



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Høring om endringer i barnehageloven – Plikt til å vurdere barns norskkunnskaper før skolestart med mer

Innledning

Utdanningsforbundet viser til Kunnskapsdepartementets høringsnotat i ovennevnte sak, med høringsfrist 26. februar 2021. I det følgende gir vi våre merknader til høringsnotatet, sortert etter de ulike lovendringene departementet foreslår.

Merknader til forslagene

1. Plikt for barnehagen til å vurdere norskkunnskapene til barn som går i barnehage

Utdanningsforbundet støtter ikke Kunnskapsdepartementets forslag til ny § 39 a i barnehageloven, som gir barnehagen plikt til å vurdere hvert enkelt barnehagebarns norskkunnskaper og rapportere til kommunen at norskkunnskapene er blitt vurdert. Vi kan ikke se at det finnes faglig belegg for at forslaget vil bidra til å støtte de minoritetsspråklige barnehagebarnas tilegnelse av det norske språket. Vi mener at forslaget kan bidra til å svekke arbeidet med å skape gode språkmiljøer i barnehagen.

Kunnskapsdepartementet skriver i høringsnotatet at norsk språk er nøkkelen for deltakelse i det norske samfunnet, og at mange barn i dag får vedtak om særskilt norskopplæring:

«Skoleåret 2019–20 hadde om lag 41 000 elever vedtak om særskilt norskopplæring i grunnskolen. Dette utgjør 6,4 prosent av alle elever i grunnskolen. Andelen elever i første klasse som har vedtak om særskilt norskopplæring er 7,9 prosent.» (Høringsnotatet, side 4).

I høringsnotatet vises det videre til tall fra et utvalg bydeler i Oslo, hvor tallene er langt høyere. Bydelene det vises til er av de områdene i Norge med høyest andel innvandrerbefolkning, og dermed også blant de med flest minoritetsspråklige barn. Når enkelte bydeler, med mange innbyggere, har en andel på 29-57 prosent av skolestartere som får vedtak om særskilt norskopplæring, gir dette utslag på den totale andelen nasjonalt. Dersom departementet mener andelen barn som får vedtak om særskilt norskopplæring er for høyt, vil det med andre ord være mer hensiktsmessig å bruke ressurser på lokale tiltak som kan begrunnes med kunnskap om barns tospråklige utvikling.

Utdanningsforbundet vil presisere at vedtak om særskilt norskopplæring er en rettighet. Denne rettigheten skal nettopp bidra til at skolen gir et godt tilpasset opplæringstilbud som inkluderer alle barn, også de som ikke har gode nok norskferdigheter til å følge ordinær undervisning. Det bør ikke være et mål, at færre elever skal få retten til særskilt norskopplæring oppfylt.

Departementet knytter de overnevnte tallene til at barn ikke blir fanget opp tidlig nok, og dermed ikke får tilstrekkelig språkstøtte før skolestart:

«Tallene er et uttrykk for at mange barn har svake norskkunnskaper ved skolestart. Det er grunn til å tro at flere barn kunne vært fanget opp og fått støtte i språkutviklingen på et tidligere tidspunkt. Departementet mener forslaget om en plikt til å vurdere alle barns norskkunnskaper kan bidra til å redusere antall skolestartere med vedtak om særskilt språkopplæring, ved at barn med behov identifiseres og nødvendige tiltak settes inn før barna begynner på skolen.» (Høringsnotatet, s. 5).

Utdanningsforbundet er uenig i dette premisset for lovforslaget. Barns behov for særskilt norskopplæring i skolen, er ikke en konsekvens av mangelfull språkstøtte i barnehagen. For skoleåret 2019-2020 ble det gjort 4 782 vedtak om særskilt norskopplæring for førsteklasingene. Samtidig viser Utdanningsdirektoratets statistikk at godt over 11 500 barnehagebarn mottok tiltak for å styrke sin norskspråklige utvikling. Barnehagen fanger med andre ord opp, vurderer og iverksetter tiltak for langt flere barn enn de som får vedtak om særskilt norskopplæring ved skolestart. Utdanningsforbundet ser ikke at det finnes dokumentasjon som kan begrunne en påstand om at antallet vedtak er en følge av at barnehagen overser flerspråklige barns utfordringer.

Utdanningsforbundet mener at den foreslåtte vurderingsplikten, sammen med plikten til å rapportere til kommunen at vurderingene er gjennomført, vil fungere som en sterk styringsmekanisme. Forslaget vil føre til mer kartlegging og dokumentasjon, som igjen vil ta tid fra barnehagelæreres samvær og samspill med barn. Den viktigste arenaen for språkutvikling er nettopp dette samværet. En så kraftig inngripen i barnehagens språkarbeid og vurderingspraksis krever sterke faglige begrunnelser. Disse er det vanskelig å få øye på i høringsnotatet. Den foreslåtte vurderings- og rapporteringsplikten begrunnes med at barn ikke kan godt nok norsk ved skolestart, noe Utdanningsforbundet mener peker i retning av at departementet vil fremme en norm for et forventet norskspråklig kunnskapsnivå ved skolestart.

I 2016 foreslo regjeringen å innføre en slik språknorm for barnehagebarn. Forslaget ble møtt med motstand, og avvist av Stortinget. Argumentene handlet blant annet om at språknormen ville bidra til mer kartlegging og byråkratisering, og at den ikke ville bidra til å styrke språkarbeidet i barnehagen. I behandlingen av Prop. 33 L (2015-2016), om presisering av

reglene for dokumentasjon og vurdering, ble følgende anmodning enstemmig vedtatt av Stortinget:

Vedtak nr. 791, 7. juni 2016

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak som klargjør hjemmelsgrunnlaget for innsamling, oppbevaring og bruk av personopplysninger. Det understrekes at det ikke skal legges til rette for mer dokumentasjon, kartlegging og måling av det enkelte barn.»

Utdanningsforbundet mener forslaget om en vurderings- og rapporteringsplikt, strider mot det et enstemmig storting vedtok i 2016.

Små barn tilegner seg språk gjennom meningsfull samhandling med omgivelsene. Barnehagelærere har gjennom sin utdanning kunnskap om barns språktilegnelse, og de bruker denne kunnskapen i uformell observasjon og vurdering. Gjennom samtaler, lek og samvær i barnehagens ulike aktiviteter, vurderes barnas språkutvikling fortløpende. Vurderingen ligger til grunn for utvikling og forbedring av språkmiljøet. Med en ensidig vektlegging av barnas norskkunnskaper, pekes det i retning av et smalt kriteriesett for hva barns utvikling skal vurderes opp mot. Dette er i praksis en endring av barnehagens samfunnsmandat, hvor fokus for vurderingen dreies vekk fra det allsidige ved barns utvikling, over til det spesifikke og målbare, i form av resultatmål. Det vil også endre barnehagens vurderingspraksis på en måte som gjør språkmiljøet fattigere. Utdanningsforbundet mener departementet, heller enn å innføre en spesifikk norskvurderingsplikt, må rette innsatsen mot å skape rikere språkmiljøer i barnehagene.

Utdanningsforbundet vil også advare mot at en plikt til å vurdere barns norskkunnskaper før skolestart, kan bidra til at det stilles urealistiske forventninger til barna. Barns språktilegnelse tar tid, og dette gjelder særlig for de som tilegner seg flere språk samtidig. Forskning viser at det kan ta 5-7 år før et barns andrespråk fungerer godt som «læringsspråk» i skolen. Ingen barn går i barnehage mer enn fem år. Som gruppe går dessuten barn med annet morsmål enn norsk, færre år i barnehage enn andre.

I bydelene departementet bruker som eksempel i høringsnotatet, er det mange barn med annet morsmål enn norsk. At en stor andel av disse barna får vedtak om særskilt norskopplæring, trenger ikke å bety at tempoet i deres språktilegnelse er ualminnelig. Det kan snarere bety at de faktisk får oppfylt den rettigheten de har krav på. Utdanningsforbundet er bekymret for at vi skal få en pedagogisk praksis i barnehagen der det stilles urealistiske forventninger til barna, og der forståelsen av hva som er helt normal utvikling for flerspråklige barn svekkes.

Utdanningsforbundet ønsker å understreke viktigheten av å se flerspråklighet som en ressurs, og ønsker å støtte opp om tiltak som gir gode vilkår for at barn kan utvikle både morsmål og norsk. Morsmålet er vesentlig både for barns kulturelle identitet, og som grunnlag for å lære andre språk.

Tilbud som styrker barns morsmål har over en tjueårsperiode tid blitt svekket. For barnehagen har tilskuddet til tospråklig assistanse blitt endret til et tilskudd for å styrke de minoritetsspråklige barnehagebarnas norskspråklige utvikling. For skolen viser tall fra GSI at antallet elever som får morsmålsopplæring har blitt redusert med 90 prosent siden årtusenskiftet. Innsatsen rettes nå mot særskilt norskopplæring, og norsk som andrespråk. Begge tilbudene er viktig, men det er uheldig at morsmålstilbudet reduseres, når det kunne

bidratt til å gi flere et godt grunnlag for å utvikle norsk som andrespråk. For å få til dette trengs flere morsmålslærere.

Det er i dag kun to veier for utdanning av lærere som også kan jobbe som morsmålslærere: *Lærerutdanning for tospråklige lærere for trinn 1-10* (OsloMet og UiA), og *Kompletterende lærerutdanning for trinn 1-10* (OsloMet). Kompletterende lærerutdanning er en ordning for personer med lærerutdanning tilsvarende grunnskolelærerutdanning fra land utenfor EU/EØS. Når utdanningen er gjennomført, kvalifiserer personen for arbeid i norsk grunnskole.

Utdanningsforbundet mener det trengs flere slike tilbud, også i barnehagelærerutdanningen. Flere tospråklige lærere vil bidra til at flere barnehagebarn og elever får et styrket tilbud i utviklingen av sitt morsmål, så vel som norsk som andrespråk.

Utdanningsforbundet mener at det er bekymringsverdig at departementet i sin saksutredning ikke henviser til hverken forskning eller faglig kunnskap om tospråklig utvikling, eller til god pedagogikk i et flerkulturelt miljø. Mange barn og unge opplever rasisme og mistenksomhet knyttet til deres kulturelle tilhørighet eller religion. Barnehagenes viktigste oppgave er å skape inkluderende fellesskap, hvor alle barn kan få en opplevelse av å bidra positivt. Nysgjerrighet på barnas morsmål og støtte til morsmålsutvikling er en viktig del av en slik holdning. Vi vil advare mot at et ensidig og urealistisk fokus på barnas norskkunnskaper, kan bidra til å svekke god integrering.

2. Plikt for kommunene til å tilby vurdering av norskkunnskapene til barn som ikke går i barnehage

Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget til ny § 39 b i barnehageloven, som gir kommunene plikt til å tilby vurdering av norskkunnskapene til barn som ikke går i barnehagen. Det tilligger allerede helsestasjonene å vurdere barns språkutvikling, ved 2- og 4-årskontrollen, og Utdanningsforbundet ser ikke at eventuelle presiseringer av dette arbeidet skal hjemles i barnehageloven.

3. Presisering av statlig tilsyn m.m. med fylkeskommunen

Utdanningsforbundet har ingen merknader til endringsforslagene til §§ 12, 13 og 54 i barnehageloven, som skal bidra til å presisere det statlige tilsynet m.m. med fylkeskommunen.

Med vennlig hilsen

Milena Adam
Seksjonsleder

Morten Solheim
Seniorrådgiver