspedagog-ressurs. Barnehagene får slik sett ikke tildelt midler direkte, og har mindre grad av innflytelse på hva midlene skal brukes til. En ulempe ved en slik tildelingsstrategi er at barnehagene ikke selv får midler til det de ønsker, men får tildelt det PF mener de trenger. En fordel er at barnehagene (eller andre tilskuddsmottakere) har et kompetansesenter i bydelen som de kan benytte som en faglig ressurs, der det finnes ansatte migrasjonspedagoger og tospråklige assistenter som kan tilby veiledning til barnehagene og andre tilskuddsmottakere.

Formalisert og kombinert tilbud/etterspørselsstyrt:

Trondheim, Kristiansand og Drammen er eksempler på kommuner som har formaliserte administrative prosedyrer, og der tildelingen er en kombinasjon av tilbuds- og etterspørselsstyrt. Dette innebærer at kommunen har fastsatt en del kriterier for tilskuddsmottakerne, men at søkerne innenfor disse kan søke om det de mener er hensiktsmessig. Det er også vanlig med et Pedagogisk Fagsenter her, og i de tilfellene der dette ikke finnes, har barnehageadministrasjonen migrasjonspedagogisk kompetanse (Trondheim).

Middels formalisert og kombinert tilbud/etterspørselsstyrt:

Asker og Gjøvik er eksempler på kommuner som er omtrent "midt på" formaliseringsskalaen, det vil si at de har formaliserte administrative prosedyrer, men ikke så fastlagte som de større byene. De står også omtrent midt på skalaen i forhold til etterspørselsstyrt versus tilbudsstyrt tildeling; det er fastsatt noen kriterier, men utover dette kan det søkes om det søkerne mener er hensiktsmessig.

Middels formalisert og etterspørselsstyrt:

Bodø plasserer seg også midt på skalaen i forhold til formalisering, men er i høyere grad etterspørselsstyrt. Det vil si at det i høy grad er søkerne som definerer sitt behov, og at kommuneadministrasjonen tildeler ut fra behovet.

Ikke-formalisert og etterspørselsstyrt:

Kongsvinger har lav grad av formalisering, ettersom kommunen ikke har søknadsprosedyrer. Midlene fordeles til barnehagene kun ut fra kriteriet om antall minoritetsspråklige barn i barnehagen. Det er så opp til barnehagene selv å avgjøre hva de vil bruke midlene til. Det er ingen form for rapportering tilbake til kommunen på dette.

Ikke-formalisert og tilbudsstyrt:

Rygge kommune er et eksempel på ikke formalisert og tilbudsstyrt tildeling. Den er ikke formalisert i form av administrative prosedyrer. Den er tilbudsstyrt fordi kommunen har en tospråklig assistent ansatt, og midlene fra tilskuddsordningen går i sin helhet til å dekke lønn for denne. Barnehagene kan dermed ikke søke om noe annet.

4.4 Informasjonsstrategi

Rundskrivet sier at *"kommunen skal gjøre ikke-kommunale barnehager og andre relevante tjenester i kommunen oppmerksomme på at de kan søke om å få tildelt denne typen midler til språkstimulering for minoritetsspråklige førskolebarn"*. Kommunen plikter altså å informere alle relevante aktører.

Hvordan kommunene går ut og informerer om den nye ordningen vil kunne påvirke hvem som søker om midler fra den. At tilskuddsordningen skal oppfylle sin hensikt, avhenger altså av at kommunene arbeider aktivt for å informere aktørene om muligheten til å søke. Vi har undersøkt hvem kommunene har informert og hvordan, hvilke medier de har brukt og hva som har vært årsaken til informasjonsstrategien som er valgt. Vi belyser dette med data fra breddeundersøkelsen blant kommunene i 2004 og 2006, samt de 10 casestudiene. Casestudiene typologiseres i forhold til snever og bred informasjonsstrategi, i tillegg til opplevelse av informasjon fra aktørenes side.

Hvis man ser på kommunene under ett, ser det ut til å ha blitt en "smalere" informasjonsstrategi i løpet av de siste to årene, det vil si at færre aktører er blitt informert om ordningen. I 2004 svarte 74 % av kommunene at alle relevante aktører var informert om mulighetene for å søke tilskudd, mens i 2006 sa 61 % at alle relevante aktører var informert. Dette kan ha noe med å gjøre at kommunen gikk mer aktivt ut med informasjon i 2004, da ordningen var ny.

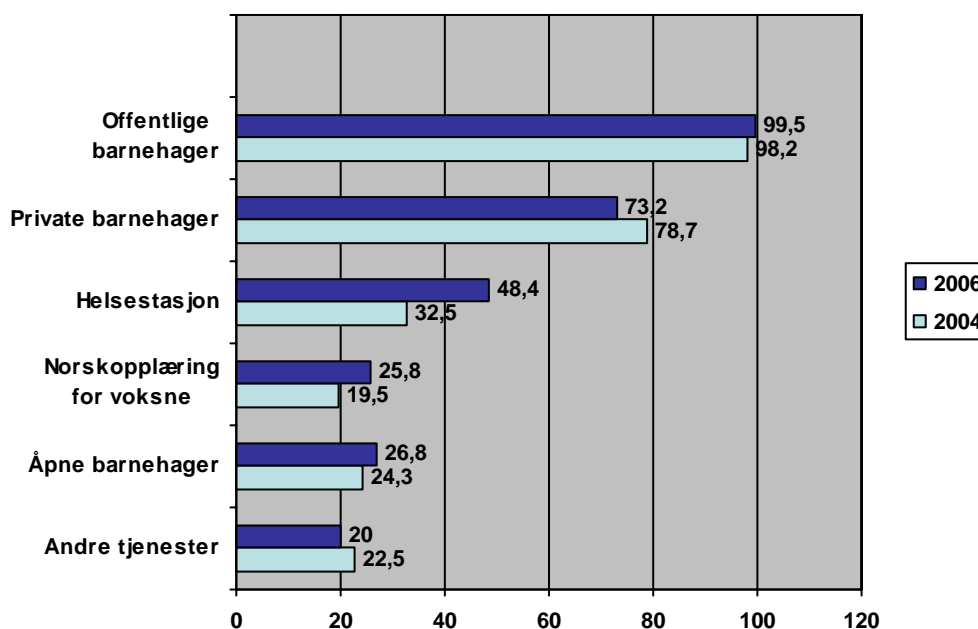
Når vi ser dette i forhold til kommunestørrelse, viser det seg at det fortrinnsvis er store kommuner som har informert alle relevante aktører om tilskuddsordningen og muligheten for å søke tilskudd. 70 % av kommuner med over 10 000 innbyggere har informert alle relevante aktører om ordningen. 48 % av kommunene med 1 – 2000 innbyggere har informert alle relevante aktører om tilskuddsordningen.

Tabell 4.8

<i>Har kommunen på nåværende tidspunkt informert alle relevante aktører om tilskuddsordningen, og om muligheten for å søke om tilskudd? (2006)</i>					
Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
<i>Nei, kommunen har ikke informert alle relevante aktørene om tilskuddsordningen og muligheten for å søke tilskudd</i>	52,2 %	40,8 %	38,6 %	30,6 %	38,6 %
<i>Ja, kommunen har informert alle relevante aktører om tilskuddsordningen og muligheten for å søke tilskudd</i>	47,8 %	59,2 %	61,4 %	69,4 %	61,4 %
Totalt	46	71	101	98	316

Denne tendensen til en "smalere" informasjonsstrategi mellom 2004 og 2006, bekreftes imidlertid ikke når vi ser på hvilke aktører som er blitt informert. Figur 4.4 viser at det er flere aktører, utenom barnehager, som er blitt informert i 2006. Disse aktørene har blitt informert direkte om ordningen, enten via brev, telefon eller informasjonsmøter.

Figur 4.4 Hvilke aktører er blitt informert direkte (via spesielt brev, via telefonisk kontakt eller på informasjonsmøter)? (Sett gjerne flere kryss)



Det er særlig helsestasjoner, som i større grad er blitt informert i 2006. Andelen kommuner som har informert helsestasjonene direkte har økt fra en tredjedel i 2004 til nærmere halvparten i 2006. Dette indikerer altså at en bredere informasjonsstrategi er i ferd med å falle på plass. Det er også en økning i andelen kommuner som har informert norskopplæring for voksne og åpne barnehager.

Kategorien *andre tjenester* dekker i henhold til utdypende svar, følgende aktører: Flyktningtjenesten i kommunen, flyktningbarnehage, PPT, skoleetaten, kulturetaten, barneverntjenesten, bibliotek og sosialetaten.

Det er fortsatt barnehagene som først og fremst blir informert direkte. Nesten alle kommuner informerer de offentlige barnehagene, noen færre informerer de private barnehagene direkte. Kommunen plikter å informere alle godkjente barnehager, også de private. Kommunen har også plikt til informere andre *relevante* tjenester. En avgjørende faktor blir derfor hvilke tjenester kommunen *vurderer* som relevante.

Rundskrivnet sier riktignok ikke bare at alle relevante aktører skal informeres, men også at barnehager skal prioriteres. I små kommuner med svært få minoritetsspråklige barn i barnehage, vil tilskuddet ikke utgjøre store summer. Det kan dermed tenkes at kommunalt ansvarlig ikke ser poenget med å "flagge" midlene for andre etater, og gir midlene direkte til barnehagene. Dette så vi også eksempler på blant casekommunene. Tabell 4. 6 viser at det er mindre vanlig å informere alle aktører i mindre kommuner.

Casestudiene kan videre belyse dette noe. I flere kommuner vi besøkte, var PPT og helsestasjonene ikke informert om tilskuddsordningen. Dette var ofte fordi kommunene ikke anså at dette var relevant for dem. Dette kan ha hatt noe med å gjøre at administreringen av tilskuddet ligger under barnehageadministrasjonen, og at det tverrfaglige samarbeidet ikke er utviklet i den

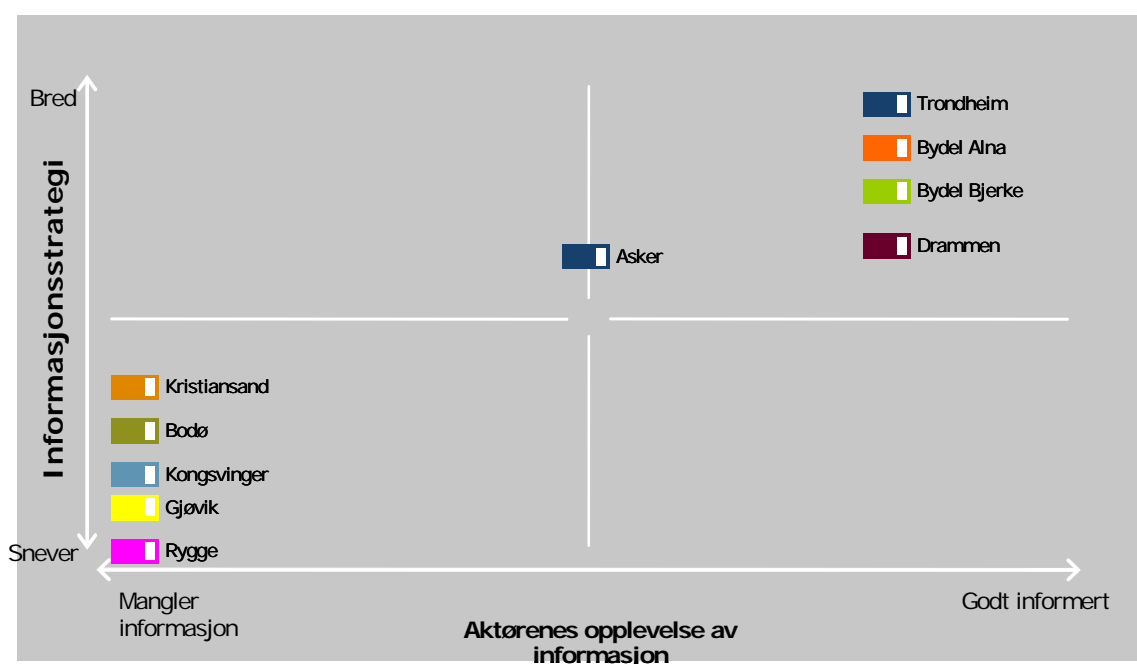
grad at man går ut og informerer andre etater om muligheten for å søke på midler som man selv kan bruke innenfor sin etat.

Man kan typologisere casekommunene i forhold til snever versus bred informasjonsstrategi.

- Snever betyr her at *kun barnehager* er informert om ordningen og muligheten for å søke.
- Bred betyr at *andre relevante aktører* er informert om ordningen og muligheten for å søke.

Vi vil se dette i forhold til aktørenes opplevelse av informasjonen fra kommunen. Figur 4.5 gir et bilde av dette.

Figur 4.5 Kommunens informasjonsstrategi og aktørenes opplevelse av informasjonen



Snever informasjonsstrategi

Halvparten av casekommunene har kjørt en snever informasjonsstrategi, det vil si at kun barnehagene er informert. Grunnene til dette er mange, blant annet nevnes det ofte at barnehageetaten mener at dette er "barnehagenes penger", og at man ikke vil gå offensivt ut og informere andre etater om dette. Man har derfor begrenset informasjonen til barnehagestyrere; både offentlige og private. Man har hørt med barnehagene hva de har behov for. Dette er en begrunnelse som både anvendes i mindre kommuner med liten grad av formalisering og kompetanse (Rygge), men også i større kommuner med høy grad av formalisering og kompetanse (Kristiansand).

I de kommunene som har valgt en snever informasjonsstrategi, er ikke PPT og Helsestasjonen informert om muligheten til å søke. Intervjupersonene fra disse etatene ble derfor overrasket over at det fantes midler de kunne søke på. De skulle gjerne ha vært informert om ordningen og muligheten for å søke, da de opplever at det er relevant for dem. Dette gjelder særlig helsestasjonen, som ser at de kunne ha behov for midler i forhold til tiltak rettet

direkte mot minoritetsspråklige barn, både i forhold til språkkartlegging og rekruttering til barnehage.

De barnehagene som var en del av casestudiene i disse kommunene, mente gjennomgående at de fikk god og fylldig informasjon om tilskuddsordningen. Det var imidlertid ett unntak (Bodø), der barnehagen vi besøkte vurderte at informasjonen fra kommunen var noe mangelfull. Det ble nok informert på styremøte og gjennom et skriv, men det var ikke tilstrekkelig fokus på det, ifølge barnehagen.

Bred informasjonsstrategi

Halvparten av casekommunene har kjørt en bredere informasjonsstrategi. Det varierer imidlertid hvor aktiv den har vært. Trondheim er et eksempel på en aktiv informasjonsstrategi. Her ble relevante aktører kontaktet direkte, med søknadsskjema og følgebrev. Asker hadde en mer passiv strategi, der informasjonen ble lagt ut på intranettet. Asker er derfor plassert midt på når det gjelder aktørenes opplevelse av informasjonen; PPT kjente ikke til tilskuddsordningen, og på den måten nådde ikke informasjonen ut til alle relevante aktører.

I de kommunene som har kjørt en bredere informasjonsstrategi, var som oftest helsestasjon og PPT klar over ordningen. Det var imidlertid variasjon i hvor godt de kjente til den; som regel var det særlig der helsestasjonene hadde fått midler at de var godt orientert. PPT var ofte ikke klar over muligheten for å søke, selv om kommunen skal ha informert alle relevante aktører. I de kommunene/bydelene hvor man har et lavterskeltilbud (Pedagogisk Fagsenter/Støtteenhet), er det ofte heller de som blir involvert, enn PPT.

4.4.1 *Anvendte informasjonskanaler*

Det er mange måter å informere om den nye ordningen på, som eksemplifisert ovenfor. Kommuneadministrasjonen kan velge å legge informasjon ut på nett, den kan sende ut brev, ringe eller arrangere informasjonsmøter. Vi spurte kommunene i spørreskjemaet på hvilken måte de hadde informert om den nye tilskuddsordningen. Svarene fordelte seg som vist i tabell 4.9.

Tabell 4.9

<i>Hvordan har kommunen informert om den nye tilskuddsordningen? Sett gjerne flere kryss. (2006)</i>					
Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
<i>Via kommunens hjemmeside</i>	0,0 %	2,6 %	0,0 %	9,0 %	3,7 %
<i>Via spesielt brev</i>	4,5 %	23,1 %	35,5 %	59,7 %	37,9 %
<i>Via telefonisk kontakt til relevante aktører</i>	27,3 %	30,8 %	25,8 %	26,9 %	27,4 %
<i>På informasjonsmøter om den nye tilskuddsordningen</i>	13,6 %	28,2 %	19,4 %	46,3 %	30,0 %
<i>På andre møter med de relevante aktører</i>	59,1 %	56,4 %	51,6 %	65,7 %	58,4 %
<i>Via medier (radio, avis)</i>	4,5 %	0,0 %	0,0 %	1,5 %	1,1 %
<i>Andre informasjonsmetoder, hvilke?</i>	18,2 %	10,3 %	9,7 %	7,5 %	10,0 %

Den vanligste informasjonsstrategien var å informere relevante aktører på møter som ikke handlet spesifikt om tilskuddsordningen. 58 % av kommunene oppgir å ha informert på denne måten. Dette gjelder kommuner i alle

størrelser. 30 % av kommunene oppgir å ha sammenkalt til informasjonsmøter om tilskuddsordningen. Dette gjelder spesielt store kommuner.

Det nest vanligste er å informere om ordningen via et spesielt brev. Ca 40 % av kommunene har informert på denne måten, og det gjelder særlig de største kommunene. Telefonisk kontakt med relevante aktører er også relativt vanlig, 27 % av kommunene har informert på denne måten, og det gjelder kommuner i alle størrelser.

Det er mindre vanlig å informere på kommunens hjemmeside eller via andre medier som radio og avis, henholdsvis 4 % og 1 % av kommunene oppgir å ha informert på denne måten.

"Andre informasjonsmetoder" dreier seg gjerne om e-post til barnehagestyrelser, ledermøter med mer.

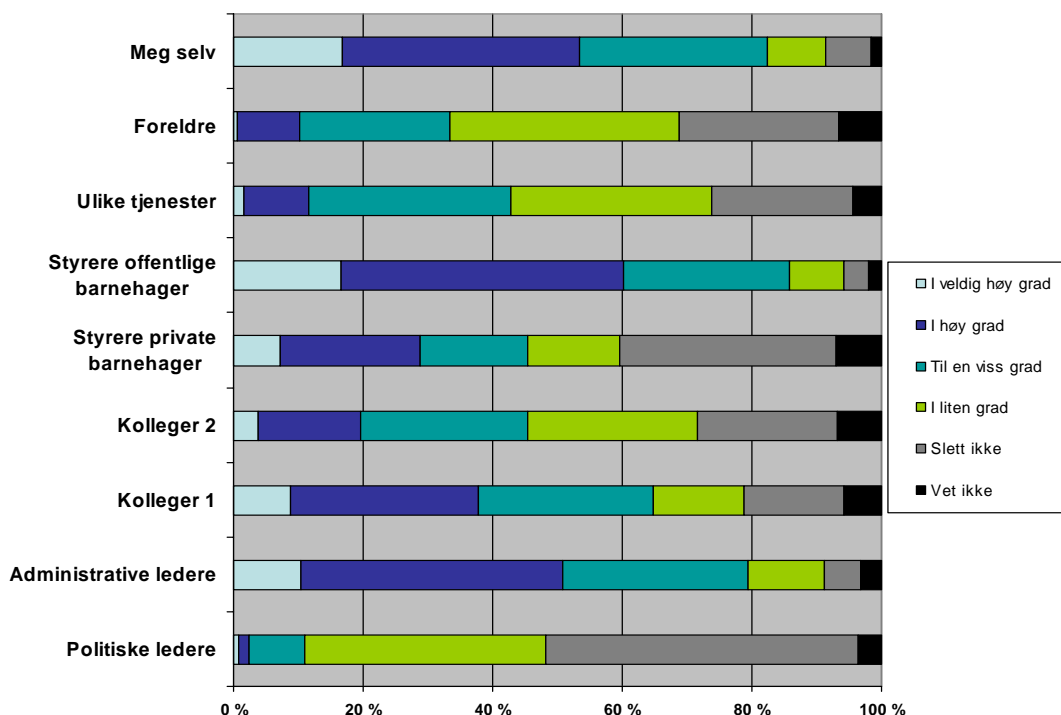
4.5 Hvilke aktører påvirker implementeringen av ordningen?

En måte å sikre eierskap og forankring blant relevante aktører, er å inkludere dem i implementeringen av tilskuddsordningen, og få dem til å bidra med innspill til hvilke tiltak som skal iverksettes. Vi har derfor valgt å se på hvordan ulike aktører har påvirket de aktiviteter som kommunen ønsker å iverksette. Vi vil se på om det er en snever eller bred krets av aktører som har innflytelse, om det kun er en krets internt i kommuneadministrasjonen, eller om andre eksterne aktører inndras.

Figur 4.6 viser hvordan ulike aktører har påvirket implementeringen.

Figur 4.6

Kommunene kan med tilskuddsordningen, for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder, selv prioritere hvordan tilskuddet skal benyttes innenfor ordningens målsettinger. I hvilket omfang har følgende aktører påvirket de aktivitetene som kommunen ønsker å sette i verk? (2006)



Som figuren viser, er det en forholdsvis snever krets av aktører som har hatt innflytelse på hvilke aktiviteter som skal iverksettes. Den er relativt forvaltningsintern, med unntak av at offentlige barnehagestyrere har hatt innflytelse. De tre aktørene som har hatt mest innflytelse er den som besvarer spørreskjemaet, andre administrative ledere i kommunen, og offentlige barnehagestyrere. Private barnehagestyrere har hatt mindre innflytelse.

Kolleger innenfor kommunens administrasjon har hatt noe innflytelse; da fortrinnsvis innenfor barnehageområdet (kolleger 1). Kolleger som arbeider med språklige og kulturelle minoriteter (kolleger 2) har hatt mindre grad av påvirkning. Politiske ledere i kommunen har hatt svært liten grad av påvirkning.

Eksterne aktører, som for eksempel minoritetsspråklige barns foreldre, har hatt relativt liten grad av innflytelse. Det samme gjelder ulike tjenester som er i kontakt med innvandrere (f.eks. helsestasjon, norskopplæring for voksne, skoler).

Disse tallene tyder på at det er en forholdsvis lukket krets som har hatt innflytelse på implementeringen av ordningen og iverksettingen av nye aktiviteter. Dette kan tenkes å svekke det helhetsperspektivet som er en viktig målsetting i tilskuddsordningen. Andre relevante aktører, som for eksempel tjenester som er i kontakt med innvandrere (i figuren: "ulike tjenester"), har mindre innflytelse, og dette kan gjøre at de får lite eierskap til ordningen og at den ikke forankres i tilstrekkelig grad ut over kommunens forvaltning.

Materialet fra casestudiene bekrefter at i den grad andre aktører enn administrasjonen i kommunen inndras, så er det gjerne barnehagestyrere. Den kommunalt ansvarlige for barnehagene samarbeider ofte tett med disse, gjennom jevnlig styrermøter m.m. Her diskuteres barnehagenes behov og synspunkter, og det er naturlig at de kommer med innspill til aktuelle tiltak. Det er interessant å påpeke at private barnehagestyrere i mindre grad blir inndratt, ettersom dette tyder på en viss forskjellsbehandling mellom offentlige og private barnehager.

4.6 Aktørers medvirkning i utarbeidelsen av administrative prosedyrer

Aktuelle samarbeidspartnere har muligheter til å være med å medvirke i utarbeidelsen av administrative prosedyrer; krav til søknader, kriterier for tildeling av støtte og liknende. Det er derfor interessant å undersøke hvilke aktører som har deltatt i dette, hvordan de har deltatt og eventuelt hva som er årsaken til at kommunene ikke har latt andre aktører delta i utarbeidelsen.

Man kan se en svak tendens fra første måling i 2004 til andre måling i 2006 til at kommunene i økt grad inndrar andre aktører i utarbeidelsen av administrative prosedyrer. I 2004 sa 46 % at samarbeidspartnere hadde medvirket, i 2006 sa 51 % det samme.

Hvis man ser på kommunestørrelse, er det en tendens til at store kommuner i større grad enn små kommuner lar andre aktører få være med å medvirke i utarbeidelsen av prosedyrer, jf. tabell 4.10.

Tabell 4.10

Har samarbeidspartnerne – for eksempel barnehager eller helsestasjoner – medvirket i utarbeidelsen av søknadsprosedyrer, for eksempel krav til søknader, kriterier for tildeling av støtte o.l.? (2006)

Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
Ja	20,0 %	40,0 %	46,5 %	64,1 %	51,4 %
Nei	80,0 %	52,0 %	44,2 %	32,8 %	43,0 %
Vet ikke	0,0 %	8,0 %	9,3 %	3,1 %	5,6 %
Totalt	10	25	43	64	142

Som vi ser av tabellen, sier 64 % av kommuner med over 10 000 innbyggere at de har latt samarbeidspartnere delta i utarbeidelsen av søknadsprosedyrer. 20 % av kommunene med under 2000 innbyggere sier det samme.

Når det gjelder hvilke aktører som deltar i utarbeidelsen av søknadsprosedyrer, så er det offentlige barnehager som utgjør den viktigste påvirkende aktøren, jf. tabell 4.11.

Tabell 4.11

Hvilke aktører har deltatt i utarbeidelsen av søknadsprosedyrene? Sett evt flere kryss. (2006)

Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
Offentlige barnehager	100,0 %	100,0 %	94,7 %	90,2 %	92,9 %
Private barnehager	0,0 %	50,0 %	73,7 %	65,9 %	64,3 %
Åpne barnehager	0,0 %	0,0 %	5,3 %	34,1 %	21,4 %
Helsestasjon	0,0 %	12,5 %	26,3 %	22,0 %	21,4 %
Norskopplæring for voksne	0,0 %	0,0 %	5,3 %	9,8 %	7,1 %
Andre aktører – hvilke:	0,0 %	25,0 %	15,8 %	34,1 %	27,1 %
Totalt	2	8	19	41	70

9 av 10 sier at offentlige barnehager har medvirket, mens 6 av 10 sier at private barnehager har medvirket. Ifølge 2 av 10 har åpne barnehager medvirket i utarbeidelsen av prosedyrer, og dette er en økning fra 2004, da kun 1 av 10 sa at det samme. 2 av 10 sier at helsestasjonene har medvirket, og 1 av 10 at norskopplæring for voksne har medvirket.

3 av 10 nevner *andre aktører*. Dette er blant annet Pedagogisk Fagsenter, PPT, biblioteket, flyktningtjenesten og sosialtjenesten.

Det er fortrinnsvis større kommuner som har inndratt andre aktører i utarbeidelsen av søknadsprosedyrer. For eksempel er det ingen kommuner med under 4000 innbyggere som har latt åpne barnehager medvirke, mens 34 % av kommuner med over 10 000 innbyggere, har latt disse medvirke.

Hvordan har aktørene deltatt? Tabellen under viser de vanligste måtene aktører har deltatt på, kryssset med kommunestørrelse:

Tabell 4.12

På hvilken måte har aktørene deltatt? Sett evt flere kryss. (2006)

Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
Via en formelt nedsatt arbeidsgruppe	0,0 %	20,0 %	25,0 %	48,8 %	37,0 %
Via skriftlige meldinger til kommunen	0,0 %	20,0 %	15,0 %	19,5 %	17,8 %
Via muntlig dialog med kommunen	100,0 %	60,0 %	65,0 %	58,5 %	61,6 %
Annet	0,0 %	0,0 %	30,0 %	17,1 %	17,8 %
Vet ikke	0,0 %	10,0 %	0,0 %	0,0 %	1,4 %
Totalt	2	10	20	41	73

Som vi ser, er en formell nedsatt arbeidsgruppe vanlig i de største kommunene, og mindre vanlig i mindre kommuner. Til sammen oppgir nesten 4 av 10 kommuner å ha brukt dette forumet. Skriftlige meldinger til kommunen har vært aktuelt i 2 av 10 kommuner, og da spesielt i kommuner med over 4000 innbyggere. Muntlig dialog med kommunen er vanligst i de minste kommunene, men også relativt vanlig i større kommuner. Til sammen oppgir 6 av 10 kommuner at medvirkningen har foregått gjennom muntlig dialog.

Det er fortsatt en relativt høy andel som ikke har latt andre aktører medvirke i utarbeidelsen av prosedyrer. 43 % svarer *nei* på spørsmålet om andre ak-

tører har medvirket, og 6 % svarer *vet ikke*. Tabellen under angir årsakene til dette.

Tabell 4.13

<i>Hva er årsaken til at kommunen ikke har latt aktørene medvirke i utarbeidelsen av søknadsprosedyrene? Sett gjerne flere kryss. (2006)</i>					
Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
<i>Kommunen har ikke utarbeidet søknadsprosedyrer på nåværende tidspunkt</i>	50,0 %	46,2 %	26,3 %	19,0 %	31,1 %
<i>Vi har vært i dialog med fylkesmannen angående utarbeidelsen av prosedyrene</i>	0,0 %	0,0 %	0,0 %	4,8 %	1,6 %
<i>Vi har vært i dialog med andre kommuner angående utarbeidelsen av prosedyrene</i>	12,5 %	0,0 %	10,5 %	9,5 %	8,2 %
<i>Medvirkning fra aktørene er for ressurskrevende</i>	0,0 %	0,0 %	10,5 %	14,3 %	8,2 %
<i>Aktørene representerer for mange forskjellige interesser til å bli enige</i>	0,0 %	0,0 %	5,3 %	0,0 %	1,6 %
<i>Kommunen foretrekker å foreta individuelle vurderinger i forhold til den konkrete søknaden</i>	50,0 %	46,2 %	68,4 %	61,9 %	59,0 %
<i>Annet:</i>	12,5 %	23,1 %	10,5 %	33,3 %	21,3 %
Totalt	8	13	19	21	61

Som vi ser av tabellen, er den vanligste forklaringen at kommunen foretrekker å foreta individuelle vurderinger i forhold til den konkrete søknaden. Nær 60 % av kommunene oppgir dette som forklaring på at ikke andre aktører har medvirket i utarbeidelsen av prosedyrer.

Nesten en tredjedel av kommunene sier at en årsak er at de ikke enda har utarbeidet søknadsprosedyrer. Dette gjelder særlig små kommuner. Blant kommuner med under 2000 innbyggere gjelder dette 50 %, mens det gjelder 19 % av kommuner med over 10 000 innbyggere.

Det er få som mener årsaken er at aktørene representerer for mange forskjellige interesser til å bli enige. Noen flere mener at medvirkning fra aktørene er for ressurskrevende (8 %). Det er fortrinnsvis større kommuner som mener dette. En del kommuner sier at de har vært i dialog med andre kommuner angående utarbeidelsen av prosedyrene (8 %). Svært få har vært i dialog med fylkesmannen (2 %), og dette gjelder kun kommuner med over 10 000 innbyggere.

4.7 Søknader

En kommunes informasjonsstrategi og eventuell inndragelse av andre aktører vil trolig ha innvirkning på søknaden om støtte. Jo bredere informasjonsstrategi, og jo mer aktiv inndragelse av andre aktører, jo flere søknader vil trolig kommunen motta, også fra aktører som ikke under den tidligere ordningen hadde rett på støtte. Vi vil i det følgende se på andel kommuner som har mottatt søknader, og hvilke aktører som søker om støtte. Vi vil se på variasjon blant kommunene i forhold til dette, om det er variasjoner mellom

store og små kommuner, og i forhold til om kommunen har anlagt en snever eller bred informasjonsstrategi.

Det er en svak økning i antall kommuner som har mottatt søknader om økonomisk støtte fra tilskuddsordningen mellom målingen i 2004 og målingen i 2006. I 2004 hadde 52 % av kommunene mottatt søknader, mens i 2006 hadde 58 % mottatt søknader. Tallene i tabellen under er fra 2006.

Tabell 4.14

<i>Har kommunen mottatt søknader om økonomisk støtte fra den nye tilskuddsordningen? (2006)</i>					
Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
<i>Ja</i>	29,8 %	40,5 %	63,7 %	79,6 %	58,3 %
<i>Nei</i>	70,2 %	59,5 %	36,3 %	20,4 %	41,7 %
Totalt	47	74	102	98	321

Det viser seg at det fortrinnsvis er de store kommunene som mottar søknader, jf. tabellen. Blant kommuner med mer enn 10 000 innbyggere, har 80% mottatt søknader, mens blant kommuner opptil 2000 innbyggere, har 30% mottatt søknader.

De kommunene som ikke mottar søknader, utgjør fortsatt en meget stor andel, over 40 %. Mange kommuner i Norge er i den situasjonen at de har svært få minoritetsspråklige barn i kommunen. Det blir derfor ikke mye midler å søke på, og ofte vurderer kommunen det dit hen at det er unødvendig med formelle søknadsprosesser. Det fremgår av de utdypende svarene som kommunene har kunnet gi i spørreundersøkelsen, at de har en tett dialog med barnehagene i kommunen, og at det blir en skjønnsmessig vurdering.

Casestudiene ga et innblikk i hvordan disse kommunene forvalter midlene. En mindre kommune, med ca 40 minoritetsspråklige barn i barnehage, delte ut midlene til barnehagene ut fra antall minoritetsspråklige barn i hver barnehage, ettersom kommunens administrasjon mente det var mest rettferdig. De hadde innført søknadsprosedyrer da ordningen kom, men det var kun én barnehage som søkte. Derfor valgte kommunen å fordele midlene slik, i samråd med barnehagestyrene i kommunen.

Midlene kan også være bundet opp til en tospråklig assistent som kommunen har ansatt. Dette var en aktuell problemstilling i en liten kommune, der samtlige av midlene gikk til en fast ansatt tospråklig assistent. Det var derfor ikke iverksatt søknadsprosedyrer, da det ikke var annet å søke om midler til.

4.7.1 *Andre aktører (enn barnehager) som søker om støtte*

Når det gjelder andre aktører enn barnehager som har søkt om støtte gjennom tilskuddsordningen, ser vi også en tendens til at flere andre aktører søker om støtte nå, enn i 2004. I 2004 oppga 8 % av kommunene at de hadde mottatt søknader fra andre aktører. I 2006 oppga 12 % av kommunene å ha mottatt søknader fra andre aktører.

Tabell 4.15

<i>Hvilke andre aktører har søkt? Sett gjerne flere kryss. (2006)</i>		
	Respondenter	Prosent
<i>Helsestasjoner</i>	10	22,7 %
<i>Norskopplæring for voksne</i>	5	11,4 %
<i>Åpne barnehager</i>	13	29,5 %
<i>Andre – hvem?</i>	26	59,1 %
Totalt	44	100,0 %

Nærmere 30 % av kommunene sier at åpne barnehager har søkt om støtte. Dette dreier seg fortrinnsvis om store kommuner. 23 % av kommunene melder at helsestasjonene har søkt om støtte. Dette er en økning siden 2004, da meldte 18,5 % at helsestasjoner søkte om støtte. 11 % av kommunene melder om at norskopplæring for voksne har søkt om midler fra tilskuddsordningen. Dette er en stabil andel siden 2004.

Andre utgjør 59 %, og det kommer frem av de åpne svarene at det her er snakk om aktører som PPT, familiesentre, kulturskoler, bibliotek, skolen. Denne prosentandelen er for øvrig noe misvisende, ettersom mange har satt opp *kun barnehager har søkt*, eller *ingen* på dette alternativet.

4.7.2 *Sammenheng mellom informasjonsstrategi og søknader*

Vi nevnte innledningsvis i dette avsnittet en tese om at informasjonsstrategien vil ha innvirkning på omfanget av søkningen på midler fra ordningen. Tabell 4.16 viser forholdet mellom kommunens informasjonsstrategi og hvilke andre aktører som har søkt (utenom barnehager).

Tabell 4.16

<i>Har kommunen på nåværende tidspunkt (2006) informert alle relevante aktører om tilskuddsordningen, og om muligheten for å søke om tilskudd?</i>					
Hvilke andre aktører har søkt (i kommunen)?	Helsestasjoner	Norskopplæring for voksne	Åpne barnehager	Andre - hvem?	Totalt
<i>Nei, kommunen har ikke informert alle relevante aktører om tilskuddsordningen og muligheten for å søke tilskudd</i>	10,0 %	60,0 %	23,1 %	38,5 %	36,4 %
<i>Ja, kommunen har informert alle relevante aktører om tilskuddsordningen og muligheten for å søke tilskudd</i>	90,0 %	40,0 %	76,9 %	61,5 %	63,6 %
Totalt	10	5	13	26	44

Tabellen indikerer en sammenheng mellom informasjonsstrategi og hvem som søker om støtte. Det tyder på at jo bredere kommunen går ut og informerer, jo flere søknader vil den motta fra andre aktører enn barnehager.

Blant kommuner som mottok søknader fra helsestasjoner, var det 90 % som hadde informert alle relevante aktører. Blant kommuner som mottok søknader fra åpne barnehager, var det 77 % som hadde informert alle relevante aktører. Dette tyder på at det er en sterk sammenheng mellom den informasjonen man gir, og de søknader man mottar.

Det er likevel interessant å se at når det gjelder norskopplæring for voksne, går faktisk tendensen motsatt vei. Det vil si at blant de kommunene som har mottatt søknader fra norskopplæring for voksne, så har faktisk et flertall (60 %) ikke informert alle relevante aktører. Dette gjør at bildet ikke er helt entydig i forhold til gevinster av informasjonsstrategi. Vi har ikke grunnlag for å si noe om årsaker til dette ut ifra vårt materiale.

4.8 Implementering av ordningen i barnehagene

Til nå har vi hatt fokus på kommunenes opplevelse av implementeringen av ordningen. Barnehagene, som søker og eventuell tilskuddsmottaker, spiller også en viktig rolle i dette, og det er vesentlig i denne sammenheng å se på hvordan barnehagene har opplevd implementeringen av ordningen. Opplever barnehagene at samspeillet med kommunen har vært godt i forbindelse med den nye ordningen? Det vil være vesentlig i denne sammenheng å se på om det er noen ulikheter i forhold til hvordan private og offentlige barnehager vurderer kommunens informasjon. Som vist tidligere har ikke de private barnehagene blitt informert og inndratt i samme grad som de offentlige barnehagene.

4.8.1 Dialog med kommunen om søking om tilskudd

Tabell 4.17 viser hvor stor andel av barnehagene som har vært i dialog med kommunen om søking av tilskudd, og hvordan dette forholder seg til antall minoritetsspråklige barn i barnehagen. Dette spørsmålet ble stilt til barnehagene.

Tabell 4.17

<i>Har barnehagen vært i dialog med kommunen om søknad av tilskudd? (2006)</i>							
Antall minoritetsspråklige barn i barnehagen	0	1	2	3-4	5-9	10-	Totalt
<i>Nei, det har ikke vært noen dialog</i>	47,2 %	30,9 %	34,3 %	45,7 %	26,9 %	20,5 %	33,4 %
<i>Ja, vi har vært i dialog med kommunen</i>	52,8 %	69,1 %	65,7 %	54,3 %	73,1 %	79,5 %	66,6 %
Totalt	53	55	70	94	134	73	479

Tabellen viser at det er vanligst å være i dialog med kommunen om søking om midler. 67 % oppgir at de har vært i dialog, mens 33 % oppgir at de ikke har vært det. Tabellen viser også en svak, ikke-lineær tendens til at det er barnehager med flere minoritetsspråklige barn som har vært i dialog med kommunen. Nesten 80 % av barnehager med flere enn 10 minoritetsspråklige barn, har vært i dialog med kommunen.

Vi har også undersøkt forskjellene mellom private og offentlige barnehager i forhold til dialog med kommunen. Vi så under avsnittet om informasjonsstrategi, at kommunene generelt har gått mer aktivt ut med informasjon til de offentlige enn de private barnehagene. Dette gir grunn til å anta at de private barnehagene i mindre grad har vært i dialog med kommunen om søking av tilskudd. Tabellen nedenfor viser resultatene.

Tabell 4.18*Har barnehagen vært i dialog med kommunen vedrørende søknad om tilskudd? (2006)*

Eierforhold (barnehage)	Offentlig	Privat	Totalt
<i>Nei, det har ikke vært noen dialog</i>	30,5 %	37,9 %	32,7 %
<i>Ja, vi har vært i dialog med kommunen</i>	69,5 %	62,1 %	67,3 %
Totalt	354	145	499

Som vi ser, er det ikke så stor forskjell på de private og offentlige barnehagenes svar. Det er riktignok noen færre private barnehager som har vært i dialog med kommunen, enn offentlige, men det er ingen stor forskjell.

Når det gjelder hva slags form for dialog barnehagene har hatt med kommunen, så fordeler svarene seg som i tabellen under:

Tabell 4.19*Hvilken form for dialog har barnehagen hatt med kommunen? Sett gjerne flere kryss. (2006)*

Antall minoritetsspråklige barn i barnehagen	0	1	2	3-4	5-9	10-	Totalt
<i>Vi har vært i dialog med kommunen om utformingen av kommunens søknadsskjemaer på for eksempel temadager</i>	3,6 %	2,6 %	4,4 %	7,8 %	12,2 %	10,3 %	8,2 %
<i>Vi har vært i dialog med kommunen om kommunens prioriteringer av språkstimulerings tiltak</i>	50,0 %	55,3 %	35,6 %	51,0 %	45,9 %	63,8 %	50,0 %
<i>Vi har vært i dialog med kommunen om vår konkrete søknad</i>	50,0 %	42,1 %	62,2 %	52,9 %	71,4 %	75,9 %	62,6 %
<i>Annet, hvilket:</i>	32,1 %	23,7 %	15,6 %	17,6 %	18,4 %	19,0 %	19,8 %
<i>Vet ikke</i>	3,6 %	2,6 %	0,0 %	7,8 %	2,0 %	0,0 %	2,5 %
Totalt	28	38	45	51	98	58	318

De fleste barnehagene har vært i dialog med kommunen om sin konkrete søknad. Dette gjelder 63 % av barnehagene. Her er det en tendens i retning av at jo flere minoritetsspråklige barn som er i barnehagen, jo større er sannsynligheten for at barnehagen har vært i dialog med kommunen om sin søknad. Hvis vi ser på private og offentlige barnehager, så er det noe flere private (70 %) enn offentlige (61 %) som har vært i dialog om sin konkrete søknad.

50 % av barnehagene har vært i dialog med kommunen om kommunens prioriteringer av språkstimulerings tiltak. Her er det en relativt stor forskjell mellom private og offentlige barnehager; 55 % av de offentlige barnehagene har vært i dialog med kommunen om dens prioriteringer, mot kun 37 % av de private barnehagene. Dette indikerer at de offentlige barnehagene har større grad av påvirkning på kommunens prioriteringer i språkstimuleringsinnsatsen.

Kun 8 % har vært i dialog med kommunen om utformingen av kommunens søknadsskjemaer. Det er en tendens i retning av at barnehager med flere minoritetsspråklige barn oftere deltar i denne utformingen. Her er det ikke noen særlig forskjell mellom private og offentlige barnehager.

Annet omfatter for eksempel at all kommunikasjon går gjennom Pedagogisk

fagsenter, eller at det er nedsatt en arbeidsgruppe som ser på dette. Dialogen med kommunen dreier seg, i følge de utdypende svarene, ofte om at barnehagen melder sine behov, og at de får veiledning og informasjon fra kommunen. Dialogen har også handlet om rettigheter og hva barnehagen kan søke om.

Vi besøkte kun offentlige barnehager i casekommunene. Vi har derfor ikke noe grunnlag for å si noe mer om de private barnehagenes opplevelse av informasjonen fra kommunene, enn det som kan tolkes ut fra det kvantitative materialet.

4.9 Konsekvenser av de administrative rammene

De administrative rammene vil i stor grad ha påvirkning på hvilke aktiviteter som iverksettes gjennom den nye tilskuddsordningen, som vi skal gå nærmere inn på i neste kapittel. For eksempel vil kommunens kompetanse på språkutvikling for minoritetsspråklige barn, ha innvirkning på hvilke tiltak og aktiviteter som iverksettes. Hva slags administrative prosedyrer som er fastsatt vil påvirke hvem som søker, og dermed hvilke aktiviteter som får støtte. Hvilke kriterier kommunen legger til grunn for behandling av søknader, vil naturligvis også påvirke hvilke aktiviteter som iverksettes.

I neste kapittel skal vi gå nærmere inn på de endringer i pedagogiske aktiviteter som er funnet sted etter implementeringen av den nye tilskuddsordningen.

5. Ny ordning – nye aktiviteter?

I dette kapitlet vil vi se på hvilke endringer i konkrete pedagogiske aktiviteter den nye tilskuddsordningen har medført. Her ser vi på omfanget av tospråklig assistanse og eventuelle endringer i dette. Videre ser vi også på hvilke andre aktiviteter som kommunene har iverksatt istedenfor eller i tillegg til tospråklig assistanse, og årsaker til endringene. Vi ser også nærmere på den tospråklige assistenten, hvilke oppgaver denne utfører og hvordan det står i forhold til målsettingene i rundskrivet.

Videre går vi nærmere inn på den pedagogiske praksisen i barnehagene, verdigrunnlaget i forhold til språkutvikling og de konkrete språkstimulerings tiltakene som gjennomføres i barnehagene. Vi vurderer hvordan språkkartlegging gjennomføres i barnehagene, og til slutt ser vi på barnehagens samarbeid med andre aktører, samt foreldresamarbeid.

5.1 Hva har skjedd med bruk av tospråklige assistenter?

Rundskrivet spesifiserer at tilskuddet fortsatt kan benyttes til tospråklig assistanse. Rundskrivet beskriver fordelene ved tospråklig assistanse slik:

”Forskning viser at god språkutvikling på barnas morsmål er avgjørende for barns utvikling og forståelse av andrespråket. Stimulering av barnas morsmål i barnehagen kan bidra til å bygge bro mellom barnehagen og barnas hjem. Tospråklige assistenter utgjør en viktig ressurs i barnehagen, både for barn, foreldre og andre ansatte. Tospråklige assistenter kan blant annet bidra til:

- *At alle barn i barngruppen integreres i fellesskapet*
- *At barna kan forstå og gjøre seg forstått i barnehagen*
- *Brobygging og kulturformidling mellom barn med minoritetsspråklig bakgrunn og barn med etnisk norsk bakgrunn*
- *God kontakt mellom barnehage og foreldre”⁹*

Vi vil i det følgende se på omfanget av tospråklig assistanse, før den nye tilskuddsordningen ble iverksatt, og nå, ett og et halvt år etter. Er den tospråklige assistenten en saga blott, eller benytter fortsatt de fleste kommuner tilskuddsmidlene til dette?

5.1.1 Omfanget av tospråklig assistanse – før og nå

KOSTRA-statistikk viser at antallet tospråklige assistenter i 2003 var 1231. Ved utgangen av 2004 hadde antallet sunket til 878, og ved utgangen av 2005 hadde det økt til 1015. Dette tyder på at overgangen fra den gamle til den nye ordningen har medført en relativt betydelig nedgang i antallet tospråklige assistenter. I forlengelsen av dette ser vi at antallet tospråklige assistenter øker ett år etter at den nye ordningen har virket.

Vi har spurt både kommuner og barnehager om en eventuell reduksjon eller økning i tospråklige assistenter. I 2004-undersøkelsen oppga litt over halvparten av barnehagene at de hadde tospråklige assistenter under den gamle ordningen. I samme undersøkelse oppga 33 % at de hadde tospråklig under den nåværende ordningen. Ved målingen i januar 2006 var denne andelen noe lavere, ved at 30 % av barnehagene oppga et de hadde tospråklige assistenter. Endringen fra 2004 til 2006 er dog ikke betydelig. Her har vi ikke

⁹ Kunnskapsdepartementet: Rundskriv F – 02/2006: Statstilskudd til drift av barnehager, s 23.

spurt nærmere om *antall* tospråklige assistenter i barnehagene, kun om de har tospråklig assistent eller ikke. Her oppgir altså færre barnehager i 2006 enn i 2004, at de har tospråklig(e) assistent(er).

Barnehagene ble også spurt om sin opplevelse av en eventuell økning eller reduksjon. Resultatene ses i tabell 5.1:

Tabell 5.1

<i>Har antallet tospråklige assistenter økt med den nye tilskuddsordningen? (2006)</i>							
Antall minoritetsspråklige barn i barnehagen	0	1	2	3-4	5-9	10-	Totalt
<i>Ja</i>	16,7 %	11,1 %	12,5 %	15,0 %	17,8 %	18,2 %	16,4 %
<i>Nei</i>	50,0 %	77,8 %	56,2 %	65,0 %	66,7 %	63,6 %	64,3 %
<i>Ingen vesentlig endring</i>	16,7 %	0,0 %	18,8 %	15,0 %	13,3 %	13,6 %	13,6 %
<i>Vet ikke</i>	16,7 %	11,1 %	12,5 %	5,0 %	2,2 %	4,5 %	5,7 %
Totalt	6	9	16	20	45	44	140

Som vi ser, svarer nesten to tredjedeler av barnehagene "nei" på spørsmålet om antallet tospråklige assistenter har økt med den nye tilskuddsordningen. Dette kan naturligvis ikke i seg selv tolkes direkte til å bety at antallet tospråklige assistenter er redusert, men sett i sammenheng med at 30 % av barnehagene oppgir å ha tospråklig(e) assistent(er) i 2006 mot over halvparten i 2004, ser vi dette samlet som en sterk indikasjon på at barnehagene har opplevd en reduksjon i tospråklig assistanse.

Reduksjonen i tospråklig assistanse i barnehagene kan ses i sammenheng med kommunens bruk av egne midler ut over det som blir tildelt fra tilskuddsordningen. Som vist i kapittel 2 er det også for disse midlene en reduksjon i bruken av tospråklige assistenter. I 2004 bidro 64 % av kommunene med egne midler til dette, og denne andelen var sunket til 48 % i 2006.

Ovennevnte funn tyder på at kommunene beveger seg i en annen retning nå, og at man i større grad vektlegger andre tiltak enn tospråklig assistanse i språkstimuleringen for minoritetsspråklige barn. Vi har imidlertid også spurt kommunene om hvordan de vurderer omfanget av tospråklig assistanse i januar 2006, sammenliknet med desember 2004. Svarene vises i tabell 5.2, krysset med kommunestørrelse.

Tabell 5.2

Hvilket omfang har tospråklig assistanse på nåværende tidspunkt (januar 2006) sammenliknet med desember 2004?

Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
<i>Ingen minoritetsspråklige barn mottar tospråklig assistanse</i>	43,5 %	42,9 %	28,7 %	11,5 %	28,8 %
<i>Færre minoritetsspråklige barn mottar tospråklig assistanse enn tidligere</i>	13,0 %	11,4 %	13,9 %	14,6 %	13,4 %
<i>Antall minoritetsspråklige barn som mottar tospråklig assistanse er omtrent som før</i>	41,3 %	30,0 %	39,6 %	40,6 %	38,0 %
<i>Flere minoritetsspråklige barn mottar tospråklig assistanse enn før</i>	2,2 %	15,7 %	17,8 %	33,3 %	19,8 %
Totalt	46	70	101	96	313

Tabellen ovenfor viser et litt annet bilde enn barnehageundersøkelsen. Fler-tallet av kommunene sier at antallet minoritetsspråklige barn som mottar tospråklig assistanse er det samme som før (nær 40 %). Det er et mindretall som sier at færre minoritetsspråklige barn enn tidligere mottar tospråklig assistanse (13 %). Så mye som en femtedel vurderer faktisk at flere minoritetsspråklige barn mottar tospråklig assistanse.

Kommunene mener altså at omfanget av tospråklig assistanse har økt – i form av flere barn som mottar slik assistanse - mens barnehagene opplever en reduksjon i omfanget av tospråklig assistanse. Dette tyder på at det nok er blitt færre tospråklige assistenter, men at disse tar seg av flere barn. Casestudiene understøtter også en slik tolkning, da det er vanligere nå at de tospråklige assistentene arbeider i flere barnehager. Det skal også bemerkes at dette dreier seg om et utvalg barnehager, mens i kommuneundersøkelsen er alle kommuner spurt.

Nær 30 % av kommunene sier at ingen minoritetsspråklige barn får tospråklig assistanse. Når det gjelder kommunestørrelse, ser vi at det er en synkende tendens jo større kommunen er; altså at de minste kommunene i mindre grad bruker tospråklige assistenter. Det kan ha sammenheng med flere ting; for det første at det er få minoritetsspråklige barn i barnehagene i små kommuner, for det andre at disse barna er så spredt i barnehagene at det blir vanskelig å få tilskuddet til å strekke til et tilstrekkelig antall timer til at en tospråklig assistent kan ansettes. En annen faktor er at det kan være vanskelig å få tak i tospråklige assistenter i små kommuner, noe casestudiene også underbygger.

I større kommuner er det vanligere å bruke tospråklige assistenter; kun 12 % av kommuner med mer enn 10 000 innbyggere, sier at ingen minoritetsspråklige barn mottar tospråklig assistanse. I store kommuner vil man ofte ha flere barn fra samme språkgruppe i en barnehage, og det blir da enklere å få et tilstrekkelig antall timer til tospråklig assistent. Det er også lettere å få tak i kvalifiserte assistenter i større kommuner.

Tabell 5.3 viser hvordan barnehagene svarte på spørsmål om de hadde tospråklige assistenter ved målingen i 2006. Vi ser en sammenheng mellom antall minoritetsspråklige barn og bruk av tospråklig assistanse; jo flere mi-

noritetsspråklige barn som er i barnehagen, jo mer benytter barnehagen seg av tospråklig assistanse.

Tabell 5.3

<i>Har barnehagen tospråklige assistenter under den nåværende ordningen? (2006)</i>							
Antall minoritetsspråklige barn i barnehagen	0	1	2	3-4	5-9	10-	Totalt
<i>Ja</i>	11,1 %	16,4 %	22,9 %	21,1 %	33,3 %	59,5 %	29,0 %
<i>Nei</i>	88,9 %	83,6 %	77,1 %	78,9 %	66,7 %	40,5 %	71,0 %
Totalt	54	55	70	95	135	74	483

Undersøkelsen viser videre at det er mindre utbredt med tospråklige assistenter i de private barnehagene enn i de offentlige. Hvis vi ser på tall for de private barnehagene i forhold til de offentlige, viser det seg at 22 % av de private barnehagene i undersøkelsen oppgir å ha tospråklige assistenter under den nåværende tilskuddsordningen (2006), mot 33 % av de offentlige barnehagene. Under den gamle tilskuddsordningen oppga 38 % av de private og 51 % av de offentlige å ha tospråklige assistenter, det har altså vært en markant nedgang både i offentlige og private barnehager.

I følge barnehageundersøkelsen i 2006 er det også flere språkgrupper i de offentlige barnehagene, enn i de private. Imidlertid oppgir en like stor andel private som offentlige barnehager å ha ansatt personale med en annen etnisk bakgrunn enn norsk.

5.2 Andre iverksatte aktiviteter

Den nye tilskuddsordningen åpner for en fleksibel bruk av tilskuddet. Rundskrivet er formulert slik:

"Kommunen kan nytte tilskuddet fleksibelt ut fra lokale variasjoner og behov, under forutsetning av at målsettingen med tilskuddet ligger til grunn for utformingen av tiltak (...) I tillegg til å utforme tiltak i barnehage, herunder tilbud om tospråklig assistanse, kan tilskuddet nyttes til å styrke informasjonen til foreldre, tilrettelegge tiltak for minoritetsspråklige barn som ikke har barnehageplass, og til å utvikle tverrfaglige tiltak med barnehagen som en naturlig samarbeidspart. "

Rundskrivet spesifiserer videre at barnehagene kan nytte midlene til å ansette ekstra personale som har som særskilt oppgave å stimulere barnas norskspråklige utvikling; innkjøp av språkmateriell og bøker som kan brukes i språkopplæringen, utvidet foreldresamarbeid m.m.

Ca halvparten av kommunene (53 %) oppgir i januar 2006 å ha iverksatt andre aktiviteter enn tospråklig assistanse, jf. tabell 5.4. Det er en liten økning fra 2004, da 49 % oppga å ha iverksatt andre tiltak. Det er altså ingen dramatisk endring fra forrige måling.

Tabell 5.4

<i>Har kommunen på nåværende tidspunkt (januar 2006) iverksatt andre aktiviteter enn tospråklig assistanse?</i>					
Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
<i>Nei</i>	63,0 %	62,9 %	49,0 %	27,1 %	47,4 %
<i>Ja</i>	37,0 %	37,1 %	51,0 %	72,9 %	52,6 %
Totalt	46	70	100	96	312

Vi ser en tendens til at store kommuner i større grad har iverksatt andre aktiviteter. Hele 70 % av de største kommunene har iverksatt andre tiltak, mens 40 % av de minste kommunene sier det samme.

Hva kan forklare dette? En forklaring som casestudiene kan tyde på, er at de store kommunene ofte vurderer situasjonen som mer prekær i forhold til at de ser hvordan minoritetsspråklige barn "faller utenfor" den tidlige sosialiseringprosessen. For eksempel gjennomførte Trondheim en større kartlegging av antall minoritetsspråklige barn utenfor barnehage i 2003. Man fant at et alarmerende høyt antall barn ikke var i barnehage, og iverksatte derfor målrettede informasjonstiltak via helsestasjonen for å endre på dette. Som resultat av dette, har antall minoritetsspråklige barn i barnehage har økt med 52 % på to år.

I store kommuner kan problemene med store grupper av minoritetsspråklige barn som faller utenfor på skolen etc, bli mer synlig, nettopp fordi det er flere av dem. Hvis kommunen får mange tilbakemeldinger på at de minoritetsspråklige barna klarer seg dårlig i skolen, og at dette spesielt kommer av dårlige norskkunnskaper, er det sannsynlig at kommunen vil forsøke å iverksette språkstimuleringstiltak som i større grad vektlegger norsk.

Fortsatt er det imidlertid slik at halvparten av kommunene oppgir å ikke ha iverksatt andre tiltak enn tospråklig assistanse. Som vi har sett, gjelder det-

te særlig mindre kommuner. Hva slags årsaker oppgir disse kommunene for at de ikke har iverksatt andre tiltak?

Tabell 5.5

<i>Hva er de/n mest vesentlige årsaken/e til at kommunen på nåværende tidspunkt (januar 2006) ikke har iverksatt andre aktiviteter enn tospråklig assistanse? Sett evt flere kryss.</i>					
Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
<i>Vi har ikke mottatt ønsker/søknader om andre aktiviteter enn tospråklig assistanse</i>	78,6 %	77,5 %	75,0 %	32,0 %	68,8 %
<i>Vi er i gang med å utarbeide nye prosedyrer for søknader</i>	0,0 %	2,5 %	2,1 %	12,0 %	3,5 %
<i>Vi har konkret planlagt nye aktiviteter, men de er enda ikke iverksatt</i>	0,0 %	7,5 %	2,1 %	12,0 %	5,0 %
<i>Vi forventer å planlegge og iverksette nye aktiviteter senere</i>	7,1 %	12,5 %	20,8 %	32,0 %	17,7 %
<i>Vi ser ikke et behov for andre aktiviteter enn tospråklig assistanse</i>	17,9 %	15,0 %	6,2 %	0,0 %	9,9 %
<i>Vi har prioritert å bruke midlene til å styrke den tospråklige assistansen i barnehagen</i>	35,7 %	42,5 %	41,7 %	76,0 %	46,8 %
Totalt	28	40	48	25	141

Tabellen over illustrerer tre sentrale poenger. For det første er den vesentligste grunnen til at kommunene kun prioriterer tospråklig assistanse, at de kun har mottatt søknader om dette. Dette gjelder overveiende for små kommuner. En naturlig problemstilling blir da om dette er en bevisst faglig vurdering av at tospråklig assistanse er det beste for språkstimuleringen, eller om det er resultat av manglende refleksjon og opprettholdelse av status quo.

For det andre er det en betydelig gruppe, nesten halvparten av kommunene, som bevisst har prioritert å bruke midlene til å styrke den tospråklige assistansen i barnehagen. Dette gjelder særlig større kommuner. Casestudiene viste at noen større kommuner satset på kompetanseheving for de tospråklige assistentene. For eksempel Bydel Alna, der Pedagogisk Fagsenter hadde arbeidsgiveransvar for de tospråklige assistentene og for deres faglige utvikling.

For det tredje er det en gruppe på en femtedel av kommunene – og det gjelder særlig de store – som ikke ennå har iverksatt andre aktiviteter, men som planlegger å gjøre dette.

Eksempler fra casestudiene:

Pedagogisk tilnærming basert på morsmål

Bydel Alna og Bydel Bjerke har satset på å videreføre bruken av tospråklige assistenter. Disse har blitt samlet i Pedagogisk Fagsenter, og arbeider i forskjellige barnehager i bydelen. De tospråklige assistentene har fått kompetanseheving. Dette bunner i et pedagogisk syn på at tospråklig assistanse er avgjørende for minoritetsspråklige barns språkutvikling. Det er likevel ikke

slik at man kun gir støtte til bruk av tospråklig assistent-ressurs, men i forhold til andre kommuner, er det et sterkt fokus på dette.

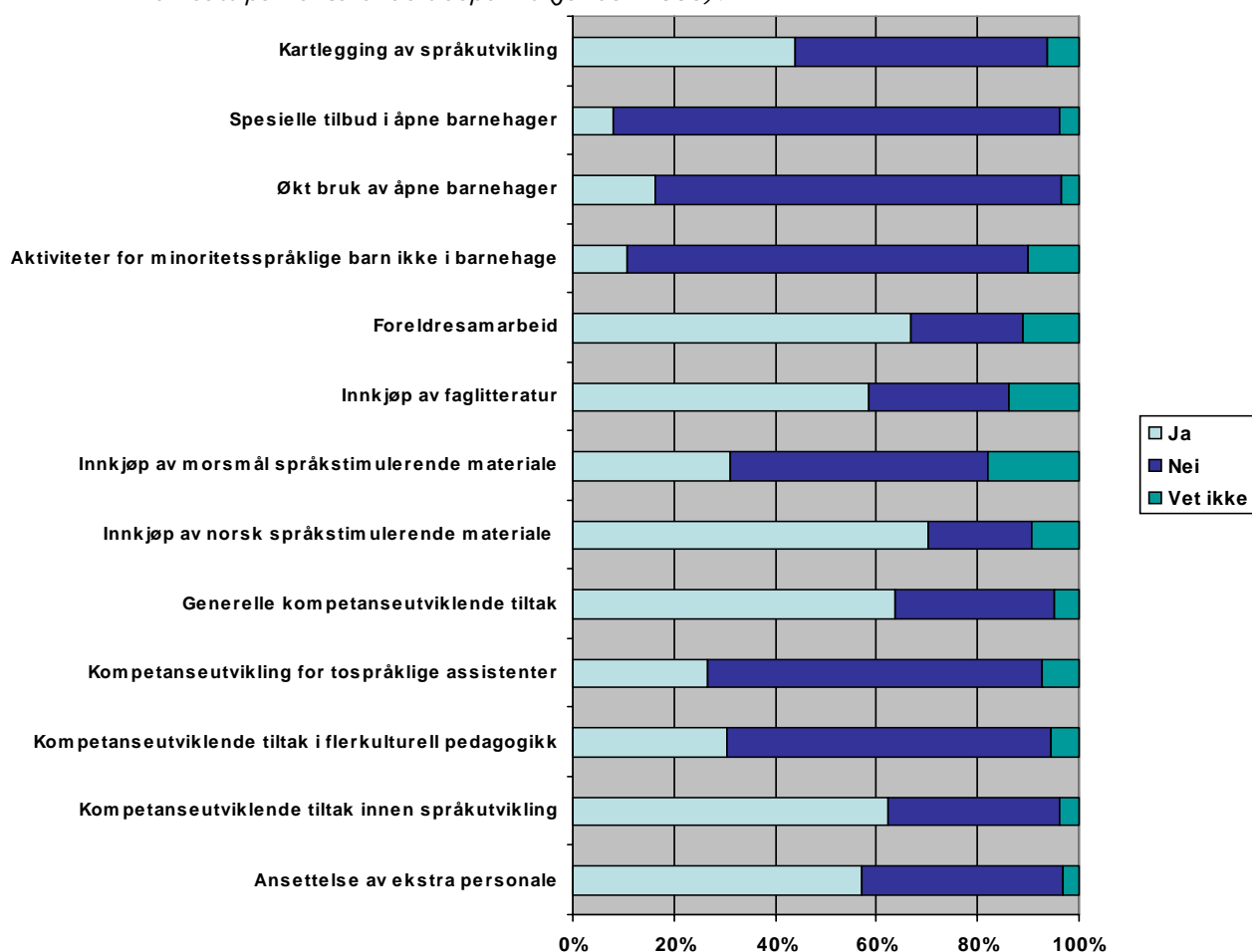
Pedagogisk tilnærming basert på andrespråk

Trondheim og Gjøvik er eksempler på kommuner som begge kan sies å ha en andrespråkstilnærming; det vil si at det satses fortrinnsvis på norskspråklig stimulering for barna. Dette bunner i en kombinasjon av pragmatiske og prinsipielle hensyn. De pragmatiske består i at det i de to kommunene har vært svært vanskelig å få tak i tospråklige assistenter som har den nødvendige kompetansen til å arbeide med språkstimulering. De prinsipielle hensynene bunner i at man har tro på, både i kommuneadministrasjonen og i barnehagene, at man kan nå langt med språkstimulering på norsk. Likevel uttrykkes det som et savn at man har liten tilgang på tospråklige assistenter. Denne andrespråkstilnærmingen gir seg utslag i de tiltakene kommunen har iverksatt; ekstra pedagogisk ressurs som jobber systematisk med språkopplæring i barnehagene (norsk) er ett eksempel.

5.2.1 *Hvilke aktiviteter er iverksatt?*

Vi spurte kommunene hvilke andre aktiviteter de har iverksatt, utover tospråklig assistanse. Her må det bemerkes at det er uvisst om dette er aktiviteter som finansieres av tilskuddsordningen, eller med kommunens egne midler. Svarene fordeler seg som vist i figuren under.

Figur 5.1 *Hvilke aktiviteter utover tospråklig assistanse har kommunen iverksatt på nåværende tidspunkt (januar 2006)?*



Innkjøp av norskspråklig materiale til bruk i språkstimuleringsinnsatsen

Som vi ser av figuren ovenfor, er innkjøp av norskspråklig materiale som kan benyttes av barnehagene i språkstimuleringen, den aktiviteten som aller flest kommuner oppgir å ha iverksatt (70 %). Casestudiene viser at det ofte dreier seg om materiale som "Snakkepakken", "Språksprell" etc. Barnehagene har stor nytte av dette materialet, som de kan bruke for eksempel i små grupper med minoritetsspråklige barn.

Det er mindre vanlig å kjøpe inn slikt materiale på minoritetsspråklige barns morsmål. Dette bekreftes også av casestudiene, der det var ingen av barnehagene som i stor grad hadde slikt materiale.

Foreldresamarbeid

Det nest mest anvendte alternativet er foreldresamarbeid. 67 % har krysset av på dette. Vi har imidlertid ingen tydeligere spesifisering på hva slags foreldresamarbeid dette dreier seg om.

Kompetanseutvikling for barnehagens personale

Mange kommuner rapporterer også å ha iverksatt kompetanseutvikling for barnehagenes personale, både generelt og på språkutvikling. Casestudiene belyste at det i mange kommuner dreide seg om kompetanseutvikling i språkkartlegging med TRAS (tidlig registrering av språklig utvikling). Dette er et kartleggingsverktøy som ikke er utviklet med tanke på andrespråksutvikling, men det brukes likevel i stor utstrekning til dette formålet. De aller fleste kommuner vi besøkte, hadde gjennomført kompetanseutviklingsprogram med TRAS, ofte i regi av PPT eller Pedagogisk Fagsenter. En av bydelene vi besøkte i Oslo, bydel Bjerke, arbeider med å utvikle metoder for å kartlegge minoritetsspråklige barns språkutvikling. Her baserer man seg på mappevurdering, knyttet til språkstimulering gjennom arbeid med barnelitteratur.

Ansettelse av ekstra personale til å styrke de minoritetsspråklige barnas norskspråkferdigheter

Mange kommuner har ansatt ekstra personale til å styrke de minoritetsspråklige barnas norskspråkferdigheter (60 %). Casestudiene viser at barnehagene har svært positive erfaringer med dette. For eksempel kan barnehagene få midler til en deltidsstilling som besettes av en førskolelærer, logoped eller liknende, som driver med systematisk språktrening for de minoritetsspråklige barna i barnehagen. Det kan for eksempel foregå slik at barna tas ut i mindre grupper på en 3 – 4 barn, delt inn etter alder eller norskspråklig nivå, og man arbeider ut fra barnas behov. Man vektlegger å ta utgangspunkt i lek, men legger også inn systematisk språktrening, for eksempel med Snakkepakken eller Språksprell. Ifølge barnehagene har denne typen språktrening svært god effekt.

Aktiviteter for barn som ikke er i barnehage

Som vi ser av figuren er det ikke spesielt vanlig å ha iverksatt tiltak for barn som ikke er i barnehage. Under 10 % av kommunene har iverksatt slike tiltak, og denne andelen er stabil siden 2004. Casestudiene viste flere gode eksempler på tiltak som er iverksatt for barn utenfor barnehage, vi vil nevne noen av dem. Ikke alle er iverksatt enda, noen av tiltakene er fortsatt på planleggingsstadiet.

- Bydel Alna har *Furuhuset Familiesenter*: Dette senteret har jordmor, helsesøster, pedagog, sosialantropolog, tospråklig assistent – gjennom tilskuddsordningen – og husmor. Fokus på tverrfaglighet og oppfølging av innvandrerfamilier. Åpen barnehage, hvor 50 % av brukerne er minoritetsspråklige.

- Kristiansand har *Pedagogisk lekesenter* – et tilbud der foreldre kan komme med barna sine, de har bl a gratis språkgrupper før skolestart, for 3 – 5 åringer. Kommunen har imidlertid problemer med å rekruttere minoritetsspråklige barn til dette tilbudet, det blir mest brukt av majoritetsspråklige barn og foreldre. Det er planlagt språkgrupper for minoritetsspråklige barn utenfor barnehagetid i *Slettheia* barnehage.
- I Bodø planlegges det et *internasjonalt barnas hus* hvor mot-taksbarnehage og barnas hus slås sammen, i nærheten av voksenopplæringen, slik at barna kan være der mens foreldrene er på norsk kurs.
- Asker har *Åpen helsestasjon* – et tilbud knyttet til åpen barnehage på Borgen, hvor det er samling en gang i uka. Innvandrer-mødre tar med seg barna sine, og to helsesøstere gir veiledning om ulike temaer. Får midler fra tilskuddsordningen.

5.2.2 Hva er årsakene til endringer i pedagogisk tilbud?

I casestudiene kom det fram at mange kommuner mente at den gamle tilskuddsordningen bandt dem opp til å bruke midler på en måte som enten var vanskelig å få til – fordi det var vanskelig å få tak i kvalifiserte tospråklige assistenter – eller bandt dem til å bruke midler på en måte de ikke fant hensiktsmessig.

Det var derfor med glede mange kommuner fikk mulighet til å iverksette andre tiltak for å bedre språkstimuleringen. Casestudiene tyder på at det i første rekke er større kommuner med kompetanse i administrasjonen som iverksetter andre tiltak. Det vil også være av betydning at det er et politisk fokus på dette, for å understøtte administrasjonens arbeid. Dette er tilfellet i Trondheim, der man har fått vedtak fattet i bystyret for å prioritere dette.

Casestudiene tyder på at det er av stor betydning hva slags vurderinger som gjøres av den ansvarlige for tildeling av tilskuddet. I bydel Alna er det Pedagogisk Fagsenter som er ansvarlig for tildeling av tilskudd til barnehagene. Der er tospråklig assistanse høyt prioritert. 80 % av tilskuddet går fortsatt til tospråklige assistenter, og det er både fordi det "henger igjen" fra gammelt av, men også fordi man ser en effekt av det. Bydel Alna er en bydel med svært mange minoritetsspråklige barn, og man har i lang tid satset på å bygge opp kompetansen til de tospråklige assistentene, fordi man mener at dette er en god måte å anvende midlene på.

5.3 Den tospråklige assistenten i nærbygge

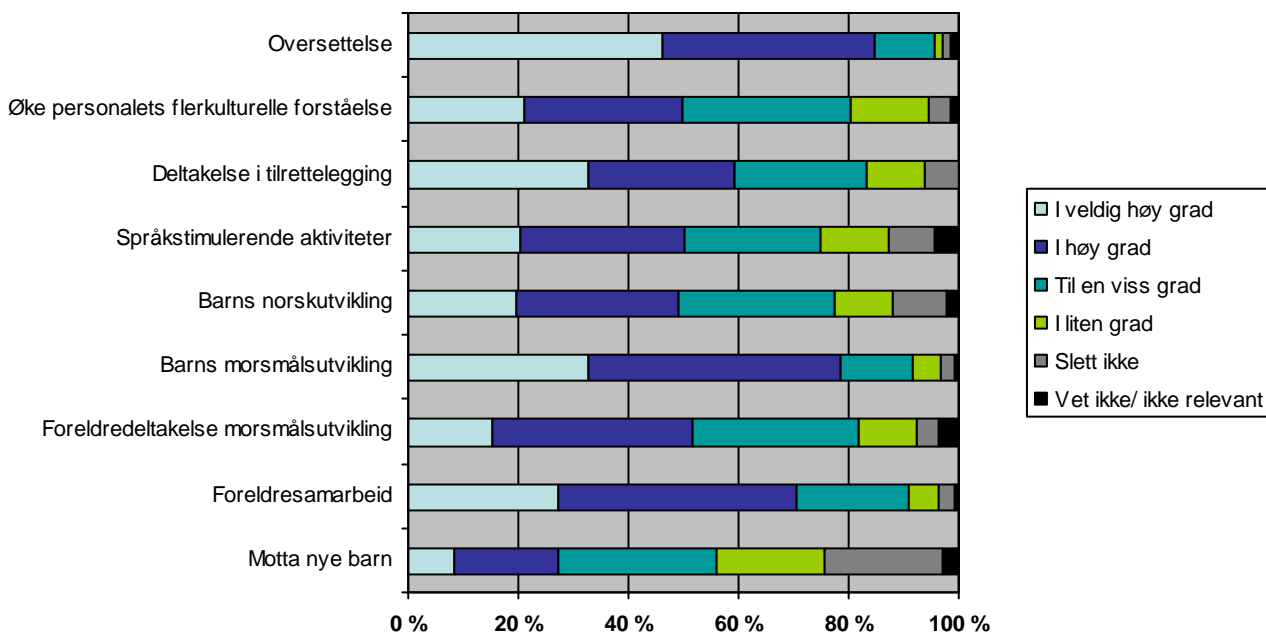
I dette avsnittet vil vi se nærmere på den tospråklige assistenten. Hvilke oppgaver fyller denne, og hvordan forholder dette seg til rundskrivets mål for den tospråklige assistentens arbeid? Samsvarer virkeligheten med målsettingene? Vi vil også se på hvordan den tospråklige assistenten fungerer i relasjon til barnehagen som helhet; hvordan den tospråklige assistenten samarbeider/integreres i barnehagen. Konsentrerer denne seg bare om "sine" barn eller inkluderes vedkommende også i barnehagens helhetlige arbeid?

5.3.1 Hvilke oppgaver har den tospråklige assistenten?

Vi har bedt barnehagene å oppgi hvilke oppgaver den tospråklige assistenten utfører i barnehagen. Er den tospråklige assistentens rolle i tråd med det som ble definert innledningsvis, og som er intensjonen i tilskuddsordningen?

Figur 5.2 viser hvordan barnehagene vurderer den tospråklige assistentens rolle i barnehagen, og hvilke oppgaver denne utfører. (Her vises 2004-tall.)

Figur 5.2



Oversettelse

Figuren viser at den aller viktigste oppgaven for den tospråklige assistenten er å oversette, eller nærmere bestemt å "oversette til morsmålet når minoritetsspråklige barn ikke forstår det som blir sagt på norsk". Rundt 85 % av barnehagene sier at dette i *veldig høy* eller *høy grad* er tilfelle.

Casestudiene bekrefter dette. Den tospråklige assistenten har en svært viktig rolle i forhold til å oversette for barnet når det ikke forstår. En del av de barnehagene vi besøkte vurderte at dette var særlig viktig i begynnelsen, når barnet nettopp var kommet til barnehagen, og ikke kunne noe norsk. Da utgjør den tospråklige assistenten en trygghet for barnet. Hvis man ikke har en tospråklig assistent i barnehagen som kan støtte barnet i denne innledende fasen, kan både barnet og personalet bli svært frustrerte over mangelen på kommunikasjon som dette innebærer.

Støtte opp om minoritetsspråklige barns språklige utvikling på morsmålet

Den tospråklige assistenten har videre en viktig rolle i å utvikle barnets morsmål. 79 % rapporterer at dette i *veldig høy* eller *høy grad* er assistentens rolle. Casestudiene bekrefter også dette. De tospråklige assistentene har som regel faste tider i uka der de tar ut "sin" gruppe og jobber med morsmålsopplæring. De ser an barnas behov, og er ofte opptatt av at barna skal lære gjennom lek. Blant de metodene som brukes er spill, sanger og pekebøker (for de minste). Man er opptatt av å ta utgangspunkt i barnets egne interesser, og gjøre språk til noe spennende for barnet. Blant annet

kan man bruke "magiske poser" som man trekker ting opp fra, og lærer navnet på.

Støtte opp om minoritetsspråklige barns språklige utvikling på norsk

Dette er også en viktig funksjon for den tospråklige assistenten, men ikke så sentral som å utvikle barnets morsmål. 55 % svarer i 2006 at dette i veldig høy eller høy grad er assistentens oppgave. Dette er en oppgang fra 2004, da 49 % svarte dette.

Det er interessant å bemerke at det er en nedgang i barnehager som vurderer at å utvikle barnas morsmål i *veldig høy* eller *høy grad* er en arbeidsoppgave for den tospråklige assistenten, fra 79 % i 2004, til 71 % i 2006, og en oppgang i antall barnehager som vurderer at assistentens rolle er å utvikle barnas norskkunnskaper. Dette kan tyde på at det er en endring i forhold til hva som er assistentens pedagogiske rolle i barnehagene, og at dette går mer i retning av å vektlegge norsk språkstimulering.

Casestudiene bekrefter dette. De tospråklige assistentene tenkes i økt grad inn i forhold til å lære barna norsk, og dette er en gjennomgående erfaring fra barnehagene. Det er ikke lenger slik at de tospråklige assistentene kun har ansvar for "sine" barn, det skal i økt grad tenkes integrering, og den tospråklige assistenten skal også snakke norsk med barna.

Foreldresamarbeid

En annen svært viktig funksjon som den tospråklige assistenten fyller, er å delta i foreldresamarbeidet. 70 % av barnehagene vurderte i 2004 at dette er en viktig rolle, og i 2006 vurderer 63 % at dette er en viktig rolle. Denne nedgangen kan ha sammenheng med at det er blitt færre tospråklige assistenter, og at de dermed får mindre tid til samarbeid med foreldrene.

Det vil i så fall være en utfordring for barnehagene, ettersom casestudiene tyder på at både ansatte i barnehagen og foreldrene ser på det som svært positivt å ha tospråklige assistenter som bindeledd mellom barnehagen og foreldrene. De tospråklige assistentene kan informere om det praktiske som skjer i barnehagen; aktiviteter, turer ut av huset osv, og sikre seg at foreldrene forstår hva som foregår. I følge de ansatte kan det ofte være et problem at foreldrene gir inntrykk av å forstå beskjeder selv om de egentlig ikke gjør det. Foreldrene melder også om at det gir en ekstra trygghet å ha en å forholde seg til i barnehagen som snakker deres språk.

Ofte er det ikke bare det språklige dette gjelder, men like mye det kulturelle; det at foreldrene har en de kan identifisere seg med i barnehagen, og som vet hvordan det er å være fremmedspråklig i Norge. Man skal imidlertid ikke overdrive denne "trygghetsfunksjonen", da mange foreldre vi snakket med mente at de var like komfortable med å snakke med de norskspråklige ansatte i barnehagen.

Samspeillet mellom den tospråklige assistenten og det øvrige personalet

Det er en stabil andel på litt under 60 % (både i 2004 og 2006) av barnehagene som vurderer at den tospråklige assistenten deltar på lik linje med den øvrige personalgruppen i tilretteleggingen av barnehagens arbeid (*i veldig høy eller høy grad*). I overkant av 20 % sier at dette *til en viss grad* er tilfelle.

Det er videre en stabil andel på rundt 50 % som vurderer at den tospråklige assistenten har som oppgave å bidra til personalgruppens forståelse for flerkulturelle problemstillinger. Litt over 30 % vurderer at dette *til en viss grad* er assistentens oppgave.

Barnehagene vurderer ikke at samarbeidet med den tospråklige assistenten utgjør noen barriere vedrørende innsatsen overfor minoritetsspråklige barn. Over 80 % vurderer i 2006 at dette *i liten grad* eller *slett ikke* har vært noen barriere. I 2004 var denne andelen over 90 % (inkluderer da også *vet ikke*-kategorien, hvor hele 45 % hadde plassert seg).

Barnehagene vurderer derimot at det er en barriere at den tospråklige assistenten må jobbe i flere barnehager for å fylle en hel stilling. Over 50 % av barnehagene mener dette *i veldig høy* eller *høy grad* i 2006, og dette er en oppgang fra 27 % i 2004. (I 2004-målingen plasserte imidlertid svært mange seg i *vet ikke*-kategorien, noe som kan gi et feilaktig inntrykk).

Casestudiene bekrefter i stor grad det kvantitative materiale. De tospråklige assistentene inngår i det daglige arbeidet i barnehagen i den grad det er mulig, tatt i betraktning at de ofte arbeider i flere barnehager i kommunen, eller hadde en deltidsstilling. Ofte er de kun en dag i uken i hver barnehage, og da blir det vanskelig å delta som en integrert del i barnehagens arbeid. Likevel vurderte som regel både den tospråklige assistenten og det øvrige personale at de var godt integrert i barnehagens hverdag og planlegging.

Flere tospråklige assistenter vi snakket med, vurderte at hverdagen var blitt mer slitsom nå som de måtte "pendle" mellom barnehager i kommunen, og at de mistet tilknytningen til en barnehage. De vurderte at det var bedre før da de var tilknyttet en barnehage. Samtidig vurderte også flere av dem at det var positivt at de nå var tilknyttet for eksempel Pedagogisk Fagsenter, der de hadde et nettverk med andre tospråklige assistenter og fikk kurs og kompetanseutvikling. Det har altså både fordeler og ulemper at de tospråklige assistentene er frikoblet fra en bestemt barnehage.

De barnehagene som hadde tospråklig assistent, vurderte det som svært positivt at assistenten kunne bidra til forståelse for flerkulturelle problemstillinger i personalgruppen. Mange barnehager vi besøkte, var opptatt av å bli "flerkulturelle barnehager", og forsøkte derfor så langt det var mulig å få tospråklige ansatt i grunnbemanningen.

Barnehagens vurdering av de tospråklige assistentenes kompetanse

Barnehagene ble også spurt i undersøkelsen om de mente at det utgjorde en barriere at de tospråklige assistentene manglet et tilstrekkelig faglig nivå. 24 % vurderte (i 2006) at dette *i veldig høy grad* eller *høy grad* var en barriere. 38 % mente at det var det *til en viss grad*, mens 34 % mente at dette *i liten grad* eller *slett ikke* var tilfellet.

Dette er tankevekkende, og understøttes også av erfaringer fra casestudiene. I mange kommuner er det vanskelig å få tak i tospråklige assistenter som har tilstrekkelig pedagogisk kompetanse til å arbeide i barnehage. Derfor blir det heller til at man ansetter norskspråklige assistenter. Her ligger det altså et helt klart forbedringspotensial, i forhold til å sikre at tospråklige assistenter får den nødvendige kompetansen.

Den tospråklige assistenten i forhold til målene i tilskuddsordningen

Vi gjentar målene som er satt opp i tilskuddsordningen. Den tospråklige assistenten kan blant annet bidra til:

- At alle barn i barnegruppen integreres i fellesskapet
- At barna kan forstå og gjøre seg forstått i barnehagen
- Brobygging og kulturformidling mellom barn med minoritetsspråklig bakgrunn og barn med etnisk norsk bakgrunn

- God kontakt mellom barnehage og foreldre

Vi ser av dette at det i økt grad har blitt fokus på den tospråklige assistentens integrerende funksjon. Det er mindre fokus på at assistenten skal ta seg av "sine" barn, og mer fokus på at assistenten skal hjelpe barna til å integreres i barnehagen. Assistenten bidrar dermed, i økende grad de senere år, til å nå det første målet.

Det er en svært viktig oppgave for assistenten å oversette for barna, slik at de gjør seg forstått. Hele 85 % av barnehagene sier at dette *i veldig høy* eller *høy grad* er assistentens oppgave, og dette bekreftes av casestudiene. Ordningens andre mål blir dermed ivaretatt av den tospråklige assistenten.

Vi har mindre materiale å bygge på i forhold til en vurdering av om assistenten ivaretar målet om brobygging og kulturformidling. Det er grunn til å tro at dette avhenger av den enkelte assistent, og hvordan denne forvalter sin rolle. I noen barnehager er assistenten sterkt deltakende i diverse kulturformidlingsaktiviteter, i andre ikke. Vi har for lite materiale til å konkludere i hvilken grad dette målet er oppfylt.

Når det gjelder det siste målet, om god kontakt mellom barnehage og foreldre, har vi materiale til å kunne si at dette i stor grad blir ivaretatt av den tospråklige assistenten. Over 60 % vurderer at dette *i veldig høy* eller *høy grad* er en oppgave assistenten utfører, og nesten 30 % sier at det *til en viss grad* er tilfelle. Dette har imidlertid gått noe ned fra 2004, og det kan være fordi den tospråklige assistenten nå er i flere barnehager enn tidligere. Både barnehager og foreldre vurderer det som svært nyttig å ha den tospråklige assistenten som et bindeledd.

5.4 Pedagogisk praksis i barnehagene

Vi har nå sett en del på den tospråklige assistentens rolle i barnehagene. Vi vil nå se litt bredere på det vi kan kalle barnehagenes verdigrunnlag i forhold til minoritetsspråklige barn og språkstimulering, og deres pedagogiske praksis. Er barnehagene opptatt av morsmålets betydning eller mest opptatt av det norske språket? Diskuteres minoritetsspråklige barns vilkår blant personalet? Hva slags språkstimuleringstiltak, utover tospråklig assistanse, er iverksatt i barnehagene? Dette vil vi se på i det følgende.

De aller fleste barnehagene i undersøkelsen oppgir at minoritetsspråklige barns vilkår har vært gjenstand for særlige pedagogiske diskusjoner i personalgruppen. I 2004 oppga 87 % at dette var et tema, og i 2006 oppga 91 % dette. Her er det ikke noen tydelig forskjell mellom private og offentlige barnehager.

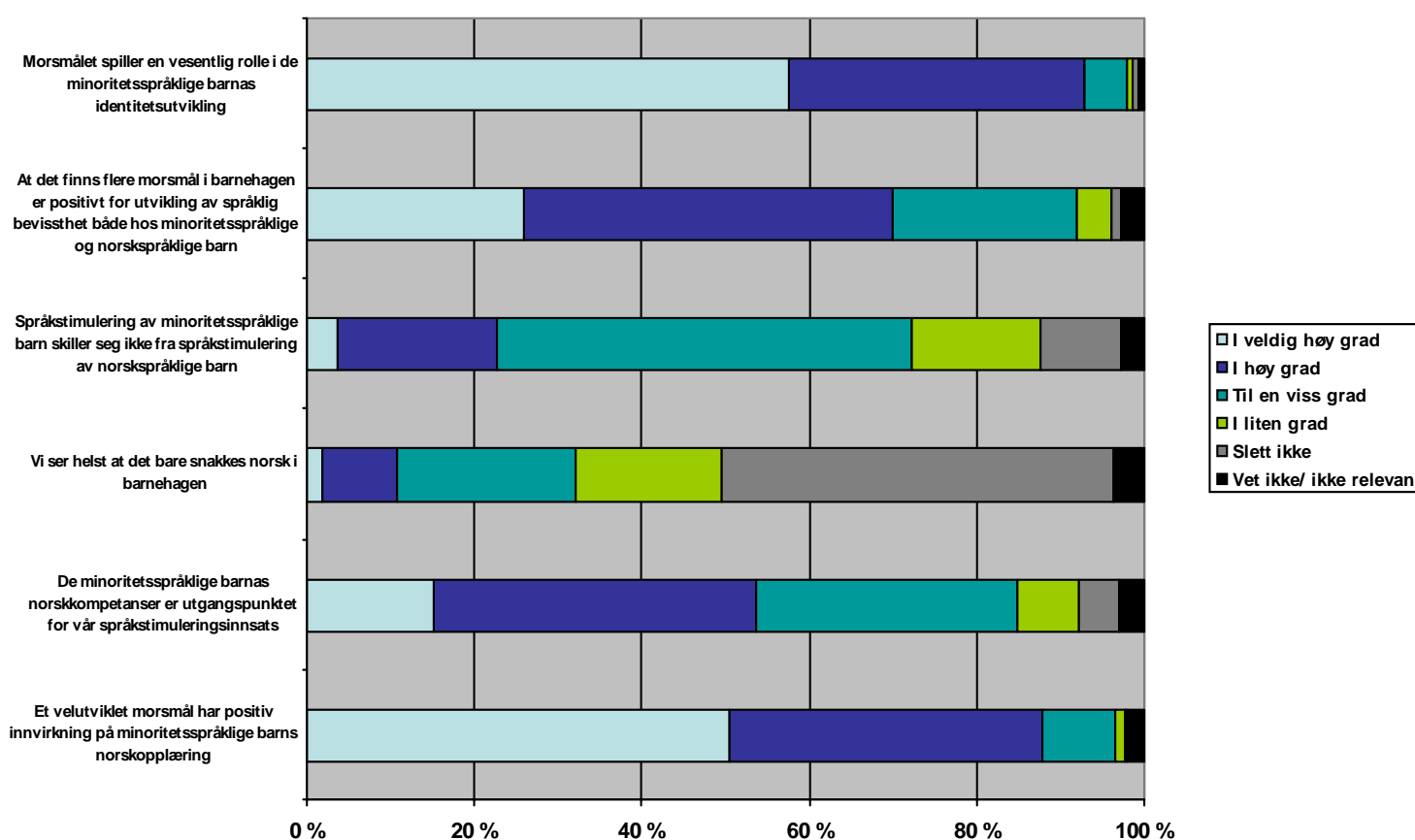
Når det gjelder hvilke temaer som blir diskutert, er det heller ingen forskjeller mellom private og offentlige barnehager. Det er særlig to temaer som utmerker seg; foreldresamarbeid med de minoritetsspråklige barnas foreldre, og barnehagens innsats for å styrke de minoritetsspråklige barnas norskkunnskaper. Over 90 % av barnehagene sier at dette er tema for diskusjon, noe som gjelder både i 2004 og 2006-målingen.

Andre viktige temaer som diskuteres, er barnehagens metoder for integrering (ca 75 %), og kulturforskjeller mellom norskspråklige og minoritetsspråklige barn (ca 80 %). Barnehagens innsats for å inkludere kulturelle og språklige forskjeller i barnehagens hverdag er også et viktig tema. 70 % oppgir at dette diskuteres.

43 % av barnehagene i undersøkelsen oppgir at temaet språkstimulering av minoritetsspråklige barn er presisert i barnehagens plandokumenter (dette spørsmålet ble kun stilt i 2006-undersøkelsen). Her er det imidlertid en tydelig forskjell mellom private og offentlige barnehager. 46 % av de offentlige barnehagene har presisert dette i sine plandokumenter, mot 36 % av de private.

Vi ba barnehagene om å ta stilling til en rekke utsagn om det verdigrunnlaget barnehagen bygger på i forhold til språkutvikling, og i hvilken grad de sa seg enig i utsagnene. Svarene fordelte seg som vist i figur 5.3.

Figur 5.3 I hvilken grad passer følgende utsagn på barnehagens verdigrunnlag? (2006)



Generelt er det ikke store variasjoner mellom de private og offentlige barnehagene i forhold til spørsmål om barnehagens verdigrunnlag i forhold til språkutvikling. De aller fleste barnehager anser morsmålet som svært viktig i både utviklingen av det norske språket, og for de minoritetsspråklige barnas identitetsutvikling. Nærmere 9 av 10 vurderer at et velutviklet morsmål har positiv innvirkning på minoritetsspråklige barns norskopplæring, og på identitetsutviklingen (*i veldig høy eller høy grad*). Dette er et funn som også bekreftes av casestudiene.

5 av 10 barnehager sier at de minoritetsspråklige barnas norskkunnskaper er utgangspunktet for språkstimuleringsinnsatsen (*i veldig høy eller høy grad*). 3 av 10 sier at dette *til en viss grad* er tilfelle.

Svært få barnehager sier at de ønsker at det kun snakkes norsk i barnehagen. De private barnehagene er noe mer tilbøyelige til å svare at de ønsker kun norsk språk i barnehagen enn de offentlige, men det er ikke en markant forskjell. 6 av 10 barnehager sier at det er positivt for utvikling av språklig bevissthet at det finnes flere morsmål i barnehagen, både for minoritetsspråklige og norskspråklige barn. På dette svarer de private omtrent identisk med de offentlige barnehagene.

Det kommer altså tydelig frem at de fleste barnehager anser morsmålet som en positiv ressurs som bør benyttes i språkstimuleringen. Dette er imidlertid ikke alltid så lett å få til i praksis, noe casestudiene belyste. I de barnehagene der det av ulike grunner ikke er mulig å få tak i en tospråklig assistent som kan bidra til å utvikle morsmålet, satser man i større grad på en andrespråkstilnærming. Mange barnehager vurderer at språkstimulering for minoritetsspråklige barn ikke i så avgjørende grad skiller seg fra språkstimulering for norske barn, og at man derfor fint kan få en kvalitativt god språkstimulering uten tospråklig assistent. Vi har flere eksempler på dette fra casestudiene.

- *Trondheim kommune* hadde under den tidligere tilskuddsordningen problemer med å skaffe tospråklige assistenter, og dermed få tildelt midler. Den nye tilskuddsordningen har gitt kommunen økt fleksibilitet og nye muligheter. Vi besøkte en barnehage der de hadde satset på språkstimulering i små grupper basert på en andrespråkstilnærming. Barnehagen hadde ca 30 % minoritetsspråklige barn. Barnehagen hadde ingen tospråklige assistenter, men vurderes likevel som et kompetansesenter for kommunen innenfor språkstimulering for minoritetsspråklige barn. Barnehagen arbeider systematisk med å ta barna ut i små grupper, til faste tider. Barna kan også få individuell språkstimulering.
- *Gjøvik kommune* hadde også problemer med å nyttiggjøre seg den forrige tilskuddsordningen, ettersom det var vanskelig å få tak i tospråklige assistenter. Vi besøkte en barnehage der de hadde ca 15 % minoritetsspråklige barn. De har ingen tospråklige assistenter. Tilskuddet anvendes til en ekstra assistent. Barnehagen jobber aktivt med språkstimulering, men de minoritetsspråklige barna tas ikke ut i egne grupper, men inkluderes sammen med de norske.

5.4.1 *Hva har barnehagene mottatt tilskudd til?*

Barnehagene ble i undersøkelsene i 2006 og 2004 spurt om de hadde søkt om og mottatt støtte fra tilskuddsordningen. I 2006 oppga 57 % av barnehagene at de hadde fått slik støtte, mot 51 % i 2004.

Alle barnehagene ble spurt om de mottok støtte, også de barnehagene som viste seg å ikke ha minoritetsspråklige barn (54 barnehager). Det er interessant å bemerke at av disse svarer 33 % (18 barnehager) at de har mottatt tilskudd. Vi vet ikke hva dette kommer av, men en mulighet er at de har hatt minoritetsspråklige barn som har flyttet etter at de mottok tilskuddet.

Det er videre en større andel offentlige enn private barnehager som har mottatt støtte. Tabell 5.6 viser hvordan offentlige og private barnehager fordeler seg på de ulike svaralternativene i 2006-undersøkelsen. Som vi ser er det hele 51 % av de private barnehagene som *ikke* har mottatt støtte til tiltak, mot 30 % av de offentlige.

Tabell 5.6

Har barnehagen mottatt tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder fra kommunen etter den nye tilskuddsordningen? (2006)

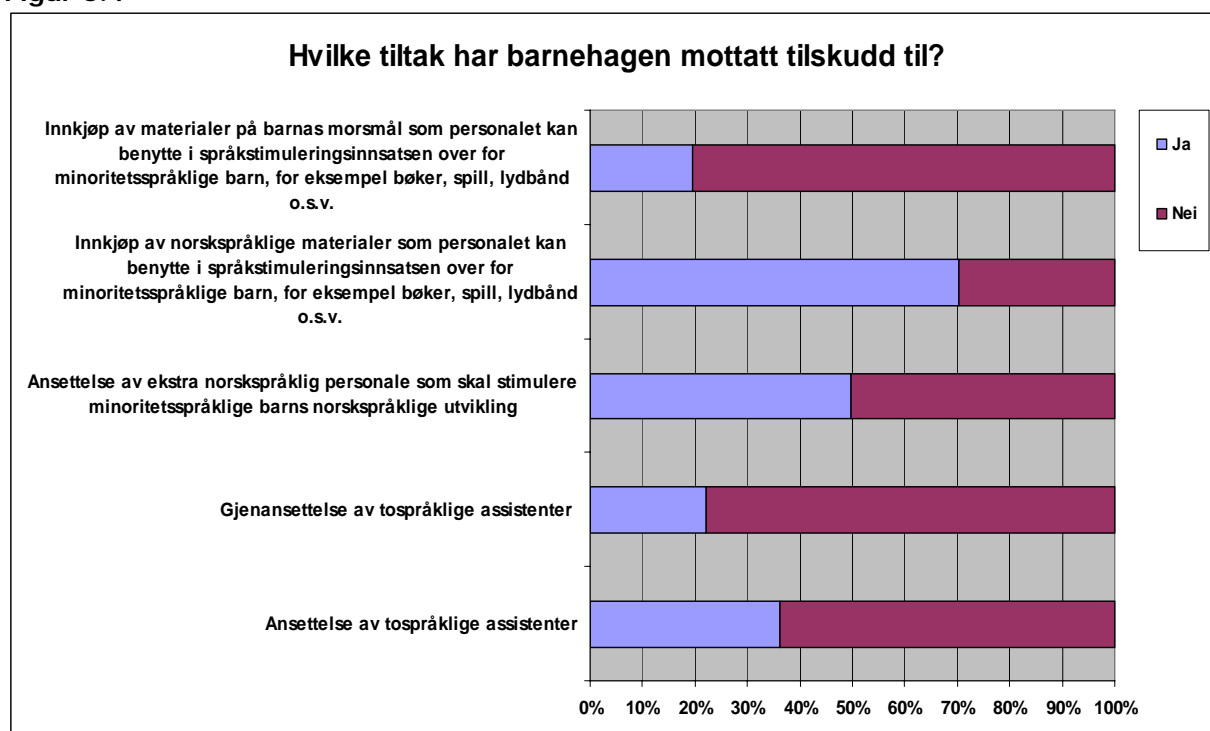
Eierforhold (barnehage)	Offentlig	Privat	Totalt
<i>Nei</i>	29,7 %	50,7 %	35,8 %
<i>Ja</i>	60,8 %	45,9 %	56,5 %
<i>Vet ikke</i>	9,4 %	3,4 %	7,7 %
Totalt	360	146	506

Hvis vi ser på årsakene til dette, viser det seg at noen flere private enn offentlige barnehager oppgir at de *ikke har søkt* (51 % mot 40,0 %). Noen flere private enn offentlige barnehager oppgir at de anser at de minoritetsspråklige barna *ikke har behov* for spesielle tiltak, men dette er ikke mange (10 % mot 3 %). Det er faktisk færre private barnehager enn offentlige som oppgir at de *ikke har hørt om* tilskuddsordningen (8 % mot 17 %). Det er generelt ikke mange som oppgir å ha fått avslag på søknaden (10 % mot 7 %).

Vi ser altså at den vanligste årsaken til ikke å motta tilskudd, er at man ikke har søkt. Det er noe færre private barnehager som søker. De aller fleste private barnehagene har hørt om tilskuddsordningen, og det er ikke mange som har fått avslag.

Hva bruker så barnehagene de tildelte midlene til? Som vi har sett, kan midlene brukes til mange ulike tiltak, bare det kan begrunnes at det bidrar til å utvikle minoritetsspråklige barns språkforståelse. Figurene 5.4 og 5.5 gir en oversikt over hva disse barnehagene har mottatt tilskudd til i 2006. Materialet er delt i to figurer for å gjøre det mer lesevennlig, kommentarene står mellom de to figurene.

Figur 5.4



Generelt er det ikke store forskjeller mellom private og offentlige barnehager i hvordan de anvender midlene. Det som nedenunder sies om hvordan barnehagene bruker midlene, er altså representativt uansett eierforhold.

De aller fleste barnehagene har brukt midlene til innkjøp av materiale. 70 % av barnehagene oppgir at de mottok støtte til innkjøp av norskspråklig materiale som personalet kan benytte i språkstimuleringsinnsatsen for minoritetsspråklige barn, for eksempel bøker, spill, lydbånd osv. Dette er en oppgang fra 2004, da ca 50 % av barnehagene mottok støtte til dette.

Relativt mange barnehager sier at de har mottatt støtte til ansettelse av ekstra norskspråklig personale som skal stimulere de minoritetsspråklige barns norskspråklige utvikling (50 %). Dette er en oppgang fra 2004, da ca 43 % av barnehagene mottok støtte til dette.

Å ansette norskspråklig personale som skal arbeide med språkstimulering for de minoritetsspråklige barna, er mer vanlig jo flere minoritetsspråklige barn barnehagen har. Flere barnehager vi besøkte i casestudiene mente at når man har mange barn fra ulike språkgrupper i en barnehage, er det en hensiktsmessig bruk av midler å ansette en norskspråklig assistent eller pedagog som kan jobbe spesielt med de minoritetsspråklige barna. Å benytte midlene til en tospråklig assistent kan komme noen barn til nytte, men ikke barn fra andre språkgrupper.

Over 50 % sier at de har mottatt støtte til innkjøp av faglig litteratur. Dette har også gått opp fra 2004, da ca 40 % oppga at de mottok støtte til dette.

Ca 45 % oppgir at de har mottatt støtte til kompetanseutvikling av personalet i for eksempel flerkulturell pedagogikk, språkutvikling for minoritetsspråklige barn osv. (Jf. figur 5.5) Dette er også en oppgang fra 2004, da 34

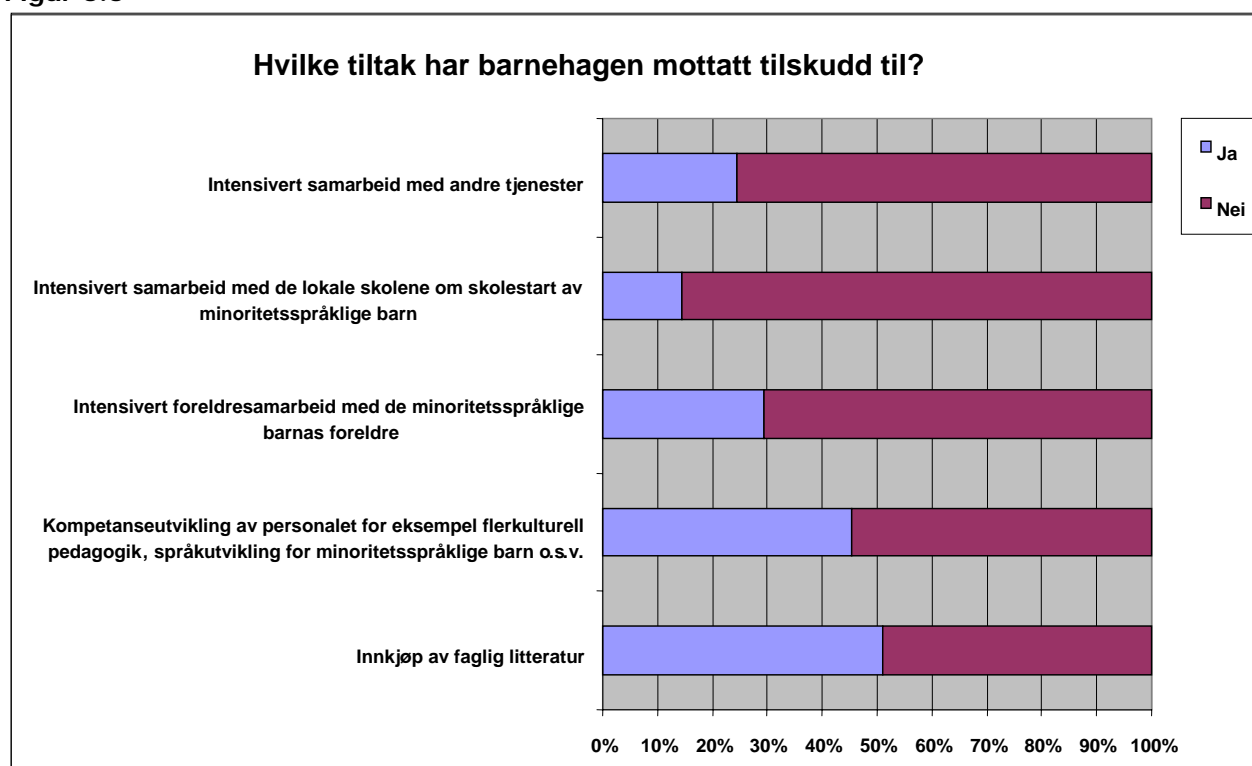
% sa at de mottok støtte til dette. Det er vanligere å benytte midler til kompetanseutvikling jo flere minoritetsspråklige barn barnehagen har.

Når det gjelder anvendelse av midlene til ansettelse eller gjenansettelse av tospråklige assistenter med midler fra tilskuddsordningen, ser vi ulikheter mellom private og offentlige barnehager. Som tidligere vist, er det færre private barnehager som har tospråklige assistenter. 29 % av private barnehager oppgir å ha brukt tilskuddet til *ansettelse* av tospråklige assistenter, mot 38 % av de offentlige. 13 % av de private barnehagene oppgir å ha brukt tilskuddet til *gjenansettelse* av tospråklige assistenter, mot 25 % av de offentlige barnehagene.

Vi ser at jo flere minoritetsspråklige barn barnehagen har, jo mer tilbøyelig er den til å bruke tilskuddet til tospråklig assistent. Av barnehager med mer enn 10 minoritetsspråklige barn, har 53 % benyttet tilskuddet til tospråklig assistent, mens blant barnehager med ett minoritetsspråklig barn er andelen 29 %.

20 % oppgir at de fikk støtte til innkjøp av materiale på morsmålet til bruk i språkstimulering, noe som er en liten oppgang siden 2004, da 16 % sa at de mottok støtte til dette. 25 % mottok støtte til intensivt samarbeid med andre tjenester, hvilket er konstant fra 2004. 15 % mottok støtte til intensivt samarbeid med de lokale skolene i forhold til skolestart. Dette er en minimal oppgang fra 14 % i 2004. 30 % mottok støtte til intensivt samarbeid med de minoritetsspråklige barnas foreldre, hvilket også er en liten oppgang fra 26 % i 2004.

Figur 5.5



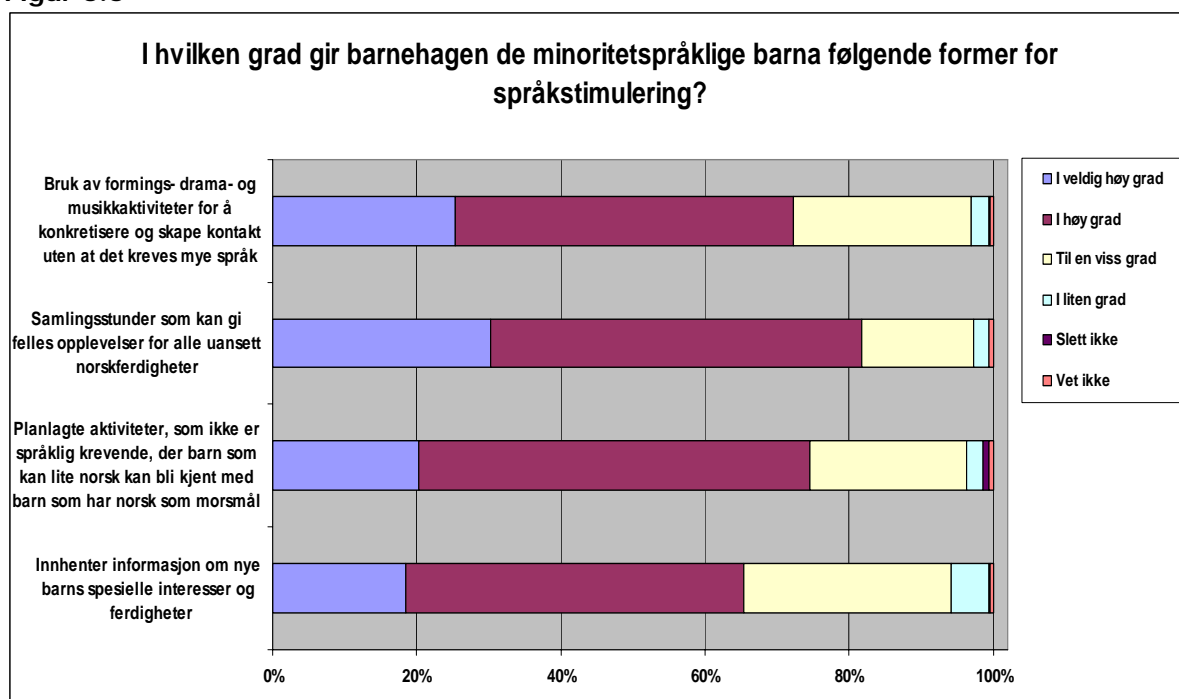
For å oppsummere, kan vi si at det som har vist en sterkest økning, er innkjøp av norskspråklig materiale til bruk i språkstimulering, støtte til ekstra norskspråklig personale som skal stimulere minoritetsspråklige barns norskspråklige utvikling, og innkjøp av faglitteratur og kompetanseutvikling.

Dette bekreftes også av casestudiene. Flere barnehager vurderte at særlig ansettelse av norskspråklig personale som kan arbeide systematisk med språkstimulering, var en verdifull utnyttelse av midlene.

5.4.2 Ulike former for språkstimulering i barnehagene

Figurene 5.6 og 5.7 viser hva slags språkstimuleringstilbud barnehagene gir de minoritetsspråklige barna. Tallene er fra 2006.

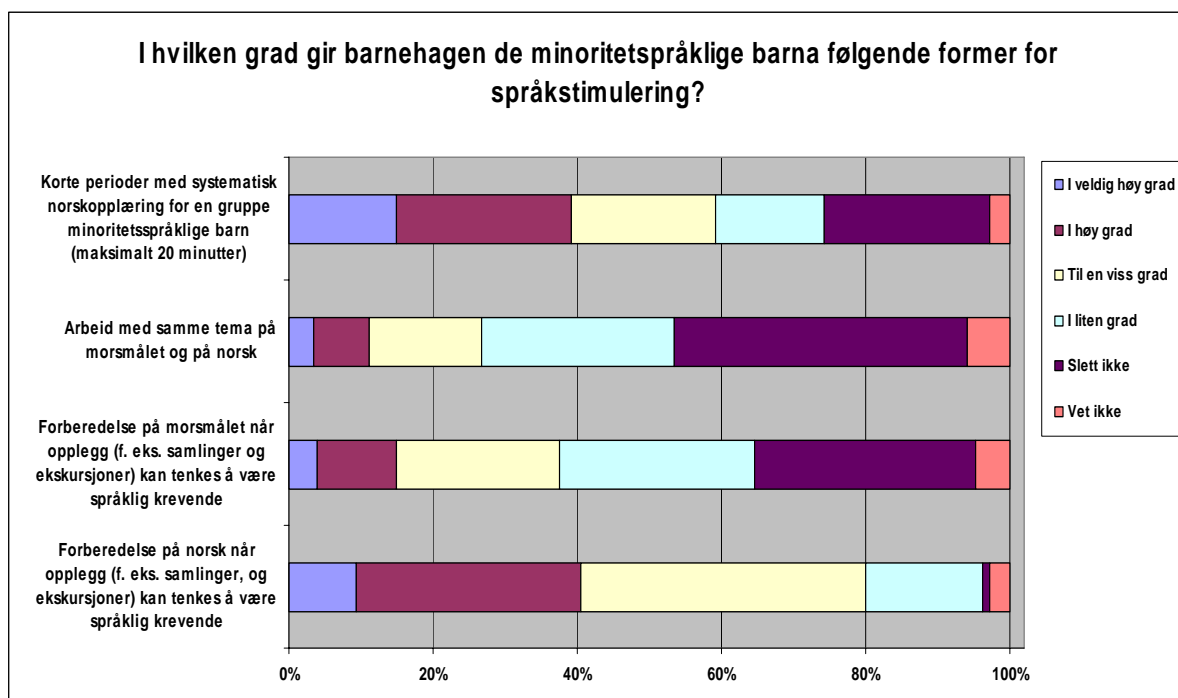
Figur 5.6



Ovenstående figur kan sies å representere aktiviteter som ikke direkte dreier seg om *språkopplæring*, men aktiviteter som i større grad dreier seg om "språkbading", det vil si at barna "bades" i det norske språket, uten at det er snakk om systematisk språkopplæring. Samlingsstunder er svært utbredt i barnehagene. De aller fleste barnehagene vi besøkte har midt på dagen en felles samlingsstund for alle barna, der høytlesning ofte er en viktig del. Det legges stor vekt på å integrere barna i barnehagen uansett språk. De aller fleste barnehagene vi besøkte, sa at språk er noe man generelt er veldig bevisst på. Alle ansatte i barnehagen jobber i praksis med språk hele tiden; man benevner gjenstander man bruker i lek og praktiske gjøremål. Dette er noe man er blitt mer bevisst på i de senere år. Flere kommuner har gjennomført språkprosjekter, blant annet med opplæring i TRAS – tidlig registrering av språkutvikling. Dette innebærer et økt fokus på språk i barnehagene som kommer alle barn til gode – men som ikke målrettes minoritetsspråklige barn spesielt.

Figur 5.7 viser i større grad aktiviteter som dreier seg mer om systematisk språkopplæring. Vi ser at barnehagene i mindre grad arbeider på denne måten. Det er mindre vanlig å gi barna systematisk språktrening i kortere eller lengre økter, og å forberede barna på morsmålet til språklig krevende aktiviteter. Forberedelse på norsk er mer vanlig.

Figur 5.7



Det at såpass få barnehager oppgir å arbeide med barnas morsmål, kan ses i kontrast til barnehagenes meget positive holdninger til morsmålet som identitetsskapende og viktig for utviklingen av norsk språk. Selv om de aller fleste barnehager vurderer det som svært gunstig for barna å få språkstimulering på morsmålet, er det få som klarer å tilby dette til barna.

Det er flere barnehager som har opplegg for språkstimulering på norsk. Som vi ser av tabellen, oppgir nesten 40 % å bedrive systematisk norskopplæring i kortere perioder (maks 20 minutter). Flere barnehager vi besøkte i case-studiene arbeidet på denne måten, og da var det gjerne den norskspråklige assistenten/pedagogen som var ansatt med midler fra tilskuddsordningen, som tok barna i ut i små grupper og jobbet med språk.

Eksempler fra casestudiene:

- *Kolstad barnehage* i Trondheim har jobbet lenge med språkstimulering for minoritetsspråklige barn. Det er 30 % minoritetsspråklige barn i barnehagen. Barnehagen har lagt opp et systematisk språkstimuleringstilbud som er til inspirasjon og læring for andre barnehager. Alle minoritetsspråklige barn får tilbud om språkstimulering en gang i uken. Alle barn får tilbud i gruppe, og hvis det er behov, kan de også få individuell språkstimulering. Noen barn får det hver dag. Barna deles inn i grupper på tvers av alder og avdelinger, etter norskferdigheter. Det er barn med

ulike morsmål i samme gruppe. Den ideelle gruppestørrelsen er 3 – 4 barn, maks er 5 barn. Gruppene varer ca en halv time hver gang, individuell språkstimulering 10 – 20 minutter.

Sentralt for å vurdere tilskuddsordningens måloppnåelse vil være å se på hvorvidt barnehager som mottar tilskudd i større grad enn barnehager som ikke mottar tilskudd, har iverksatt strukturerte språkstimuleringstiltak. Våre data indikerer at dette er tilfelle.

For å vise dette, har vi plukket ut to aktiviteter som er eksempler på henholdsvis ustrukturert språkstimulering ("planlagte aktiviteter, som ikke er språklig krevende, der barn som kan lite norsk kan bli kjent med barn som har norsk som morsmål") og strukturert språkstimulering ("korte perioder med systematisk norskopplæring for en gruppe minoritetsspråklige barn (maksimalt 20 minutter)"). Som tabellene under viser, er det en klar sammenheng mellom hvorvidt barnehagen mottar midler fra tilskuddsordningen og hvorvidt den gjennomfører strukturert språkstimulering, mens det ikke er noen klar sammenheng mellom midler fra tilskuddsordningen og mer ustrukturerte former for språkstimulering.

Tabell 5.7 viser at det er minimal variasjon mellom barnehager som mottar tilskudd og barnehager som ikke mottar tilskudd, i forhold til om de gjennomfører "lite språklig krevende aktiviteter, der barn som kan lite norsk kan bli kjent med barn som har norsk som morsmål". Vi ser at rundt 20 % av barnehagene sier at de *i veldig høy grad* gjennomfører slike aktiviteter, og 54 % sier at de *gjør det i høy grad*. Det er ikke stor grad av variasjon i forhold til de som svarer "nei" på at de mottar tilskudd, og de som svarer "ja".

Tabell 5.8 viser en langt større grad av variasjon mellom barnehager som mottar tilskudd og barnehager som ikke mottar tilskudd, i forhold til om de gjennomfører "korte perioder med systematisk norskopplæring for en gruppe minoritetsspråklige barn (maksimalt 20 minutter)". Vi ser at rundt 15 % av barnehagene sier at de *i veldig høy grad* gjennomfører slike aktiviteter. Hvis vi ser på forskjellene mellom barnehager som mottar tilskudd og barnehager som ikke mottar tilskudd, ser vi at 20 % av barnehagene som mottar tilskudd gjennomfører slike aktiviteter, mens 8 % av barnehagene som ikke mottar tilskudd gjør det. Dette tyder altså på en sammenheng mellom mottak av tilskudd og grad av strukturert språkstimuleringsaktivitet.

I hvilken grad gir barnehagen de minoritetsspråklige barna følgende former for språkstimulering?

Tabell 5.7

<i>Planlagte aktiviteter, som ikke er språklig krevende, der barn som kan lite norsk kan bli kjent med barn som har norsk som morsmål (2006)</i>				
Har barnehagen mottatt tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder fra kommunen etter den nye tilskuddsordningen?	Nei	Ja	Vet ikke	Totalt
<i>I veldig høy grad</i>	17,9 %	22,1 %	17,9 %	20,3 %
<i>I høy grad</i>	53,1 %	53,7 %	64,1 %	54,3 %
<i>Til en viss grad</i>	24,0 %	21,8 %	10,3 %	21,7 %
<i>I liten grad</i>	3,4 %	1,8 %	2,6 %	2,4 %
<i>Slett ikke</i>	0,6 %	0,4 %	5,1 %	0,8 %
<i>Vet ikke</i>	1,1 %	0,4 %	0,0 %	0,6 %
Totalt	179	285	39	503

Tabell 5.8

<i>Korte perioder med systematisk norskopplæring for en gruppe minoritetsspråklige barn (maksimalt 20 minutter) (2006)</i>				
Har barnehagen mottatt tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder fra kommunen etter den nye tilskuddsordningen?	Nei	Ja	Vet ikke	Totalt
<i>I veldig høy grad</i>	8,4 %	20,0 %	7,7 %	14,9 %
<i>I høy grad</i>	12,3 %	31,9 %	23,1 %	24,3 %
<i>Til en viss grad</i>	25,1 %	17,2 %	17,9 %	20,1 %
<i>I liten grad</i>	14,5 %	15,1 %	17,9 %	15,1 %
<i>Slett ikke</i>	35,8 %	14,4 %	25,6 %	22,9 %
<i>Vet ikke</i>	3,9 %	1,4 %	7,7 %	2,8 %
Totalt	179	285	39	503

5.6 Språkkartlegging i barnehagen

Språkkartlegging er noe det har blitt økt fokus på de siste årene, både for norske og minoritetsspråklige barn. Mange kommuner har gjennomgått kompetanseutvikling i forhold til kartlegging med TRAS (tidlig registrering av språkutvikling). Vi spurte om barnehagenes kartleggingspraksis, hvorvidt de foretar kartlegging, hvordan denne kartleggingen gjennomføres og hvem som er ansvarlig for den.

Det er flere aktører som arbeider med språkkartlegging. Ved mange helsestasjoner gjennomføres språkkartlegging av fireåringer. Barnehager gjennomfører ofte en mer utfyllende kartlegging. De aller fleste barnehagene (85 %) oppgir at de arbeider med en eller annen form for kartlegging. 10 % sier at de ikke gjør det, mens 5 % sier at andre tjenester, som PPT, gjennomfører kartlegging.

Det er flere måter å gjennomføre en språkkartlegging på, og det er ulike typer verktøy som kan anvendes – for eksempel brukes Språk 4 ved helsestasjoner, og mange barnehager bruker som nevnt TRAS. Vi spurte barnehagene hvordan kartleggingen gjennomføres. Svarene fordeler seg som vist under.

Tabell 5.9

<i>Hvordan gjennomføres kartleggingen? Sett gjerne flere kryss (2006)</i>		
	Respondenter	Prosent
<i>Vi gjennomfører kartlegging av både minoritetsspråklige og norsk-språklige barns språkferdigheter</i>	305	71,8 %
<i>Vi gjennomfører kartlegging av de minoritetsspråklige barna på norsk</i>	230	54,1 %
<i>Vi gjennomfører kartlegging av de minoritetsspråklige barna på morsmålet</i>	44	10,4 %
<i>Vi gjennomfører kartlegging ved hjelp av systematiske verktøy, for eksempel TRAS (Tidlig Registrering av Språkutvikling)</i>	364	85,6 %
<i>Annet</i>	65	15,3 %
<i>Vet ikke</i>	0	0,0 %
Totalt	425	100,0 %

Hele 86 % av barnehagene oppgir at de gjennomfører kartlegging ved hjelp av systematiske verktøy, for eksempel TRAS. Dette er en endring på 10 prosentpoeng fra målingen i 2004, og dette har trolig sammenheng med den omfattende kompetanseutviklingen og kursingen som mange kommuner har gjennomført de siste årene.

Videre ser vi at over halvparten av barnehagene kartlegger på norsk, mens kun 1 av 10 barnehager kartlegger på morsmålet. Dette er forståelig, ettersom ferdiglaget kartleggingsverktøy er utformet med tanke på norsk, og det kan være vanskelig å skaffe personer som kan kartlegge minoritetsspråklige barns morsmålsferdigheter.

Kategorien *annet* inneholder blant annet

- Kartlegging med andre verktøy; Askeladden, SATS, Eva-testen, Bo Ege, Reynell, Sit, Tee Screening, MPU, språkpose, snakkepakken, egenprodusert dataprogram
- Observasjon
- Løpende protokoll
- Foreldresamtale om språkutvikling på morsmålet
- Bruk av tolk

Det er ikke noen markante forskjeller på private og offentlige barnehager når det gjelder kartlegging av minoritetsspråklige barns språkferdigheter. Omtrent like mange private som offentlige barnehager oppgir å gjennomføre kartlegging. Men færre private barnehager oppgir å bruke TRAS. 78 % av de private barnehagene bruker TRAS, mot 89 % av de offentlige.

Det er også vesentlig å se på hvem som gjennomfører kartleggingen i barnehagen. Er det spesielt utdannet personale i barnehagen? Er det fagpersoner utenfra, som migrasjonspedagoger eller logopedier? Vi spurte barnehagene om dette, og svarene fordelte seg som vist under.

Tabell 5.10

<i>Hvem er hovedansvarlige for kartleggingen? (2006)</i>	Respondenter	Prosent
<i>Personale fra barnehagen uten spesiell kompetanse i forhold til minoritetsspråklige barns språkutvikling</i>	203	47,8 %
<i>Spesielt utdannet personale i barnehagen</i>	106	24,9 %
<i>Spesielt utdannede konsulenter fra kommunen – for eksempel migrasjonspedagoger, logopeden o.s.v.</i>	15	3,5 %
<i>Andre, hvem?</i>	101	23,8 %
<i>Vet ikke</i>	0	0,0 %
Totalt	425	100,0 %

Det viser seg at i nærmere halvparten av barnehagene, er det personale uten spesiell kompetanse i forhold til minoritetsspråklige barns språkutvikling som kartlegger. Det er ikke uventet, ettersom det ikke er spesielt vanlig at barnehagene har personale som har utdanning innenfor flerkulturell pedagogikk/andrespråksinnlæring.

I en fjerdedel av barnehagene er det spesielt utdannet personale som foretar kartleggingen. En fjerdedel krysser av på kategorien *andre*, og de utdypende svarene viser at dette dreier seg om:

- Pedagogisk leder
- PPT ved behov
- Førskolelærer
- Barnehagestyrer
- Tospråklig assistent
- Pedagogisk fagsenter
- Alle i barnehagen både med og uten kompetanse

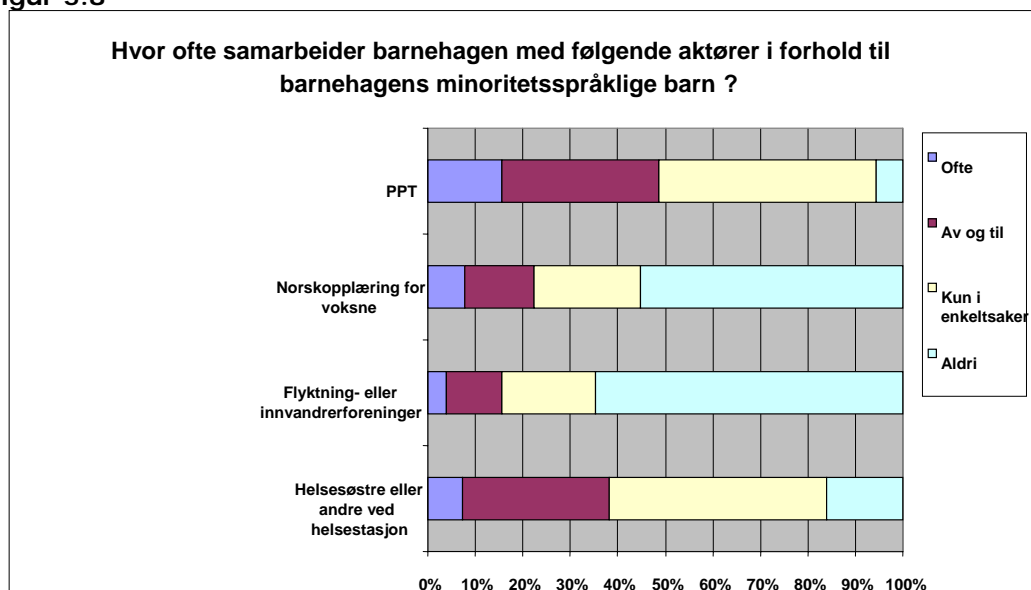
Casestudiene bekrefter at det har blitt en større grad av oppmerksomhet rundt språkkartlegging de siste årene, i forbindelse med kursingen i TRAS. Likevel oppleves det ofte som vanskelig å få kartlagt barnas morsmål, siden det mangler både verktøy og personale.

I Kristiansand kommune skal alle barn få sin IUP – sin *individuelle utviklingsplan* med utgangspunkt i TRAS-kartleggingen. Her vektlegges det at kartleggingen ikke bare skal være en dokumentasjon, men også være et utgangspunkt for videre tiltak og arbeid med barnets språkutvikling.

5.7 Barnehagenes samarbeid med andre aktører

Tilskuddsordningen åpner for og oppfordrer til et økt samarbeid mellom aktører i språkstimuleringsinnsatsen overfor minoritetsspråklige barn. Barnehagene har, som vi har sett, i liten grad mottatt støtte til samarbeid med andre aktører. Vi spurte også barnehagene i undersøkelsen om hvilke aktører de samarbeidet med. Svarene fordeler seg som vist i figurene 5.8 og 5.9. Dette er tall fra 2006, og vi vil i kommentarene sammenlikne med tall fra 2004.

Figur 5.8



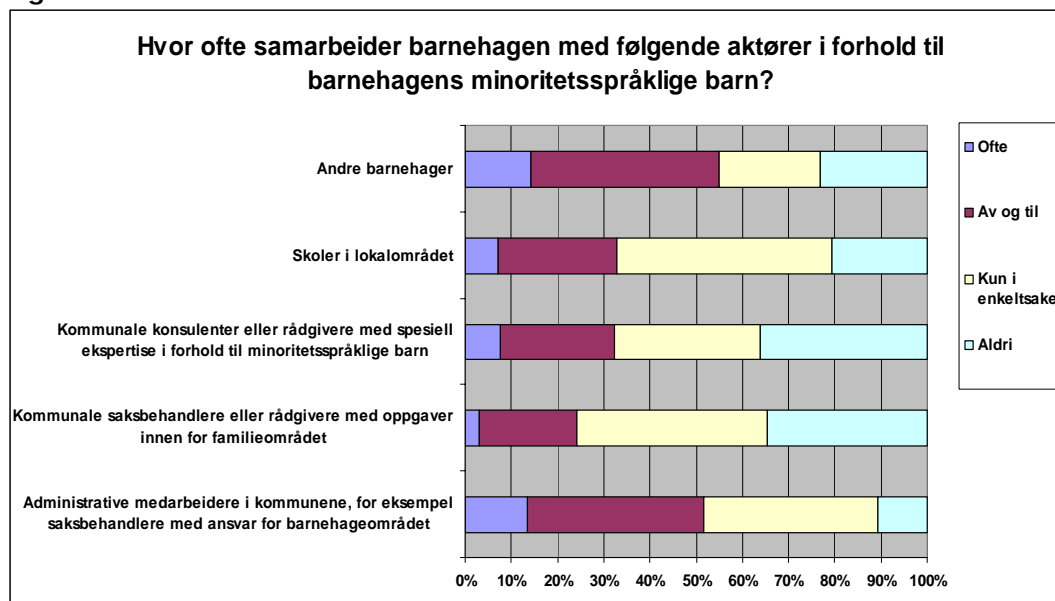
PPT er en viktig samarbeidspartner, og 15 % oppgir at de *ofte* samarbeider med PPT, mens 33 % sier at de samarbeider *av og til*. Det ble ikke spurt om samarbeid med PPT i 2004 undersøkelsen, derfor har vi ikke noe sammenlikningsgrunnlag, men mange oppga PPT i de åpne svaralternativene.

Det er ikke spesielt vanlig å samarbeide med norskopplæring for voksne, kun 8 % oppgir å gjøre det *ofte*, mens 14 % gjør det *av og til*. Her er det ingen endring fra 2004-tallene.

Det er heller ikke spesielt vanlig å samarbeide med flyktning- og innvandrereforeninger. 4 % sier at de gjør dette *ofte*, og 12 % sier de gjør det *av og til*. Disse tallene har heller ikke endret seg noe fra 2004.

Det er vanligere å samarbeide med helsesøstere eller andre ved helsestasjonen. 7 % sier de gjør det *ofte*, mens 31 % sier *av og til*. Disse tallene har heller ikke endret seg.

Figur 5.9



Det er relativt vanlig å samarbeide med andre barnehager. 14 % oppgir at de gjør det *ofte*, mens 41 % oppgir *av og til*. Dette er ingen økning fra 2004.

Samarbeidet med skoler i lokalområdet er mer begrenset. 7 % oppgir at de samarbeider *ofte* med skolene, mens 26 % sier de gjør det *av og til*. Her er det heller ingen økning fra 2004.

Det er ganske utbredt å samarbeide med administrative medarbeidere i kommunen, for eksempel saksbehandlere med ansvar for barnehageområdet (14 % *ofte*, 38 % *av og til*). Det er ikke så vanlig å samarbeide med andre kommunale saksbehandlere. Heller ikke her er det noen økning fra 2004.

Man kan altså oppsummere ved å si at i følge barnehageundersøkelsen er det ikke blitt noe økt samarbeid med andre aktører som følge av tilskudsordningen.

5.8 Foreldresamarbeidet

Materialet for å si noe om foreldresamarbeid hentes til en viss grad fra breddeundersøkelsen blant kommuner og barnehager, men i høyest grad fra de kvalitative intervjuene i casestudiene. Det ble til sammen gjennomført 22 intervjuer med minoritetsspråklige barns foreldre.

Motiver for å ha barna i barnehage

Det er to viktige begrunnelser som mer eller mindre samtlige foreldre oppgir for å ha barna i barnehage; det ene dreier seg om å utvikle språk, altså at

barna skal få god trening i norsk før de starter på skolen. Det andre handler om sosial kompetanse. Dette var en fellesnevner for svarene fra alle foreldrene. Foreldrenes oppfatning av hvor tidlig det er nødvendig for barnet å starte i barnehage, varierte noe, men de fleste var enige om at det var lurt for barnet å begynne i treårsalderen, særlig med tanke på språkutvikling.

Språk som snakkes i hjemmet

Minoritetsspråklige barn kan komme fra hjem der det snakkes både ett, to og tre språk. Ofte blir foreldrene fortalt at de bør konsentrere seg om å snakke morsmål i hjemmet, men de vil gjerne forsøke å snakke norsk med barna sine. Det hender også at barna, når de har vært i barnehage en stund, heller vil snakke norsk. De aller fleste foreldrene var imidlertid bevisst på at det var viktig å snakke morsmål hjemme.

Erfaringer med tospråklig assistent

Foreldresamarbeid kan være en utfordring når barnehagens personale ikke snakker foreldrenes språk, og foreldrene snakker kun begrenset norsk. I breddeundersøkelsen blant barnehagene oppga 1/3 at de hadde problemer med å kommunisere med foreldrene til minoritetsspråklige barn som ikke snakker norsk (*i veldig høy eller høy grad*). En fjerdedel vurderte at de ofte har behov for tolk for å kommunisere med foreldrene til minoritetsspråklige barn. Som nevnt under avsnittet med den tospråklige assistenten, får denne da en svært viktig rolle. Intervjuene med barnehagepersonale og foreldre understøttet dette; både barnehagens personale og foreldrene oppfattet at dette er til stor hjelp i samarbeidet. Foreldrene til barn som får tospråklig assistanse, er generelt svært fornøyde med dette, og de som ikke har det, skulle gjerne ha hatt det.

Dialog med barnehagen

De fleste foreldrene var svært fornøyde med dialogen med og informasjonen fra barnehagen. Det er vanlig å få tildelt planer for barnehagens aktiviteter, og å ha jevnlig foreldremøter. Foreldrene var fornøyde med informasjonen de fikk om språkstimuleringsinnsatsen, selv om noen kunne ønske seg mer systematisk informasjon om hvordan barnehagen arbeider med dette. Foreldrene mente det var lett å snakke med de ansatte i barnehagen, og de følte ikke at det var noe vanskeligere å snakke med dem enn med den tospråklige assistenten.

Opplevelse av barnehagens språkstimuleringsinnsats – og effekt

Foreldrene var generelt svært fornøyd med barnehagens språkstimuleringsinnsats, og syntes at de så rask fremgang hos barna sine. Dette er naturlig nok individuelt, og noen hadde nok trodd at det skulle gå raskere for barna å lære norsk. Det bør riktignok bemerkes at de færreste foreldre hadde konkret kjennskap til hvordan barnehagen arbeidet med språkstimulering. Generelt så det ut til at hvis foreldrene var fornøyd med barnets fremgang, så etterspurte de heller ikke mer informasjon, mens dersom de syntes det gikk for langsomt, etterspurte de gjerne mer informasjon og involvering.

5.9 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på i hvilken grad den nye tilskuddsordningen har medført nye tiltak utover tospråklig assistanse. Vi har sett at antallet tospråklige assistenter er redusert i følge barnehagene, men at antall barn som mottar tospråklig assistanse er økt i følge kommunene. Det er altså flere barn per tospråklig assistent, og dette har vært utfordrende både for de tospråklige assistentene og barnehagene, ettersom assistentene i mindre grad er knyttet til en barnehage og kan delta i det daglige arbeidet der.

Det viser seg at rundt halvparten av kommunene har iverksatt andre tiltak enn tospråklig assistanse. Det er en tendens til at store kommuner oftere har iverksatt andre tiltak. Den vanligste grunnen til at kommunene ikke har iverksatt andre aktiviteter, er at de ikke har mottatt søknader/ønsker om andre aktiviteter. Halvparten av kommunene har brukt midlene til å styrke den tospråklige assistansen i barnehagene.

Den vanligste aktiviteten som kommunene har iverksatt utover tospråklig assistanse, er innkjøp av norskspråklig materiale som barnehager kan benytte i språkstimuleringen. Det er også svært vanlig å anvende midlene til økt satsing på foreldresamarbeid, og kompetanseutviklende tiltak for barnehagens personale, både generelt og mer spesifikt på språkutvikling. Mange har også ansatt ekstra personale til å styrke de minoritetsspråklige barnas norskferdigheter. Casestudiene har vist at det er av stor betydning hva kommune- eller bydelsadministrasjonen velger å satse på.

Når vi ser på den tospråklige assistenten "i nærbygge", viser det seg at den aller viktigste oppgaven rett og slett er å oversette. Det anses også som sentrale oppgaver å stimulere barnets morsmålsutvikling, samt å delta i foreldresamarbeid. Det er som nevnt en økt andel barnehager som vurderer at den tospråklige assistenten også har i oppgave å stimulere barnets norskspråklige utvikling.

De aller fleste barnehagene mener at et velutviklet morsmål har positiv innvirkning på den norskspråklige utviklingen, og at det er positivt med flere morsmål i barnehagen. Dette er imidlertid ikke alltid omsatt i pedagogisk praksis. De vanligste tiltakene å bruke tilskuddsmidler til innkjøp av norskspråklig materiale eller ansettelse av norskspråklig personale. Kompetanseutviklende tiltak og innkjøp av faglitteratur er også vanlig. Det er mer vanlig med "ustrukturerte" språkstimuleringsaktiviteter som samlingsstunder etc, enn mer "strukturerte" aktiviteter som korte perioder med systematisk norskopplæring i gruppe. De barnehagene som mottar tilskudd, gjennomfører i større grad strukturerte aktiviteter.

De aller fleste barnehager gjennomfører systematiske kartlegginger av barnas språkferdigheter. Det er imidlertid bare en av ti barnehager som kartlegger på morsmålet.

Av aktører som barnehagene samarbeider med i forhold til minoritetsspråklige barn, er andre barnehager, PPT, helsestasjonen og kommunale medarbeidere på barnehageområdet de viktigste. I neste kapittel skal vi se mer på samarbeidet mellom ulike aktører i forhold til å bedre minoritetsspråklige barns språkforståelse.

6. Helhet og flere minoritetsspråklige barn i barnehage

Tilskuddsordningen har ikke bare til formål å utvide det pedagogiske tilbudet, men også å styrke koordineringen mellom de relevante aktørene. I tillegg skal ordningens økonomiske intensivstruktur resultere i at flere minoritetsspråklige barn kommer i barnehage. I dette kapitlet skal vi vurdere kommunenes helhetlige innsats på språkstimuleringsområdet, og om ordningen bidrar til å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage.

6.1 Helhetlig språkstimulering

Et av delmålene med tilskuddet er å bidra til at kommunen utformer helhetlige tiltak på tvers av tjenestetilbudene. Et helhetlig tjenestetilbud antas å kunne gi synergieffekter. Spisskompetanse og gode erfaringer fra flerkulturelt arbeid i én sektor vil kunne forbedre arbeidet i en annen sektor.

6.1.1 Kommunenes prioritering av målsettingen

For å få et inntrykk av kommunenes prioritering av målsettingen om en mer helhetlig innsats, kan det være interessant å se på hvor høyt denne målsettingen ble prioritert i forhold til bruken av kommunenes egne midler innenfor språkstimuleringsområdet. I tabellen under viser hvordan kommunene prioriterer samarbeidet mellom ulike tjenester i 2004 og 2006. Tabellen under viser svaralternativet omkring samarbeid, en rekke andre alternativer er for enkelthetskyld tatt ut.

Tabell 6.1

<i>Til hvilke formål blir midlene som kommunen selv bidrar med, benyttet? Sett gjerne flere kryss. (2006)</i>					
Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
<i>Samarbeid mellom ulike tjenester, f.eks. helsestasjon, PPT, skole (2004)</i>	57,1 %	47,4 %	20,6 %	27,3 %	32,4 %
<i>Samarbeid mellom ulike tjenester, f.eks. helsestasjon, PPT, skole (2006)</i>	57,9 %	65,5 %	47,5 %	48 %	52,2 %

Som vi ser av tabellen, har det vært en økning av innsatsen i forhold til å styrke samarbeidet mellom ulike tjenester, som for eksempel helsestasjon, PPT, skole etc. 32 % av kommunene krysset av på dette svaralternativet i 2004, mens over halvparten (52 %) av kommunene gjorde det samme i 2006. Tallene indikerer en økning i kommunenes prioritering av en helhetlig innsats i forhold til lokalt samspill i den kommunale språkstimuleringsinnsatsen.

Det kunne være rimelig å anta at kommunens prioritering av samarbeid mellom ulike tjenester, vil øke med kommunestørrelse, ettersom de større kommunene ser ut til å ha en mer gjennomarbeidet strategi på språkstimuleringsfeltet. Dette er, som vi ser av tabellen, ikke tilfellet i forhold til innsatsen overfor samarbeid mellom de ulike tjenestene. Av tabellen går det fram at det er de små kommunene som prioriterer å bruke midlene til dette formålet. Dette gjelder særlig i den første målingen i 2004. Tallet jevnes noe

mer ut i 2006, der forskjellen mellom de små og store kommunene ikke er så markant. Tallene indikerer at kommunenes prioriteringer innenfor dette området har økt i kommuner i alle størrelseskategoriene.

Tabellen over gir kun en indikasjon på kommunenes helhetlige innsats på språkstimuleringsområdet. Vi vil utvide bildet ytterligere ved å se på hvilke aktiviteter utover den tospråklige assistenten, kommunene har iverksatt. Tallene for 2004 og 2006 er fremstilt i tabellen under:

Tabell 6.2

<i>Hvilke aktiviteter utover tospråklige assistent har kommunene iverksatt?</i>		
Samarbeid med helsestasjon		
Svar	2004	2006
Ja	55 %	62 %
Nei	39 %	31 %
Vet ikke	6 %	7 %
Kompetanseutvikling for å styrke helsestasjonens veiledning av minoritetsforeldre		
Svar	2004	2006
Ja	10 %	14 %
Nei	68 %	62 %
Vet ikke	22 %	24 %
Samarbeid med norskopplæring for voksne		
Svar	2004	2006
Ja	30 %	36 %
Nei	61 %	56 %
Vet ikke	9 %	8 %
Samarbeid med skoler		
Svar	2004	2006
Ja	42 %	43 %
Nei	51 %	48 %
Vet ikke	7 %	10 %

Samarbeidet med helsestasjonen har i mange kommuner blitt en integrert del av kommunenes språkstimuleringsinnsats. Dette gjelder særlig i de kommunene som har tatt i bruk språkkartleggingsverktøyet SPRÅK 4, siden dette på mange måter har satt helsestasjonens arbeid med språk mer i system. Av tabellen fremgår det at godt over halvparten av kommunene har iverksatt tiltak i forhold til samarbeidet med helsestasjonen. Det er også en tendens til at dette er en økende trend, ettersom tendensen øker med 7 % fra 2004 til 2006.

Siden samarbeidet med helsestasjonen er det tiltaket som står sterkest i tabellen over, indikerer dette at kommunen prioriterer samarbeid i forhold til barn i førskolealder. En viktig grunn til at helsestasjonen er høyt prioritert, er trolig at de har tilgang til så godt som alle barn i førskolealder. Kommunene vurderer derfor rollen til helsestasjonen som viktig, særlig i forhold til dialog med minoritetsforeldrene, og for å rekruttere til barnehagene.

Kommunene har imidlertid i mindre grad iverksatt kompetanseutviklingstiltak for å styrke helsestasjonens veiledning av minoritetsforeldre om betydningen av deres barns språkstimulering. Trenden er allikevel økende. Kompetanseutviklingen helsestasjonen får på dette området, er hovedsakelig i forbindelse med implementeringen av SPRÅK 4. De kommunene som ikke har implementert dette språkkartleggingsverktøyet, har trolig i mindre grad

fått systematisk kompetanseutvikling på språkstimuleringsområdet, med fokus på de minoritetsspråklige barna.

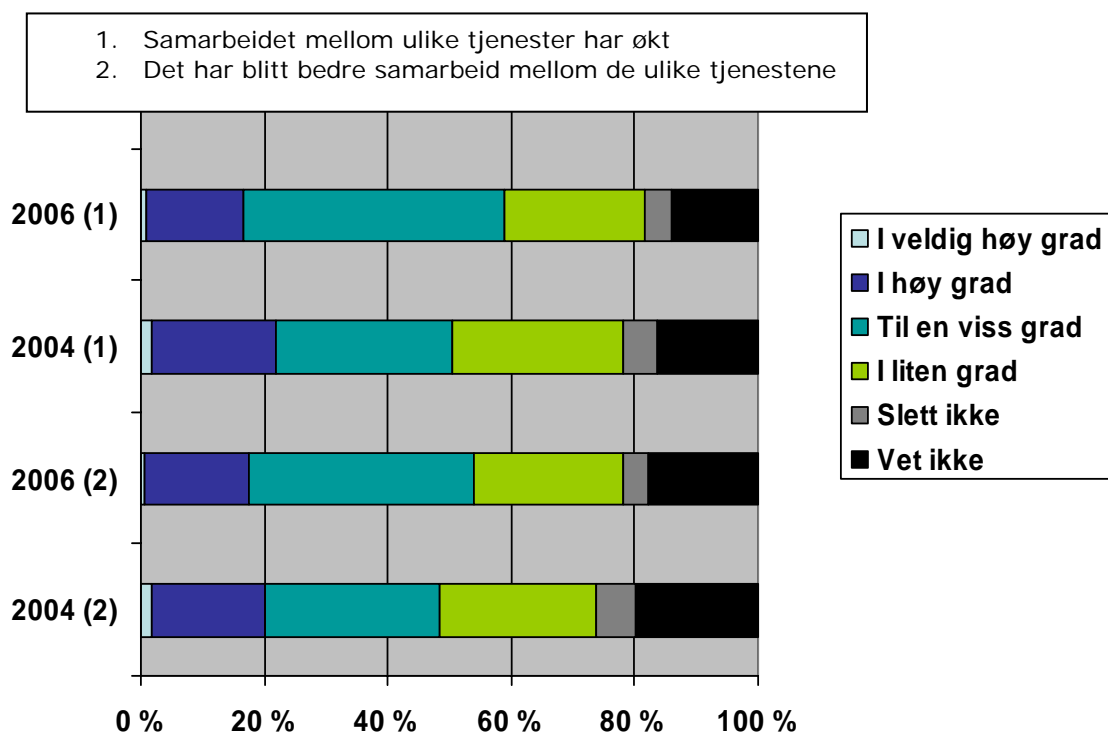
Derimot er samarbeidet med skolene lite prioritert. Bare i overkant av 40 % av kommunene oppgir at dette er en aktivitet de har iverksatt. Tallet har endret seg lite fra undersøkelsen i 2004. Dette er i og for seg interessant, siden det viser at mange kommuner heller prioriterer det horisontale samarbeidet mellom barnehagen og en helseaktør, heller enn det vertikale samarbeidet med en pedagogisk-/undervisningsaktør.

6.1.2 Effekten av kommunens språkstimuleringsinnsats på samarbeidet mellom tjenestene

Hvordan vurderer kommunene at språkstimuleringsinnsatsen har hatt effekter på samarbeidet mellom de ulike tjenestene? I figuren under presenterer vi kommunenes besvarelser i forhold til to dimensjoner ved dette samarbeidet.

Vi må gjøre oppmerksom på at spørsmålsformuleringen her var følgende: *I hvilken grad vurderer du at språkstimuleringsinnsatsen i din kommune har hatt følgende effekter?* Det er med denne spørsmålsformuleringen ikke mulig å stadfeste om kommunen i sitt svar har tatt stilling til språkstimuleringsinnsatser som er iverksatt som følge av tilskuddsordningen, eller om det er innsatser som er iverksatt utenfor rammene av tilskuddsordningen.

Figur 6.1



Av figuren over er det vanskelig å gi et klart svar på kommunenes vurdering av utviklingen. Ser vi på de kommunene som svarer at samarbeidet *i høy grad* har økt, så viser våre tall at samarbeidet har blitt redusert i perioden mellom 2004 og 2006. Ser vi derimot på de kommunene som svarer *til en viss grad*, så er samarbeidet økt fra 2004 til 2006. Dette indikerer at det ikke

er en markant økning i samarbeidet mellom de ulike tjenestene, men at det brede flertallet har opplevd en viss økning i samarbeidet.

Den samme tendensen ser vi i forhold til om samarbeidet mellom de ulike tjenestene har blitt bedre.

Erfaringene fra casestudiene er noe blandet. Flere av de mindre kommunene fremhever at samarbeidet mellom de ulike tjenestene er lite utviklet og har potensial for videreutvikling. I tillegg fremhever flere at tilskuddsordningen i *liten grad* har bidratt til økt samarbeid mellom de ulike tjenestene, primært fordi midlene er bundet opp i allerede definerte aktiviteter.

Ser vi på kommunene som har valgt en mer helhetsorientert tilnærming på området, er vurderingene noe annerledes. Flere av disse kommunene har benyttet spillerommet i den nye ordningen til å satse på økt samarbeid og samordning mellom de ulike tjenestene. Kristiansand er et eksempel på en kommune som har prioritert en helhetlig tilnærming, der de ulike tjenestene er knyttet sammen i Prosjekt "Mino". Prosjektet har fokus på barn med minoritetsspråklig bakgrunn, og involverer både aktører fra barnehagene, PPT, Pedagogisk støtteenhet og kommuneadministrasjonen.

6.2 Aktiviteter for å få flere barn i barnehage

Et annet delmål med tilskuddsordningen er å øke deltakelsen av minoritetsspråklige barn i barnehagen. Tilskuddsordningen kan brukes til informasjonsvirksomhet som har til formål å informere foreldre med barn i førskolealder om hvilke tilbud som finnes i kommunen. I tillegg kan tilskuddet også brukes til å utvikle språkstimuleringsstilbud for minoritetsspråklige barn som ikke går i barnehage.

6.2.1 Prioriterer kommunene å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage?

Hvor sentralt er det for kommunene å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage, i henhold til en av delmålene i tilskuddsordningen? Kommunene ble i de to spørreundersøkelsene bedt om å krysse av på hvilke aktiviteter kommunen har satt i gang for å øke antall minoritetsspråklige barn i kommunens barnehager. Nedenfor fremstiller vi kommunenes besvarelser i to tabeller. Den første tabellen beskriver kommunenes svar i 2004, og den andre tabellen beskriver besvarelsene i 2006. Kommunenes besvarelser er kryssset med antall 0-5-årige barn med innvandrerbakgrunn. Grunnen til at vi har laget dette krysset, er for å se om det eventuell er en variasjon i forhold til om kommunen har mange eller få minoritetsspråklige barn i kommunen.

Tabell 6.3 Kommunenes aktiviteter 2004

Hvilke aktiviteter har kommunen satt i gang for å øke antall minoritetsspråklige barn i kommunens barnehage? Sett gjerne flere kryss.

Antall 0-5-åringer med innvandrerbakgrunn i kommunen	0	1-3	4-9	10-19	20-99	100-	Totalt
<i>Vi har ikke satt i gang spesielle aktiviteter (no)</i>	71,4 %	77,3 %	55,6 %	56,2 %	55,1 %	20,6 %	52,9 %
<i>Vi har styrket samarbeidet med helsestasjonen om oppsøkende arbeid (no)</i>	0,0 %	13,6 %	20,0 %	16,7 %	14,5 %	32,4 %	18,2 %
<i>Vi har tatt kontakt med flyktning- og innvandrerforeninger i kommunen (no)</i>	0,0 %	9,1 %	15,6 %	18,8 %	17,4 %	17,6 %	16,0 %
<i>Vi har iverksatt informasjonskampanjer/tiltak rettet mot foreldrene (no)</i>	14,3 %	4,5 %	11,1 %	4,2 %	5,8 %	26,5 %	9,8 %
<i>Vi har iverksatt spesielle tiltak for å forbedre foreldresamarbeidet med minoritetsspråklige barns foreldre (no)</i>	14,3 %	4,5 %	11,1 %	10,4 %	13,0 %	29,4 %	13,8 %
<i>Vi har tatt kontakt med religiøse trossamfunn i kommunen (no)</i>	0,0 %	0,0 %	4,4 %	0,0 %	0,0 %	8,8 %	2,2 %
<i>Vi forsøker å rekruttere minoritetsspråklige barn via de åpne barnehagene (no)</i>	0,0 %	4,5 %	4,4 %	2,1 %	8,7 %	52,9 %	12,4 %
<i>Annet, hvilket: (no)</i>	0,0 %	13,6 %	20,0 %	25,0 %	17,4 %	38,2 %	21,8 %
Totalt	7	22	45	48	69	34	225

Tabell 6.4 Kommunenes aktiviteter 2006

Hvilke aktiviteter har kommunen satt i gang for å øke antall minoritetsspråklige barn i kommunens barnehager? Sett gjerne flere kryss.

Antall 0-5-åringer med innvandrerbakgrunn i kommunen	0	1-3	4-9	10-19	20-99	100-	Totalt
<i>Vi har ikke satt i gang spesielle aktiviteter</i>	100,0%	80,0 %	61,8 %	45,6 %	36,2 %	18,6 %	48,5 %
<i>Vi har styrket samarbeidet med helsestasjonen om oppsøkende arbeid</i>	0,0 %	2,9 %	14,7 %	29,8 %	26,6 %	51,2 %	24,3 %
<i>Vi har tatt kontakt med flyktning- og innvandrerforeninger i kommunen</i>	0,0 %	5,7 %	4,4 %	15,8 %	27,7 %	27,9 %	16,8 %
<i>Vi har iverksatt informasjonskampanjer/tiltak rettet mot foreldrene</i>	0,0 %	5,7 %	7,4 %	8,8 %	12,8 %	27,9 %	11,7 %
<i>Vi har iverksatt spesielle tiltak for å forbedre foreldresamarbeidet med minoritetsspråklige barns foreldre</i>	0,0 %	2,9 %	7,4 %	15,8 %	11,7 %	39,5 %	13,9 %
<i>Vi har tatt kontakt med religiøse trossamfunn i kommunen</i>	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	7,0 %	1,0 %
<i>Vi forsøker å rekruttere minoritetsspråklige barn via de åpne barnehagene</i>	0,0 %	0,0 %	2,9 %	5,3 %	14,9 %	46,5 %	12,6 %
<i>Annet, hvilket:</i>	0,0 %	2,9 %	17,6 %	28,1 %	18,1 %	30,2 %	19,1 %
Totalt	12	35	68	57	94	43	309

Om lag halvparten av kommunene oppgir at de ikke har satt i gang spesielle aktiviteter for å få flere barn i barnehage. Det er en noe større andel av kommunene som oppgir dette i undersøkelsen i 2004 (53 %) enn i undersøkelsen i 2006 (48 %). Det indikerer derfor at tendensen i kommunene går i den riktige retningen med tanke på målsettingen i tilskuddsordningen, men at denne endringen ikke er betydelig.

Det vil være naturlig å anta at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder å sette i gang tiltak for å få flere barn med innvandrerbakgrunn i barnehage. I kommuner med mange innvandrerbarn vil dette være en mer relevant oppgave, enn i kommuner med et mindre antall barn med innvandrerbakgrunn.

Ser vi på tallene i de to tabellene, er det en lineær sammenheng mellom antall innvandrerbarn og om kommunen har satt i gang tiltak for å få flere barn med innvandrerbakgrunn i barnehage eller ikke. Blant kommunene med få innvandrerbarn, har få kommuner satt i gang tiltak, mens i kommuner med mange innvandrerbarn (over 100), er det kun omkring 20 % av kommunene som oppgir at de ikke har iverksatt tiltak for å få barn med innvandrerbakgrunn i barnehage.

Tallene kan tyde på at kommunenes prioriteringer på dette området avhenger av hvor relevant problemstillingen er for kommunen. I kommuner med mange innvandrerbarn, vil kommunene ha større interesse av å nå målsettingen i tilskuddsordningen. Dette henger sammen med at mange kommuner opplever at de minoritetsspråklige barna ikke behersker norsk tilstrekkelig ved skolestart. Aktivt rekruttering av disse barna til barnehagene vil trolig være et viktig virkemiddel for å bedre norskkunnskapene. I kommuner hvor

det er få barn med innvandrerbakgrunn, vil trolig behovet for ekstra tiltak ved skolestart være mindre enn i kommuner med en høy andel barn med innvandrerbakgrunn. Dette kan utgjøre et manglende incentiv for kommuner med få minoritetsspråklige barn til å sette i gang tiltak for å få flere barn i barnehage før skolestart.

Dette perspektivet var også fremtredende i flere av casestudiene. I de store kommunene med mange innvandrerbarn, som Oslo, Trondheim, Drammen og Kristiansand, ble forberedelsene til skolestart oppgitt som en viktig begrunnelse for rekrutteringen til barnehagene. Derfor prioriterte kommunene tiltak for å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage.

6.2.2 *Hvilke aktiviteter har kommunene iverksatt?*

Om lag halvparten av kommunene oppga at de hadde satt i gang aktiviteter for å øke antall minoritetsspråklige barn i kommunens barnehager. Vi skal nå se nærmere på hvilke konkrete aktiviteter disse kommunene har iverksatt for å nå denne målsettingen til tilskuddsordningen.

Oppsøkende arbeid

Et viktig tiltak for å rekruttere flere minoritetsspråklige barn i barnehagen er å drive oppsøkende arbeid. Helsestasjonen er en sentral institusjon i den sammenheng, ettersom helsestasjonen når opp mot 100 % av barna i førskolealder. I tabellene over fra spørreundersøkelsene ser vi at det var 18 % av kommunene i 2004 som oppga at de har styrket samarbeidet med helsestasjonen om oppsøkende arbeid. I undersøkelsen i 2006 var denne prosentandelen økt til 24 %. Det indikerer at inndragelsen av helsestasjonen som et virkemiddel til å få flere minoritetsspråklige barn i barnehagene, har økt noe. Dette kan bero på at helsestasjonen i mange kommuner har blitt oppfattet som en viktig del av kommunenes innsats på språkstimuleringsområdet. Mange helsestasjonene har tatt i bruk språkkartleggingsverktøyet SPRÅK 4, noe som har bidratt til at de har kommet i tettere kontakt med barnehagene, PPT og andre språkenheter i kommunen¹⁰.

Foreldre

Et annet sentralt virkemiddel for å øke antall minoritetsspråklige barn i barnehage er å nå foreldrene til disse barna, og å forbedre foreldresamarbeidet. Av de kommunene som har igangsatt tiltak, oppgir 10 % av kommunene i 2004 at de har iverksatt informasjonskampanjer/tiltak rettet mot foreldrene. Tilsvarende oppga 12 % av kommunene dette i 2006. Tallene viser videre at det er kommuner med mange innvandrerbarn i førskolealder som bruker dette virkemiddelet i størst grad. Dette gjelder i begge undersøkelsene. Tallene indikerer at det er en svak økning i bruken av dette virkemidlet i den perioden den nye ordningen har fungert.

I begge undersøkelsene oppgir 14 % av kommunene at de har iverksatt spesielle tiltak for å bedre samarbeidet med minoritetsspråklige barns foreldre. Igjen er det kommunene med mange minoritetsspråklige barn i førskolealder som utgjør den største gruppen blant disse kommunene.

Åpne barnehager

Åpne barnehager benyttes av mange kommuner både for å gi et tilbud til de minoritetsspråklige barna og deres foreldre, og i tillegg for å kunne gi infor-

¹⁰ Rambøll Management: Når helsesøster kartlegger ..., Evaluering av språkkartleggingsverktøyet SPRÅK 4 ved helsestasjon. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, desember 2005

masjon om de tilbudene som finnes i kommunen. Mange store kommuner og bydeler i Oslo fremhever dette som et svært godt virkemiddel for å rekruttere til barnehagen. Omkring 13 % av kommunene oppgir at de forsøker å rekruttere minoritetsspråklige barn via de åpne barnehagene. Dette er et tilbud som i hovedsak gis der det er et høyt antall minoritetsspråklige barn i førskolealder. Av tabell 6.4 fremgår det at omkring halvparten av kommunene med over 100 innvandrerbarn, benytter åpne barnehager som et virkemiddel for å øke antall minoritetsspråklige barn i kommunens barnehager. Den neste gruppen, 20-99 innvandrebar, ligger på henholdsvis 9 % i 2004 og 15 % i 2006. Når vi krysser dette spørsmålet med kommunestørrelse, fremgår det at om lag 30 % av de store kommunene benytter åpne barnehager som et virkemiddel, noe som ligger langt over de mindre kommunene. Dette indikerer at åpne barnehager er et storbyfenomen i områder med mange minoritetsspråklige barn i førskolealder.

Av kommunenes utdypende besvarelser ble følgende aktiviteter fremhevet, utenom alternativene i spørreskjemaet ("annet" i tabell 6.4):

- Samarbeid med flyktningkontoret
- Informasjonsmateriell til foreldrene
- Rekruttering via norskopplæring for voksne
- Subsidiering av foreldrebetalingen/gratis barnehageplass

Av de kommunene som har iverksatt spesielle tiltak, er det helsestasjonen, foreldresamarbeidet og de åpne barnehagene som fremstår som de sentrale aktivitetene. Vi ser at satsingen på disse aktivitetene er mer omfattende i områder med mange minoritetsspråklige barn i førskolealder.

6.2.3 Kommunenes erfaringer

Hvordan mener kommunene og barnehagene at tilskuddsordningen har bidratt til å få flere barn i kommunens barnehager? I våre spørreundersøkelser har vi bedt om kommunenes vurdering av dette. I tabellen under viser vi resultatene fra undersøkelsene både i 2006 og 2004, krysset med kommunestørrelse:

Tabell 6.5 Kommunenes svar i 2004

<i>Det har kommet flere minoritetsspråklige barn i kommunens barnehager som følge av den nye tilskuddsordningen som trådte i kraft 1. august 2004</i>					
Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
<i>I veldig høy grad</i>	0,0 %	2,2 %	2,7 %	1,3 %	1,8 %
<i>I høy grad</i>	3,4 %	0,0 %	0,0 %	2,5 %	1,3 %
<i>Til en viss grad</i>	6,9 %	2,2 %	6,8 %	15,2 %	8,8 %
<i>I liten grad</i>	17,2 %	15,2 %	21,6 %	30,4 %	22,8 %
<i>Slett ikke</i>	58,6 %	60,9 %	50,0 %	32,9 %	47,4 %
<i>Vet ikke</i>	13,8 %	19,6 %	18,9 %	17,7 %	18,0 %
Totalt	29	46	74	79	228

Tabell 6.6 Kommunenes svar i 2006

Det har kommet flere minoritetsspråklige barn i kommunens barnehager som følge av den nye tilskuddsordningen som trådte i kraft 1. august 2004

Kommunestørrelse (antall innbyggere)	1-2000	2001-4000	4001-10000	10000-	Totalt
<i>I veldig høy grad</i>	0,0 %	1,4 %	1,0 %	3,2 %	1,6 %
<i>I høy grad</i>	0,0 %	2,8 %	2,0 %	5,3 %	2,9 %
<i>Til en viss grad</i>	0,0 %	2,8 %	7,9 %	17,9 %	8,7 %
<i>I liten grad</i>	11,1 %	22,5 %	34,7 %	30,5 %	27,2 %
<i>Slett ikke</i>	75,6 %	60,6 %	44,6 %	27,4 %	47,4 %
<i>Vet ikke</i>	13,3 %	9,9 %	9,9 %	15,8 %	12,2 %
Totalt	45	71	101	95	312

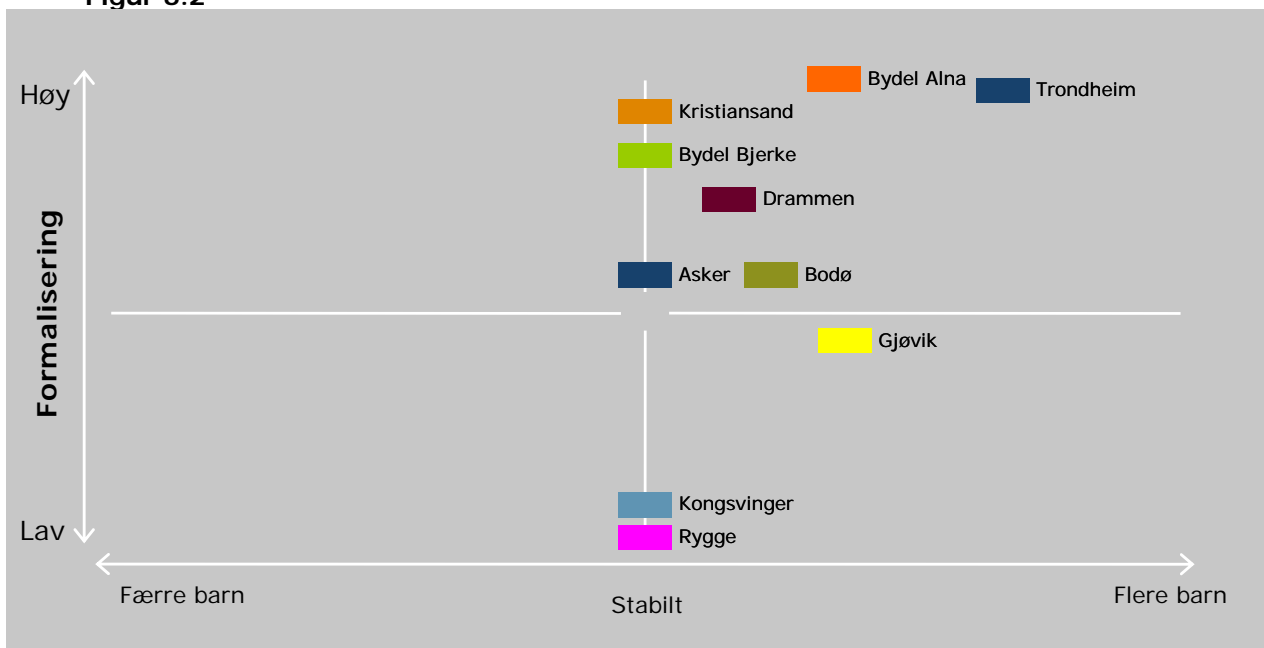
Tabellene over presenterer resultatene av kommunenes besvarelser på dette spørsmålet, i 2004 og 2006. Kommunene vurderer at tilskuddsordningen i liten grad har bidratt til å øke antall minoritetsspråklige barn i barnehage, hvilket gjelder for begge målingene. I 2004 oppgir 72 % av kommunene *i liten grad* eller *slett ikke* på dette spørsmålet. Den samme oppfatningen har kommunene i 2006, der 77 % av kommunene svarer det samme. Videre ser vi at denne tendensen er noe sterkere i de små enn de store kommunene i begge målingene, uten at kommunestørrelsen gir noe markant utslag i forhold til dette spørsmålet.

Barnehagenes svar på det samme spørsmålet, viser i noen grad den samme tendensen. I 2004 svarte 45 % av barnehagene at tilskuddsordningen *i liten grad* eller *slett ikke* bidro til å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage. Denne tendensen vedvarte også i 2006, da 43 % av kommunene oppga samme svar. Blant barnehagene var det naturlig nok mange som svarte *vet ikke* på dette spørsmålet, siden det kan være vanskelig for den enkelte barnehage å gi en vurdering av dette, på grunn av manglende overblikk over situasjonen i kommunen. Igjen ser vi en sterkere tendens hos de små kommunene ved at hele 71 % av kommunene med 0-2000 innbyggere svarte *slett ikke* i 2004, og 85 % svarte det samme i 2006. Igjen er det ingen markant sammenheng mellom kommunestørrelse og besvarelsene.

Vi kan derfor ikke spore noen markant endring i kommunenes og barnehagenes vurderinger av at det har kommet flere barn i kommunens barnehager som en følge av den nye tilskuddsordningen. I kapittel 3 så vi at det har vært en jevn økning i antall minoritetsspråklige barn i barnehager. Men kommunene vurderer i liten grad at økningen kan spores tilbake til tilskuddsordningen.

Hvilken sammenheng er det så mellom tiltakene kommunene har satt i gang, og hvilke effekter de mener disse tiltakene har hatt i forhold til å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage? Erfaringene fra casestudiene er at mange kommuner med en formalisert tilnærming til språkstimuleringsrådet, mener at deres tiltak i stor grad har bidratt til at flere minoritetsspråklige barn har kommet i barnehage. Disse kommunene mener at en formalisering av dette arbeidet i konkrete planer, sammen med å involvere de ulike tjenestene i kommunen, gir resultater i forhold til målsettingen om å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage. I våre casestudier, er forskjellen mellom kommunene fremstilt i figuren under:

Figur 6.2



Figuren gir en grov oversikt over hvordan casekommunene plasserer seg i forhold til formalisering, på den vertikale akse, og i hvilken grad de har fått flere minoritetsspråklige barn i barnehage, på den horisontale akse. Vi ser at kommuner med en høy grad av formalisering, i større grad har fått flere barn i barnehage. Gjøvik utgjør et unntak ved å ha forholdsvis lav grad av formalisering, samtidig som kommunen har fått flere barn i barnehage.

Trondheim kommune har kommet langt i å formalisere arbeidet i konkrete planer, og kommunen har fått en betydelig økning i andelen minoritetsspråklige barn i barnehager. Kommunen har et solid utarbeidet planverk på området, og er av den vurderingen at deres systematiske arbeid har resultert i en betydelig økning i antall minoritetsspråklige barn i barnehage. Blant kommunens minoritetsspråklige 5-åringer, har kommunen 100 % dekning.

Blant kommunene med mindre utviklet planer og en mindre helhetlig innsats på språkstimeringsområdet, er inntrykket at antall minoritetsspråklige barn i barnehage har holdt seg mer stabilt.

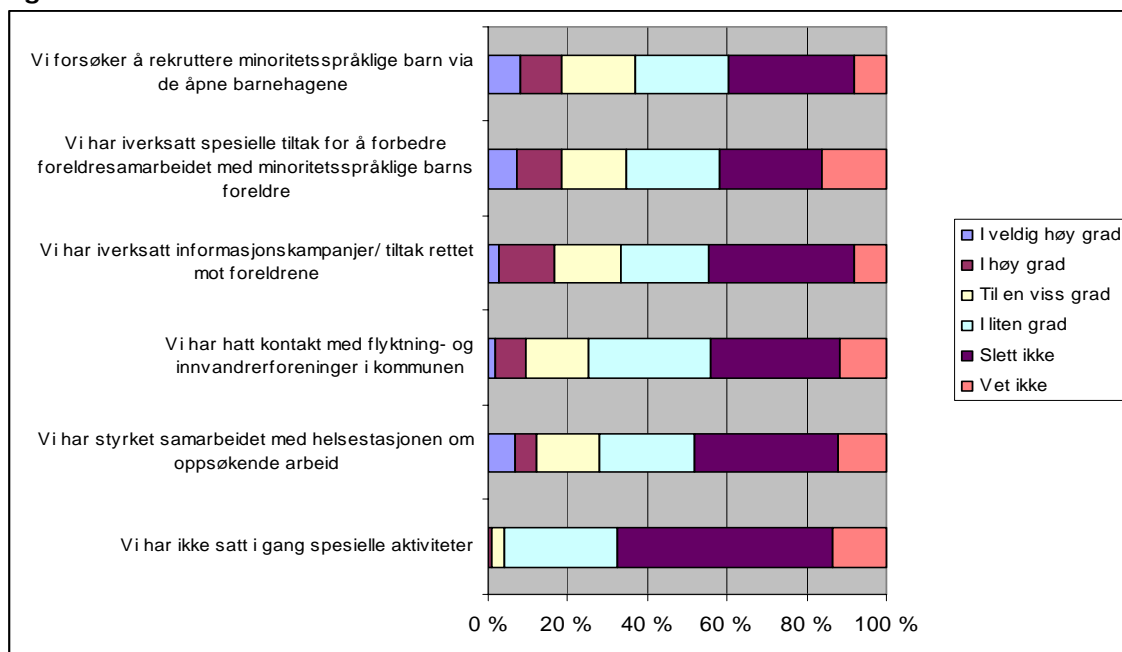
I forbindelse med casestudiene spurte vi kommunene i hvilken grad tilskuddsordningen har bidratt til å øke antall minoritetsspråklige barn i barnehage. Erfaringene er at kommunene i liten grad knytter tilskuddsordningen til kommunens resultater i forhold til denne målsettingen. I den grad kommunene har oppnådd gode resultater, begrunnes det i egen innsats for å formalisere arbeidet og involvere de ulike tjenestene, for å skape en helhetlig innsats i forhold til rekruttering til barnehagene.

Hva er så sammenhengen mellom tiltakene kommunene har satt i gang, og hvordan kommunene vurderer om det har kommet flere minoritetsspråklige barn i barnehage som følge av den nye tilskuddsordningen? I tabellen under viser vi denne sammenhengen:

Det har kommet flere minoritetsspråklige barn i kommunens barnehager som følge av den nye tilskuddsordningen som trådte i kraft 1. august 2004 –

krysset med hvilke aktiviteter kommunen har satt i gang for å øke antall minoritetsspråklige barn i kommunens barnehager:

Figur 6.3



Av de kommunene som oppgir at de ikke har satt i gang aktiviteter for å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage, vurderer 83 % av disse kommunene at tilskuddsordningen *i liten grad* eller *slett ikke* har bidratt til dette formålet.

Kommunene som har styrket samarbeidet med helsestasjonen, har derimot en mer positiv formening om at tilskuddsordningen har bidratt til flere minoritetsspråklige barn i barnehage. Likevel vurderer fortsatt 48 % av disse kommunene at tilskuddsordningen *i liten grad* eller *slett ikke* har bidratt til målsettingen. Den samme tendensen gjelder også for kommuner som har iverksatt informasjonskampanje i forhold til foreldrene, styrking av foreldresamarbeidet og satsing på åpen barnehage.

Våre undersøkelser viser derfor at det er en viss sammenheng, om enn ikke så sterk, mellom tiltak for å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage på den ene siden, og i hvilken grad kommunene ser effekten av tilskuddsordningen i forhold til økt antall minoritetsspråklige barn i barnehage.

Som nevnt tidligere, er et av delmålene i den nye ordningen å øke deltakelsen av minoritetsspråklige barn i barnehagen. Skal vi legge vurderingene til kommunene og barnehagene til grunn, har denne målsettingen i liten grad blitt nådd. Vi ser liten endring i kommunenes og barnehagenes vurdering av dette spørsmålet i løpet av ordningens virketid fra 2004-2006. Spørreundersøkelsene, sammen med erfaringene fra casestudiene, indikerer en sammenheng mellom en formalisert innsats, herunder igangsetting av tiltak for rekruttering til barnehager, og hvordan kommunene vurderer effekten av tilskuddsordningen. Det vil si at de kommunene som har satt i gang aktiviteter for rekruttering av minoritetsspråklige barn i barnehage, også mener at tilskuddsordningen har hatt en effekt i forhold til dette.

7. Vurdering av tilskuddsordningens virkninger

Vi skal i dette kapitlet sette fokus på virkningene av tilskuddsordningen i forhold til dens målsettinger. Kapitlet vil derfor fokusere på tre temaer:

- De minoritetsspråklige barnas språklige kompetanse
- Det helhetlige tilbudet
- Antall barn i barnehage

Som nevnt innledningsvis, baserer vi våre analyser av effekter primært på subjektive effektmål. Å vurdere effekten av den nye tilskuddsordningen med tanke på de målsettingene som er satt opp for ordningen, er komplisert. Hvordan skal man for eksempel måle de minoritetsspråklige barnas språklige kompetanse, og i hvilken grad kan man si at bedringer direkte kan føres tilbake til tilskuddsordningen. Det som legges til grunn for effektmålet er derfor de ulike aktørenes vurderinger. I spørreundersøkelsen er aktørene kommunene og barnehagene. Disse er også aktører i casestudiene, i tillegg til enkelte av de andre aktørene i kommunene som arbeider med barns språkutvikling. Våre undersøkelser settes så i sammenheng med registerdata.

7.1 Minoritetsspråklige barns språklige kompetanse

Et hovedmål med tilskuddsordningen er at de minoritetsspråklige barna skal få bedre språkforståelse. Omleggingen i tilskuddsordningen har som formål å styrke denne målsettingen.

Som nevnt innledningsvis, opererer vi med et subjektivt effektmål, det vil si hvordan de aktuelle aktørene vurderer effekten av språkstimuleringsinnsatsen. I spørreundersøkelsen opererer vi med tre slike subjektive effektmål. Disse effektmålene vurderer om effektene av språkstimuleringsinnsatsen har ført til bedre norskferdigheter, bedre ferdigheter på morsmålet og bedre språkforståelse generelt. Vi har spurt både kommunene og barnehagene om deres vurdering i forhold til disse tre effektmålene.

I tabellen under viser vi kommunenes og barnehagenes vurdering i forhold til de tre effektmålene, fra 2004 og 2006. Tallene i parentes er fra 2004.

Tabell 7.1

I hvilken grad vurderer du at språkstimuleringsinnsatsen i kommunen/ barnehagen har hatt følgende effekter? 2006 (2004)				
Institusjon	Svaralternativer	Effekt mål		
		Bedre norsk- ferdigheter	Bedre fer- digheter på morsmålet	Bedre språkfor- ståelse generelt
Kommuner	I veldig høy grad	4 (7) %	0 (1) %	2 (3) %
	I høy grad	33 (34) %	8 (11) %	29 (29) %
	Til en viss grad	42 (34) %	23 (26) %	46 (35) %
	I liten grad	3 (4) %	17 (14) %	2 (4) %
	Slett ikke	0 (1) %	3 (3) %	0 (1) %
	Vet ikke	18 (21) %	49 (45) %	22 (27) %
Barnehager	I veldig høy grad	17 (22) %	2 (5) %	10 (14) %
	I høy grad	54 (48) %	7,4 (10) %	47 (43) %
	Til en viss grad	23 (24) %	22 (21) %	32 (28) %
	I liten grad	2 (1) %	13 (14) %	3 (3) %
	Slett ikke	0 (0) %	10 (7) %	0 (0) %
	Vet ikke	4 (4) %	44 (43) %	8 (12) %

Overordnet sett, viser tallene i tabellen at kommunene og barnehagene er av den oppfatning at språkstimuleringsinnsatsen har hatt en viss effekt på norskferdighetene og språkforståelsen generelt. Derimot vurderes effekten som mindre i forhold til morsmålsferdighetene. Dette kan indikere en sterke satsing på andrespråksferdigheter enn satsingen på morsmålsferdighetene i kommunene.

Ser vi så på endringene fra 2004 til 2006, er det ikke store endringer i de to undersøkelsene. Stort sett kan man se de samme tendensene, både i forhold til kommunenes og barnhagenes besvarelser. Tallene viser muligens en noe mer moderat vurdering i 2006, ved at færre svarer i veldig høy grad, og flere svarer til en viss grad på effektspørsmålet.

Vi kan se en svak tendens til at minoritetsspråklige barns utvikling over tid har utviklet seg negativt. Der 15 % av barnehagelederne i 2004 i meget høy eller høy grad vurderte at tilskuddsordningen har gitt bedre ferdigheter på morsmålet, er andelen falt til 9 % i 2006. Dette kan sees i forlengelse av at antall tospråklige assistenter er redusert over tid.

Hvordan kan man så relatere dette til effekten av endringen i tilskuddsordningen? Å måle effektene av en slik ordning er komplisert, særlig fordi det er vanskelig å isolere effekten av selve tilskuddsordningen. I tillegg er effektene subjektive, noe som forsterker usikkerheten med tanke på å relatere tallene til effekten av omleggingen av tilskuddsordningen. I forhold til målsettingen i tilskuddsordningen, skulle man forvente en større endring i kommunenes og barnehagenes besvarelser fra 2004 til 2006. Tallene viser at det ikke er noen vesentlige endringer i denne perioden. Dette trenger likevel ikke være dramatisk. Styrking av minoritetsspråklige barns språkferdigheter tar tid, og er trolig også påvirket av mange faktorer. Det ville derfor vært urealistisk å forvente store endringer i barns språkferdigheter, bare to år etter at ordningen er endret. Kommunene skal også tilpasse seg den nye ordningen, og det må forventes at det tar noe tid før kommunene kan dra nytte av fleksibiliteten i den nye ordningen.

Vi ser samtidig generelt en stor *vet ikke*-gruppe i besvarelsene, særlig i forhold til bedre ferdigheter på morsmålet. Dette er ikke overraskende. Det er naturlig at såpass mange avstår fra å vurdere effekten av språkferdigheter

og språkforståelse, ettersom dette er komplekst å måle. Respondentene vil trolig føle at de mangler kvalifiserte indikatorer for å gjøre en slik vurdering. At dette gjør seg særlig gjeldende i forhold til å vurdere morsmålsferdighetene er naturlig, siden dette er ytterligere komplisert.

Det er en forholdsvis stor andel av kommunene som svarer *til en viss grad* på effektspørsmålene. Dette kan svekke de sammenhengene vi har beskrevet overfor. Det indikerer også en usikkerhet hos kommunene og barnehagen om den nye ordningen har bidratt til å nå de målsettingene som er satt opp i strategiplanen.

Ser vi tallene i tabellen i sammenheng med kommunestørrelse, slår ikke denne bakgrunnsvariabelen markant ut, men fordeler seg rimelig likt med tanke på kommunestørrelse. Det er likevel en tendens til at de små kommunene mener at språkstimuleringsinnsatsen generelt har en noe klarere positiv effekt, enn de øvrige kommunene, ved at hele 40 % av disse kommunene mener at de minoritetsspråklige barna *i høy grad* har oppnådd bedre språkforståelse generelt.

De store kommunene er noe mer positive til at innsatsen har bedret ferdighetene på morsmålet, enn det de mindre kommunene er. 32 % av disse kommunene svarer *til en viss grad* på dette spørsmålet, og 11 % svarer *i høy grad*.

7.2 Helhetlige tilbud

Et av delmålene med tilskuddsordningen er å bidra til at kommunene utformer helhetlige tiltak på tvers av tjenestetilbudene.

Som vi så i kapittel 6, er det vanskelig å gi et klart svar på utviklingen i forhold til mer helhetlige tiltak på tvers av tjenestetilbudene. Vi ser en liten nedgang i kommunene som vurderer at språkstimuleringsarbeidet *i svært høy grad* og *i høy grad* har økt og forbedret samarbeidet. Samtidig vurderer den brede gruppen av kommuner at dette har skjedd *til en viss grad*. Det kan derfor slås fast at vi ikke ser en betydelig utvikling av samarbeidet mellom de ulike tjenestene, men at utviklingen går i riktig retning blant det store flertallet av kommuner.

Å etablere velutviklede samarbeid mellom de forskjellige tjenestene, er ofte tidkrevende i en del kommuner. For det første skal de ulike tjenestene ha noe konkret å samarbeide om, samtidig som samarbeidsrutiner og samarbeidsfora skal etableres. I kombinasjon med forskjeller i profesjonsbakgrunnen til de ulike aktørene, kan utviklingen av samarbeid og modningsprosessen ta tid.

Spørsmålet er om et helhetlig tilbud varierer med tanke på antall barn med innvandrerbakgrunn i kommunen. I tabellen under ser vi sammenhengen mellom antall 0-5 åringer med innvandrerbakgrunn og kommunenes vurdering av effekter i forhold til om samarbeidet mellom tjenestene har økt:

Tabell 7.2

<i>Samarbeidet mellom ulike tjenester har økt (2006)</i>							
Antall 0-5-åringer med innvandrerbakgrunn i kommunen	0	1-3	4-9	10-19	20-99	100-	Totalt
<i>I veldig høy grad</i>	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,7 %	2,2 %	0,0 %	1,0 %
<i>I høy grad</i>	8,3 %	14,3 %	14,5 %	11,9 %	14,0 %	29,5 %	15,7 %
<i>Til en viss grad</i>	25,0 %	34,3 %	34,8 %	57,6 %	44,1 %	40,9 %	42,3 %
<i>I liten grad</i>	33,3 %	28,6 %	21,7 %	13,6 %	31,2 %	11,4 %	22,8 %
<i>Slett ikke</i>	8,3 %	0,0 %	8,7 %	1,7 %	3,2 %	4,5 %	4,2 %
<i>Vet ikke</i>	25,0 %	22,9 %	20,3 %	13,6 %	5,4 %	13,6 %	14,1 %
Totalt	12	35	69	59	93	44	312

Som vi ser av tabellen vurderer de kommunene med mange innvandrerbarn (over 100) at effekten har vært større, enn det de øvrige kommunene gjør. Denne forskjellen er vesentlig, ettersom 30 % av de kommunene med flest innvandrerbarn mener å se en økt effekt *i høy grad*, sammenlignet med 14 % i gruppen med 20-99 innvandrerbarn.

Dette betyr at kommuner med mange innvandrerbarn i større grad mener at innsatsen har hatt en effekt på kommunens helhetlige innsats. Dette gikk også frem gjennom casestudiene der vi så den samme tendensen. Kommuner med mange innvandrerbarn hadde ofte en mer formalisert planlegging og strategi i forhold til språkstimuleringsinnsatsen, der de ulike tjenestene var involvert i arbeidet. I kommuner med færre innvandrerbarn, var innsatsen mindre formalisert og var hovedsakelig konsentrert omkring barnehagene.

Hva sier så de andre aktørene i forhold til utviklingen av samarbeidet mellom de ulike tjenestene? I kapittel 4 så vi på hvordan de ulike aktørene opplevde informasjonen om den nye ordningen. Der viste det seg at i kommuner med en bred informasjonsstrategi, følte de forskjellige aktørene seg bedre informert (figur 4.3). De samme kommunene har også en mer formalisert tilnærming i forholdt til innsatsen. Her er de ulike tjenestene i større grad involvert, enn det som er tilfelle i kommuner med en mindre formalisert tilnærming. Dette tyder på at en formalisert og helhetlig innsats i forhold til språkstimuleringsinnsatsen, også styrker samarbeidet mellom de ulike tjenestene, ved at flere av aktørene får eierskap til innsatsen.

Når det gjelder kommunenes egen innsats, ser vi en tydelig økning i satsingen på samarbeidet mellom de ulike tjenestene. Mens 32 % av kommunene i 2004 oppga at deres egne midler ble brukt til å styrke samarbeidet mellom de ulike tjenestene, oppga 52 % av kommunene at de brukte midler til dette formålet i 2006. Dette indikerer at samarbeidet mellom de ulike tjenestene i kommunene prioriteres høyere.

Når vi ser på hvilke aktører kommunene prioriterer å videreutvikle samarbeidet med, ser vi at samarbeidet med helsestasjonen står sterkt. Samarbeidet med skolene viser seg derimot ikke å bli prioritert like høyt. Dette indikerer at kommunene prioriterer utviklingen av det horisontale samarbeidet mellom aktørene i førskolealder, framfor det vertikale samarbeidet mellom barnehage og skole.

Oppsummert kan vi derfor si at det helhetlige tilbudet gjennom utvikling av samarbeid mellom de ulike tjenestene ikke har endret seg dramatisk i perioden den nye ordningen har virket. Likevel ser vi en tendens til at det brede laget av kommuner vurderer at utviklingen går i den riktige retningen. Sam-

tidig ser vi en tydelig økning i kommunens bruk av egne midler til dette formålet.

7.3 Antall barn i barnehage

I et bredere perspektiv enn selve tilskuddsordningen, viser det seg at antall minoritetsspråklige barn i barnehage generelt har økt. Kommunene vurderer at tilskuddsordningen i liten grad har bidratt til at flere minoritetsspråklige barn kommer i barnehage. Vi ser heller ingen markant endring i kommunenes vurdering av dette spørsmålet i den perioden tilskuddsordningen har virket. Tendensen er noe sterkere i de små enn i de store kommunene.

Over halvparten av kommunene oppgir at de ikke har igangsatt spesielle aktiviteter for å øke rekrutteringen til barnehagene. Det er likevel en noe større andel av kommunene som oppgir dette i 2004 enn i 2006. På denne måten kan man si at utviklingen går i riktig retning med tanke på målsettingen om flere minoritetsspråklige barn i barnehage, selv om tendensen ikke er betydelig.

Det er kommunene med mange barn i førskolealder med innvandringsbakgrunn som er mest aktive i forhold til å rekruttere til barnehage. Vår vurdering er at disse kommunene har en større interesse av at barna kan norsk ved skolestart. På denne måte reduserer kommunene arbeidsbyrden skolene påføres ved at mange barn har svake norskerferdigheter ved skolestart.

Setter vi kommunenes vurderinger i sammenheng med hvilke tiltak kommunen har satt i gang for å nå målsettingen om flere minoritetsspråklige barn i barnehage, ser vi for det første at det er de kommunene som ikke har iverksatt noen tiltak som vurderer effekten av tilskuddsordningen som svakest. Vi ser videre at de kommunene som har satt i gang aktiviteter for å rekruttere til barnehagene, i større grad vurderer at tilskuddsordningen har hatt en effekt i forhold til dette målet. Kommunene mener likevel ikke at effekten er betydelig.

Setter vi kommunenes vurderinger i sammenheng med hvilke tiltak kommunen har satt i gang for å nå målsettingen om flere minoritetsspråklige barn i barnehage, ser vi for det første at det er de kommunene som ikke har iverksatt noen tiltak som vurderer effekten av tilskuddsordningen som svakest. Vi ser videre at de kommunene som har satt i gang aktiviteter for å rekruttere til barnehagene, i større grad vurderer at tilskuddsordningen har hatt en effekt i forhold til dette målet, og har i større grad lukkes med å nå målsettingen med å få flere minoritetsspråklige barn i barnehage. Kommunene mener likevel generelt sett, at effekten ikke er betydelig.

8. Metode og datakilder

I dette kapitlet beskriver vi undersøkelsens datagrunnlag og anvendte metoder. Formålet er å belyse hvordan vi har kommet frem til resultatene i rapporten.

Evalueringen av tilskuddsordningen er basert på fire datainnsamlingsaktiviteter:

- Dokumentstudier og eksplorative intervjuer
- Registerdata
- Spørreskjemaundersøkelse blant kommuner og barnehager
- Casestudier

8.1 Minoritetsspråklige barn – hvem er de og hvor er de?

8.1.1 Definisjon av minoritetsspråklige barn

I evalueringen har det vært viktig å legge en best mulig definisjon til grunn for tilskuddsordningens målgruppe. Vi har valgt å ta utgangspunkt i hvordan minoritetsspråklige barn defineres i rundskrivet:

Målgruppen for tilskuddet er minoritetsspråklige barn i førskolealder. Minoritetsspråklige barn defineres som barn med en annen språk- og kulturbakgrunn enn norsk, med unntak av barn som har svensk, dansk eller engelsk som morsmål. Disse barna kan i de fleste tilfeller kommunisere med andre i barnehagen og omfattes derfor ikke av tilskuddsordningen. Samiske barn omfattes ikke av ordningen, da disse omfattes av tilskuddet til samiske barnehager som forvaltes av sametinget. Barn som tilhører nasjonale minoriteter omfattes av ordningen. Tilskudd kan også gis til døve eller sterkt hørselshemmede barn når barnehagen har ansatt en tospråklig assistent som behersker tegnspråk.

Denne definisjonen legges til grunn for evalueringen. Det bør likevel bemerkes at inkluderingen av døve eller sterkt hørselshemmede barn i definisjonen ikke er helt uproblematisk. Det skyldes at i den statistikken alle barnehager og kommuner innrapporterer til staten pr. 15. desember hvert år, oppgis antall "barn fra språklige og kulturelle minoriteter" – hvilket defineres som barn med annet morsmål enn norsk, engelsk, dansk og svensk. Ifølge SSB er døve og sterkt hørselshemmede barn *ikke* regnet med i antall barn fra språklige og kulturelle minoriteter. Det betyr at det vil være et avvik mellom antall barn i tilskuddsordningens målgruppe og antall barn som innrapporteres til SSB. Antall døve og sterkt hørselshemmede barn antas likevel å være såpass lavt at avviket mellom målgruppen og antallet i statistikken ikke får betydning for evalueringen. Rambøll Management mener derfor at det er metodisk forsvarlig å gjennomføre evalueringen av tilskuddsordningen med bruk av den statistikken kommuner og barnehager innrapporterer til staten årlig.

8.1.2 Avgrensning av "førskolealder"

Barnehagers målgruppe er 1-5-årige barn. Småbarn som er under ett år passes som regel hjemme av foreldrene, mens 6-årige barn stort sett har begynt på skolen. Der kan likevel være tilfeller der barnet holdes igjen i barnehagen ett år mer enn normalt, men dette er unntaket, ikke regelen. Det betyr at hovedmålgruppen for barnehagene er 1-5-årige barn. For evalueringens datainnsamling anser vi "barn i førskolealderen" som 1-5-årige barn.

8.2 Spørreundersøkelsen

8.2.1 Spørreundersøkelsene og svarprosent

I evalueringen er det gjennomført i alt fire spørreundersøkelser:

- Spørreundersøkelse 1 i kommunene (2004)
- Spørreundersøkelse 2 i kommunene (2006)
- Spørreundersøkelse 1 blant barnehager (2004)
- Spørreundersøkelse 2 blant barnehager (2006)

Spørreundersøkelsene blant kommunene har gått til samtlige av landets kommuner. Spørreundersøkelsen blant barnehagene har gått til et utvalg på 1000 barnehager. Av hensyn til å kunne belyse utviklingen i perioden mellom desember 2004 og januar/februar mars 2006, har det vært vesentlig at spørreskjemaene har vært likest mulig, og at det som utgangspunkt er de samme 1000 barnehagene som deltar i spørreundersøkelsen.

Vi har fått en svært tilfredsstillende svarprosent for de fire undersøkelsene som er beskrevet nedenfor:

- Spørreundersøkelse 1 i kommunene (2004): **72 %**
- Spørreundersøkelse 2 i kommunene (2006): **85 %**
- Spørreundersøkelse 1 blant barnehager (2004) **56 %**
- Spørreundersøkelse 2 blant barnehager (2006) **85 %**

8.2.2 Utvelgelse av stikkprøve av barnehagene og respondenter

I utvelgelsen av barnehagene som inngår i vårt utvalg, har vi fått en stikkprøve fra Statistisk sentralbyrå. Stikkprøven inneholder 1000 barnehager med minst ett minoritetsspråklig barn. Allikevel forekommer det i utvalget i 2006 noen få barnehager uten minoritetsspråklige barn. Dette kan forklares med endringer i enkelte barnehager i perioden fra 2004-2006.

8.2.3 Kommuneundersøkelsenes respondenter

Spørreundersøkelsen blant kommunene hadde til formål å klarlegge hvilke strategiske valg den enkelte kommune har gjort i forbindelse med tilskuddsordningen, og hvordan ordningen forvaltes.

De relevante svarpersonene i kommunene var ikke nødvendigvis de barnehageansvarlige, men derimot den eller de personer som forvalter ordningen – som blant annet behandler søknadene fra barnehager og *helhetlige tiltak*. Disse ble ansett som best egnet til å svare på spørsmål om hvilke kriterier kommunen benytter i behandlingen av søknadene, de kommunale prioriteringene, tiltak og kompetanse. Rambøll Management foreslo "faglig forvalter av tilskuddsordningen" som tittel på vedkommende som skulle svare på spørreundersøkelsen.

I og med at Oslo kommune har en spesiell bydelsstruktur, der bydelene nærmest har status som selvstendige kommuner, og tilrettelegger innsatsen i forhold til minoritetsspråklige barn forskjellig, sendte vi ulike skjemaer til hver bydel.

8.2.4 Bakgrunnsopplysninger om barnehager og kommuner

I analysene av spørreskjemabesvarelsene har vi hentet inn en rekke bakgrunnsopplysninger.

I det omfang det var mulig og metodisk forsvarlig, forsøkte vi å innhente disse opplysningene fra andre datakilder. Våre tidligere erfaringer med spørreundersøkelser tilsier at spørreskjemaets lengde er avgjørende for hvorvidt respondentene ønsker å bruke tid på å besvare skjemaet – jo lengre skjema, desto mer motvillige respondenter. Vi ønsket derfor, i det omfang det var mulig, å *unngå* å be respondentene om opplysninger som vi kunne finne via andre kilder, for på denne måten minimere arbeidsbyrden for respondentene.

Følgende bakgrunnsopplysninger ble inkludert i vårt datasett:

Tabell 8.1

Bakgrunnsopplysning	Kilde	Ble tatt med i analyse av besvarelser fra:
Antall 1-5-årige barn i kommunen	KOSTRA	Kommuneskjema
Antall 1-5-årige barn med barnehageplass i kommunen	KOSTRA	Kommuneskjema
Antall 1-5-årige minoritetsspråklige barn med barnehageplass i kommunen	KOSTRA	Kommuneskjema
Antall 1-5-årige barn i kommunen som mottok tospråklig assistanse pr. 15. desember 2003	KOSTRA	Kommuneskjema
Antall 0-5-årige barn med innvandrerbakgrunn i kommunen	SSB's befolkningsstatistikk	Kommuneskjema
Antall barn i barnehagen	KOSTRA Barnehageskjema	Barnehageskjema
Antall minoritetsspråklige barn i barnehagen	KOSTRA Barnehageskjema	Barnehageskjema
Om barnehagen tidligere mottok tospråklig assistanse	Barnehageskjema	Barnehageskjema
Kommunestørrelse	SSB	

På bakgrunn av disse bakgrunnsopplysningene kan det videre beregnes andelen minoritetsspråklige barn for hver kommune og barnehage, noe som bidrar til å utvide analysen. Bakgrunnsopplysningene på kommunenivå pr. 15. desember 2003 og pr. 15. desember 2005 inngår i analysene av henholdsvis den første spørreundersøkelsen besvarelser, som ble gjennomført i desember 2004, og den andre spørreundersøkelsen som ble gjennomført i februar/mars 2006.

8.3 Casestudiene

Casestudiene var kjernen i den kvalitative delen av evalueringen. En casestudie kan oppfattes som et "belysende eksempel"¹¹. Det vil si at casestudiene kan være med på å belyse noen av de konkrete opplevelsene som kommunene, barnehagene og andre aktører på språkstimuleringsområdet har i

¹¹ Steinar Kvale (2000). "Interview: introduktion til det kvalitative forskningsinterview", København: Hans Reitzels Forlag.

forhold til den nye tiskuddsordningen. Disse opplevelsene kan ikke generaliseres, men de kan brukes til å oppnå en dypere forståelse for de prosessene som påvirker tilskuddsordningen. Intervjuene med f.eks. barnehagestyrere kunne gi inntrykk av hvordan og i hvilket omfang profesjonsnormer påvirker implementeringen av det tverrfaglige samarbeidet.

Det er gjennomført casestudier i følgende kommuner og bydeler:

- Kongsvinger
- Gjøvik
- Trondheim
- Drammen
- Bodø
- Kristiansand
- Asker
- Rygge
- Bydel Bjerke
- Bydel Alna

De åtte kommunene og to bydelene er valgt ut på bakgrunn av følgende utvelgelseskriterier:

- Kommunestørrelse
- Antall minoritetsspråklige barn
- Geografisk spredning

I tillegg har utvelgelsen vært basert på data fra spørreundersøkelsen:

- Innenfor områdene nedenfor har kommunene blitt utvalgt med gode og dårlige resultater:
 - Kommuner som har økt antallet tospråklige assistenter
 - Kommuner som har valgt bort tospråklige assistenter
 - Kommuner som har vektlagt å prioritere en helhetsvinkel
 - Kommuner som har lagt vekt på å få flere barn i barnehagene

I hver kommune valgte vi, i dialog med kommunen, ut en interessant barnehage.

I de ti casestudiene ble det gjennomført personlige intervjuer med den ansvarlige i kommunen på barnehageområdet, andre i kommunen som arbeidet innenfor fagfeltet, en barnehagestyrer, øvrige ansatte i barnehagen, foreldre, helsestasjonen, PPT og andre pedagogiske enheter i kommunen.

Figuren under viser hvor mange intervjuer som er gjennomført med de forskjellige aktørene:

Tabell 8.2: Oversikt over intervjupersoner og antall intervjuer

Kommune/bydel	Antall intervjupersoner
Kongsvinger kommune	I alt 10 intervjupersoner, herav: - 1 kommunalt ansvarlig for barnehagene - 1 barnehagestyrer - 3 barnehageansatte - 1 tospråklig assistent - 1 fra PPT - 1 helsesøster - 2 foreldre
Gjøvik kommune	I alt 13 intervjupersoner, herav: - 1 kommunalt ansvarlig for barnehagene

Kommune/bydel	Antall intervjupersoner
	<ul style="list-style-type: none"> - 1 forvalter av tilskuddsordningen - 1 barnehagestyrer - 2 pedagogiske ledere i barnehage - 4 fra PPT - 1 helsesøster - 3 foreldre
Trondheim kommune	<p>I alt 12 intervjupersoner, herav:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 rådgiver i rådmannens fagstab, med ansvarsområde minoritetsspråklige i barnehage, skole og videre utdanning 3 ulike barnehager: <ul style="list-style-type: none"> - 1 barnehagestyrer (barnehage 1) - 1 barnehagestyrer (barnehage 2) - 1 logoped (barnehage 2) - 1 tospråklig assistent (barnehage 2) - 1 spesialpedagogisk koordinator (barnehage 3) - 1 assistent (barnehage 3) - 1 fra Barne- og familietjenesten - 3 foreldre
Drammen kommune	<p>I alt 10 intervjupersoner, herav:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 kommunalt ansvarlig for barnehageområdet - 1 forvalter av tilskuddsordningen - 1 barnehagestyrer - Gruppeintervju med 4 pedagogiske ledere - 1 tospråklig assistent - 2 foreldre
Bodø kommune	<p>I alt 8 intervjupersoner, herav:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 kommunalt ansvarlig for barnehagene - 1 forvalter av tilskuddsordningen - 1 barnehagestyrer - 1 pedagogisk leder i barnehage - 1 tospråklig assistent i barnehage - 1 i PPT - 2 foreldre
Kristiansand kommune	<p>I alt 15 intervjupersoner, herav:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 kommunalt ansvarlig for barnehagene - 1 forvalter av tilskuddsordningen - 1 barnehagestyrer - 2 pedagogisk ledere i barnehage - 1 førskolelærer i barnehagen - 2 tospråklige assistenter - 2 fra PPT - 1 helsesøster - 3 foreldre - 1 fra pedagogisk støtteenhet
Asker kommune	<p>I alt 10 intervjupersoner, herav:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 kommunalt ansvarlig for barnehagene - 1 forvalter av tilskuddsordningen - 1 barnehagestyrer - 1 førskolelærer - 1 pedagogisk leder i barnehage - 1 tospråklig assistent i barnehage - 1 fra PPT - 1 helsesøster - 2 foreldre
Rygge kommune	<p>I alt 7 intervjupersoner, herav:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 kommunalt ansvarlig for barnehagene - 1 barnehagestyrer - Gruppeintervju med 3 pedagogiske ledere - 1 helsesøster

Kommune/bydel	Antall intervjupersoner
	- 1 fra PPT
Bydel Alna	I alt 14 intervjupersoner, herav: - 1 fagkonsulent for barnehager i bydelen - 1 barnehagestyrer - 4 barnehagemedarbeidere - 1 tospråklig assistent i barnehage - 1 fra pedagogisk fagsenter - 1 helsesøster - 5 foreldre
Bydel Bjerke	I alt 9 intervjupersoner, herav: - 1 ansvarlig for barnehageområdet i bydelen - 1 ansvarlig for tilskuddsordningen i bydelen - 1 barnehagestyrer - Gruppeintervju med 3 pedagogiske ledere - 1 tospråklig assistent - 1 helsesøster - 1 fra PPT
Totalt	108 intervjupersoner

Intervjuene ble enten gjennomført som enkelt- eller gruppeintervjuer. Det ble utarbeidet fire overordnede intervjuguider: En til representanter fra helsestasjoner, en til representanter fra barnehager, en til foreldre og en til representanter fra forvaltningsnivået.

De mest vesentlige temaene i intervjuene overordnet sett:

- Formål og administrative rammer
- Implementering av ordningen
- Språkstimuleringsarbeidet i barnehagen
- Det lokale samspillet
- Resultater og effekter

Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte, ikke-standardiserte intervjuer, dvs. at intervjuguidens sentrale temaer og spørsmål ble dekket, men ikke nødvendigvis etter en bestemt rekkefølge. Denne åpenheten i intervjusituasjonen ga aktørene mulighet for å gå i dybden på ulike problematikker og historier som de anså som særlig relevante.

Intervjuene hadde en varighet på mellom 25 minutter og 1½ time. I de fleste tilfeller var intervjuene med kommunerepresentanten, barnehagestyrer og de ansatte i barnehagen utførlige og lange, idet disse er nøkkelpersoner i forhold til tilskuddsordningen. Intervjuene med foreldrene og representantene for de andre enhetene i kommunen kunne derimot være kortere, men verdifulle i forhold til belysningen av samarbeidet mellom barnehagen og foreldre, og for å belyse det lokale samspillet og kommunenes helhetlige innsats på språkstimuleringsområdet.

Det er vår vurdering at vi har snakket med både et tilstrekkelig antall aktører og den relevante aktørgruppen i hver kommune for å få et dekkende bilde av hvordan hver kommune/bydel benytter og vurderer resultatene av midlene fra tilskuddsordningen. Det foreligger imidlertid såpass få foreldreintervjuer at tolkningene av disse intervjuene må være meget forsiktige. Vi bruker dem derfor hovedsakelig i eksempler som kan brukes som nyttig fortolkningsmateriale knyttet til barnehagenes opplevelse av foreldresamarbeidet i forbindelse med språkstimuleringsinnsatsen.

9. Litteraturliste

Kunnskapsdepartementet (2006): *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.*

Kunnskapsdepartementet (2006): *Statstilskudd til drift av barnehager.*
Rundskriv F – 02/2006

Kvale, Steinar (2000): *Interview: Introduksjon til det kvalitative forskning-sinterview.* København: Hans Reitzels forlag.

Pawson, Ray og Nick Tilly (1997): *Realistic Evaluation.* London: Sage

Rambøll Management (2005): *Når helsesøster kartlegger... Evaluering av kartleggingsverktøyet SPRÅK 4 ved helsestasjon.* Rapport utarbeidet på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Sand, Sigrun og Tove Skoug (2003): *Prosjektbarnehagen og 4-åringene. Evaluering av prosjekt med gratis korttidsplass i barnehage for alle 4 – og 5-åringene i bydel Gamle Oslo. Rapport 3.* Høgskolen i Hedmark: Rapport nr 8: 2003

Utdannings- og forskningsdepartementet (2003): *Likeverdig utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004-2009.*