



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Høringsnotat

**Forslag til endringer i barnehageloven om plikt til å vurdere barns
norskkunnskaper før skolestart med mer**

26. november 2020

Innhold

1.	Innledning	3
2.	Plikt til å vurdere barns norskkunnskaper før skolestart.....	3
2.1	Bakgrunnen for forslaget.....	3
2.1.1	Norsk språk er nøkkelen inn i små og store fellesskap	3
2.1.2	Hva vet vi om ferdighetene i norsk til barn under opplæringspliktig alder?	3
2.1.3	Rett til særskilt språkopplæring i grunnskolen.....	4
2.2	Dagens regler	5
2.2.1	Regelverket om barnehager	5
2.2.2	Regelverket om helsestasjons- og skolehelsetjenesten.....	6
2.3	Vurdering av språk før skolestart i andre land	7
2.3.2	Danmark.....	7
2.3.1	Sverige	7
2.4	Departementets vurderinger og forslag	8
2.4.1	Innledning.....	8
2.4.2	Plikt for barnehagen til å vurdere norskkunnskapene til barn som går i barnehage	9
2.4.3	Plikt for kommunen til å tilby vurdering av norskkunnskapene til barn som ikke går i barnehage	11
2.4.4	Når skal vurderingen gjøres?.....	12
2.4.5	Hva skal skje etter at vurderingen er gjennomført?	12
2.4.6	Samiske barn	15
2.4.8	Samarbeid med barnets foreldre	15
2.4.9	Behandling av personopplysninger	16
2.4.10	Tilsyn med kommunens og barnehagens plikt til å vurdere barns norskkunnskaper	18
2.4.11	Utforming og plassering av de nye bestemmelsene i lovverket.....	19
3.	Presisering av statlig tilsyn m.m. med fylkeskommunen	20
3.1	Bakgrunnen for forslaget.....	20
3.2	Dagens regler	20
3.3	Departementets vurderinger og forslag	22
4.	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	23
4.1	Plikt til å vurdere norskkunnskaper før skolestart	23
4.1.1	Innledning.....	23
4.1.2	Plikt for barnehagen til å vurdere norskkunnskapene til barn i barnehagen	24

4.1.3 Plikt for kommunen til å tilby vurdering av norskkunnskapene til barn som ikke går i barnehage.....	24
4.2 Presisering av statlig tilsyn m.m. med fylkeskommunen.....	25
5. Lovforslagene.....	25
6. Merknader til lovforslagene	26

1. Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven). Høringsnotatet inneholder et forslag om å innføre plikt til å vurdere barns norskkunnskaper før skolestart. Forslaget er omtalt i regjeringens politiske plattform, Granavolden-plattformen, og i Meld. St. (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Videre inneholder høringsnotatet et forslag om å presisere reglene om statlig tilsyn, klageinstans og veiledning overfor fylkeskommunene, der de har plikter etter barnehageloven med forskrifter. Departementet ønsker høringsinstansenes syn på forslagene.

2. Plikt til å vurdere barns norskkunnskaper før skolestart

2.1 Bakgrunnen for forslaget

2.1.1 Norsk språk er nøkkelen inn i små og store fellesskap

Regjeringen ønsker å løfte betydningen av barns norskkunnskaper. I Meld. St. (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* framholder regjeringen at norsk språk er nøkkelen inn i store og små fellesskap i det norske samfunnet. En del barn starter på skolen uten å kunne godt nok norsk, og det gjør skolestarten ekstra vanskelig. Det er viktig at disse barna blir fanget opp tidlig, slik at de kan få den støtten de trenger. På den måten kan vi legge til rette for at barna kan delta i og ha utbytte av ordinær opplæring.¹

Regjeringen vil derfor innføre en plikt til å vurdere alle barns norskkunnskaper før skolestart. Forslaget går ut på atplikten til å vurdere norskkunnskaper hos barn som går i barnehage, legges på barnehagen. Plikten til å vurdere norskkunnskaper hos barn som ikke går i barnehage, legges på kommunen. Den foreslåtte plikten omfatter ikke plikt til å gjennomføre kartlegging og iverksette tiltak overfor enkeltbarn som blir vurdert å ha behov for støtte på grunnlag av vurderingen av norskkunnskaper. Departementet legger til grunn at oppfølgingen av enkeltbarn med behov for støtte i norskutviklingen er dekket av gjeldende regelverk.

2.1.2 Hva vet vi om ferdighetene i norsk til barn under opplæringspliktig alder?

Statistikk fra 2019 viser at 92,2 prosent av alle norske barn mellom ett og fem år går i barnehage.² Kunnskapen vi har om barns språkutvikling bygger i stor grad på nasjonal og

¹ Meld. St. (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*.

² Basil. Utdanningsdirektoratet.

internasjonal forskning på barnehager. En studie³ av de yngste barna i barnehagen viser at det er sammenheng mellom barns språklige ferdigheter og sosial fungering allerede når de er 2 år og 9 måneder gamle. Barn med svake språkferdigheter er mindre aktive i lek og andre aktiviteter som krever at de må ta i bruk språket, enn barn med sterke språkferdigheter. Studien viser også en sammenheng mellom hvor gode norskspråklige ferdigheter de flerspråklige barna i barnehagen hadde, og hvor godt de fungerte i lek og samspill i barnehagen.

Spørsmål til Barnehage-Norge 2019 viser at over åtte av ti barnehager har rutiner for å vurdere barnas norskkunnskaper spesielt, før skolestart, men det er viktig å sikre at alle barn blir vurdert for å identifisere dem som har behov for nærmere kartlegging av sine norskkunnskaper. Dette er viktig også for de barna som ikke går i barnehage.

Det er minimale forskjeller mellom private og kommunale barnehager⁴. Mange barnehager kartlegger også den generelle språkutviklingen til barna. Spørsmål til Barnehage-Norge 2019 viser også at den dominerende praksisen for språkkartlegging i barnehagen, er å kartlegge barns språk når foreldre og/eller personalet mener det er behov for det. Dette svarer om lag 60 prosent av informantene, mens 30 prosent av barnehagene rutinemessig kartlegger alle barn i barnehagen. Resultatene fra språkkartleggingen brukes vanligvis til informasjon og samtaler og/eller samarbeid med foreldre, og til å identifisere barn som trenger særskilt tilrettelagte tilbud.

Når det gjelder barn som ikke går i barnehagen, legger departementet til grunn at de fleste av disse får oppfølging av kommunen gjennom tilbudet via helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Helsedirektoratet anbefaler at det i den generelle helseundersøkelsen av barn gjennomføres systematisk observasjon av kommunikasjon, språkforståelse og talespråk. Undersøkelsen omfatter imidlertid ikke kunnskaper i spesifikke språk, som norsk. Det er en vurdering av om det foreligger helsemessige årsaker til en eventuell forsinket eller avvikende språkutvikling.

2.1.3 Rett til særskilt språkopplæring i grunnskolen

Opplæringsloven § 2-8 gir alle elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk rett til særskilt norskopplæring. Ved behov har også elevene rett til tospråklig opplæring i fag og/eller morsmålsopplæring. Vedtak om særskilt språkopplæring skal treffes på bakgrunn av kommunens kartlegging av elevenes norskkunnskaper, og opplæringstilbudet skal gis inntil elevene har opparbeidet seg gode nok norskkunnskaper til å følge den vanlige undervisningen i ordinær klasse.

Skoleåret 2019–20 hadde om lag 41 000 elever vedtak om særskilt norskopplæring i grunnskolen⁵. 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.⁶

³ Elisabeth Brekke Stangeland 2018

⁴ <https://www.udir.no/contentassets/f0371753ee3f448ba7219046082f7df6/sporsmal-til-barnehage-norge-20192.pdf>

⁵ <https://gsi.udir.no/app/#!/view/units/collectionset/1/collection/83/unit/1/>

⁶ <https://gsi.udir.no/app/#!/view/units/collectionset/1/collection/83/unit/1/>

I enkelte kommuner er andelen skolestartere som har vedtak om særskilt norskopplæring, langt høyere. Groruddalssatsingen⁷ i Oslo kommune viser at høsten 2019 var andelen skolestartere med vedtak om særskilt norskopplæring slik:

- 57,6 prosent – Bydel Stovner
- 50,9 prosent – Bydel Alna
- 44,9 prosent – Bydel Grorud
- 44,5 prosent – Bydel Søndre Nordstrand
- 44,4 prosent – Bydel Gamle Oslo
- 29,7 prosent – Bydel Bjerke

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.

2.2 Dagens regler

2.2.1 Regelverket om barnehager

Barnehageloven gir overordnede bestemmelser om barnehagens formål, innhold og oppgaver. Barnehageloven § 1 angir formålet med barnehagene, som blant annet er å «ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling». Barnehageloven § 2 gir regler om barnehagens innhold og fastslår at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet.

Forskrift 24. april 2017 nr. 487 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen) fastsetter utfyllende bestemmelser om barnehagens innhold og oppgaver.

De nærmere kravene til barnehagens arbeid med vurdering og dokumentasjon framgår av rammeplanen punkt 7 om barnehagen som pedagogisk virksomhet: Rammeplanen slår fast at kunnskap om barnegruppens og enkeltbarns trivsel og allsidige utvikling er viktig for å gi alle barn et tilrettelagt tilbud. Derfor skal barnets trivsel og allsidige utvikling observeres og vurderes fortløpende, med utgangspunkt i barnets individuelle forutsetninger og kunnskap om barns utvikling og behov. Dette er i samsvar med formålet i barnehageloven § 1 andre ledd om at barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter.

Rammeplanen forplikter personalet til å observere og følge med på barnehagebarnas språkutvikling. Personalet skal støtte flerspråklige barn i å bruke sitt morsmål og samtidig aktivt fremme og utvikle barnas norsk-/samiskspråklige kompetanse. Personalet skal fange

⁷ Groruddalssatsingen er en av områdesatsingene i Oslo, og er et samarbeid mellom Oslo kommune og staten. Satsingsperioden varer fra 2017 til 2026. Satsingen skal bidra til å styrke nærmiljøene i utsatte områder og utvikle bedre oppvekstvilkår, utdannings- og sysselsettingstjenester. Groruddalen ligger nordøst i Oslo og har en befolkning på omtrent 142 000 personer. Innbyggerne har bakgrunn fra over 140 land.

opp og støtte barn som har ulike former for kommunikasjonsvansker, som er lite språklig aktive, eller som har sen språkutvikling.

Vurderinger om barnegruppens og enkeltbarns trivsel og allsidige utvikling skal dokumenteres «når det er nødvendig for å gi barnegruppen og enkeltbarn et tilrettelagt tilbud». Dette kan gi grunnlag for å tilpasse og videreutvikle barnehagens pedagogiske arbeid rundt barnegrupper/avdelinger eller rundt det enkelte barn.

Hvis det er grunn til å tro at barnets behov ikke kan dekkes innenfor det allmennpedagogiske tilbudet, skal barnehagen i henhold til rammeplanen opplyse foreldrene om retten til å kreve en sakkyndig vurdering av om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp. Retten til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder følger av barnehageloven § 19 a, og skal gis dersom barnet har «særlige behov». Retten til spesialpedagogisk hjelp gjelder både for barn i barnehage og for barn som ikke går i barnehage. Formålet er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter.

Dagens regelverk har ikke en spesifikk lovbestemt plikt til å vurdere alle barns norskkunnskaper.

I rammeplanen kapittel 7 om dokumentasjon er det presisert at personopplysningslovens regler gjelder for barnehagens behandling av personopplysninger. Personvernforordningen⁸ er gjennom personopplysningsloven § 1 gjort til en del av norsk lov. Dette innebærer at behandlingen må følge de generelle kravene og pliktene som personvernforordningen legger på den behandlingsansvarlige. I denne sammenheng vil den behandlingsansvarlige være kommunen som eier av de kommunale barnehagene, eller privat eier. Den behandlingsansvarlige må sikre at barnet og foreldrene (de «registrerte») sine rettigheter etter personvernregelverket blir ivaretatt.

Foreldrenes rett til å se og få utlevert dokumentasjon om egne barn, og til å få slettet eller korrigert opplysninger som er feilaktige eller misvisende, er framhevet i rammeplanen. Videre slår rammeplanen fast at deling av personopplysninger bare kan skje dersom det er lovhjemmel for dette, eller det foreligger samtykke fra barnets foreldre. Rammeplanen tydeliggjør også at «barn har rett til vern om sin personlige integritet», og at «et etisk perspektiv skal derfor ligge til grunn ved dokumentasjon av barnegruppen og enkeltbarn».

2.2.2 Regelverket om helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Det følger av lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-2 første ledd nummer 1 at kommunen skal tilby helsestasjons- og skolehelsetjeneste som en del av kommunens nødvendige helse- og omsorgstjenester, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd.

Etter forskrift 19. oktober 2018 nr. 1584 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 3 skal kommunen tilby helsestasjons- og skolehelsetjeneste til barn og ungdom mellom 0 og 20 år. Alle barn i kommunen er omfattet av kommunens tilbud ved helsestasjonen.

Kartlegging av barns språkferdigheter er i dag en del av både 2-årskontrollen og 4-årskontrollen ved helsestasjonen. Ved disse kontrollene er det selve språkforståelsen og

⁸ Forordning (EU) nr. 2016/679 av 27. april 2016 (generell personvernforordning).

evnen til å tilegne seg et språk som kartlegges, ikke ferdigheter i et spesifikt språk. Helsestasjonen gjør en vurdering av om det er elementer ved barnets utvikling som er til hinder for en normal språkutvikling.

Helsedirektoratet har utarbeidet anbefalinger for språkundersøkelser av barn, herunder generelle helseundersøkelser og bruk av kartleggingsverktøy. Anbefalingen går ut på at helsestasjonen gjennomfører systematisk observasjon av kommunikasjon, språkforståelse og talespråk som del av den generelle helseundersøkelsen. Barnet skal henvises til videre utredning dersom det er mistanke om forsinket språkutvikling som skyldes helsemessige forhold.

2.3 Vurdering av språk før skolestart i andre land

2.3.2 Danmark

I Danmark skal kommunen språkvurdere barn i alderen omkring tre år, som går i dagtilbud (barnehage), hvis det er språklige, atferdsmessige eller andre forhold som gir grunnlag for å anta at barnet kan ha behov for språkstimulering. Dagtilbud er et pedagogisk tilbud for barn fra null år til skolestart. Kommunen skal dessuten språkvurdere alle barn i alderen omkring tre år, som ikke går i et dagtilbud. Kommunen kan også beslutte at den lovpålagte språkvurderingen framskyves til omkring treårsalderen, det vil si fra omkring 22 måneder til omkring 30 måneder. Da faller i tilfelle kommunens plikt til vurdering ved omkring tre år bort.

Formålet med språkvurdering og språkstimulering er å sikre at barn fra tidlig alder og fram til skolestart får nødvendige støtte i sin danskspråklige utvikling, så de kan oppnå et alderssvarende språk for å trives og utvikles her og nå og også få en god overgang til skolen. Når barnet går i dagtilbud, er samspillet mellom barn og det pedagogiske personalet og samspillet mellom barn i hverdagssituasjoner den naturlige arenaen for en målrettet språkstimuleringsinnsats rettet mot barn med behov for språkstimulering.

Lovpålagt språkvurdering er regulert i dagtilbudsloven § 11. Det stilles ikke krav om at kommunen skal bruke et bestemt språkkartleggingsverktøy eller at verktøyet skal være it-understøttet.

For å understøtte arbeidet i kommunen med språkvurdering har det danske børne- og undervisningsministeriet fått utviklet en rekke forskningsbaserte språkkartleggingsverktøy som «Sprogvurdering 3-6» og «Sprogvurdering 2 år».

2.3.1 Sverige

Ifølge læreplanen for førskolen (barnehagen) i Sverige, skal førskolelærerne ha ansvar for at hvert barns utvikling og læring kontinuerlig og systematisk følges, dokumenteres og analyseres. Hensikten er å kunne vurdere hvordan førskolen ivaretar barnas muligheter til å utvikle seg og lære i tråd med læreplanens mål. Førskolen skal gi hvert barn forutsetninger for å utvikle et nyansert talespråk og ordforråd og evne til å leke med ord, fortelle, uttrykke tanker, stille spørsmål og kommunisere med andre i ulike sammenhenger og med ulike formål. Den skal støtte barnets utvikling av både det svenske språket og barnets morsmål, dersom barnet har et annet morsmål enn svensk.

I førskoleklassen, som siden 2018 er et obligatorisk tilbud i skolen for 6-åringene, er det fra og med 1. juli 2019 innført en bestemmelse om en garanti for støttetiltak. Tidlige støttetiltak skal

settes inn i førskoleklassen og i det som kalles lågstadiet i grunnskolen, spesialskolen og sameskolen. Formålet med garantien om tidlige støttetiltak er å fange opp elever som trenger støtte i sin læring og at støttetiltak i svensk, svensk som andrespråk og matematikk skal settes inn tidlig.

For å oppfylle garantien er det obligatorisk for skolen å iverksette følgende:

- Kartleggingsmaterialet *Hitta språket* og *Hitta matematiken* på høsten i førskoleklassen
- *Vurdering til støtte* høst og vår 1. årstrinn
- Nasjonale prøver på våren 3. årstrinn (4. trinn i spesialskolen)

2.4 Departementets vurderinger og forslag

2.4.1 Innledning

En del barn starter på skolen uten å kunne godt nok norsk, og det gjør skolestarten ekstra vanskelig. Regjeringen er opptatt av at disse barna skal bli fanget opp tidlig, slik at de kan få den støtten de trenger. Målet er at barn skal kunne snakke og forstå norsk så godt at de kan trives og utvikle seg i lek og læring og i samvær med andre barn og med voksne. Ikke minst er det et mål at barna kan delta i og ha utbytte av ordinær opplæring når de begynner på skolen.

Regjeringen foreslår å innføre en plikt til å vurdere alle barns norskkunnskaper før skolestart. Kunnskapsdepartementet foreslår atplikten til å vurdere norskkunnskaper hos barn som går i barnehage legges på barnehagen og atplikten til å vurdere norskkunnskaper hos barn som ikke går i barnehage legges på kommunen. Plikten på barnehagene skal gjelde for kommunale og private barnehager, inkludert familiebarnehager. Plikten skal ikke gjelde for åpne barnehager. Den foreslåtte plikten omfatter ikke plikt til å gjennomføre kartlegging og iverksette tiltak overfor enkeltbarn som blir vurdert å ha behov for støtte gjennom vurderingen av norskkunnskaper. Departementet legger til grunn at oppfølgingen av enkeltbarn med behov for støtte i norskutviklingen er dekket av gjeldende regelverk. Se nærmere om dette i punkt 2.4.5.

Departementet foreslår atplikten reguleres i to nye bestemmelser i barnehageloven, se punkt 2.4.11. Intensjonen med forslaget er å identifisere barn som har behov for nærmere kartlegging av sine norskkunnskaper, slik at barnet så tidlig som mulig, og ut fra sine egne behov, kan få den hjelpen det trenger. Dette skal bidra til å gi barna støtte til utvikling av sine norskkunnskaper før skolestart. Slik skal tiltaket forhindre at barna faller utenfor sosialt, og gi barna et bedre grunnlag for læring når de begynner på skolen.

For den som skal vurdere barnets norskkunnskaper, vil det være naturlig å legge vekt på disse momentene:⁹

- hva slags språkmiljø barnet er i til daglig
- hva slags samspill barnet har med andre barn og voksne
- om barnet blir inkludert i leken og i det sosiale fellesskapet
- om barnet viser interesse for å være med i lek eller andre aktiviteter

⁹ Meld. St. (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.*

- om det går et skille mellom hva barnet faktisk forstår, og hva det kan uttrykke
- om barnet viser interesse for språklig formidling
- hvor lenge barnet har vært eksponert for norsk språk

Når en slik vurdering gir bekymring for barnets norskspråklige utvikling, er det viktig at barnets foreldre får tilbud om en nærmere kartlegging av dette.

Arbeidet med å identifisere barn som har behov for å ekstra støtte og oppfølging, kan deles i tre faser.

I første fase gjøres vurderingen av norskkunnskapene til alle barn, som er omtalt ovenfor. Det er bare denne fasen som er omfattet av plikten som departementet nå foreslår å innføre for henholdsvis barnehager og kommuner. Når denne vurderingen gir grunn til bekymring, skal barnets foreldre få tilbud om en nærmere kartlegging av barnets norskkunnskaper. Dette er fase to. Det vil være ved denne kartleggingen man avdekker om barnet har behov for ekstra støtte i sin norskspråklige utvikling og forståelse.

Om kartleggingen viser at barnet har behov for ekstra støtte i den norskspråklige utviklingen, vil en tredje fase innebære tilbud om tiltak tilpasset barnets behov. Noen barn trenger mer eksponering for norsk språk, mens andre vil ha behov for andre tiltak. Tiltak i denne fasen kan omfatte veiledning av foreldre, tilpasning av det allmennpedagogiske tilbudet eller spesialpedagogisk oppfølging. Barn under opplæringspliktig alder som har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp, jf. barnehageloven § 19 a. Se nærmere om dette i punkt 2.4.5.2.

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

2.4.2.1 Plikt til å vurdere norskkunnskaper

Regjeringen foreslår at barnehagen får en plikt til å vurdere norskkunnskapene til barna i barnehagen for å identifisere barn som har behov for nærmere kartlegging av sine norskkunnskaper. Den nye plikten vil gjelde for alle private og kommunale barnehager, og virke sammen med gjeldende krav i rammeplanen om å observere, vurdere og dokumentere barnets allsidige utvikling, herunder språkutviklingen. Pliktene i rammeplanen er omtalt i punkt 2.2.1. Departementet foreslår også at barnets foreldre har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i vurderingen.

Det er barnehageeier som blir ansvarlig for at vurderingen av alle barn gjennomføres, jf. barnehageloven § 7 første ledd, som slår fast at barnehageeier skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk. I praksis vil det være barnehagens personale som utfører vurderingen. Personalet vil kunne observere om barnet blir inkludert i leken og i det sosiale fellesskapet, hvordan samspillet er med andre barn og med voksne, om barnet viser liten interesse for å være med i lek eller andre aktiviteter, eller viser liten interesse for språklig formidling. Det kan også være at et barn forstår norsk godt, men i mindre grad greier å uttrykke seg på norsk. I barnehagen skal personalet legge til rette for progresjon, og barna skal utvikle seg og oppleve framgang. Dersom barnet har gått lenge i barnehagen, men i liten grad utvikler sine norskkunnskaper, må dette tillegges vekt i vurderingen.

Formålet med vurderingen er å identifisere barn som har behov for nærmere kartlegging av sine norskkunnskaper, slik at barnet så tidlig som mulig, og ut fra sine egne behov, kan få

den hjelpen det trenger. I punkt 2.4.5 er den videre oppfølgingen av barn som identifiseres med behov for støtte omtalt.

For å oppnå formålet med lovforslaget ser departementet det som svært viktig at barnehagene etterlever plikten til å vurdere barns norskkunnskaper. Etter barnehageloven § 8 første ledd skal kommunen som barnehagemyndighet påse at barnehagene driver i tråd med gjeldende regelverk:

"Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk."

Kommunen har tre virkemidler tilgjengelig når den skal påse at barnehagene drives i samsvar med regelverket: godkjenning etter barnehageloven § 10, veiledning etter barnehageloven § 8 og tilsyn etter barnehageloven § 16. At kommunen som barnehagemyndighet skal påse at barnehagene driver etter gjeldende regelverk betyr at den har et mer omfattende ansvar enn det som ellers gjelder for et ordinært tilsynsorgan. Et tilsynsorgan fører tilsyn der risikoen for regelverksbrudd er størst, og gjør ofte stikkprøvekontroll basert på risiko. At kommunen skal "påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk" innebærer at kommunen har et ekstra ansvar utover ren tilsynsvirksomhet.

2.4.2.2 Plikt til å rapportere at vurderingen er gjennomført

For at kommunen skal kunne påse at barnehagene oppfyller plikten til å vurdere alle barnas norskkunnskaper etter barnehageloven § 8 første ledd, foreslår departementet at barnehagen i loven pålegges å rapportere til kommunen at kunnskapene i norsk hos alle barn i barnehagen er blitt vurdert. Rapporteringsplikten skal omfatte alle barnehager, inkludert familiebarnehager. Plikten gjelder ikke for åpne barnehager. Departementet presiserer at barnehagen ikke skal rapportere om innholdet i de vurderingene som er gjort eller om resultatet av dem, bare at norskkunnskapene til barna i barnehagen er vurdert. Departementet vurderer at slik rapportering kan gjøres elektronisk gjennom BASIL (Barnehage-Statistikk-Innrporteringsverktøy). Kommunale barnehager, private barnehager og familiebarnehager er i dag pliktig til å rapportere tjenestedata elektronisk gjennom BASIL. Rapporteringen foregår ved at den enkelte barnehage sender inn en årsmelding per 15. desember.

Rapporteringen gjennom BASIL er en årlig rapportering. Men alle barn i hver barnehage vil ikke nødvendigvis ha blitt vurdert når barnehagen skal rapportere. Andre barn igjen kan ha blitt vurdert, men ikke det siste året, jf. punkt 2.4.4 om når vurderingen skal gjøres. Det vil derfor være naturlig å be barnehagene om å rapportere om antall barn som har blitt vurdert, enten det siste året eller tidligere år, fordelt på årskull. Videre vil det være naturlig å be barnehagene rapportere noe rundt hvordan de praktisk følger opp plikten, og at de har en plan for å sørge for at alle barna i barnehagen blir vurdert i god tid før skolestart. Den konkrete rapporteringen vil bli utarbeidet før lovendringen trer i kraft, og også basert på innspill fra høringsinstansene.

Den foreslåtte rapporteringsplikten til barnehagene vil kunne gi kommunen nyttig informasjon i arbeidet med å påse at barnehagene følger regelverket, jf. barnehageloven § 8 første ledd.

Rapporteringen, eller eventuelle avvik i rapporteringen, vil gi kommunen informasjon om hvorvidt barnehagene har vurdert norskkunnskapene til alle barnehagebarna. Departementet legger til grunn at kommunen følger opp barnehager med avvik i rapporteringen på en hensiktsmessig måte, gjennom virkemidler som er regulert i barnehageloven (veiledning, tilsyn mv).

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslaget om rapporteringsplikt, særlig om det finnes alternative måter å innrette rapporteringen på.

2.4.3 Plikt for kommunen til å tilby vurdering av norskkunnskapene til barn som ikke går i barnehage

Om lag 3 prosent av barn mellom tre og fem år går ikke i barnehage. Regjeringen er opptatt av å finne en måte å sikre at *alle* barns norskkunnskaper kan bli vurdert. Derfor foreslår regjeringen at kommunen får en lovbestemt plikt til å tilby vurdering av norskkunnskapene til barn under opplæringspliktig alder som ikke går i barnehage. Det vil være kommunen selv som velger hvor vurderingen av disse barnas norskkunnskaper skal skje; det kan være i barnehagen, på helsestasjonen eller et annet egnet sted. Hensikten med å vurdere barns norskkunnskaper, er å vurdere behovet for videre kartlegging og eventuelle tiltak for å bedre norskkunnskapene før skolestart. I punkt 2.4.5 er den videre oppfølgingen av barn som identifiseres med behov for støtte omtalt.

Det bør være opp til foreldrene om de ønsker slik særskilt oppfølging av sitt barn, og vurderingen av norskkunnskaper bør dermed også være frivillig. Departementet foreslår derfor krav om tillatelse fra barnets foreldre før kommunen kan gjennomføre vurderingen av barnets norskkunnskaper. Videre foreslår departementet, på samme måte som i nåværende regulering av rett til spesialpedagogisk hjelp, at foreldrene til barnet har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i vurderingen.

Kommunen kan utføre vurderingen selv, eller sette oppgaven bort til andre. Det vil som nevnt være opp til kommunen å velge hvor vurderingen av disse barnas norskkunnskaper skal foregå. Vurderingen kan finne sted på helsestasjonen, i en barnehage eller på et annet egnet sted. Helsestasjonen møter de fleste barn under skolepliktig alder, og har derfor god mulighet til å følge det enkelte barns språkutvikling og gi foreldre veiledning og informasjon. I 2019 deltok over 95 prosent av alle fireåringer ved 4-års kontrollen ved helsestasjons- og skolehelsetjenesten. En vurdering av barns norskkunnskaper inngår ikke i den språkvurderingen som helsestasjonen skal gjøre ved 2-årskontroll og 4-årskontroll i dag. Det er selve språkforståelsen og evnene til å tilegne seg et språk helsestasjonen skal vurdere, ikke ferdigheter i et spesifikt språk. Dersom norskvurderingen legges til helsestasjons- og skolehelsetjenesten, forutsetter det at personellet ved tjenesten har nødvendig kompetanse til å vurdere norskkunnskaper. Det forutsettes videre at det klart framgår hva som er ordinære kontroller etter anbefalt helsestasjonsprogram, og hva som eventuelt er vurdering av norsk språk. Det er først og fremst hensynet til barnet som skal ivaretas ved valg av sted for vurderingen og hvordan vurderingen gjennomføres.

Både tilbudet ved helsestasjonen og tilbud om barnehageplass er frivillig. Svært mange familier benytter seg av tilbudene, men ikke alle. Plikten til å vurdere norskkunnskaper før skolestart vil medføre at kommunen må skaffe oversikt over hvilke barn som ikke går i barnehage, for å identifisere de barna kommunen plikter å tilby vurdering av norskkunnskapene hos.

I Fafo-rapport 2014: 23 «Å være seg sitt ansvar bevisst» beskriver forskerne at det kan være arbeidskrevende for kommuner å identifisere barn som ikke går i barnehage, ved å koble folkeregisteret til andre oversikter, som helsestasjon og barnehage. Kommunene har varierende grad av systematikk rundt dette. I rapporten står blant annet følgende:

«Norske kommuner har oversikt over hvem som går i private og offentlige barnehager innenfor kommunegrensen. De vet også om de har et barnehagetilbud som er dimensjonert for antallet førskolebarn i kommunen. Det er imidlertid ikke mulig å identifisere hvilke førskolebarn som ikke går i barnehage, ved å henvende seg til et etablert register. Oversikter over hvem som ikke går i barnehage, forefinnes kun dersom kommunen selv prioriterer arbeidet med å identifisere hvem det dreier seg om. I kommuner som gjør dette, kan de deretter drive målrettet informasjons- og rekrutteringsarbeid overfor dem som ikke går i barnehage. Dette identifiserings- og rekrutteringsarbeidet krever systematikk. I enkelte kommuner finnes denne systematikken, i andre kommuner mangler den helt eller delvis.»

Departementet legger til grunn at de kommunene som ikke allerede har oversikt over barn som ikke går i barnehage, skaffer slik oversikt til lovforslaget trer i kraft.

For barn som ikke går i barnehage eller deltar i regelmessige konsultasjoner på helsestasjonen, kan det være aktuelt for kommunen å etablere andre typer møteplasser for barn og foreldre der barnets norskkunnskaper kan bli observert og vurdert i samarbeid og forståelse med barnets foreldre.

2.4.4 Når skal vurderingen gjøres?

For å oppnå formålet med lovendringen, er det viktig at barnehager og kommuner kommer i gang med vurderingen av barnas norskkunnskaper i god tid før skolestart. Det vil ta tid å vurdere hvert enkelt barn, deretter vurdere og gjennomføre kartlegging av barn som er identifisert med behov for oppfølging, for så å vurdere og gjennomføre nødvendige oppfølgingstiltak. Departementet mener at variasjoner lokalt med hensyn til størrelsen på barnekull og hvordan barnehagen eller kommunen velger å organisere gjennomføringen av vurderingen taler for at loven ikke regulerer særskilt ved hvilken alder norskkunnskapene skal vurderes. Det bør være opp til lokalt skjønn å avgjøre når vurderingen av det enkelte barn skal foregå, men departementet legger til grunn at barnehager og kommuner følger opp intensjonen med forslaget og gjennomfører vurderingen så tidlig at de aktuelle barna får støtte og oppfølging i god tid før skolestart.

Departementet er innforstått med at noen barn flytter til Norge så sent før skolestart at kommunen eller barnehagen ikke vil rekke å vurdere barnas norskkunnskaper, med påfølgende kartlegging og eventuelle tiltak, før barna starter på skolen.

2.4.5 Hva skal skje etter at vurderingen er gjennomført?

2.4.5.1 Innledning

Som omtalt under punkt 2.4.1, er det bare første fase i arbeidet med å identifisere barn som har behov for å utvikle norskkunnskapene sine – vurdering av alle barns norskkunnskaper – som er omfattet av lovforslaget som legges fram i dette høringsnotatet.

Videre kartlegging av barn med behov for støtte og iverksetting av tiltak, er ikke omfattet av lovforslaget. Som nevnt i punkt 2.4.1 skal barnets foreldre få tilbud om at barnets norskkunnskaper kartlegges når den første vurderingen gir grunn til bekymring. Barnehagen

eller kommunen bør bruke et kartleggingsverktøy som er utviklet til dette formålet, og som tilfredsstiller krav til faglig kvalitet. Departementet vil ta ansvar for at det blir utviklet et gratis kvalitetssikret verktøy for språkkartlegging med veiledningsmaterieell. Verktøyet vil være et tilbud til barnehager og kommuner og skal kunne brukes for å identifisere om barn har behov for ekstra støtte og oppfølging av språkutviklingen generelt og/eller norskspråklig utvikling spesielt.

Departementet mener at dagens regler for oppfølging av enkeltbarn vil bidra til at barn som trenger ekstra støtte til utviklingen av norsk språk, vil bli fulgt opp på en god måte. Hvilke regler som gjelder vil avhenge av hvor omfattende hjelpebehov barnet har, og om det går i barnehage. Under er en oversikt over reglene.

2.4.5.2 Rett til spesialpedagogisk hjelp for barn i og utenfor barnehage

Om den påfølgende kartleggingen viser at et barn har behov for særlig oppfølging/spesialpedagogiske hjelp, sier barnehageloven at barn under opplæringspliktig alder som har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Kommunen har plikt til å gi foreldre informasjon om retten. Retten til spesialpedagogisk hjelp følger av barnehageloven § 19 a. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Kommunen har plikt til å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp. PP-tjenesten er sakkyndig instans når behovet for spesialpedagogisk hjelp skal vurderes. Retten til spesialpedagogisk hjelp gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke. Hjelpen skal bidra til barnets utvikling og læring. Hjelpen skal også bidra til at barnet blir bedre rustet til å starte på skole og til at barnet får nødvendig hjelp, slik at barnets vansker blir avhjulpet på et tidlig tidspunkt.

Hvilken spesialpedagogisk hjelp barnet får tilbud om, vil avhenge av hva barnet strever med. Spesialpedagogisk hjelp kan for eksempel dreie seg om støtte til språklig-, sosial- eller motorisk utvikling som er grunnleggende for barnets trivsel og helhetlige utvikling.

Når det skal avgjøres hvor og hvordan barnet skal få hjelpen, er det viktig at foreldrene tas med på råd. Foreldrenes medvirkning er en viktig forutsetning for at den spesialpedagogiske hjelpen skal fungere på en god måte. Den spesialpedagogiske hjelpen skal alltid inkludere tilbud om foreldrerådgivning.

Vilkåret for å få spesialpedagogisk hjelp er at barnet har et særlig behov for slik hjelp. Før det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering og fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre. Kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter en skjønnsmessig vurdering. I «særlig behov» ligger det et krav om at barnet må ha et behov som skiller seg fra, eller er mer omfattende enn det behovet barn på samme alder vanligvis har. I vurderingen er det aktuelt å se på barnets utvikling, læring, evner og forutsetninger – for eksempel om barnet utvikler seg senere, eller annerledes, enn det som er forventet. For barn som går i barnehage skal det i vurderingen også tas standpunkt til om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet. PP-tjenesten skal vurdere om barnehagen har nødvendige ressurser og kompetanse til å avhjelpe barnets behov.

2.4.5.3 Støtte til barn utenfor barnehage, som ikke har krav på spesialpedagogisk hjelp

Kommunen skal også følge opp barn som ikke fyller vilkårene for spesialpedagogisk hjelp, men som likevel har behov for ekstra støtte til utviklingen av norsk språk. Hvis behovet for ekstra støtte har en helsemessig årsak, skal helsestasjons- og skolehelsetjenesten henvise barnet videre for utredning og eventuell behandling og oppfølging, jf. forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 5. Hvis barnets behov for støtte til utviklingen av norsk språk ikke har en helsemessig årsak, er det ikke regulert hvilke tilbud kommunen skal gi. Det er opp til kommunen hva, hvor og hvordan den vil sørge for et tilbud til barn som ikke har rett til hjelp av helsemessige årsaker, eller som ikke har rett til spesialpedagogisk hjelp. Kommunen skal også gi nødvendig råd og veiledning. Hvis det er behov for det skal kommunen legge til rette for nødvendig samarbeid med andre tjenester. Det kan for eksempel være naturlig at kommunen tilbyr barnet oppfølging ved en barnehage. Her har personalet den nødvendige kunnskapen og lokalene er velegnet. Kommunen bør sørge for en god dialog med barnets foreldre om oppfølgingen og om hvordan foreldrene kan bidra til å styrke norsk språk hos barnet.

2.4.5.4 Støtte til barn innenfor det ordinære barnehagetilbudet

Oppfølgingen av barn i barnehage som identifiseres med behov for støtte til videre utvikling, men som ikke har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp, vil skje i tråd med vurderings- og dokumentasjonsplikten overfor enkeltbarn som er beskrevet rammeplanen. Et ordinært barnehagetilbud vil være rettet mot alle barna i barnehagen, men det skal også ha fokus på enkeltbarn. Barnehagelærerne må ha kompetanse til å se det enkelte barnets behov, kunne støtte i lek og legge til rette for et helhetlig og inkluderende barnehagetilbud.

Det er særlig rammeplanen punkt 3 Barnehages formål og innhold, underpunkt «Barnehagen skal fremme kommunikasjon og språk» som er relevant i denne sammenheng. Her er barnehagens og personalets ansvar og plikter beskrevet:

«Barnehagen skal være bevisst på at kommunikasjon og språk påvirker og påvirkes av alle sider ved barnets utvikling. Gjennom dialog og samspill skal barna støttes i å kommunisere, medvirke, lytte, forstå og skape mening. Barnehagen skal anerkjenne og verdsette barnas ulike kommunikasjonsuttrykk og språk, herunder tegnspråk. Alle barn skal få god språkstimulering gjennom barnehagehverdagen, og alle barn skal få delta i aktiviteter som fremmer kommunikasjon og en helhetlig språkutvikling. I barnehager for samiske barn i samiske distrikt skal barnehagen fremme barnas samiskspråklige kompetanse.

Personalet skal

- anerkjenne og respondere på barnas ulike verbale og non-verbale uttrykk og støtte deres språkutvikling
- stimulere barns verbale og non-verbale kommunikasjon og legge til rette for at alle barn involveres i samspill og i samtaler
- sørge for at alle barn får varierte og positive erfaringer med å bruke språk som kommunikasjonsmiddel, som redskap for tenkning og som uttrykk for egne tanker og følelser
- være bevisst på sine roller som språklige forbilder og være lydhøre i kommunikasjon med alle barn

- følge med på barnas kommunikasjon og språk og fange opp og støtte barn som har ulike former for kommunikasjonsvansker, som er lite språklig aktive, eller som har sen språkutvikling
- bidra til at språklig mangfold blir en berikelse for hele barnegruppen, støtte flerspråklige barn i å bruke sitt morsmål og samtidig aktivt fremme og utvikle barnas norsk-/samiskspråklige kompetanse»

2.4.6 Samiske barn

Kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt¹⁰ bygger på samisk språk og kultur, jf. barnehageloven § 8 tredje ledd. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur. Det følger av rammeplanen at barnehager for samiske barn i samiske distrikt skal fremme barnas samiskspråklige kompetanse. I samiske distrikt har alle barn rett til opplæring i og på samisk når de begynner på skolen. Utenfor samiske distrikt, der det er minst ti elever i en kommune som ønsker opplæring i og på samisk, har elevene rett til slik opplæring. Retten gjelder så lenge det er minst seks elever igjen i gruppen.

På samme måte som for vurdering og eventuell kartlegging av barns norskkunnskaper, vil departementet i samarbeid med Sametinget vurdere hvordan samiskkunnskapene til barn som skal ha opplæring i og på samisk, skal vurderes for en eventuell kartlegging før skolestart.

2.4.7 Barn med rett til opplæring i norsk tegnspråk

Barn under opplæringspliktig alder som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter en sakkyndig vurdering har behov for tegnspråkopplæring, har rett til slik opplæring, jf. barnehageloven § 19 h. Retten gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage. Med «tegnpråk» menes språket norsk tegnspråk.

Departementet vil komme tilbake til om det er kunnskapene i norsk eller norsk tegnspråk som skal vurderes for en eventuell kartlegging og oppfølging før barnet begynner på skolen, for barn som har tegnspråk som førstespråk eller som har behov for slik opplæring.

2.4.8 Samarbeid med barnets foreldre

Uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke, vil barnets foreldre være en ressurs ved vurdering av hvilke barn som har behov for en nærmere kartlegging av sine norskkunnskaper. Foreldre vil kunne bidra med informasjon og formidle eventuelle bekymringer dersom de opplever at barnet deres ikke forstår eller snakker norsk godt nok til at det kan utvikle seg i lek og læring i samvær med andre barn og voksne. Barnehagen og kommunen må derfor sikre at det er god og tillitsbasert kommunikasjon mellom barnets foreldre og den instansen som har ansvar for vurderingen, slik at foreldrenes kunnskap om eget barn kan inngå i vurderingen.

¹⁰ Med «samisk distrikt» menes 1) Det samiske forvaltningsområdet etter sameloven § 3-1, 2) andre kommuner eller deler av kommuner etter forskrifter gitt av Kongen i statsråd etter at Sametinget og de kommunene og fylkeskommunene spørsmålet gjelder, har fått uttale seg, jf. opplæringsloven § 6-1.

2.4.9 Behandling av personopplysninger

2.4.9.1 Innledning

Vurderinger av barns norskkunnskaper forutsetter at kommunen eller barnehagen behandler personopplysninger om det enkelte barnet. Når kommunen eller barnehagen behandler personopplysninger, må behandlingen være i samsvar med gjeldende personvernregelverk (personopplysningsloven og personvernforordningen). Etter personvernforordningen artikkel 6 må all behandling av personopplysninger ha et behandlingsgrunnlag.

2.4.9.2 Barn i barnehage

Den enkelte barnehage har etter dagens regelverk allerede en plikt til å vurdere barns trivsel og allsidige utvikling, og en plikt til å dokumentere vurderinger om enkeltbarns trivsel og allsidige utvikling når det er nødvendig for å gi barnet et tilrettelagt pedagogisk barnehagetilbud, jf. rammeplanen pkt. 7. Dette er i samsvar med formålet som er nedfelt i barnehageloven § 1 andre ledd om at barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. Forslaget i dette høringsnotatet er nytt i den forstand at det foreslås en særlig plikt for barnehagene til å gjøre en vurdering av barnas norskkunnskaper. Innholdet i vurderingen ligger likevel innenfor det barnehagene kan gjøre etter dagens regelverk, og skal som omtalt i punkt 2.4.2.1 virke sammen med gjeldende krav i rammeplanen om å observere, vurdere og dokumentere barnets allsidige utvikling.

Barnehageloven §§ 1 og 2 fastsetter at det enkelte barn skal ha et individuelt tilrettelagt pedagogisk tilbud. Barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering har blant annet som formål å sette barnehagen i stand til å oppfylle plikten til å gi det enkelte barn et individuelt tilrettelagt pedagogisk barnehagetilbud. For å kunne støtte og utfordre det enkelte barnets utvikling og læring, med utgangspunkt i dets individuelle forutsetninger og behov, trenger barnehagen informasjon om det enkelte barns interesser, kunnskaper og erfaringer. For å kunne gi et godt tilrettelagt pedagogisk tilbud er det derfor nødvendig at barnehagen kan samle inn og registrere informasjon om barna, og at barnehagen har god innsikt i hvordan det enkelte barnet utvikler seg og trives i barnehagen. Videre må barnehagen hele tiden følge med på om det tilbudet som gis faktisk dekker barnets ulike behov. Det er for eksempel viktig at barnehagen observerer og vurderer barnets språkutvikling, herunder utvikling av norskkunnskapene. På denne måten gir vurdering og dokumentasjon av det enkelte barns trivsel og utvikling grunnlaget for individuell tilrettelegging av det pedagogiske tilbudet i barnehagen. Rammeplanen fastsetter at det enkelte barns utvikling skal observeres og vurderes fortløpende.

Den lovpålagte plikten til å gi et tilrettelagt pedagogisk barnehagetilbud gir barnehagen behandlingsgrunnlag for personopplysninger som er nødvendige for å ivareta plikten. Departementet understreker at barnehagens behandling av personopplysninger er begrenset til det som er nødvendig for å tilrettelegge det pedagogiske tilbudet for barnegruppen og det enkelte barn.

Den foreslåtte endringen får derfor ikke betydning for hvilke personopplysninger den enkelte barnehage kan behandle. Rapporteringskravet som nevnt i punkt 2.4.2.2 innebærer ikke at

personopplysninger skal deles med kommunen. Departementet legger derfor til grunn at barnehagene har hjemmel for behandling av nødvendige personopplysninger for dette formålet i de generelle reglene i barnehageloven.

2.4.9.3 Barn som ikke går i barnehage

For de barna som ikke går i barnehage vil forslaget innebære noe nytt ved at kommunen får plikt til å vurdere deres norskkunnskaper. Dette forutsetter at kommunen skal kunne behandle de personopplysningene om barnet som er nødvendig og forholdsmessig for å oppfylle vurderingsplikten.

Forslaget om en lovpålagt vurderingsplikt for kommunen vil gi behandlingsgrunnlag for personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) om nødvendig behandling for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet, med supplerende rettsgrunnlag i forslaget til ny § 39 b i barnehageloven.

Formålsbegrensning og dataminimering er viktige prinsipper ved behandling av personopplysninger. Departementet har utformet to alternative forslag til lovregulering av plikten til å vurdere norskkunnskaper, se omtale i punkt 2.4.11 og forslag til § 39 a og § 39 b i punkt 5. Formålet er det samme for begge alternativene. I forslagenes alternativ B er formålet tatt inn i lovteksten. Når det gjelder forslaget til § 39 b kan det hevdes at barnehagelovens formålsbestemmelse ikke direkte gjelder barn som ikke er i barnehage, og at det derfor er behov for noe mer tydelig regulering i loven. Dette kan trekke i retning av å ta inn formålet med plikten i lovteksten i de nye bestemmelsene (alternativ B).

Departementet understreker at vilkåret om tillatelse fra barnets foreldre som omtalt i punkt 2.4.3, er knyttet til gjennomføring av vurderingen, og ikke tillatelse til behandling av personopplysninger. Det vil være lovreguleringen som er det rettslige grunnlaget for kommunens behandling av personopplysninger. Kommunen har ansvaret for at personopplysningene blir behandlet i samsvar med personvernforordningens krav. Hva slags opplysninger som kan behandles, hvilke behandlinger som kan gjøres og hvor lenge opplysningene kan lagres mv., vil dermed være avhengig av hva som er nødvendig og forholdsmessig for å ivareta formålet med vurderingsplikten.

Kommunen, eller den som gjennomfører vurderingen på vegne av kommunen (på grunnlag av en databehandleravtale), vil ha behov for å behandle de opplysningene om barnas norskkunnskaper som er nødvendig for å kunne identifisere barn som har behov for nærmere kartlegging. Dette er opplysninger som kommer i tillegg til personopplysninger som barnas navn, fødsel- og personnummer, adresse og foreldre, som kommunen allerede har.

I noen tilfeller vil det også være behov for å innhente enkelte andre opplysninger om barnet. Som nevnt i punkt 2.4.1 vil det i en slik vurdering blant annet være naturlig å legge vekt på hvor lenge barnet har vært i norskspråklig miljø og hva slags språkmiljø barnet er i til daglig. Slike opplysninger er nødvendige for å kunne foreta en forsvarlig vurdering av barnets norskkunnskaper. Opplysninger om barnets språkmiljø (morsmål, foreldrenes morsmål/språk) vil kunne vise eller indikere barnets eller familiens etniske bakgrunn. Etter personvernforordningen artikkel 9 nr. 1 er opplysninger om etnisk opprinnelse definert som særlig kategori personopplysninger, og kan bare behandles med et gyldig unntak fra forbudet i artikkel 9. Aktuelt behandlingsgrunnlag her er artikkel 9 nr. 2 bokstav g) om at behandlingen likevel er lovlig når den er nødvendig av hensynet til viktige allmenne interesser, og den har

supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett. Departementet foreslår å lovfeste behandlingsgrunnlag også for personopplysninger etter forordningen artikkel 9. Dette vil ikke gi kommunen rett til *generelt* å registrere etnisk opprinnelse om barna, da dette vil falle utenfor formålet med vurderingen. Hjemmelen til å behandle denne type personopplysninger vil være begrenset til å gjelde der personopplysninger av særlig kategori framkommer indirekte fordi det er behov for å behandle opplysninger om barnets språkmiljø, som omtalt over. Videre vil det i særlige tilfeller også være behov for å registrere opplysninger om barnets helse, der dette er viktig for vurderingen av norskkunnskaper.

Etter departementets vurdering vil en slik begrenset adgang til behandling av opplysninger av særlig kategori være i samsvar med kravene i artikkel 9 nr. 2 bokstav g). Egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter er kommunenes lovpålagte taushetsplikt, partsrettigheter etter forvaltningsloven og den særlige bestemmelsen i forslaget til § 39 b om foreldrenes rett til å gjøre seg kjent med innholdet i vurderingen.

Videre vil departementet presisere at den foreslåtte vurderingsplikten ikke pålegger kommunen rett eller plikt til å gjennomføre kartlegging og iverksetting av nødvendige tiltak overfor enkeltbarn etter at vurderingen av norskkunnskaper er gjort. Det er dermed heller ikke rettslig grunnlag i barnehageloven for å behandle personopplysninger til slike formål. Kommunene skal gi *tilbud* om videre oppfølging av barnet der resultatet av vurderingen viser at det er behov for det, og det er opp til barnets foreldre om de ønsker å ta imot kommunens tilbud. Bruk av personopplysningene fra vurderingen i kommunenes videre oppfølging av barnet (kartlegging og eventuelle tiltak) krever samtykke fra barnets foreldre, og det vil være foreldrenes samtykke som er kommunens behandlingsgrunnlag for personopplysninger om barnet. Personvernforordningen artikkel 7 fastsetter nærmere krav til samtykke som behandlingsgrunnlag for personopplysninger.

Deling av personopplysninger om barnets norskkunnskaper mv. mellom barnehage og skole kan bare gjøres etter samtykke fra barnets foreldre, jf. rammeplanen pkt 7. Tilsvarende vil gjelde dersom kommunen skal dele personopplysninger om barn som de har kartlagt norskkunnskapene til med skolen. Dette gjelder selv om skolen er kommunal.

Departementet viser til høringsnotat om behandlingsgrunnlag for personopplysninger i barnehage og grunnopplæringen¹¹, hvor det blant annet foreslås et generelt behandlingsgrunnlag for oppfyllelse av plikter etter barnehageloven. Forslaget ble sendt på høring 4. november 2020, med høringsfrist 4. januar 2021. Departementet vil i oppfølgingen vurdere behovet for eventuelle tilpasninger av forslagene i disse to høringsnotatene.

2.4.10 Tilsyn med kommunens og barnehagens plikt til å vurdere barns norskkunnskaper

Den foreslåtte plikten for kommunen til å vurdere norskkunnskapene hos barn som ikke går i barnehage, vil være gjenstand for statlig tilsyn etter barnehageloven § 9. Fra 1. januar 2021 vil § 9 bli ny § 54, jf. lovforslaget med blant annet ny struktur i barnehageloven som ble vedtatt av Stortinget 19. mai 2020.¹²

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing7/id2781248/>

¹² Prop. 96 L (2019–2020) og Innst. 274 L (2019–2020).

I gjeldende barnehagelov § 9 om statlig tilsyn står det at fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av "kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter [...] kapittel [...] V A". Departementet foreslår å legge de nye bestemmelsene om vurdering av norskkunnskaper inn i kapittel V A, se punkt 2.4.11. Plikten til å vurdere barn utenfor barnehagen skal ligge på kommunen som sådan, og ikke på kommunen som barnehagemyndighet. Departementet foreslår derfor å endre § 9 (ny § 54) slik at "som barnehagemyndighet" tas ut av bestemmelsen. Endringen er kun av lovteknisk karakter, og har ingen realitetsbetydning. Endringen vil harmonere bedre med lovens systematikk. Flere av de lovpålagte pliktene som kommunen har etter kapittel V A, som for eksempel plikt til å gi spesialpedagogisk hjelp og plikt til å gi tegnspråkopplæring, gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke. Det statlige tilsynet skal i disse tilfellene omfatte både tjenester overfor barn i barnehage og overfor barn utenfor barnehage. Det er derfor mer naturlig at bestemmelsen om statlig tilsyn viser til kommunens plikter etter kapittel V A generelt, og ikke til kommunens plikter «som barnehagemyndighet».

Plikten for barnehagen, det vil si for barnehageeier, til å vurdere norskkunnskapene hos barn i barnehage, vil være omfattet av tilsynet som kommunen fører med barnehager etter nåværende barnehagelov § 16. Bestemmelsen blir ny § 53, jf. Prop. 96 L (2019–2020).

2.4.11 Utforming og plassering av de nye bestemmelsene i lovverket

Departementet har vurdert ulike lover der plikten på barnehage og kommune til å vurdere barns norskkunnskaper kan plasseres. I tillegg til barnehageloven har departementet vurdert lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barneloven) og lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Departementet har kommet til at barnehageloven er best egnet for å regulere både plikten til å vurdere norskkunnskaper hos barn i barnehage og hos barn utenfor barnehage. Selv om plikten til å vurdere barn utenfor barnehagen ikke vil pålegge kommunen som barnehageeier eller som barnehagemyndighet, mener departementet at det er mest hensiktsmessig å samle bestemmelsene om språkvurdering i én lov. Departementet viser til at barnehageloven er den loven der rettigheter til barn under opplæringspliktig alder i størst utstrekning er samlet. Pedagogiske hensyn og hensynet til brukervennlighet taler også for en slik løsning.

Departementet viser til at en liknende problemstilling om plassering av regler var oppe i forbindelse med forslaget om å overføre bestemmelser om rett til spesialpedagogisk hjelp og opplæring i og på tegnspråk fra opplæringsloven til barnehageloven, jf. Prop. 103 L (2015-2016). Disse rettighetene gjelder for alle barn under opplæringspliktig alder og uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke. I forbindelse med lovforslaget uttalte departementet følgende:

«Departementet mener det er en fordel at regelverket om pedagogiske tilbud til barn under opplæringspliktig alder samles i samme lov. Overføringen til barnehageloven vil gi en mer logisk plassering av regelverket og gi et mer helhetlig og brukervennlig regelverk.»

Stortinget har vedtatt at de fleste bestemmelsene i barnehageloven får ny nummerering fra 1. januar 2021, jf. Prop. 96 L (2019–2020) *Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*. Departementet foreslår at plikt for

barnehagen til å vurdere barns norskkunnskaper blir ny § 39 a i barnehageloven og at plikt for kommunen til å vurdere barns norskkunnskaper blir ny § 39 b i barnehageloven. Bestemmelsene vil være plassert i nytt kapittel VII Spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. Departementet ber særlig om høringsinstansenes innspill til plasseringen av bestemmelsen om plikten for barnehagene (ny § 39 a).

Departementet har utformet to alternative lovforslag for begge bestemmelsene. Det første alternativet er utformet uten at formålet med bestemmelsen er tatt inn i lovteksten. Det andre alternativet har med en formulering i lovteksten om formålet med bestemmelsen. Departementet ber om høringsinstansens syn på hvilket alternativ som er mest hensiktsmessig, jf. omtalen av behandling av personopplysninger i punkt 2.4.9.

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

3.1 Bakgrunnen for forslaget

Fylkeskommunen har enkelte lovfestede oppgaver som kommunen ellers har, om å fatte vedtak og oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp. Fylkeskommunens plikter gjelder for barn i barneverninstitusjon og barn som er pasient i helseinstitusjon eid av regionalt helseforetak, eller i privat helseinstitusjon med avtale med regionalt helseforetak. Departementet har blitt oppmerksom på at det ikke er helt tydelig at fylkesmannen kan føre tilsyn, er klageinstans og gir veiledning overfor fylkeskommunen når det gjelder disse reglene.

Fylkesmannen har det statlige ansvaret for tilsyn, klagebehandling og veiledning om reglene om spesialpedagogisk hjelp m.m. Det framgår av forarbeidene at departementet ønsket å videreføre fylkesmannens ansvar da reglene om spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. ble overført fra opplæringsloven til barnehageloven kapittel V A i 2016. Bestemmelsene om statlig tilsyn, klageinstans og råd og veiledning ble imidlertid ikke oppdatert ved å inkludere fylkeskommunene da reglene ble overført. Departementet mener det er viktig at det framgår klart av barnehageloven at fylkesmannen har det samme ansvaret overfor fylkeskommunene som overfor kommunene på dette området, og foreslår derfor at det presiseres i bestemmelsene at ansvaret også gjelder overfor fylkeskommunene. Dette er en videreføring av ansvaret som fylkesmannen hadde da spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. for barn under opplæringspliktig alder var regulert i opplæringsloven.

3.2 Dagens regler

Statlig tilsyn, statlig råd og veiledning og særlige regler om klageinstans på barnehageområdet er regulert i barnehageloven §§ 9, 9 a og 9 b. Stortinget har som nevnt vedtatt endringer i barnehageloven, herunder at de fleste bestemmelsene i loven får ny nummerering. Disse endringene vil tre i kraft 1. januar 2021. Innholdet i §§ 9, 9 a og 9 b videreføres i all hovedsak i de nye § 54, § 13 og § 12, jf. Prop. 96 L (2019–2020) *Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*.

Det følger av ny § 54 (som tilsvarende § 9 første ledd) at fylkesmannen "fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter §§ 10 og 53 og kapittel IV, VI og VII med forskrifter". Reglene i kommuneloven kapittel 30 gjelder

for tilsynsvirksomheten. Fylkesmannen kan føre tilsyn med den enkelte barnehageeieren i særlige tilfeller, jf. § 55 første ledd (nåværende 9 andre ledd).

Det som blir kapittel VII i barnehageloven fra 1. januar 2021 (nåværende kapittel V A), regulerer blant annet retten til spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring. Kapitlet inneholder i hovedsak regler som tidligere fulgte av opplæringsloven og som omfattet barn under opplæringspliktig alder. Disse reglene ble gjennomgått og flyttet til barnehageloven i 2016.

Barn under opplæringspliktig alder har etter barnehageloven § 31 første ledd (nåværende § 19 a første ledd) rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Dette gjelder uavhengig av om de går i barnehage. Det er kommunen som skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen, jf. § 31 fjerde ledd (nåværende § 19 a fjerde ledd). Det er også kommunen som fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. § 35 (nåværende 19 e), og som i forkant av vedtaket blant annet skal samarbeide med barnets foreldre og sørge for at det foreligger en sakkyndig vurdering i tråd med §§ 32 og 34 (nåværende §§ 19 b og 19 d). For barn i barneverninstitusjon og barn som er pasient i helseinstitusjon eid av regionalt helseforetak, eller i privat helseinstitusjon med avtale med regionalt helseforetak, er det i stedet fylkeskommunen som skal fatte vedtak og oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp. Dette unntaket fra hovedregelen om kommunens ansvar følger av § 31 fjerde ledd og § 35 første ledd (nåværende § 19 a fjerde ledd og § 19 e første ledd). Dette er den samme ansvarsdelingen som da spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder var regulert i opplæringsloven.¹³ Fylkeskommunens ansvar for spesialpedagogisk hjelp er nærmere regulert i forskrift.¹⁴

I forbindelse med flyttingen av reglene fra opplæringsloven skrev departementet følgende:

"Fylkesmannen er gjennom opplæringsloven § 14-1 gitt hjemmel til å føre tilsyn med alle bestemmelsene i loven, også bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp. I og med at bestemmelsene allerede er underlagt statlig tilsyn, mener departementet det ikke er grunn til å gjøre endringer som medfører at disse kommunepliktene ikke lenger skal være underlagt statlig tilsyn."¹⁵

Bestemmelsen om statlig tilsyn ble oppdatert med henvisning til kommunepliktene i någjeldende kapittel V A i 2017. Departementet påpekte at bestemmelsen om statlig tilsyn ved en feil ikke ble oppdatert samtidig som reglene i kapittel V A ble vedtatt. Dette ble gjort for bestemmelsen om statlig klageinstans, hvor også aktuelle bestemmelser i kapittel V A er nevnt. I forarbeidene skrev departementet følgende:

"Bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring er av stor viktighet for de barna og foreldrene det gjelder og er bestemmelser som også tidligere har vært underlagt statlig tilsyn. Departementet mener derfor at § 9 bør oppdateres

¹³ Opplæringsloven § 13-1 første ledd andre punktum, jf. § 13-2 og § 13-3 a.

¹⁴ Se kapittel 2 i forskrift om ansvar for spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder.

¹⁵ Prop. 103 L (2015-2016) *Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)* kapittel 9.5.

*slik at det fremkommer klart at fylkesmannen også kan føre tilsyn med kommunepliktene i kapittel V A. Departementet viser til lovforslaget § 9 første ledd.*¹⁶

Barnehageloven § 13 (nåværende § 9 a) handler om statlig råd og veiledning, og fastsetter at fylkesmannen skal veilede kommuner og barnehager om loven med forskrifter.

Barnehageloven § 12 (nåværende § 9 b) inneholder særlige regler om klageinstans. Bestemmelsen slår fast at fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunen etter §§ 14 og 15, § 19 første ledd, §§ 24 til 26, §§ 35 til 38, § 53 og der det følger av forskrift gitt i medhold av barnehageloven. Vedtak som ikke er hjemlet i de opplistede bestemmelsene eller nærmere angitt i forskrift, vil være underlagt de vanlige reglene om klageinstans i forvaltningsloven § 28 andre ledd.

Fylkeskommunen er ikke omtalt i barnehagelovens nåværende §§ 9, 9 a og 9 b eller i de tilsvarende bestemmelsene § 54, § 13 og § 12 som trer i kraft 1. januar 2021.

3.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet vurderer at det er behov for å presisere hjemmelen for det statlige tilsynet med oppfyllelsen av reglene i barnehagelovens kapittel om spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m., slik at det framgår tydelig at fylkesmannen kan føre tilsyn med pliktene som både kommunene og fylkeskommunene har i kapittelet. Gjeldende kapittel V A blir til kapittel VII fra 1. januar 2021, jf. Prop. 96 L (2019–2020).

Bestemmelsens ordlyd sier i dag at fylkesmannen fører tilsyn med "lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter", jf. barnehageloven § 9 første ledd første setning. Ny § 54 får fra 1. januar 2021 samme ordlyd. Da reglene om spesialpedagogisk hjelp m.m. fulgte av opplæringsloven, var tilsyn med oppfyllelsen av både kommunenes og fylkeskommunenes plikter regulert i opplæringsloven § 14-1. Det følger av oppl. § 14-1 første ledd at fylkesmannen fører tilsyn med at "kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova kapittel 1–16 (kommunepliktene)". Reglene om spesialpedagogisk hjelp, tegnspråk og skyss for barn under opplæringspliktig alder var regulert i kapittel 5, 2 og 7.

Departementet viser til at det framgår klart av departementets vurderinger i Prop. 103 L (2015-2016) kapittel 9.5 og Prop. 101 L (2015-2017) kapittel 4.3 at bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp m.m. fortsatt skulle være underlagt statlig tilsyn etter overføringen av reglene fra opplæringsloven til barnehageloven. Departementet vurderte at det ikke var grunn til å gjøre endringer som ville medføre at disse kommunepliktene ikke lenger skulle være underlagt statlig tilsyn, og pekte på at videreføring av statlig tilsyn var viktig fordi bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring er av stor viktighet for barna og foreldrene det gjelder. Fylkeskommunen ble imidlertid utelatt fra selve bestemmelsen om statlig tilsyn i barnehageloven.

¹⁶ Prop. 101 L (2016-2017) *Endringer i barnehageloven (rett til barnehageplass for barn født i november m.m.)* kapittel 4.3.

Fylkeskommunene har det samme ansvaret for å fatte vedtak og oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp som kommunene, men overfor en snevrere gruppe barn under opplæringspliktig alder. Departementet ser ingen grunn til at fylkeskommunens oppfyllelse av plikter overfor barn i barnevernsinstitusjon og barn som er pasient i helseinstitusjon eid av regionalt helseforetak, eller i privat helseinstitusjon med avtale med regionalt helseforetak, ikke skal være underlagt statlig tilsyn fra fylkesmannen på lik linje med kommunens tilsvarende plikter overfor øvrige barn. En slik regulering er i tråd med systemet for fylkesmannens tilsyn ellers etter barnehageloven og opplæringsloven, og er en videreføring av reglene slik de var i opplæringsloven.

Departementet mener det er viktig med en tydelig hjemmel for statlig tilsyn i barnehageloven, og foreslår å oppdatere bestemmelsen slik at det framkommer klart at fylkesmannen kan føre tilsyn med både kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av pliktene i det som fra 1. januar 2021 blir kapittel VII (nåværende kapittel V A).

Departementet vurderer at det også er behov for at det framgår klart av barnehageloven at fylkesmannen er klageinstans for vedtak som fylkeskommunen fatter med hjemmel i barnehageloven, på samme måte som for kommunens tilsvarende vedtak. Etter overføringen av reglene om spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. til barnehageloven i 2016, har fylkeskommunen fått enkelte plikter som framgår av barnehageloven. Det framgår av forarbeidene at departementet ønsket å videreføre fylkesmannens ansvar da reglene om spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. ble overført men selve bestemmelsen om særlige regler om klageinstans nevner ikke vedtak fattet av fylkeskommunen. Både rettssikkerheten for barna som fylkeskommunen fatter vedtak om, og hensynet til sammenheng i regelverket taler for at fylkesmannen skal være klageinstans for vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det har vært og vil fortsatt være et viktig hensyn at det er samme klageorgan for samme type vedtak for alle barn under opplæringspliktig alder, uavhengig av om vedtaket er fattet av kommunen eller fylkeskommunen. At staten er klageinstans for fylkeskommunens vedtak er en videreføring av klagereglene slik de var i opplæringsloven § 15-2.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å endre bestemmelsen om statlig klageinstans (nåværende § 9 b, som blir til § 12), slik at det framgår at fylkesmannen er klageinstans også for vedtak fattet av fylkeskommunen. Departementet foreslår også å inkludere veiledning av fylkeskommunen om regelverket i oppgavene til fylkesmannen i ny § 13 (nåværende § 9 a). Også dette er en oppgave fylkesmannen har hatt overfor fylkeskommunene etter opplæringsloven, jf. § 14-2.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Plikt til å vurdere norskkunnskaper før skolestart

4.1.1 Innledning

Departementet viser til at god språkutvikling i tiden før skolestart er av stor betydning for barns trivsel og følelse av mestring i hverdagen her og nå og for senere læring. Gode språkferdigheter kan bidra til å redusere behovet for spesialundervisning i skole og har

betydning for utvikling av barnas sosiale kompetanse. Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved å fange opp og følge opp barn som trenger støtte tidlig er derfor høy.

Kunnskapsdepartementet tar forbehold om budsjettmessig dekning før lovforslagene kan tre i kraft.

4.1.2 Plikt for barnehagen til å vurdere norskkunnskapene til barn i barnehagen

Departementet foreslår å innføre en plikt for barnehagen til å vurdere norskkunnskapene til barn i barnehagen, for å identifisere barn som har behov for nærmere kartlegging av sine norskkunnskaper. Plikten legges til barnehageloven. Rammeplanen forplikter allerede i dag personalet til å observere og følge med på barnehagebarnas språkutvikling. Barnehagens pedagogiske virksomhet er også lagt opp på en måte som gjør at barnehagen er godt tilrettelagt for å vurdere barnas norskkunnskaper. På spørsmål om barnehagen har rutiner for å vurdere barnas norskkunnskaper spesielt, før skolestart, svarer 84 prosent av styrerne bekreftende, jf. Spørsmål til Barnehage-Norge 2019.

Departementet legger til grunn at mange barnehager allerede gjør denne vurderingen i dag som en del av vurderingen av barnas allsidige utvikling, og at de barnehagene som ikke vurderer norskkunnskaper spesifikt i dag, på en enkel måte kan legge dette inn i den pedagogiske virksomheten.

Forslaget innebærer videre en rapporteringsplikt for barnehagen, se punkt 2.4.2.2. Departementet presiserer at barnehagen ikke skal rapportere om innholdet i de vurderingene som er gjort eller resultatet av dem, bare at norskkunnskapene til alle barna i barnehagen er vurdert. Det legges opp til en enkel rapportering ved å utvide BASIL-rapporteringen. Rapporteringsplikten forventes ikke å gi vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Kommunen vil ha en plikt etter barnehageloven § 8 første ledd til å følge opp den aktuelle barnehagen, dersom det er avvik i rapporteringen fra barnehagen. Målet er påse at alle barn har fått sine norskkunnskaper vurdert. Avvik kan for eksempel være at en barnehage unnlater å rapportere til kommunen, eller at en barnehage rapporterer at den ikke har en plan for å gjennomføre vurdering av norsk språk hos samtlige barn i barnehagen. Det kan forventes at oppfølgingen vil føre til noe merarbeid for kommunene. Anslagene forbundet med dette er usikre, men departementet vurderer samlet kostnadene for rollen med å følge opp at barn i barnehage faktisk får norskkunnskapene sine vurdert før de begynner på skolen, som begrenset.

4.1.3 Plikt for kommunen til å tilby vurdering av norskkunnskapene til barn som ikke går i barnehage

Departementet foreslår å innføre en plikt for kommunen til å vurdere norskkunnskapene til barn under opplæringspliktig alder som ikke går i barnehage. Andelen 3-5-åringer som ikke går i barnehage er om lag 3 prosent. Departementet legger opp til at kommunen selv velger hvor vurderingen av barnas norskkunnskaper skal gjennomføres.

Vurderingen kan for eksempel gjennomføres på helsestasjonen. Det vil i tilfelle være en noe annen språkvurdering enn det helsestasjonen gjør i dag ved 2- og 4-årskontroll. Den foreslåtte lovfestingen vil innebære at kommunene må vurdere norskkunnskaper for barn som ikke går i barnehage. En del steder kan det forventes at dette vil føre til noe merarbeid

utover nåværende oppgaver til helsestasjonen. For en del kommuner må det også forventes noe administrativt merarbeid knyttet til å identifisere barn som ikke går i barnehage. Det kan være særlig utfordrende å identifisere barn som flytter mye, går i barnehage i en annen kommune enn den de er bosatt i mv. Samlet anslår departementet at kostnadene knyttet til å innføre en plikt for kommunene til å vurdere norskkunnskapene til barn under opplæringspliktig alder som ikke går i barnehage er om lag 10 mill. kroner.

4.2 Presisering av statlig tilsyn m.m. med fylkeskommunen

Forslagene om å inkludere fylkeskommunen i bestemmelsene om statlig tilsyn, klageorgan og veiledning har ikke økonomiske og administrative konsekvenser. Lovendringene er en tydeliggjøring av gjeldende rett av ansvaret til fylkesmennene og en videreføring av ansvaret som tidligere var regulert i opplæringsloven, og er dermed ikke en ny oppgave for fylkesmennene.

5. Lovforslagene

I barnehageloven, slik den vil lyde fra 1. januar 2021, foreslås følgende endringer:

§ 12 skal lyde:

§ 12 *Særlige regler om klageinstans*

Fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunen *eller fylkeskommunen* etter §§ 14 og 15, § 19 første ledd, §§ 24 til 26, §§ 35 til 38, § 53 og der det følger av forskrift gitt i medhold av denne loven.

§ 13 første ledd skal lyde:

Fylkesmannen skal veilede *fylkeskommuner*, kommuner og barnehager om denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.

Ny § 39 a skal lyde:

Alternativ A

§ 39 a *Plikt for barnehagen til å vurdere barns norskkunnskaper*

Barnehagen skal vurdere norskkunnskapene til hvert enkelt barn i barnehagen. Barnets foreldre har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i vurderingen.

Barnehagen skal rapportere til kommunen at norskkunnskapene til hvert enkelt barn i barnehagen er blitt vurdert.

Alternativ B

§ 39 a *Plikt for barnehagen til å vurdere barns norskkunnskaper*

Barnehagen skal vurdere norskkunnskapene til hvert enkelt barn i barnehagen. Formålet med vurderingen er å identifisere barn med behov for oppfølging, for å kunne tilby barnet tiltak for å utvikle norskkunnskapene. Barnets foreldre har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i vurderingen.

Barnehagen skal rapportere til kommunen at norskkunnskapene til hvert enkelt barn i barnehagen er blitt vurdert.

Ny § 39 b skal lyde:

Alternativ A

§ 39 b *Plikt for kommunen til å tilby vurdering av barns norskkunnskaper før skolestart*

Kommunen skal tilby foreldre til barn under opplæringspliktig alder som ikke går i barnehage en vurdering av barnets norskkunnskaper.

Kommunen skal innhente tillatelse fra barnets foreldre før vurderingen gjennomføres. Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i vurderingen.

Kommunen kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9, så langt det er nødvendig for å vurdere barns norskkunnskaper etter første ledd.

Alternativ B

§ 39 b *Plikt for kommunen til å tilby vurdering av barns norskkunnskaper før skolestart*

Kommunen skal tilby foreldre til barn under opplæringspliktig alder som ikke går i barnehage en vurdering av barnets norskkunnskaper. Formålet med vurderingen er å identifisere barn med behov for oppfølging, for å kunne tilby barnet tiltak for å utvikle norskkunnskapene.

Kommunen skal innhente tillatelse fra barnets foreldre før vurderingen gjennomføres. Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i vurderingen.

Kommunen kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9, så langt det er nødvendig for å vurdere barns norskkunnskaper etter første ledd.

§ 54 skal lyde:

§ 54 Fylkesmannens tilsyn med kommunen *og fylkeskommunen*

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens *og fylkeskommunens* oppfyllelse av *pliktene de har* etter §§ 10 og 53 og kapittel IV, VI og VII med forskrifter. Reglene i kommuneloven kapittel 30 gjelder for tilsynsvirksomheten.

6. Merknader til lovforslagene

Til § 12:

Bestemmelsen endres slik at det framgår tydelig at fylkesmannen er klageinstans for vedtak som fylkeskommunen fatter med hjemmel i barnehageloven, på samme måte som for kommunens vedtak. Fylkeskommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp med hjemmel i barnehageloven kapittel VII. Endringen er en presisering av gjeldende rett, og en

videreføring av klagereglene slik de var i opplæringsloven § 15-2 før bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. ble flyttet til barnehageloven.

Se for øvrig departementets merknader i høringsnotatet kapittel 3.3.

Til § 13 første ledd:

Bestemmelsen endres slik at det framgår tydelig at fylkesmannen har veiledningsansvar også overfor fylkeskommunene. Endringen er en presisering av gjeldende rett, og en videreføring av ansvaret som tidligere var regulert i opplæringsloven § 14-2.

Se for øvrig departementets merknader i høringsnotatet kapittel 3.3.

Til ny § 39 a Plikt for barnehagen til å vurdere barns norskkunnskaper:

Første ledd pålegger barnehagen å vurdere norskkunnskapene til hvert enkelt barn i barnehagen. Formålet med vurderingen er å identifisere barn med behov for nærmere kartlegging og annen oppfølging, slik at barnet så tidlig som mulig, og ut fra sine egne behov, kan få tilbud om den hjelpen det trenger for å utvikle sine norskkunnskaper. Innholdet i denne vurderingen ligger innenfor det barnehagene kan gjøre etter dagens regelverk, og skal virke sammen med rammeplanens krav om å observere, vurdere og dokumentere barnets allsidige utvikling.

Plikten gjelder for både private barnehager, familiebarnehager og kommunale barnehager. Det er barnehageeier som har ansvaret for at plikten oppfylles.

Bestemmelsen setter ikke krav til ved hvilken alder vurderingen skal gjennomføres, bare at vurderingen skal foregå mens barnet går i barnehagen. Det betyr normalt innen juni måned året barnet fyller seks år. For å rekke å sette i verk tiltak til de barna som trenger det i god tid før skolestart, er det imidlertid viktig at barnehagen ikke venter for lenge med å gjøre vurderingen. Barnehagen vurderer selv ut fra lokale hensyn hvilket tidspunkt som er mest hensiktsmessig i det enkelte tilfellet. Departementet legger til grunn at barnehager og kommuner følger opp intensjonen med forslaget og gjennomfører vurderingen så tidlig at de aktuelle barna får støtte og oppfølging i god tid før skolestart.

Andre ledd pålegger den enkelte barnehage en plikt til å rapportere til kommunen at vurderingen av norskkunnskaper er gjennomført for alle barn i barnehagen. Rapporteringen kan gjøres elektronisk gjennom BASIL (Barnehage-Statistikk-Innrapporteringsverktøy). Kommunale barnehager, private barnehager og familiebarnehager er i dag pliktig til å rapportere tjenestedata elektronisk gjennom BASIL. Rapporteringen foregår ved at den enkelte barnehage sender inn en årsmelding per 15. desember. Bestemmelsen om rapportering forutsetter ikke at alle barn skal språkvurderes hvert år, men den skal sikre at kommunen får rapportering om at alle barn som har gått i barnehagen er blitt språkvurdert i løpet av tiden i barnehagen.

Se for øvrig departementets merknader i høringsnotatet kapittel 2.4.

Til ny § 39 b Plikt for kommunen til å tilby vurdering av barns norskkunnskaper før skolestart:

Første ledd pålegger kommuner å tilby foreldre til barn under opplæringspliktig alder som ikke går i barnehage en vurdering av barnets norskkunnskaper. Kommunens plikt gjelder kun barn som ikke går i barnehage. Formålet med vurderingen er å identifisere barn med behov

for nærmere kartlegging og annen oppfølging, slik at barnet så tidlig som mulig, og ut fra sine egne behov, kan tilbud om få den hjelpen det trenger for å utvikle sine norskkunnskaper.

Bestemmelsen setter ikke krav til ved hvilken alder vurderingen skal gjennomføres, bare at det skal skje før skolestart. Det betyr normalt innen august måned året barnet fyller seks år. For å rekke å sette i verk tiltak til de barna som trenger det i god tid før skolestart, er det imidlertid viktig at kommunen ikke venter for lenge med å gjøre vurderingen. Kommunen vurderer selv ut fra lokale hensyn hvilket tidspunkt som er mest hensiktsmessig i det enkelte tilfellet. Departementet legger til grunn at barnehager og kommuner følger opp intensjonen med forslaget og gjennomfører vurderingen så tidlig at de aktuelle barna får støtte og oppfølging i god tid før skolestart.

Kommunen kan utføre vurderingen selv eller sette oppgaven bort til andre. Vurderingen kan gjøres ved helsestasjons- og skolehelsetjenesten, i en barnehage eller på annet egnet sted eller tjeneste. For barn som ikke går i barnehage eller deltar i regelmessige kontroller på helsestasjonen, kan det være aktuelt for kommunen å etablere andre møteplasser for barn og foreldre der barnets norskkunnskaper kan bli observert og vurdert i samarbeid og forståelse med barnets foreldre.

Andre ledd slår fast at vurderingen først skal gjøres etter at kommunen har innhentet tillatelse fra barnets foreldre. Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i vurderingen, og de skal gjøres kjent med denne retten. Dette er tilsvarende rettigheter som i dag gjelder for spesialpedagogisk hjelp etter gjeldende barnehagelov § 19 b.

Tredje ledd gir kommunen hjemmel til å behandle personopplysninger, herunder personopplysninger av særlig kategori, jf. personvernforordningen artikkel 9. Kommunens adgang til å innhente og behandle personopplysninger etter denne bestemmelsen er begrenset til de opplysninger som er nødvendige for å oppnå formålet i første ledd.

Dette vil kunne dreie seg om opplysninger om barnets helse, og personopplysninger om etnisk opprinnelse. Personopplysninger om etniske opprinnelse kan framkomme indirekte gjennom nødvendige opplysninger om barnets eller foreldres språk.

Formålet med slik begrenset behandling er i samsvar med personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g om viktige allmenne interesser. Som et egnet tiltak for å verne barnets grunnleggende rettigheter og interesser kommer forvaltningslovens regler om taushetsplikt og om partsrettigheter, i tillegg til foreldrenes rett til innsyn i innholdet i vurderingen.

Det følger ellers av de alminnelige reglene i personvernforordningen at foreldre blant annet har rett til innsyn i alle registrerte opplysninger om barnet og foreldre.

Se for øvrig departementets merknader i høringsnotatet kapittel 2.4.

Til § 54:

Bestemmelsen endres slik at det framgår tydelig at fylkesmannen har hjemmel til å føre tilsyn med lovligheten av fylkeskommunens oppfyllelse av pliktene den har etter barnehageloven med forskrifter. Dette gjelder fylkeskommunens plikter i kapittel VII om spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. med forskrift. Endringen er en presisering av gjeldende rett, og en videreføring av reglene slik de var etter opplæringsloven § 14-1.

Flere av de lovpålagte pliktene som kommunen har etter kapittel V A, som for eksempel plikt til å gi spesialpedagogisk hjelp og plikt til å gi tegnspråkopplæring, gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke. Plikt til å vurdere barns norskkunnskaper etter ny § 39 b gjelder for barn utenfor barnehage. Det statlige tilsynet skal etter bestemmelsen omfatte både tjenester overfor barn i barnehage og overfor barn utenfor barnehage. Bestemmelsen viser derfor til kommunens plikter etter kapittel V A generelt, og ikke som tidligere til kommunens plikter «som barnehagemyndighet». Bestemmelsen omfatter ikke tilsyn med kommunens plikter som barnehageeier.

Se for øvrig departementets merknader i høringsnotatet kapittel 2.4.10 og 3.3.