

MAGNE MOGSTAD
Forsker, Statistisk sentralbyrå

MARI REGE
Professor, Universitetet i Stavanger



Tidlig læring og sosial mobilitet: Norske barns muligheter til å lykkes i utdanningsløpet og arbeidslivet*

Familiebakgrunn har stor betydning for barns utvikling. Flere internasjonale studier viser at skoleprestasjoner, utdanningsnivå, arbeidsmarkedstilknytning og lønn er avhengige av familiebakgrunn. Spesielt viser studiene at barn av foreldre med lav utdanning eller lav inntekt har dårligere muligheter til å lykkes i utdanningsløpet og arbeidslivet. Betydningen av familiebakgrunn for barns utvikling har motivert omfattende internasjonal forskning på tiltak i tidlig barndom som kan bedre utviklingsmulighetene til barn fra vanskeligstilte familier. Spesielt har det blitt forsket på virkninger av førskoletiltak som gir barna et trygt og stimulerende læringsmiljø. I denne artikkelen gir vi en introduksjon til denne faglitteraturen, samt diskuterer hvilke implikasjoner litteraturen bør ha for norsk familie- og barnehagepolitikk.

1 INTRODUKSJON

Familiebakgrunn har stor betydning for barns utvikling. Flere studier fra USA og Europa viser at skoleprestasjoner, utdanningsnivå, arbeidsmarkedstilknytning og lønn er avhengige av familiebakgrunn. Spesielt viser studiene at barn av foreldre med lav utdanning eller lav inntekt har dårligere muligheter til å lykkes i utdanningsløpet og arbeidslivet.¹

Også i Norge har familiebakgrunn stor betydning for barns utvikling. Allerede i treårsalderen har barn av foreldre med høy utdanning bedre språkferdigheter sammenlignet med barn av foreldre med lav utdanning (Schjølberg et al. 2008). I norsk grunnskole er det store forskjeller i karakterer mellom barn av foreldre med høy og lav utdanning (Hægeland et al. 2005). I tillegg viser flere studier at barn av foreldre med høy utdanning i større grad lykkes

* Artikkelen er skrevet på oppdrag fra Finansdepartementet. En tidligere versjon av artikkelen er trykket som vedlegg 2 i NOU 2009 :10. Vi takker medlemmer i fordelingsutvalget, samt sekretariatet for nyttige innspill. I tillegg er vi takknemlige for nyttige diskusjoner med Gerd Abrahamsen, Marit Alvestad, Ingerid Bø og Monika Røthle ved Universitetet i Stavanger. Vi takker også Steinar Vagstad og en anonym konsulent for nyttige kommentarer. Forfatterne er alene ansvarlige for alt innhold.

¹ Se for eksempel oversiktsartikkelen d'Addio (2007).

med å fullføre videregående skole og ta universitetsutdanning.² Barn av foreldre med lav lønn har dessuten større sannsynlighet for å tjene lite som voksne (Bratberg et al. 2008). En ny studie viser også at barn av sosialhjelpsmottakere har større sannsynlighet for å motta sosialhjelp som voksne (Lorentzen og Nilsen 2008). Sosiale og økonomiske forhold går i arv, også i Norge.

Det er flere forklaringer på hvorfor familiebakgrunn har stor betydning for barns utvikling. Selv om arv antakelig spiller en rolle, viser omfattende forskning at oppvekstmiljøet har stor betydning for barns utvikling (Shonkoff og Phillips 2000). Spesielt peker forskningen på at stimulering tidlig i barndommen er viktig, både for barnas kognitive (som matematikk- og leseferdigheter og språkforståelse) og ikke-kognitive evner (som sosiale, motoriske, og emosjonelle ferdigheter). Av ulike grunner evner foreldre i forskjellig grad å gi barnet en slik stimulering. En mulig grunn er at lav familieinntekt har direkte negative konsekvenser for barnas utvikling fordi det medfører dårlig kosthold og begrenset tilgang til hjelpemidler som kan engasjere barna i aktiviteter som stimulerer læring (bøker, datamaskin). I tillegg kan foreldre, uavhengig av familiens inntekt, ha ulike evner til å engasjere barna i lek og aktiviteter som er utviklende for barnet.

Etter familien er barnehagen antakelig den viktigste omsorgs-, leke- og læringsarena for norske barn i tidlig barndom. Særlig har den økende yrkesdeltakelsen blant småbarnsmødre gjort barnehagen til et viktig supplement – og til dels erstatning – for familiens omsorg og læring. Selv om det i 2007 var kun 16 prosent av alle norske barn i alderen 1-5 år som ikke benyttet barnehage, er noen grupper sterkt underrepresenterte.³ Spesielt tydelig er det at barn av foreldre med lav utdanning og barn med fremmedspråklig bakgrunn benytter barnehage relativt sjelden (Pettersen 2003). Hvis tid i barnehage bidrar til å sikre et solid læringsgrunnlag, så vil disse gruppene av barn ha dårligere muligheter til å lykkes i utdanningsløpet og arbeidslivet.

Betydningen av familiebakgrunn for barns utvikling har motivert omfattende internasjonal forskning på tiltak i tidlig barndom som kan bedre utviklingsmulighetene til barn

fra vanskeligstilte familier.⁴ Spesielt har det blitt forsket på virkninger av førskoletiltak som gir barna et trygt og stimulerende læringsmiljø. I denne artikkelen gir vi en introduksjon til denne faglitteraturen⁵, samt diskuterer hvilke implikasjoner litteraturen bør ha for norsk familie- og barnehagepolitikk.

Den internasjonale faglitteraturen viser at førskoletiltak rettet spesielt mot vanskeligstilte barn i tre- til femårsalderen kan være av stor betydning for barnas utvikling. Et godt førskoletilbud til denne gruppen kan forventes å øke barnas sjanse for å fullføre videregående skole, ta universitetsutdanning og lykkes på arbeidsmarkedet. Førskoletiltak med fokus på læring, høyt kvalifiserte førskolelærere og få elever per lærer ser ut til å ha størst effekt. Det finnes også noe dokumentasjon på at førskoletiltak kan være positivt for ett- og toåringer fra vanskeligstilte familier.

I den senere tid har også en rekke studier dokumentert positive effekter på barns utvikling av universelle førskoleordninger som er rettet mot alle typer barn og barnefamilier. Flere studier finner positive kortsiktige effekter på barns kognitive ferdigheter, mens det er ingen entydige effekter på barnas ikke-kognitive ferdigheter. En ny studie av Havnes og Møgstad (2009) som analyserer langtidsvirkningene av barnehageutbyggingen i Norge på midten av 1970-tallet finner store positive effekter, blant annet på barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksen alder. Effektene er størst for barn av foreldre med lav utdanning.

Faglitteraturen som ser på betydningen av førskoletiltak for barns utvikling er så omfattende og entydig at det er på høy tid med en diskusjon om hvorvidt vi ønsker å endre dagens tilbud til norske barn i førskolealder. Spørsmålet er om norske barnehager sikrer barna et godt nok grunnlag for videre læring og utvikling. I politikkdiskusjonen argumenterer vi for at det er ønskelig å videreutvikle det norske barnehagetilbudet for å sikre at alle barn får et godt førskoletilbud. Sentrale mål i en barnehagereform bør være å sikre at barn fra vanskeligstilte familier går i barnehage, samt øke fokuset på læring av både kognitive og ikke-kognitive egenskaper i barnehagen.

² Se «Tidlig innsats for livslang læring» (St.meld. nr.16, 2006-2007).

³ Se <http://www.ssb.no/barnehager/arkiv/tab-2008-03-14-04.html>

⁴ I kapittel 2 definerer vi vanskeligstilte familier som familier med svært lav inntekt og utdanning.

⁵ Se Bremnes, Falch og Strøm (2006) for en tidligere norsk oversiktsartikkel av litteraturen som undersøker betydningen av barnehagetilbud.

For å sikre at vanskeligstilte barn får gå i barnehage foreslår vi gratis barnehage for alle barn, i hvert fall en daglig kjernetid på 3-4 timer. Kjernetiden bør gjøres obligatorisk for femåringer. I tillegg bør kontantstøtten avvikles, i hvert fall for toåringer. Disse tiltakene vil gjøre barns barnehagedeltakelse mindre avhengig av familiebakgrunn. På denne måten vil barn i større grad ha samme læringsgrunnlag ved skolestart, og mulighetene deres til å lykkes i utdanningsløpet vil dermed være mindre avhengige av familiebakgrunn.

For å øke fokuset på læring i barnehagen, kan det være nyttig å tydeliggjøre hva det forventes at barna skal lære og hvordan de skal lære det. En konkretisering av barnehagens rammeplan er derfor ønskelig. Formålet er å sikre at barn får likere læringsutbytte av barnehagens pedagogiske tilbud, samt redusere kvalitetsforskjeller mellom barnehager. Rammeplanen bør inneholde konkrete læringsmål for både kognitive og ikke-kognitive egenskaper, og en plan for hvordan disse læringsmålene skal nås. Rammeplanen bør også inneholde et krav om en daglig kjernetid på 3-4 timer med økt fokus på læring. I kjernetiden må det være flere pedagoger per barn sammenlignet med i dag. I deler av kjernetiden skal *alle* barna delta i læringsaktiviteter lagt opp av pedagoger og ledet av voksne.

Litteraturen tilsier at en slik reform, som spesielt øker læringsutbyttet for barn fra vanskeligstilte familier, kan gi betraktelig høyere gevinster enn kostnader, gjennom mer produktive arbeidstakere og lavere trygdeutbetalinger. Fra et fordelingsperspektiv kan en slik reform også være ønskelig, ved å sørge for at barn har likere muligheter til å lykkes i utdanningsløpet og i arbeidslivet. Dette vil på lang sikt bidra til å redusere forskjellene i inntekt og levekår i samfunnet.

2 AVGRENSNING

Denne artikkelen gir en introduksjon til faglitteraturen om betydningen av førskoletiltak for barns utvikling. Artikkelen gir på ingen måte en totalgjennomgang av hele litteraturen. Målet er å gi en oversikt over de viktigste resultatene, samt diskutere hvilke implikasjoner disse resultatene bør ha for norsk familie- og utdanningspolitikk. Vi vil fremheve studier med overføringsverdi til norske forhold.

Hovedutfordringen i litteraturen omkring tidlig læring er å etablere kausale sammenhenger mellom ulike tiltak

rettet mot barn i førskolealder og deres utvikling. Et sentralt spørsmål er for eksempel om førskole har en kausal effekt på barns kognitive og ikke-kognitive ferdigheter. For å svare på dette er det flere studier som sammenligner utviklingen til barn som går i førskole med barn som ikke går i førskole, etter å ha kontrollert for enkelte observerbare forskjeller. Dette er problematisk fordi det kan være uobserverbare forskjeller mellom barn, avhengig av om de går i førskole eller ikke. For eksempel, hvis det viser seg at barn som gikk i førskole gjør det bedre på skolen, kan man ikke uten videre konkludere med at dette skyldes tid i førskolen. Det kan like gjerne være at foreldrene til disse barna er mer opptatt av barnas utdanning og derfor hjelper de mer med lekser etter skoletid.

I denne artikkelen vil vi vektlegge studier som på en overbevisende måte forsøker å identifisere kausale sammenhenger. De første studiene som omhandler tidlig læring baserer seg på eksperimentelle førskoletiltak for å identifisere kausale sammenhenger mellom tiltakene og barnas utvikling. I den senere tid har også flere studier benyttet en kombinasjon av avanserte økonometriske metoder og politikkreformer i et forsøk på å identifisere kausale sammenhenger.

Litteraturen om tidlig læring er svært omfattende, og det går et viktig skille mellom forskning på universelle tiltak og tiltak rettet spesielt mot barn fra vanskeligstilte familier. Vi bruker betegnelsen vanskeligstilte familier for familier som har svært lav inntekt og utdanning.

Avsnitt 3 presenterer Heckman's teori for hvorfor læring i småbarnsalderen er spesielt viktig. Avsnitt 4 gir en introduksjon til litteraturen som studerer førskoletiltak rettet mot vanskeligstilte barn. I avsnitt 5 diskuterer vi studier av universelle tiltak for barn i førskolealder. I avsnitt 6 avslutter vi med en diskusjon av hvilke politikimplikasjoner faglitteraturen kan ha for Norge.

3 TIDLIG LÆRING

Som påpekt i introduksjonen viser omfattende forskning at stimulering av barnas kognitive og ikke-kognitive evner i tidlig barndom har avgjørende betydning for barns utvikling (Shonkoff og Phillips 2000). Nobelprisvinner i økonomi, James Heckman, forklarer dette med at læring er en selvforsterkende prosess der tidlig læring foster mer læring (Heckman 2006; Cunha og Heckman 2007). Det vi lærer i

småbarnsalderen forsterkes gjennom det Heckman kaller en «multiplikatoreffekt». Førskoletiltak vil derfor være særskilt virkningsfulle fordi de sikrer barnet et større læringsutbytte i første klasse, noe som fører til ytterligere større læringsutbytte i andre klasse og så videre. For eksempel vil et barn som har en velutviklet språkforståelse ved skolestart lære mer i skolen fordi et godt språk gjør læring lettere. Det samme gjelder for ikke-kognitive egenskaper. Et barn som kan konsentrere seg før skolestart, vil lære mer i skolen.

En viktig konsekvens av multiplikatoreffekten er at forskjellene som eksisterer blant barn allerede i småbarnsalderen, vil forsterke seg i skolealder. Dette betyr at jo senere vi setter inn læringstiltak, jo mindre effektive vil slike tiltak være. Det blir derfor dyrt å gjennomføre spesialundervisning i grunnskolen og videregående skole for å ta igjen manglende oppfølging i førskolealder. Av samme grunn kan det vanskelig la seg gjøre å ta igjen tapt læring i småbarnsalderen gjennom arbeidstrening- og tiltaksprogram i voksen alder. Heckman (2006) underbygger sin teori med en rekke empiriske studier som viser at tiltak i skolen og arbeidsmarkedstiltak har svært begrenset betydning sammenlignet med førskoletiltak.

4 FØRSKOLETILTAK FOR BARN FRA VANSKELIGSTILTE FAMILIER

Fra tidlig på 1960-tallet har flere titalls empiriske studier fra USA undersøkt betydningen av førskoletiltak for barn fra vanskeligstilte familier. Førskoletiltakene har variert i mange dimensjoner: alder på barnet, kvalifikasjoner på lærerne, antall barn per lærer, varighet, oppholdstid, pedagogisk innhold, og hvorvidt førskoleopplegget suppleres med hjemmebesøk og oppfølging når det gjelder spørsmål omkring kosthold og helse. Flere av studiene som evaluerer disse tiltakene har metodiske begrensninger. Dette gjelder også eksperimentelle studier med betydelig frafall. De ikke-eksperimentelle studiene kan gi skjeve evalueringsresultater på grunn av uobserverbare forskjeller mellom eksperiment- og kontrollgruppen.

Til tross for metodiske begrensninger, danner litteraturen samlet sett et klart bilde fordi mange forskjellige studier (basert på ulike metoder) av forskjellige førskoletiltak finner sammenfallende resultater. To interessante oversiktsstudier av Barnett (1995) og Karoly et al. (2005) gjennomgår henholdsvis 16 og 19 analyser av forskjellige førskoletiltak. Begge studiene konkluderer med at førsko-

letiltak rettet mot barn fra vanskeligstilte familier har stor betydning for barns utvikling. Fra oversiktsartiklene kan vi trekke følgende konklusjoner:

Kognitive egenskaper: Førskoletilbud for barn fra vanskeligstilte familier har en positiv og signifikant virkning på barnas IQ på kort sikt. I de mest intensive programmene er virkningen på IQ svært stor. I de fleste programmene avtar imidlertid effekten på IQ helt eller delvis etter at tiltaket er avsluttet.

Utdanning: Selv om virkningen på IQ avtar over tid, fører førskoletilbud rettet mot barn fra vanskeligstilte familier til at barna presterer bedre i skolen på både kort og lang sikt. I tillegg fullfører flere videregående skole og flere tar universitetsutdanning.

Arbeidsliv: Så langt er det kun to av førskoletiltakene som har hatt mulighet til å følge barnas arbeidsdeltakelse i voksen alder. Disse to førskoletiltakene hadde stor positiv betydning for hvordan barna lyktes i arbeidslivet.

Nedenfor gjennomgår vi enkelte sentrale studier fra USA som undersøker betydningen av førskoletiltak for barn fra vanskeligstilte familier, samt en europeisk studie. Vi avslutter med å diskutere betydningen av kvalitet i førskoletilbudet.

4.1 Eksperimentelle førskoletiltak

De mest kjente studiene av førskoletiltak rettet mot barn fra vanskeligstilte familier baserer seg på flere eksperimentelle tiltak i USA på 1960- og 1970-tallet. I disse eksperimentene ble barn fra en utvalgt gruppe, for eksempel barn som levde i fattigdom i et bestemt geografisk område, tilfeldig plassert i en kontroll- og en eksperimentgruppe. Barna i eksperimentgruppen deltok i et førskoleopplegg, mens barna i kontrollgruppen fortsatte som før. I begge gruppene ble utviklingen av forskjellige egenskaper målt over tid. I noen eksperimenter ble barna fulgt helt opp til voksen alder. Siden barna var helt tilfeldig plassert i en kontroll- og en eksperimentgruppe, kan vi ha større tiltro til at forskjellen i utvikling over tid mellom gruppene faktisk skyldes førskoletiltaket rettet mot eksperimentgruppen. Dette gjorde det mulig å identifisere kausale sammenhenger mellom førskoletiltakene og barnas utvikling.

Selv om eksperimenter er bra i teorien, kan det være vanskelig å utføre et vellykket eksperiment i praksis.

Hovedutfordringen er å sikre minst mulig frafall. Dersom frafallet gir systematiske forskjeller mellom eksperiment- og kontrollgruppen, kan dette føre til forskjeller i utviklingen mellom de to gruppene som ikke skyldes førskoletiltaket. Stort frafall er ofte et problem i studier med lang oppfølging. Nedenfor beskriver vi to forskjellige eksperimentelle førskoletiltak. Disse har fått spesiell oppmerksomhet fordi barna har blitt fulgt opp til voksenalder. I tillegg har disse eksperimentene, til tross for lang oppfølgingstid, svært lite frafall.

THE PERRY-PRESCHOOL

The Perry-Preschool er det mest kjente førskoletiltaket som demonstrerer hvordan et godt tilrettelagt førskoleopplegg kan gi barn fra vanskeligstilte familier bedre muligheter til å lykkes i skolen og senere i arbeidslivet. På 1960-tallet ble svarte tre- og fireåringer med lav IQ og fra lavinntektsfamilier fra Ypsilanti i Michigan tilbudt gratis førskole to og en halv time hver ukedag i tillegg til ukentlige hjemmebesøk. Undervisningstilbudet var svært intensivt og av høy kvalitet. Alle lærerne hadde en relevant universitetsgrad og det var kun seks barn per lærer. Førskoletiltaket ble gjennomført som et eksperiment med en kontrollgruppe og en eksperimentgruppe. Totalt deltok 123 barn i eksperimentet, hvorav 65 var i eksperimentgruppen. Alle deltakerne har så langt blitt observert helt frem til de var 40 år.⁶

En omfattende studie av Perry-Preschool viser at førskoletiltaket hadde stor betydning for barnas utvikling (Schweinhart et al. 2005). Ved skolestart hadde barna som deltok i The Perry-Preschool betraktelig bedre resultater på IQ tester enn barna i kontrollgruppen. Den positive effekten på IQ var imidlertid kortvarig. Allerede i tredje klasse hadde kontroll- og eksperimentgruppen samme IQ. Likevel hadde førskoletiltaket viktige langsiktige virkninger. Barn som mottok førskoletilbudet gjorde det bedre på ferdighetstester, og flere hadde fullført videregående skole sammenliknet med kontrollgruppen (65% vs. 45%). Førskoletiltaket gjorde også at flere var i jobb og lyktes på arbeidsmarkedet. Når barna hadde blitt 40 år var den gjennomsnittlige inntekten i eksperimentgruppen \$20,800 sammenliknet med \$15,300 i kontrollgruppen. Studien viser også at førskoletiltaket gjorde at flere eide sitt eget hus, flere hadde sparekonto og færre hadde blitt arrestert.

⁶ Se Schweinhart et al. (2005) for en mer detaljert gjennomgang av Perry Preschool.

⁷ Se Campbell et al. (2002) for en mer detaljert gjennomgang av The Abecedarian Project.

THE ABECEDARIAN PROJECT

Abecedarian programmet var i hovedsak rettet mot svarte mødre med lav inntekt fra Chaper Hill i North Carolina. Både mor og barn fikk omfattende hjelp og omsorg i løpet av barnets fem første leveår. Tiltaket inkluderte et omfattende førskoleopplegg i tillegg til regelmessig oppfølging av lege og sykepleier. Førskolen varte hele dagen hver ukedag og var av høy kvalitet. For de yngste barna var det tre barn per lærer, mens for de eldste var det seks barn per lærer. Alle lærerne hadde fullført relevant universitetsutdannelse. I tillegg fulgte undervisningsopplegget et fastsatt pensum for hver aldersgruppe. Også dette tiltaket ble implementert som et eksperiment med en kontrollgruppe og en eksperimentgruppe. Totalt deltok 111 barn i Abecedarian eksperimentet mellom 1972 og 1977, hvorav omtrent halvparten mottok førskoleopplegget. Alle deltakerne ble observert frem til de var 21 år.⁷

Abecedarian programmet, som startet allerede fra barnets fødsel, var mer intensivt enn Perry-Preschool og hadde også større effekter. Ved skolestart hadde barna i eksperimentgruppen vesentlig bedre resultater på IQ tester sammenliknet med barna i kontrollgruppen (Campbell and Ramey 1994). I motsetning til Perry-Preschool tiltaket hadde Abecedarian programmet en vedvarende positiv effekt på IQ (Campbell et al. 2002): Når barna var blitt 21 år var det fortsatt en stor forskjell i IQ mellom eksperiment og kontrollgruppen. Barna i eksperimentgruppen presterte i tillegg vesentlig bedre på ferdighetstester. Studien viser også at Abecedarian programmet hadde stor betydning for barnets utdanning og arbeidsmarkedstilknytning. Sammenliknet med kontrollgruppen var det flere som fullførte videregående skole (67% vs 51%) og betraktelig flere som tok universitetsutdannelse (36% vs 14%). Det var også flere i eksperimentgruppen som var i jobb som 40 åring (64% vs 50%), men denne forskjellen var ikke signifikant. Blant de som jobbet, var det imidlertid signifikant flere som var i jobber som krevde kvalifisert arbeidskraft i eksperimentgruppen sammenliknet med kontrollgruppen (67% vs 41%).

4.2 Ikke-eksperimentelle studier

De aller fleste førskoletiltak i USA har blitt innført uten at barn har vært tilfeldig plassert i kontroll- og eksperimentgrupper. Ikke-eksperimentelle tiltak omfatter ofte flere

barn og gjør det derfor mulig å undersøke om forskjellige barn reagerer forskjellig på tiltakene. Utfordringen for disse studiene er å finne en god kontrollgruppe. Selv om studiene kontrollerer for en rekke bakgrunnsvariabler, kan det likevel være uobserverbare forskjeller mellom barna som deltok i førskoleopplegget og barna som ikke deltok. For eksempel, så kan familiene som har valgt å benytte seg av førskoletilbudet ha et større ønske om at barnet skal lykkes i skolen sammenliknet med familiene som ikke velger å benytte seg av tilbudet. I så fall kan forskjeller målt i utdanning like gjerne skyldes at foreldrene til barna som gikk på førskole engasjerte seg mer i barnas skolehverdag, som at førskoletiltaket i seg selv hadde en virkning. Flere studier av ikke-eksperimentelle førskoletiltak har benyttet avanserte økonometriske metoder for å håndtere slike seleksjonsproblemer. Nedenfor diskuterer vi to ikke-eksperimentelle tiltak som begge fokuserer på langsiktige kausale virkninger. Det viser seg at resultatene sammenfaller med den eksperimentelle litteraturen.

HEAD START

Det største førskoletiltaket i USA for barn fra vanskeligstilte familier er Head Start som begynte i 1965. I dag deltar mer enn 800 000 tre- og fireåringer i Head Start. I all hovedsak er Head Start et daglig tre-timers førskoleopplegg som tilbys familier med lav inntekt over hele USA. Head Start er mindre intensivt enn Perry Preschool og Abecedarian programmet. Tiltaket har betydelig flere elever per lærer. Det er heller ingen krav til at lærerne må ha universitetsgrad, men de må gjennomgå et tilrettelagt opplæringsprogram. Karoly et al. (1998) estimerte at kostnaden ved Head Start tiltaket er om lag 70% av kostnaden ved Perry Preschool tiltaket.⁸

Garces et al. (2002) forsøker å utnytte variasjon mellom søsken til å identifisere en kausal sammenheng mellom Head Start og barns utvikling. I en slik sammenligning elimineres faste, uobserverbare familieforskjeller mellom barna som deltok i førskoleopplegget og barna som ikke deltok som mulig feilkilde.⁹ Studien viser at hvite barn som deltok i Head Start på 1960- og 1970-tallet hadde 22 prosentpoeng større sannsynlighet for å fullføre videregående skole og 19 prosentpoeng større sannsynlighet for å ta universitetsutdanning, sammenliknet med deres søsken som ikke deltok i programmet. For svarte barn var det

ingen signifikante effekter av Head Start på utdanning. De hadde imidlertid 12 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å ha blitt dømt for kriminell atferd, sammenliknet med deres søsken som ikke deltok i Head Start. Konsistent med utdanningsresultatene viser en tidligere studie av Head Start (Currie and Thomas 1995) at tiltaket hadde en positiv virkning på hvite barns skoleprestasjoner.

En ny studie av Ludwig og Miller (2007) benytter geografisk variasjon i Head Starts dekningsgrad på 1960- og 1970-tallet for å identifisere kausale virkninger av tiltaket. Ideen her er at selv om to barn er svært like med hensyn til familiebakgrunn, kan geografiske forskjeller i tilbudet av Head Start føre til at kun en av dem deltar i programmet. Studien viser at Head Start reduserte sannsynligheten for tidlig dødsfall. I tillegg tyder resultatene fra denne studien på at Head Start hadde store positive virkninger på både svarte og hvites utdanning. Forfatterne peker imidlertid på svakheter i data som tilsier at vi må være forsiktede med en streng kausal tolkning av dette resultatet.

CHICAGO CHILD-PARENT CENTER

The Chicago Child-Parent Center ble startet i 1967. Programmet tilbød tre- og fireåringer fra fattige familier heldagsbarnehage med en kjernetid med 3 timers daglig førskole. Programmet ga også familiene gratis måltider, oppfølging omkring kostholds- og helseproblematikk, så vel som foreldrestøtte. Etter førskoleprogrammet fikk barna frem til de var 9 år tilbud om skolefritidsordning. Chicago Child-Parent Center programmet var av noe lavere kvalitet enn Perry-Preschool og Abecedarian programmet, med 8.5 barn per lærer i kjernetiden og ellers 12.5 barn per lærer. I likhet med Head Start programmet var det ikke noe krav til at lærerne måtte ha en relevant universitetsgrad.¹⁰

Reynolds et al. (2001) studerer langsiktige effekter av Chicago Child-Parent Center programmet. For å sikre en kontrollgruppe som før start av førskoletilbudet var mest mulig lik gruppen med barn som mottok tilbudet, benytter studien barn som deltok i andre tilsynsordninger fra hovedsakelig svarte familier med lav inntekt. Forfatterne utfører en rekke tester for å undersøke om de har lykkes i å finne en kontrollgruppe som ikke var systematisk forskjellig fra de som mottok førskoletilbudet. Studien viser

⁸ Se Blau and Currie (2006) for en mer detaljert gjennomgang av Head Start.

⁹ En slik tilnærming tar ikke hensyn til eventuelle uobserverbare forskjeller mellom barn fra samme familie.

¹⁰ Se Reynold and Temple (1998) for en detaljert gjennomgang av Chicago Child-Parent Center programmet.

at førskoletiltaket økte sannsynligheten for å fullføre videregående skole og reduserte sannsynligheten for å bli arrestert for kriminell atferd. Tidligere studier har også vist positive kortsiktige virkninger av Chicago Child-Parent Center programmet på barnas skoleprestasjoner (Reynold og Temple 1998).

4.3 Europeiske studier

Hittil har vi beskrevet førskoletiltak rettet mot fattige barn i USA. Et viktig spørsmål er om resultatene er overførbare til barn i Europa, og ikke minst norske barn. I Europa er de fleste førskoleordninger åpne for alle familier. I avsnitt 5 diskuterer vi studier av slike universelle program, og viser at også disse kan ha stor positiv betydning for barnas utvikling. Vi har kun funnet frem til en europeisk studie av førskoletiltak rettet mot barn fra vanskeligstilte familier. Det kan diskuteres om dette tiltaket i det hele tatt kan karakteriseres som et førskoletiltak siden hovedfokuset har vært foreldrestøtte og barns helse. Vi har likevel valgt å diskutere det her i mangel på andre gode europeiske studier av førskoletiltak rettet spesielt mot barn fra vanskeligstilte familier.

SURE START LOCAL PROGRAMS

Sure Start Local Programs er rettet mot barn i fattige bostedsområder i England. Da programmet startet i 1999 hadde det svært liten fastsatt struktur. Programmets overordnede mål var å sikre barnas utvikling gjennom foreldrestøtte og andre tiltak som fremmet barnets helse, samt et trygt og læringsrikt oppvekstmiljø. Hvordan dette arbeidet skulle organiseres var opp til hvert enkelt lokale programområde. Siden 2003 har Sure Start Local Programs vært noe mer strukturerte. Dette har i hovedsak skjedd gjennom etablering av barnesentre som fokuserer på barns læring, gir foreldrestøtte og følger opp barnets helse.

En tidlig evaluering av Sure Start Local Programs tyder på at tiltaket hadde begrensede virkninger på barna før 2003 (Belsky et al. 2006). En ny studie som har evaluert programmet etter at det ble mer strukturert med etablerte barnesentre viser imidlertid positive virkninger på barna (Melhuish et al. 2008). Denne studien benytter barn fra andre vanskeligstilte områder i England som kontrollgruppe i tillegg til å kontrollere for en rekke bakgrunnsvariabler. Resultatene demonstrerer at treåringer som bodde i et område med Sure Start Local Programs gjorde det vesentlig bedre på tester for sosial utvikling. I tillegg viser

studien at foreldre berørt av tiltaket hadde tilrettelagt for flere stimulerende læringsaktiviteter i hjemmet.

4.4 Er kvalitet viktig?

Vi vet lite om hva som er det optimale førskoleopplegget for vanskeligstilte barn. Selv førskoletiltak med lav intensitet som Head Start har vist positive langsiktige virkninger for barns utvikling. Virkningen av Head Start var imidlertid betydelig mindre enn tiltak som Perry-Preschool og Abecedarian programmet. En forklaring er at Head Start hadde betydelig flere elever per lærer. I tillegg var det ikke noe krav til at lærerne måtte ha en relevant universitetsgrad, selv om de måtte gjennomgå et tilrettelagt opplæringsprogram.

Selv om det er en klar tendens til at førskoleprogram med høyere intensitet har større positive virkninger på barna, må vi understreke at en slik sammenligning kan være problematisk. Grunnen er at tiltakene varierer på flere områder enn lærernes utdanning og antall elever per lærer. For eksempel, grunnen til at Perry-Preschool hadde større positive effekter enn Head Start kan også være at Perry-Preschool var rettet mot barn med enda større forbedringspotensial enn gjennomsnittsbarnet som deltar i Head Start.

For å studere betydningen av kvalitet i førskoletiltak utnytter Currie og Neidell (2007) at Head Start varierte i intensitet i forskjellige områder. Studien viser at mer ressurskrevende Head Start program hadde større positive effekter på barnas lese- og skriveferdigheter. For å sikre at effekten av intensitet er kausal, og ikke skyldes forskjeller mellom barn i områder med høy og lav intensitet på Head Start, trekker studien fra forskjellen i utvikling til barn fra områder med høy og lav intensitet som ikke deltok i Head Start. Også da finner de at økte ressurser gir større positive effekter på barnas utvikling.

Selv om Currie og Neidell (2007) sin studie viser at økte ressurser til førskoletiltak kan gi større effekter, vet vi svært lite om hvor intensivt et førskoletilbud bør være. Dette krever en totalvurdering av både kostnad og nyttesiden av tilbudet. En rekke analyser viser at selv de dyreste programmene som Perry-Preschool og Abecedarian ga betraktelig høyere nyttegevinster enn kostnader (Barnett and Masse 2007; Schweinhart et al. 2005). Grunnen er at programmene medførte store gevinster i form av mer produktive arbeidstakere, i tillegg til å redusere kostnader som skyldtes kriminalitet og trygdeutbetalinger.

5 UNIVERSELLE BARNEHAGE- OG FØRSKOLE-PROGRAM

Som diskutert ovenfor, er det gjennomført mye forskning på tiltak rettet mot barn fra vanskeligstilte familier, og resultatene er entydige: Førskoletiltak har en positiv effekt på barns utvikling. Man skal imidlertid være forsiktig med å overføre funnene basert på evalueringer av særskilte tiltak til diskusjonen omkring universelle barnehage- og førskoletilbud, som er rettet mot alle typer barn og barnefamilier og ikke bare spesielt svake grupper. For det første har tiltakene øremerket barn fra vanskeligstilte familier et svært intensivt undervisningstilbud, med langt høyere kvalitet enn det som er vanlig i universelle tiltak. Dessuten kan det være at barn fra vanskeligstilte hjem har mer nytte av førskoletiltak enn andre barn, som kanskje i større grad opplever læring i hjemmet. Nedenfor fokuserer vi utelukkende på empiriske analyser av universelle tiltak. Vi vil skille mellom studier som ser på barnehage, som først og fremst gir barna mulighet til lek og samvær med jevnaldrende, og de som ser på førskole, hvor tilbudet har skoleforberedende hensikt og dermed fokuserer mer på læring.

Faglitteraturen som ser på sammenhengen mellom barns utvikling og tid i barnehage og førskole er omfattende. Ved første øyekast ser det ut til å være liten grad av overensstemmelse i funnene. Flere deskriptive analyser tyder på at tid i formelt barnepass gir et viktig grunnlag for skolegang og videre utvikling. Et eksempel er det internasjonale PISA-prosjektet som viser en sterk korrelasjon mellom bruk av barnehage og førskole og barns matematikk- og leseferdigheter i skolealder (OECD, 2004). Samtidig argumenterer flere studier for at tilbud av formelt barnepass kan fortrengte mødreomsorg og dermed påvirke barna negativt. Ruhm (2004) rapporterer for eksempel resultater som tyder på at mødres yrkesdeltakelse de første tre årene etter fødselen går på bekostning av barnets utvikling.¹¹ I stedet for å gi en bred oversikt over litteraturen fokuserer vi på enkelte sentrale studier som kan bidra til å forklare hvorfor resultatene tilsynelatende avviker så mye. En slik oppklaring gjør det også mulig å identifisere en rekke viktige og robuste funn av hvilken betydning barnehage og førskole har for barns utvikling.

Det er minst fire viktige grunner til den manglende konsensusen om effektene av barnehage og førskole. For det første avhenger effektene av den relative kvaliteten av barnehage og førskole sammenlignet med alternative former for barnepass. Økt bruk av formelt barnepass kan enten redusere foreldreomsorg, og dermed kontakten mellom barn og foreldre i oppveksten, eller fortrenge bruken av uformelt barnepass som venner, familie og dagmamma. Som påpekt i Datta Gupta og Simonsen (2008) tar de fleste empiriske analyser ikke tilstrekkelig hensyn til om overgangene til formelt barnepass skjer fra foreldreomsorg eller uformelt barnepass som kan være av lavere kvalitet. Enkelte studier har imidlertid forsøkt å beregne i hvilken grad formelt barnepass erstatter uformelt barnepass eller foreldreomsorg, og tolker effektene av tid i barnehage og førskole i forhold til den alternative formen for barnetilsyn. Vi vil nedenfor framheve slike studier.

En annen grunn til de forskjellige funnene er at effektene av barnehage og førskole kan avhenge av kjennetegn ved barna (som alder, kjønn og iboende evner) og foreldrene (som familietype, alder, utdanning og inntekt), så vel som kvaliteten på det formelle barnepasset (som andelen barn per ansatte, gruppestørrelse, driftstype, oppholdstid, pedagogisk innhold og personalets kompetanse). Nedenfor vil vi derfor vektlegge studier som tar hensyn til at barn kan reagere forskjellig på tid i barnehage og førskole, avhengig av deres bakgrunn så vel som kvaliteten på det formelle barnepasset.

En tredje grunn til de forskjellige resultatene er at det ikke er opplagt hvordan barns utvikling bør tallfestes. Ulike studier bruker ulike mål på barns utvikling, og kan derfor få forskjellige resultater selv om effektene av formelt barnepass hadde vært like. På grunn av datamessige begrensninger ser de fleste evalueringsstudier av universelle barnehage- og førskoletiltak kun på kortsiktige effekter (Goodman og Sianesi, 2005). Evalueringene er typisk basert på resultater fra tester av kognitive ferdigheter (slik som språk- og leseferdigheter og tall- og matematikkunnskaper) og/eller ikke-kognitive ferdigheter (slik som sosial og emosjonell utvikling og atferdsmessige aspekter som konsentrasjon, selvkontroll og aggresjon). Testene er

¹¹ Det er en betydelig litteratur på effektene av småbarnsmødres yrkesdeltakelse på barns utfall; Resultatene spriker. En god del studier finner små negative effekter av yrkesdeltakelse det første året etter fødselen. I flere studier ser effektene ut til å, i alle fall delvis, bli slått i hjel av positive effekter av yrkesdeltakelse i det andre og tredje året av barnets liv (se for eksempel Waldfogel, 2002; Han et al., 2001). Gregg et al. (2005) viser imidlertid at den alternative formen for barnepass har stor betydning for estimatene. Mødrenes yrkesdeltakelse de første 18 månedene går utover barns kognitive ferdigheter hvis de benytter uformelt barnepass som venner og familie, mens det er ingen signifikante forskjeller mellom foreldreomsorg og formelt barnepass.

gjennomført tidlig i barnets liv, for eksempel ved skolestart. Slike studier har flere tolkningsmessige begrensninger. For det første er det ikke opplagt hvordan man skal sammenligne og aggregere opp slike testresultater (Cunha og Heckman, 2008). Dessuten er det uklart om de kortsiktige effektene av formelt barnepass avtar eller forsterker seg over tid, og hvorvidt de er representative for de langsiktige konsekvensene, for eksempel på barns lønn og utdanningsnivå i voksen alder. Nedenfor vil vi drøfte konsekvensene av barnehage og førskole både på kort og lang sikt.

Den fjerde grunnen til de forskjellige resultatene er hvordan ulike studier behandler seleksjonsproblemet knyttet til valg av barnepass.¹² En rekke studier viser at barn som er i formelt barnepass skiller seg vesentlig fra barn som har annen form for barnepass, blant annet med hensyn til familiebakgrunn. Sannsynligheten er dermed stor for at disse gruppene av barn ville hatt forskjellig utvikling, uavhengig av valg av barnepass. En direkte sammenligning vil derfor fange opp forskjeller i barns utvikling som ikke bare skyldes ulike former for barnepass, men også forskjeller mellom barna. For å løse seleksjonsproblemet er det nødvendig å kontrollere for alle observerbare og uobserverbare faktorer som påvirker barnas utvikling og som er korrelert med valg av barnepass. Det er kun en håndfull studier som tar sikte på å estimere de kausale effektene av universelle barnehage- og førskoletiltak. I diskusjonen av litteraturen vil vi legge spesielt vekt på disse, og framheve i hvilken grad målgruppen, omfanget og innholdet relaterer seg til norske forhold.

Nedenfor gjennomgår vi sentrale studier som undersøker betydningen av universelle barnehage- og førskoleprogram for barns utvikling. Vi avslutter med en gjennomgang av to nye norske studier som ser på de kortsiktige og langsiktige effektene av barnehage på barns utvikling. På bakgrunn av gjennomgangen av denne faglitteraturen identifiserer vi følgende viktige og robuste funn av hvilken betydning universell barnehage og førskole har for barns utvikling.

- **Barnehage:** Barnehage har positive effekter på kognitive ferdigheter. Effektene avtar over tid, unntatt for barn fra vanskeligstilte familier. Tid i barnehage bidrar imidlertid til økte atferdsproblemer ved skolealder. Lang oppholdstid ser ut til å styrke kognitive ferdigheter, men reduserer ikke-kognitive ferdigheter.

- **Førskole:** Førskole har positive effekter på kognitive ferdigheter, særlig for barn fra vanskeligstilte familier. Ingen entydige effekter på ikke-kognitive ferdigheter. Førskoletilbud av høy kvalitet ser imidlertid ut til å ha positive virkninger også på ikke-kognitive egenskaper. Også tegn på positive langtidseffekter.
- **Norske erfaringer:** Det er en positiv korrelasjon mellom tid i barnehage og barns språkutvikling, særlig for barn av mødre med lav utdanning og barn med annet morsmål enn norsk. Barnehage har store positive langtidseffekter, blant annet med hensyn til barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksen alder. Effektene på utdanning er størst for barn av mødre med lav utdanning, mens effektene på arbeidsmarkedstilknytning er størst for jenter.

5.1 Universelle barnhageprogram

Nedenfor ser vi nærmere på tre viktige studier som vurderer effektene av barnehage på barns utvikling. De to første studiene er av spesiell interesse siden de gjør grundig rede for effekten av å være i barnehage sammenlignet med ulike former for alternativ barnepass. Fordelen med den siste studien er at den kontrollerer for uobserverbare forskjeller mellom barna som er i ulike former for barnepass, og de estimerte effektene kan derfor lettere gis en kausal tolkning.

Loeb et al. (2007) studerer effektene av tidligere form for barnepass basert på et representativt utvalg av amerikanske barn som var i barnehage i 1998. Det ble da gjennomført kognitive og ikke-kognitive tester av barna og foreldrene ble stilt en rekke spørsmål om tidligere bruk av barnepass, som inkluderte fire typer: barnehage (64 %), Head Start programmet (8 %), foreldreomsorg (17 %) og uformelt barnepass (12 %) som venner, familie og dagmamma. Hovedmålsetningen med studien er å evaluere effektene av deltakelse i disse ulike formene for barnepass på barns utvikling. I tillegg ønsker Loeb et al. å kaste lys over eventuelle forskjeller i effektene av å ha vært i barnehage avhengig av oppholdstid og alder på barnet.

Som forventet var det systematiske forskjeller mellom barna avhengig av valg av barnepass, særlig med hensyn til etnisitet og familiebakgrunn. Spesielt tydelig var det at de mest ressurssterke barna var relativt ofte i barnehage,

¹² Det er to sider ved dette seleksjonsproblemet. For det første er det grunn til å tro at egenskapene til småbarnsforeldre som begge velger å jobbe skiller seg fra dem som velger å være hjemme for å passe på barnet. I tillegg kan man forvente at egenskaper ved barnet påvirker foreldrenes arbeidstilbud så vel som deres valg mellom ulike former av barnepass.

mens barn fra vanskeligstilte familier deltok oftere på Head Start programmet. For å redusere seleksjonsproblemet kontrollerer Loeb et for en rekke observerbare kjennetegn ved barna, foreldrene og bosted. Studien viser at deltakelse i barnehage sammenlignet med foreldreomsorg, har en positiv effekt på kognitive egenskaper målt gjennom tester av lese- og matematikkferdigheter, særlig for barn av foreldre med lav inntekt eller lavt utdanningsnivå. Det er også klart at de positive effektene er størst for barn som starter barnehage i 2 og 3-årsalderen sammenlignet med barna som begynte tidligere eller senere. Resultatene tyder dessuten på at oppholdstid på minst 15 timer i uka fører til størst forbedring i kognitive ferdigheter. På den andre viser det seg at barnehage sammenlignet med foreldreomsorg har en negativ effekt på klasseromsatferd, særlig for de yngste barna. Lang oppholdstid bidrar også til økte atferdsproblemer, unntatt for barn fra vanskeligstilte familier.¹³

Magnuson et al. (2007) gjennomfører en lignende studie basert på de samme dataene, og finner at mesteparten av de kognitive gevinstene av barnehage er tapt ved utgangen av første klasse på grunnskolen, mens atferdsproblemene vedvarer. Unntaket er barn fra vanskeligstilte familier som har vedvarende kognitive gevinster av å ha vært i barnehage. Man skal imidlertid være varsom med å konkludere at det ikke kan være langsiktige effekter. Schweinhart et al. (2005) påpeker for eksempel at et mye studert førskoletiltak rettet mot barn fra vanskeligstilte familier i USA (the Perry-Preschool Program) kun hadde en kortvarig effekt på IQ tester. Likevel var det betydelige positive sosioøkonomiske konsekvenser av tiltaket for barna i voksen alder.

En annen målsetning med studien til Magnuson et al. (2007) er å estimere kausale effekter av tid i barnehage ved å anvende en instrumentvariabel metode. Magnuson et al. konstruerer to instrumenter for hver stat i USA som kilder til antatt eksogen variasjon i sannsynligheten for at et barn er i barnehage: Offentlige utgifter til barnehage (per fattige barn under 6 år) i forhold til gjennomsnittsprisen for barnehage, og andelen barn under 6 år som er i barnehage. Instrumentvariabelmetoden gir kvalitativt samme

resultater, men bør tolkes med forsiktighet siden det er vanskelig å akseptere antakelsen om at utgiftene til barnehage og dekningsgraden kun påvirker barns utvikling gjennom sannsynligheten for å være i barnehage, som er nødvendig for å unngå skjeve estimater.¹⁴

En innvending mot både Loeb et al. (2007) og Magnuson et al. (2007) er at studiene ikke (lykkes med å) kontrollerer for uobserverbare forskjeller mellom barna som er i ulike former for barnepass. Man må derfor være varsom med å tolke effektene som kausale. Baker et al. (2008) løser imidlertid seleksjonsproblemet på en mer tilfredsstillende måte, ved å utnytte en radikal barnehagereform som ble gjennomført i provinsen Quebec i Canada i 1997. Reformen økte offentlig subsidier til universelt tilgjengelige barnehager, og maksimalprisen på barnehageplass ble senket til kun \$5 per dag. Ordningen var rettet mot barn som var 4 år eller yngre og inkluderte både familiebarnehager og formelt senterbasert barnehagetilbud. I de påfølgende årene økte tilbudet av slike barnehager raskt i Quebec, relativt til resten av Canada. Baker et al. estimerer effektene av denne reformen på mødres arbeidstilbud og valg av barnepass så vel som på barna deres sin utvikling.

For å identifisere de kausale effektene av denne barnehagereformen benytter Baker et al. en difference-in-difference metode, der de sammenligner utviklingen til barn i førskolealder før og etter reformen, mellom Quebec og resten av Canada. Dermed blir det tatt hensyn til faste, uobserverbare forskjeller mellom kohorter og på tvers av provinser. I tillegg kontrollerer de for en rekke kjennetegn ved barna og foreldrene. Den identifiserende antakelsen er at forskjellen i utviklingen til barna før og etter reformen ville vært lik i Quebec som i resten av Canada, hadde det ikke vært for reformen. Det er grunn til å tro at denne antakelsen holder, da tidstrenden i barns utvikling er forholdsvis lik mellom Quebec og Canada før reformen. Forfatterne evaluerer reformen både med hensyn til barns kognitive og ikke-kognitive ferdigheter, målt ved førskolealder. Det viser seg at reformen ikke hadde noen effekt på barnas kognitive ferdigheter. Derimot førte barnehagereformen til en signifikant økning i atferdsproblemer og en reduksjon i emosjonell utvikling.

¹³ Loeb et al. (2007) finner ingen signifikante forskjeller mellom foreldreomsorg og deltakelse i Head Start programmet for kognitive ferdigheter. Disse effektene er imidlertid upresist estimert og man kan ikke utelukke betydelige forskjeller. Til sammenligning finner Loeb et al. en signifikant negativ effekt på klasseromsatferd av deltakelse i Head Start sammenlignet med foreldreomsorg.

¹⁴ For det første virker det rimelig at kvaliteten på barnehagene påvirkes av instrumentene, som dermed har en direkte effekt på barns utvikling. I tillegg kan forskjeller i utgiftsnivå og barnehagedekning reflektere uobserverbare forskjeller mellom barn fra ulike stater, som kan være av betydning for deres utvikling.

For å kunne tolke disse resultatene benytter Baker et al. en tilsvarende difference-in-difference metode, som gir reformeffektene på mødrenes arbeidstilbud og valg av barnepass. Resultatene viser at reformen førte til 14,6 prosentpoeng økning i bruken av barnehage, som delvis skyldtes en reduksjon i foreldreomsorg, men også mindre bruk av uformelt barnepass. Mesteparten av den økte bruken av barnehage kom gjennom senterbasert barnehage. Når det gjelder arbeidstilbud så førte reformen til 7,7 prosentpoeng økning. I lys av disse funnene er det ikke opplagt hvordan man skal tolke effektene på barns utvikling. Grunnen er at reformeffektene reflekterer kombinasjonen av mindre foreldreomsorg og uformelt barnepass, mer bruk av familiebarnehage og særlig senterbasert barnehage, og høyere husholdningsinntekt gjennom billigere barnehager og økt arbeidstilbud blant mødrene. Dessuten kan man ikke utelukke at de negative effektene er et forbigående fenomen som skyldes at den voldsomme utbyggingen reduserte kvaliteten i barnehagene, eksempelvis fordi det ble vanskelig å rekruttere kompetent personell.

5.2 Universelle førskoleprogram

Nedenfor ser vi nærmere på fire studier som vurderer effektene av førskole på barns utvikling. Den første studien skiller seg ut ved å fokusere på betydningen av kvalitet i førskolen. Den andre studien ser på effektene av førskole på danske barn, og resultatene kan derfor lettere overføres til norske forhold. I motsetning til de to første studiene, kontrollerer den tredje studien for (enkelte) uobserverbare forskjeller mellom barna. Resultatene kan dermed lettere gis en kausal tolkning. Den fjerde studien er den eneste som vurderer de langsiktige effektene av tid i førskole.

Melhuish og medforfattere har i en rekke artikler vurdert betydningen av tid i førskole for britiske barn.¹⁵ Studiene er basert på et utvalg av 3000 barn fra ulike regioner og med varierende familiebakgrunn. I analysene estimerer de effekten av førskole på kognitive og ikke-kognitive ferdigheter ved 6- og 7-årsalderen, etter å ha kontrollert for en rekke kjennetegn ved barna og foreldrene. I tillegg tas det hensyn til avhengighet i utviklingen til barna som var i samme førskole (gitt at denne avhengigheten ikke er korrelert med andre kontrollvariable).

Resultatene fra studiene viser at tid i førskole er positivt for barnas kognitive og ikke-kognitive utvikling sammen-

liknet med alternative former for barnepass, særlig for barn med ressursvake foreldre. Tidlig start i førskole (under 3 år) er også positivt korrelert med barnas kognitive ferdigheter. I tillegg viser studiene at kvaliteten på førskoletilbud er sentralt for utbytte av ordningene. Spesielt viktig ser kompetansen og utdanningsnivået til personalet ut til å være. Det er også klart at jenter har større utbytte av tid i førskole enn gutter, både når det gjelder kognitive og ikke-kognitive evner. Et annet interessant funn er at pedagogiske programmer som fokuserer på språkutvikling og leseferdigheter gir stort utbytte for barn med fremmedspråklige foreldre.

Som forfatterne påpeker bør man være forsiktig med å tolke disse resultatene som kausale sammenhenger. Studiene gjør ikke noe forsøk på å ta hensyn til uobserverbare forskjeller mellom barna avhengig av valg av barnepass. Det er også grunn til å tro at hvilken førskole barna benytter er korrelert med foreldrenes bakgrunn så vel som kjennetegn ved bostedet. Likevel skal man ikke underkjenne at studien kaster lys over viktige kvalitetsaspekter ved førskole som andre studier av datamessige begrensninger ikke kan se nærmere på.

Datta Gupta og Simonsen (2008) studerer effekten av barnepass da barna var 3 år på deres ikke-kognitive ferdigheter 4 år senere. De ser på et utvalg av danske barn født i 1995, og vurderer tre former for barnepass: førskole, familiebarnehage og foreldreomsorg. Kommunene tilbyr plasser i offentlig eide førskoler så vel som private, offentlig subsidierte familiebarnehager, og kommunene kan selv bestemme hva slags type barnepass de ønsker å prioritere. Ved ventetid tilbys ledige plasser avhengig av tid på ventelisten og alder på barnet.¹⁶ En førskole består av omkring 60 barn som er delt inn i tre grupper, med om lag 9 lærere i tillegg til en rekke assistenter og enkelte administrativt ansatte. Lærerne må ha universitets- eller høyskoleutdanning med spesialisering i undervisning av små barn. Familiebarnehagene finner sted i private hjem, og har en bestyrer som har lov til å passe på maksimalt fem barn. Det er ingen utdanningskrav for bestyrerne av familiebarnehagene. Det er derfor ikke overraskende at det gjennomsnittlige utdanningsnivået til førskolelærerne er vesentlig høyere enn for bestyrerne av familiebarnehagene. Forfatterne påpeker at kvaliteten på danske førskoler er høy sammenliknet med hva som er tilfelle i de fles-

¹⁵ Se for eksempel Melhuish et al. (2004; 2008).

¹⁶ Kun funksjonshemmede barn, innvandrere og barn med eldre søsken som allerede har plass blir prioritert.

te andre EU-land, blant annet når det gjelder andelen barn per ansatt og personalets kompetanse.

Som forventet var det vesentlige forskjeller mellom barna avhengig av valg av barnepass, særlig med hensyn til foreldrenes utdanningsnivå og arbeidsmarkedserfaring. For å redusere seleksjonsproblemene kontrollerer Datta Gubta og Simonsen for en rekke observerbare kjennetegn ved barna, foreldrene og bosted. Evalueringresultatene viser en negativ effekt på ikke-kognitive ferdigheter av familiebarnehage sammenlignet med både førskole og foreldreomsorg, særlig for gutter og barn fra vanskeligstilte familier; Den negative effekten av å være i familiebarnehage kontra foreldreomsorg er omtrent like stor som effekten av å ha en mor som ikke har fullført mer enn videregående skole sammenlignet med å ha en mor som har tatt høyere utdanning. Det framkommer imidlertid ingen signifikante forskjeller mellom førskole og foreldreomsorg for barns utvikling. Studien til Datta Gubta og Simonsen illustrerer dermed viktigheten av å skille tydelig mellom ulike former for formelt barnepass.

I tillegg til å kontrollere for observerbare kjennetegn benytter Datta Gupta og Simonsen en instrumentvariabelmetode for å ta hensyn til at foreldrenes valg av barnepass kan skyldes uobserverbare forhold. Instrumentet deres er at enkelte kommuner garanterte for førskoleplass, mens andre ikke gjorde det. En slik garanti tvinger kommunene til å øke tilbudet av førskoleplasser som igjen øker sannsynligheten for at barn er i førskole. Instrumentvariabelmetoden gir kvalitativt samme resultater, selv om de er noe mer upresise. Det er imidlertid gode grunner til å tvile på om instrumentet er gyldig. Innføringen av slike garantier er neppe tilfeldig, snarere korrelert med kommunespesifikke kjennetegn som kan ha betydning for barns utvikling. Dessuten kan en rask utbygging av førskoleplasser redusere kvaliteten på tilbudet, dels på grunn av de økte kostnadene, men også på grunn av vanskeligheter med å tiltrekke seg kompetent personell. Enda mer problematisk er antakelsene Datta Gupta og Simonsen er nødt til å gjøre fordi de kun har ett instrument, men to potensielt endogene forklaringsvariabler (førskole og foreldreomsorg). De antar at garantert førskoleplass verken påvirker valget mellom førskole og hjemmearbeid eller familiebarnehage og hjemmearbeid – kun førskole og familiebarnehage. Selv om det er grunn til å være kritisk til resultatene fra instrumentvariabelmetoden så trenger man ikke avfeie de andre funnene, særlig siden Datta Gupta og

Simonsen inkluderer et rikt sett av kontrollvariable. Dessuten kan denne danske studien ha stor overføringsverdi til norske forhold.

En annen interessant analyse er Berlinski et al. (2009) som studerer effekten av en førskolereform gjennomført i Argentina i 1993 på barns kognitive og ikke-kognitive utvikling. Målsetningen med denne reformen var å gjøre førskole obligatorisk for 3-5 åringer. Førskoletilbudet skulle være (fysisk og administrativt) tilknyttet grunnskolen, og vare tre og en halv time hver dag, fem dager i uken over hele skoleåret. Fokuset skulle være på læring, med et pedagogisk innhold som var skreddersydd for å forberede barna til skolestart. På grunn av plassmangel var kommunene nødt til å bygge flere skolebygninger for å kunne øke førskoletilbudet. I løpet av 10 år økte dekningsgraden for førskole fra 49 prosent før til 64 prosent på landsnivå, med stor variasjon mellom kommunene.

For å tallfeste effekten av førskolereformen på barns utvikling anvender Berlinski et al. en difference-in-difference metode, der de utnytter variasjonen i dekningsgrad for førskole på tvers av kommuner og mellom kohorter av barn bosatt i samme kommune. For å ta hensyn til at utbyggingen var klart størst i de fattigste kommunene, som i utgangspunktet hadde lavest dekningsgrad for førskole, kontrollerer Berlinski et al. for faste, uobserverbare kjennetegn ved kommunene. I tillegg kontrollerer de for felles, uobserverbare forskjeller mellom barn født i ulike år og bosatt i samme region, så vel som mellom barn født i samme år og bosatt i ulike regioner. Dessuten tar de hensyn til endringer over tid i skolepolitikk og økonomiske forhold i ulike regioner av landet, som ellers kunne ført til skjevhet i resultatene.

Evalueringen viser at et år med førskole forbedret det gjennomsnittlige resultatet fra matematikk- og språktester gjennomført i tredje klasse et sted mellom 5 og 10 prosent av det gjennomsnittlige testresultatet blant barna i landet som en helhet; Økningen var klart størst blant barna som var bosatt i de fattigste kommunene. Når det gjelder ikke-kognitive ferdigheter viser resultatene at tid i førskole reduserte atferdsproblemer rapportert av læreren. Det er imidlertid verd å merke seg at Berlinski et al. ikke kontrollerer for individuelle forskjeller mellom barna, slik som familiebakgrunn, og man kan derfor ikke utelukke skjevhet i resultatene. Dessuten er det ikke opplagt at

resultatene fra Argentina er overførbare til norske forhold, særlig siden de største effektene kom fra de fattigste områdene.

Et fellestrekk med studiene ovenfor er at de ser utelukkende på korttidseffektene av førskole. Grunnen er at de mangler opplysninger om utfall for barna i voksen alder, slik som utdanningsnivå, arbeidsmarkedstilknytning og lønn. Vi har imidlertid funnet en internasjonal artikkel som også evaluerer de langsiktige konsekvensene. Goodman og Sianesi (2005) studerer effektene på kort og lang sikt av kombinasjonen av tid i førskoleliknende ordninger og tidlig skolestart, for et utvalg av britiske barn (født i 1958). Førskoleordningene var ikke rettet spesielt mot barn fra vanskeligstilte familier, men besto av både formelle senterbaserte omsorgalternativ og mer uformelle lekegrupper som ga barna mulighet til samvær med jevnaldrende. Studien sammenligner utviklingen til barna som var i slike førskoleordninger og/eller begynte grunnskolen om lag et halvt år før normert tid (5 år) med utviklingen til barna som kun var passet på av foreldrene, venner eller familie fram til obligatorisk skolestart. Den første gruppen bestod av om lag 60 prosent av barna, og av disse begynte flesteparten tidligere enn normalt på skolen. For å redusere seleksjonsproblemet kontrollerer de for en rekke observerbare kjennetegn ved barna, foreldrene og bosted.

Resultatene til Goodman og Sianesi viser at kombinasjonen av tid i førskoleliknende ordninger og tidlig skolestart førte til at barna presterte signifikant bedre i kognitive tester av matematikk- og leseferdigheter som 7 og 16 åringer; Effektene var faktisk større enn effekten av mors utdanning, og størst for de dårligst stilte barna. Når det gjelder ikke-kognitive effekter er det ingen klare effekter. På den ene siden rapporterer lærerne noe lavere sannsynlighet for atferdsproblemer og spesialundervisning i grunnskolen hvis barna har brukt førskoleordninger og/eller begynt på skolen tidlig. På den andre siden rapporterer foreldrene at barna er mer ukonsentrerte og oppfarende når barna er 7 år. De ikke-kognitive effektene avtar over tid. De langsiktige konsekvensene av kombinasjonen av tid i førskoleliknende ordninger og tidlig skolestart er positive, men små: Når barna er 33 år er sannsynligheten for å ha lavt utdanningsnivå redusert med 3 prosentpoeng og sjansen for å være i jobb 2 prosent høyere.

Det er god grunn til å være varsom med å tolke resultatene til Goodman og Sianesi som kausale effekter. Årsaken er at

barna som benyttet førskoleordninger og/eller startet skolen tidlig var systematisk forskjellige fra barna som var passet på av foreldrene, venner eller familie fram til skolestart. Dette gjelder både med hensyn til kjennetegn ved barna, foreldrene og bosted, blant annet foreldrenes sosioøkonomiske bakgrunn og utdanningsnivå. Siden barna var såpass forskjellige på observerbare kjennetegn er det grunn til å forvente at det også er uobserverbare forskjeller som var viktig for deres utvikling og kan eventuelt føre til misvisende evalueringsresultater.

5.3 Den norske erfaringen

Vi har ovenfor diskutert internasjonale studier som vurderer effektene av barnehage- og førskoleprogram på barns utvikling. En tolkningsmessig begrensning med disse studiene er at resultatene ikke nødvendigvis er overførbare til norske forhold, der barnehagesystemet vektlegger læring gjennom lek og opplevelser mer enn i mange andre land (OECD, 2006). Nedenfor ser vi nærmere på to nye studier som vurderer effektene av barnehage på utviklingen til norske barn.

Schjølberg et al. (2008) studerer språkutviklingen til barn ved 3 års alderen, basert på data fra 'Den norske mor og barn undersøkelsen'. I undersøkelsen ble gravide mødre fra og med 1999 spurt om å gi opplysninger om seg selv og sitt barn. Frafallet var hele 57 prosent, og det endelige utvalget er i overkant av 20 000 barn. I spørreundersøkelsene beskriver foreldrene barnas ferdigheter på en rekke områder, blant annet språkutvikling. I tillegg gir foreldrene opplysninger om familieforhold, valg av barnepassordninger når barna er 3 år, samt egen utdanning, morsmål og inntekt.

Om lag 84 prosent av barna i undersøkelsen har deltids eller fulltids barnehageplass. Resten passes enten hjemme eller er i familiebarnehage, i park eller hos dagmamma. Studien finner ingen store forskjeller i språkferdigheter mellom barn som er i ulike former for barnepass. Størst forskjell er det mellom barn som passes hjemme og de som går i barnehage. Blant barn som passes hjemme har 9 prosent forsinket språkutvikling, mens kun 4 prosent av barnehagebarna har forsinket språkutvikling. Videre er det også flere som snakker i lange og sammensatte setninger blant barn som er i barnehage enn blant barn som passes hjemme. Språkutviklingen er svakest blant barn som er hjemme og har mødre med lav utdanning eller foreldre med et annet morsmål enn norsk.

Det er gode grunner til å være varsom med å tolke resultatene til Schjølberg et al. (2008) som annet enn enkle korrelasjoner. Studien finner at barn som benytter barnehage skiller seg vesentlig fra barn som benytter andre former for barnepass, blant annet med hensyn til mors utdanning. Likevel kontrolleres det verken for observerbare eller uobserverbare kjennetegn ved barna eller mødrene. Det er også verdt å merke seg at studien er basert på et skjevt utvalg av populasjonen av gravide mødre. Eksempelvis er barn av mødre med lav utdanning og barn av foreldre med annet morsmål enn norsk, betydelig underrepresentert. Denne utvalgsskjevheten gjør det vanskelig å tolke resultatene fra studien som et bilde på en direkte eller indirekte effekt av barnehager. Studien oppgir heller ingen mål for den statistiske usikkerheten knyttet til resultatene, og det er derfor uklart om forskjellene mellom barna som benytter ulike former for barnepass er statistisk signifikante. Språkutviklingen til barna er i tillegg rapportert av foreldrene, og ikke målt gjennom tester eller vurdert av eksperter. Man kan derfor ikke utelukke at vurderingen av barnas språkutvikling avhenger systematisk av blant annet foreldrenes utdanningsnivå og morsmål, som i så fall ville gi et skjevt bilde på effekten av barnehage.

Havnes og Mogstad (2009) studerer langtidseffektene på barna av en norsk barnehagereform gjennomført i 1975. Reformen innebar at kommunene fikk ansvaret for barnehagetilbudet. Fra 1976 til 1979 økte dekningsgraden for barnehage for 3-6 åringer fra om lag 10 til 28 prosent på landsnivå, med stor variasjon mellom kommunene. I analysen deler Havnes og Mogstad (2009) kommunene inn i en eksperimentgruppe bestående av kommuner som hadde en stor økning i barnehagedekningen, og en kontrollgruppe som består av kommunene med liten eller ingen økning i dekningsgraden. For å tallfeste effektene av reformen på barnas utfall i voksen alder anvender de difference-in-difference metoder, der de utnytter variasjonen i dekningsgrad for barnehage på tvers av kommuner og mellom kohorter av barn bosatt i samme kommune. Dermed får de tatt hensyn til felles, uobserverbare forskjeller mellom barn født i ulike år og bosatt i samme område, så vel som mellom barn født i samme år og bosatt i ulike områder. Utfallene til barna er målt tidlig i trettiårene, og burde dermed gi et godt bilde av langtidskonsekvensene.

Tolkningen av resultatene som kausale effekter hviler på en antakelse om at endringen i utfallene fra de barna som

var i barnehagealder før reformen til de som var i barnehagealder etter reformen, ville vært den samme i eksperiment- og kontrollgruppen, hadde det ikke vært for reformen. Det er grunn til å tro at denne antakelsen holder, siden tidstrenden i utfallene er svært lik mellom barn i de to gruppene i årene før reformen. Det er også verdt å merke seg at det ikke er noen systematiske endringer over tid i kjennetegnene til barna (eller foreldrene) i eksperimentgruppen sammenliknet med kontrollgruppen. Dessuten er det små forskjeller i kommunale utgifter og inntekter, samt befolkningssammensetning, mellom eksperiment- og kontrollkommunene. For å likevel ta hensyn til uobserverbare forskjeller mellom kommunene inkluderer Havnes og Mogstad faste, kommunespesifikke effekter så vel som en lineær kommunespesifikk tidstrend. I tillegg kontrollerer de for en rekke observerbare kjennetegn ved barna og foreldrene. Som en robusthetssjekk inkluderer de også familiespesifikke effekter for å eliminere faste, uobserverbare forskjeller i familiebakgrunn mellom barna. Dessuten dropper de Oslo, Trondheim og Bergen for å forsikre seg at effektene ikke er drevet av barna i disse byene.

Studien finner store positive og robuste langtidseffekter av tilgang på barnehage, både med hensyn til barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning. Utbyggingen av 17 500 nye barnehageplasser førte til om lag 6 000 år ekstra utdanning. Dessuten ble sannsynligheten for å ikke gjøre ferdig videregående skole redusert med 6 prosentpoeng per barn i barnehage, mens sjansen for å ta universitetsutdanning økte med over 7 prosentpoeng per barn i barnehage. Effektene på utdanning er størst for barn av mødre med lav utdanning. I tillegg er det klart at sannsynligheten for yrkesdeltakelse økte betraktelig, særlig blant jenter, mens sjansen for å motta stønader ble vesentlig redusert.

For å kunne tolke resultatene benytter Havnes og Mogstad en tilsvarende difference-in-difference metode, som gir reformeffektene på mødrenes arbeidstilbud. Resultatene viser at reformen ikke påvirket mødrenes arbeidstilbud. De argumenterer derfor for at resultatene reflekterer at det økte barnehagetilbudet fortrenget uformelt barnepass av lavere kvalitet som venner, familie og dagmamma. I tillegg undersøker Havnes og Mogstad om utbyggingen var kombinert med en økning i kvaliteten på barnehagene i eksperimentgruppen sammenliknet med kontrollgruppen, blant annet med hensyn til antall førskolelærere per barn. Hvis

dette var tilfellet, kunne de positive reformeffektene skyldes kvalitetsforbedringen og ikke økningen i barnehagetilbudet. Imidlertid var kvaliteten forholdsvis stabil over perioden, og om noe så falt kvaliteten på barnehagetilbudet i eksperimentgruppen relativt til kontrollgruppen. Havnes og Mogstad viser også at kostnadene per barnehageplass er forholdsvis små sammenlignet med kommunale utgifter per elev til barne- og ungdomsskole, og at avkastningen per barnehageplass i form av økt forventet arbeidsinntekt i yrkeslivet ser ut til være høyere enn denne kostnaden.

Havnes og Mogstad er den første studien som ser på de kausale langtidseffektene av universelle tiltak for barn i barnehagealder, og resultatene er entydige: Barnehage har positiv effekt på barns utvikling. Man kan imidlertid stille spørsmål ved om resultatene er overførbare til dagens situasjon i Norge, der barnehagedekningen er langt høyere enn den var for 30 år siden. I dag er det først og fremst barn av foreldre med lav utdanning og barn med fremmedspråklig bakgrunn som ikke benytter barnehage. Siden dette er grupper som har vist seg å ha forholdsvis stort utbytte av tid i barnehage, er det grunn til å forvente at de positive effektene rapportert i Havnes og Mogstad er mindre enn hva som ville vært konsekvensene av ytterligere økning av barnehagetilbudet i dag. På den andre siden bør man være forsiktig med å konkludere at de positive effektene for 3-6 åringer er overførbare til virkningen av barnehage blant yngre barn, der alternativet i større grad kan være foreldreomsorg i stedet for uformelt barnepass.

6 IMPLIKASJONER FOR DET NORSKE BARNEHAGESYSTEMET

Utgangspunktet for denne artikkelen var å undersøke hvordan vi kan sikre barn likere muligheter til å lykkes i utdanningsløpet og i arbeidslivet. Litteraturgjennomgangen viser at førskoletiltak rettet mot barn fra vanskeligstilte familier har betydelige positive virkninger på kort og lang sikt. Tiltakene fører til at barna presterer bedre på skolen samt at flere fullfører videregående skole, tar høyere utdanning og lykkes på arbeidsmarkedet. I den senere tid er det også kommet en rekke studier som finner positive effekter på barns utvikling av universelle førskoleordninger som er rettet mot alle typer barn og barnefamilier.

Faglitteraturen som ser på betydningen av førskoletiltak for barns utvikling er så omfattende og entydig at det er på

høy tid med en diskusjon om hvorvidt vi ønsker å endre dagens tilbud til norske barn i førskolealder. Siden 84 prosent av norske barn i alderen 1-5 år gikk i barnehage i 2007 er barnehagen et naturlig utgangspunkt for denne diskusjonen. Spørsmålet er om norske barnehager sikrer barna et godt nok grunnlag for videre læring og utvikling. På bakgrunn av vår gjennomgang av den empiriske forskningen på feltet konkluderer vi med at det er ønskelig å videreutvikle det norske barnehagetilbudet for å sikre at alle barn får et godt førskoletilbud. Som utdypet nedenfor bør sentrale mål i en barnehagereform være å sikre at barn fra vanskeligstilte familier går i barnehage og øke fokuset på læring i barnehagen.

6.1 Alle barn må med.

Reformforslag: For å sikre at barn fra vanskeligstilte familier får gå i barnehage foreslår vi at:

- Barnehage er gratis for alle barn, i hvert fall en daglig kjernetid på 3-4 timer
- En daglig kjernetid på 3-4 timer er obligatorisk for femåringer
- Kontantstøtten avvikles, i hvert fall for toåringer

Gratis kjernetid vil være en samfunnsøkonomisk effektiv investering i utdanning. I tillegg vil gratis kjernetid, sammen med obligatorisk kjernetid for femåringer og avvikling av kontantstøtten, gjøre barns barnehagedeltakelse mindre avhengig av familiens økonomi. På denne måten vil barn i større grad ha samme læringsgrunnlag ved skolestart, og barns muligheter til å lykkes i utdanningsløpet vil dermed være mindre avhengige av familiebakgrunn.

Begrunnelse: I Norge må vi betale for barnehage, mens vi har gratis skolegang og gratis universitetsutdanning. Motivasjonen er uklart og står i skarp kontrast til resultatene diskutert ovenfor som tyder på at det er samfunnsøkonomisk mer lønnsomt å investere i barns utvikling før skolealder. Læring i førskolealder sikrer barnet et større læringsutbytte i første klasse, noe som fører til ytterligere større læringsutbytte i andre klasse, og så videre. Dette betyr at avkastningen av investeringer i skolen og i universitetet øker hvis læringsgrunnlaget fra tiden i barnehage er solid. Fra et fordelingsperspektiv kan det også være viktig å investere i et bedre barnehagetilbud. Mange barn fra familier med lav utdanning og lav inntekt kan ikke ta høyere utdanning fordi de aldri fullfører eller har dårlige resultater fra videregående skole. Gratis universitetsutdanning innebærer å investere mer i de som allerede har lyk-

kes med å fullføre videregående skole. En mer rettferdig fordelingspolitikk vil være å investere mer i førskolealderen for å sikre at barn har likere muligheter i det videre utdanningsløpet.

Sosioøkonomiske forhold ser ut til å spille en rolle for hvorfor enkelte barn ikke går i barnehage.¹⁷ Selv om det i 2007 var kun 16 prosent av alle barn i alderen 1-5 som ikke brukte barnehage, var noen grupper svært overrepresenterte. Barn som ikke er i barnehage har forholdsvis ofte foreldre med lavere utdanning (Pettersen 2003). I tillegg benytter barn med minoritetspråklig bakgrunn barnehage relativt sjelden. Dette er spesielt uheldig siden det nettopp er barn med en slik familiebakgrunn som ser ut til å ha størst utbytte av tid i barnehage (Havnes og Mogstad 2009; Schjølberg et al 2008).

Kontantstøtteordningen gir foreldrene insentiver til å ta barna ut av barnehagen. Ordningen ble innført i 1998 og gir foreldre med barn mellom et og tre år månedlige kontaktoverføringer dersom barnet ikke benytter offentlig subsidiert barnetilsyn. Kontantstøtteordningen kan ha bidratt til å øke de sosioøkonomiske skjevhetene med hensyn til hvilke barn som går i barnehagen. Det er urovekkende at barn fra familier med lav inntekt eller utdanning så vel som barn med minoritetsbakgrunn er kraftig overrepresentert som mottakere av kontantstøtte (Pettersen 2003).

6.2 Økt fokus på læring

Reformforslag:

For å få økt fokus på læring i barnehagen foreslår vi at rammeplanen konkretiseres og at barnehagene får flere pedagoger:

- Rammeplanen bør inneholde konkrete læringsmål for både kognitive og ikke kognitive egenskaper, og en plan for hvordan disse læringsmålene skal nås.
- Rammeplanen må inneholde et krav om en daglig kjerneetid på 3-4 timer. I deler av kjerneetiden skal *alle* barna delta i læringsaktiviteter som utvikler både kognitive og ikke-kognitive egenskaper. Læringsaktivitetene skal være lagt opp av pedagoger og ledet av voksne.
- I kjerneetiden må det være flere pedagoger per barn sammenlignet med i dag.
- For å tiltrekke seg kompetent personell er det nødven-

dig å øke lønningene og bedre arbeidsvilkårene for barnehageansatte. For de som allerede er ansatt bør det komme etterutdannings- og opplærings tiltak.

Økt fokus på læring og flere pedagoger vil kunne øke kvaliteten på barnehagetilbudet. Konkrete læringsmål, i tillegg til et krav om en daglig kjerneetid der *alle* barna deltar i læringsaktiviteter, vil sikre at barn får likere læringsutbytte av barnehagens pedagogiske tilbud, samt redusere kvalitetsforskjeller mellom barnehager.

Begrunnelse: En rekke studier tyder på at det er førskoleprogram med fokus på læring som har størst betydning for barnas utvikling. I tillegg kommer det tydelig frem at kvalifisert personell er eviktig. I Norge er andelen barnehageansatte med førskolelærerutdanning forholdsvis lav. For 3-5 åringene kreves det kun en pedagogisk leder per 18 barn i Norge. Til sammenligning er det om lag 11 barn per pedagog i Sverige, mens i Danmark er det 7 barn per pedagog.¹⁸

Barnehagens rammeplan inneholder i dag ingen konkrete læringsmål. Det nærmeste man kommer er formuleringer som:

- «Gjennom arbeid med antall, rom og form skal barnehagen bidra til at barna
- opplever glede over å utforske og leke med tall og former
 - tilegner seg gode og anvendbare matematiske begreper
 - erfarer, utforsker og leker med form og mønster
 - erfarer ulike typer størrelser, former og mål gjennom å sortere og sammenligne
 - erfarer plassering og orientering og på den måten utvikler sine evner til lokalisering»¹⁹

Siden tidlig læring er viktig, kan det være nyttig å klargjøre hva det forventes at barna skal lære og hvordan de skal lære det. Konkrete læringsmål vil bidra til å sette fokus på den skoleforberedende målsetningen ved barnehagetilbudet, samt redusere forskjellene i det pedagogiske tilbudet blant forskjellige barnehager.

I barnehagens rammeplan er det heller ikke et krav om at barna daglig skal delta i læringsaktiviteter som er planlagt

¹⁷ Tidlig innsats for livslang læring. St.meld. nr.16 (2006-2007).

¹⁸ Se «Tidlig innsats for livslang læring» (St.meld. nr.16, 2006-2007).

¹⁹ «Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s 42).

og ledet av voksne. Den sosialpedagogiske tradisjonen som preger det norske barnehagesystemet har et såkalt helhetlig læringssyn, som vektlegger læring gjennom opplevelser og lek. Det fremheves at det å se omsorg, oppdragelse, lek, hverdagsaktiviteter og læring i sammenheng er et særtrekk ved norsk barnehagetradisjon. I det hele tatt står det lite om organiserte læringsaktiviteter i rammeplanen:

«Barnehagen skal styrke barns læring i formelle og uformelle lærings situasjoner. De formelle situasjonene er planlagt og ledet av personalet. Uformelle lærings situasjoner er nærmere knyttet til hverdagsaktiviteter og her-og-nå-situasjoner, i lek, oppdragelse og annen samhandling. Det er ikke hensiktsmessig å trekke et klart skille mellom formelle og uformelle lærings situasjoner. Begge har en pedagogisk hensikt. De sju fagområdene må knyttes til både formelle og uformelle lærings situasjoner.»²⁰

Fravær om krav til at alle barna skal delta i daglige læringsaktiviteter ledet av voksne er problematisk fordi det kan bidra til å øke sosiale forskjeller. Vi ser to grunner til dette:

1) Det kan føre til stor variasjon i barnehagers fokus på læring avhengig av de ansattes kompetanse. Dette kan bidra til å øke sosiale forskjeller dersom ressurssterke foreldre benytter barnehager av høyere kvalitet.

2) Det kan føre til at barnets læring i barnehagen i stor grad er avhengig av egne evner til å innlede og delta i læringsopplevelser. I rammeplanen står det for eksempel:

«Barns undring må møtes på en utfordrende og utforskende måte slik at dette danner grunnlaget for et aktivt og utviklende læringsmiljø i barnehagen. Barns egne interesser og spørsmål bør danne grunnlaget for læringsprosesser og temaer i barnehagen.»²¹

Med en slik tilnærming til læring bør vi være bekymret for at det er barna som har mange positive læringsopplevelser i hjemmet som er flinkest til å uttrykke sin undring og stille personalet spørsmål. I så fall kan disse barna få et større læringsutbytte av barnehagen enn barn som har færre positive læringsopplevelser i hjemmet.

Det er viktig å understreke at et krav om at deler av kjernetiden skal benyttes til daglige læringsaktiviteter ledet av voksne, ikke strider med dagens helhetlige læringssyn som er beskrevet ovenfor. Dette synet kan være viktig å ta med seg, både i og utenfor kjernetiden.

REFERANSER:

Baker, M., J. Gruber, og K. Milligan (2008): «Universal Childcare, Maternal Labor Supply and Family Well-Being», *Journal of Political Economy*, 116, 709-745.

Barnett, S. (1995): «Long-term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes», *The Future of Children*, 5, 25-50.

Barnett, W. S., og L. N. Masse (2007): «Early Childhood Program Design and Economic Returns: Comparative Benefit-Cost Analysis of the Abecedarian Program and Policy Implications», *Economics of Education Review*, 26(1), 113-125.

Belsky, J., E. Melhuish, J. Barnes, A.H. Leyland og H. Romaniuk (2006): «Effects of Sure Start local programmes on children and families: Early findings from a quasi-experimental, cross sectional study», *British Medical Journal*, 332, 1476-1481.

Berlinski, S., S. Galiani, and P. Gertler (2009): «The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance», *Journal of Public Economics*, 219-234.

Blau D. og J. Currie (2006): «Pre-School, Day Care, and After-School Care: Who is Minding the Kids?» in Hanushek E. and F. Welch, eds., *Handbook of the Economics of Education*, volume 2. Amsterdam: North-Holland.

Bratberg, E. Ø. A. Nilsen og K. Vaage (2008): «Job Losses and Child Outcomes», *Labour Economics*, 15, 591-603.

Bremnes, R., T. Falch og B. Strøm (2006): «Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak», Senter for økonomisk forskning, SØF-rapport nr. 04/06.

Campbell, F. A., og C.T. Ramey (1994): «Effects of early intervention on intellectual and academic achievement. A follow-up study of children from low-income families», *Child Development*, 65, 684-698.

Campbell, F. A., C. T. Ramey, E. Pungello, J. Sparling og S. Miller-Johnson (2002): «Early Childhood Education: Young adult outcomes from the Abecedarian Project», *Applied Developmental Science*, 6(1), 42-57.

²⁰ «Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s 27).

²¹ «Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s 27).

- Cunha, F. og J. Heckman (2007): «The Economics of Human Development: The Technology of Skill Formation», *American Economic Review Papers and Proceedings*, 97, 31-47.
- Currie, J. og M. Neidell (2007): «Getting Inside the 'Black Box' of Head Start Quality: What Matters and What Doesn't», *Economics of Education Review*, 26(1), 83-99.
- Currie, J. og D. Thomas (1995): «Does Head Start Make A Difference?», *The American Economic Review*, 85(3), 341-364.
- Dahl, G. og L. Lochner (2008): «The Impact of Family Income on Child Achievement: Evidence from the Earned Income Tax Credit», Working Paper, 14599, NBER.
- Datta Gubta, N. og M. Simonsen (2008): «Non-Cognitive Child Outcomes and Universal High Quality Child Care», Working Paper, 1, Danish National Centre for Social Research.
- d'Addio, A.C (2007): «Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility Across Generations?», *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, No. 52.
- Garces, E., D. Thomas og J. Currie, 2002, «Longer-term effects of Head Start», *The American Economic Review*, vol. 92, 999-1012.
- Goodman, A. og B. Sianesi (2005): «Early Education and Children's Outcomes: How Long Do the Impacts Last», *Fiscal Studies*, 26, 513-548.
- Gregg, P., E. Washbrook, C. Propper, og S. Burgess (2005): «The Effects of a Mother's Return to Work Decision on Child Development in the UK», *Economic Journal*, 115, 49-80.
- Han, W., J. Waldfogel, og J. Brooks-Gunn (2001): «The Effects of Early Maternal Employment on Later Cognitive and Behavioural Outcomes» *Journal of Marriage and the Family*, 63, 336-354.
- Havnes, T. og M. Mogstad (2009): «No Child Left Behind: Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes», Discussion Paper, 582, Statistics Norway.
- Heckman, J.J. (2006): «Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children», *Science*, 312(5782), 1900-1902.
- Hægeland, T., L.J. Kirkebøen, O. Raaum og K.G. Salvanes (2005): «Familiebakgrunn, skoleressurser og avgangskarakterer i norsk grunnskole», I Utdanning 2005- deltakelse og kompetanse. Statistiske Analyser, Statistisk sentralbyrå.
- Karoly, L.A., M.R. Kilburn og J.S. Cannon, 2005, *Early Childhood Interventions: Proven results, Future Promises*, Santa Monica, Calif.: The Rand Corporation.
- Karoly, L.A., P.W. Greenwood, S.S. Everingham, J. Hoube, M.R. Kilburn, C.P. Rydell, M. Sanders og J. Chiesa (1998): *Investing in Our Children: What We Know and Don't Know About the Costs and Benefits of Early Childhood Interventions*. Santa Monica: RAND.
- Lorentzen, T. og R. Nilsen (2008): «Går fattigdom i arv? Langtidseffekter av å vokse opp i familier som mottar sosialhjelp», Fafo, Rapport, 14.
- Loeb, S., M. Bridges, D. Bassok, B. Fuller og R. Rumberger (2007): «How Much is Too Much? The Influence of Preschool Centers on Children's Social and Cognitive Development», *Economics of Education Review*, 26, 52-66.
- Ludwig, J. og D. L. Miller (2007): «Does Head Start Improve Children's Life Chances? Evidence from a Regression Discontinuity Approach», *Quarterly Journal of Economics*, 122(1), 159-208.
- Manguson, A., C. Ruhm, and J. Waldfogel (2007): «Does Prekindergarten Improve School Preparation and Performance», *Economics of Education Review*, 26, 33-51.
- Melhuish, E, K. Sylvia, P. Sammons, I. Siraj-Blatchford og B. Taggart (2004): "The Effective Provision of Pre-School and Primary Education (EPPE) Project: Findings from Pre-school to end of Key Stage 1", SSU Report, 01.
- Meluish, E., K. Sylva, P. Sammons, I. Siraj-Blatchford, B. Taggart, M. Phan og A. Malin (2008): «Preschool Influences on Mathematical Achievement», *Science*, 321, 1161-1162.
- Melhuish, E., J. Belsky, A.H. Leyland, J. Barnes og NESS Research Team (2008): «Effects of fully-established Sure Start Local Programmes on 3-year-old children and their families living in England: a quasi-experimental observational study», *Lancet*, 372, 1641-1647.
- OECD (2004): «Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003», OECD Report, Paris.
- Pettersen, Silje Vatne (2003): *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk avkontantstøtte våren 2002*. SSB-rapport 2003/9. Statistisk sentralbyrå.
- Reynolds, A.J., og J.A. Temple (1998): «Extended Early Childhood Intervention and School Achievement: Age Thirteen Findings from the Chicago Longitudinal Study», *Child Development*, 69(1), 231-246.
- Reynolds, A. J., J.A. Temple, D.L. Robertson og E.A. Mann (2001): «Long-Term Effects of an Early Childhood Intervention on Educational Achievement and Juvenile Arrest: A 15-Year Follow-Up of Low-Income Children in Public Schools». *Journal of American Medical Association* 285(18), 2339-2346.
- Ruhm, C. (2004): «Parental Employment and Child Cognitive Development», *Journal of Human Resources*, 39, 155-192.
- Schjølberg S., R. Lekhal, M. Wang, I. Zambrana, K. Mathiesen, P. Magnus og C. Roth (2008): «Forsiknet Språkutvikling: En Foreløpig Oversikt Basert på Data fra Den Norske Mor og Barn Undersøkelsen», FHI Rapport, 10.

Schweinhart, L. J., J. Montie, Z. Xiang, W. S. Barnett, C. R. Belfield og M. Nores, 2005, *Lifetime effects: The High/Scope Perry Preschool Study through Age 40*, Ypsilanti, MI: High/Scope Press.

Shonkoff, J., og D. Phillips (Eds.) (2000): From neurons to neighborhoods: *The science of early childhood development*, Washington, DC: National Academy Press.

Waldfoegel, J. (2002): «Child Care, Women's Employment, and Child Outcomes», *Journal of Population Economics*, 15, 527-548.