



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (
20/7837 - 12

Saksbeh.:
Anne-Stine Tømmeraas
Bergsløkken, 924 50 596

Dato:
24.02.2021

Hørings svar fra Oslo kommune ved Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap

Jeg viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 26.02.21 om endringer i barnehageloven. I høringen foreslår departementet å innføre en plikt til å vurdere alle barns norskkunnskaper før skolestart. Plikten til å vurdere norskkunnskaper hos barn som går i barnehage foreslås lagt på barnehagen, og plikten til å vurdere norskkunnskaper hos barn som ikke går i barnehage foreslås lagt på kommunen.

Oslo kommune ved byråd for oppvekst og kunnskap avgir følgende høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementets forlag til endringer i barnehageloven:

Oslo kommune mener intensjonen med forslaget er god, altså å sikre at barna lærer norsk. Men en pålagt vurderingsplikt, med tilhørende rapporteringskrav, er ikke et godt svar på spørsmålet om hvordan vi sikrer best mulig språkutvikling for barn i barnehagealder.

Oslo kommune mener forslaget strider mot norsk barnehagepedagogikk og en rammeplan som fremhever en helhetlig tilnærming til barns utvikling. Forslaget bærer preg av et skoleforberedende fokus på barns språk i barnehagealder, som etter kommunens syn kommer i konflikt med barndommens egenverdi og som kan virke mot sin hensikt. Barndommen er fremhevet i rammeplanen som en viktig del av samfunnsmandatet til barnehagen. Rammeplanen for barnehager forplikter allerede personalet i barnehagene til å observere barns trivsel og allsidige utvikling, herunder også barns språklige utvikling. Observasjon og oppfølging av barns språk er en naturlig del av barnehagens virksomhet, og er stadfestet i flere nasjonale og kommunale styringsdokumenter.

I Oslo kommunes plattform for byrådssamarbeid har byrådet som mål å beskytte lekens plass i barnehagen, sikre at ansatte har god kompetanse på læring gjennom lek, og legge til rette for små og stabile barnegrupper. Ingen barn skal oppleve mobbing og utestengning i barnehagen. Alle barn skal få påvirke sin barnehagehverdag og møtes på tvers av bakgrunn. Fundamentet for en god barndom krever gode barnehager til alle barn der de får de samme mulighetene til lek, læring og omsorg fra trygge og engasjerte voksne som er glad i dem.

Oslo kommune satser på å tilrettelegge for god språkutvikling i Oslo barnehagene gjennom andre, og etter vårt syn, mer treffsikre tiltak enn den foreslåtte vurderingsplikten. De siste årenes økte barnehageutbygging har gitt økt barnehagedekning og dermed bedre mulighet til å inkludere barn i gode barnehagefellesskap. Oslo kommune har styrket arbeidet med gode språkmiljøer.

For å støtte og følge opp forpliktelsene i rammeplanen har Oslo kommune en «Oslostandard for et inkluderende leke- og språkmiljø». Standarden er faglig forankret i forskning og har en helhetlig tilnærming til læring hos små barn. Helhetlig arbeid med språk i barnehagen handler om å skape et rikt språkmiljø med aktiviteter preget av aktiv deltakelse og medvirkning fra barna – slik det er i leken. Standarden inkluderer i tillegg vurdering av barnas språkmiljø som bidrar til å styrke barnets språkutvikling. Oslo kommune stiller krav til språkarbeid i barnehagene. De skal:

- gi god språkstøtte og oppfølging til alle barn. Oslos barnehagebarn kommer til barnehagen med ulike sosiokulturelle forskjeller og livserfaringer og skal ha like muligheter til å inkluderes i felleskapet.
- ha medarbeidere med gode norskerferdigheter og kunnskap om barns språkutvikling.
- samarbeide med foresatte for å støtte barnets språkutvikling.
- gjennomføre en årlig vurdering av barnehagens språkmiljø og analysere hvilke områder barnehagen skal prioritere i barnehagens språkarbeid.
- informere skolen om innholdet i oppfølgingsplanen for barn som har en pågående plan ved overgang fra barnehage til skole, forutsatt samtykke fra foresatte.

I tillegg til dette er tilstrekkelig antall ansatte en avgjørende forutsetning for å kunne drive godt språkarbeid. Oslo kommune har et pågående prosjekt hvor vi tester ut effekten av en ekstra ressurspedagog i et utvalg barnehager i levekårsutsatte områder, og har i tillegg satt av 50 mill. for å styrke grunnbemanningen i enda flere barnehager som preges av levekårsproblematikk, og hvor det også er særlig behov for å arbeide med språk. Oslo kommune mener at regjeringen også bør bidra gjennom å foreslå økte midler til flere ansatte over hele landet, særlig i levekårsutsatte områder. Sosial utjevning og tidligere innsats krever at det settes inn mer ressurser der hvor problemene er størst. Det relativt nystartede Oslohjelpa, etter modell av Stangehjelpa, skal også støtte oppunder denne tenkningen, og gi lavterskel hjelp og støtte både til familiene og til barnehagenes ansatte.

Kompetansen til de ansatte bør også styrkes. Godt og systematisk pedagogisk arbeid avhenger av kvalifiserte ansatte og flere pedagoger. Oslo kommune har derfor som mål at halvparten av de ansatte skal være barnehagelærere, og at hver fjerde ansatt skal være fagarbeider. Det bør også være et nasjonalt mål. Et inkluderende tilbud for flerspråklige barn må innebære å støtte opp om barnets morsmål og kulturelle identitet. Slike tiltak forslås ikke i høringsnotatet.

Mange ansatte påpeker at tid til vurdering vil gå på bekostning av det viktigste for barns språkutvikling, altså den tiden de ansatte har sammen med barna.

Det er liten grunn til å tro at et krav om rapportering vil bidra til et bedre språkmiljø. Kommunens største innvending mot forslaget, er at en vurderingsplikt av norskspråklige ferdigheter flytter fokuset bort fra den pedagogiske innsatsen og en helhetlig tilnærming til barns allsidige utvikling og inn mot en avgrenset del av barns ferdigheter.

De sentrale forskningsmiljøene på barnehagefeltet er også kritiske til forslaget fra regjeringen. De fremhever blant annet forslaget står i fare for å konsentrere språkarbeidet i barnehagen om det som enkelt lar seg kartlegge. Oslo kommune er bekymret for at barnas ressurser blir mindre viktig som en konsekvens av jakten på avvik. Små barn er sårbare og avhengig av trygge relasjoner og kjente omgivelser for å kommunisere og være i samspill med andre.

I høringsnotatet foreslår departementet at språktest for barn som ikke går i barnehage kan gjøres på helsestasjonen. Det tilligger allerede helsestasjonene å vurdere barns språkutvikling, ved 2- og 4-årskontrollen. Oslo kommune frykter at en slik norskvurdering vil være uten særlig nytteverdi og føre til ekstraarbeid og økt byråkrati for kommunene.

For å begrunne behovet for en vurderingsplikt viser departementet til at det er en stor andel av elevene i enkelte bydeler i Oslo som får vedtak om særskilt språkopplæring. Departementet mener at språkutfordringene hos disse barna kunne vært fanget opp tidligere, og hevder at «en plikt til å vurdere alle barns norskkunnskaper kan bidra til å redusere antall skolestartere med vedtak om særskilt språkopplæring». Premisset for denne påstanden er at barnehagene i dag ikke er klar over at disse barna har språkutfordringer, og derfor ikke setter inn tiltak. Oslo kommune kan ikke se at det er belegg for denne påstanden. Tvert imot tyder Utdanningsdirektoratets statistikk på at barnehagene er gode på å fange opp barn med språkutfordringer. Mens under 5000 elever fikk vedtak om særskilt norsk i 2019-2020, mottok over 11 000 barnehagebarn tiltak for å styrke språkutviklingen. Det er med andre ord ingen tall som tyder på at mange barn begynner på skolen og får vedtak om særskilt norsk, uten at barnehagen har vært klar over at barnet trenger ekstra språkopplæring. Dermed er det lite som indikerer at en vurderingsplikt vil bidra til færre vedtak om særskilt norsk.

At andelen med særskilt norsk er høy i noen østlige bydeler i Oslo, har andre årsaker enn barnehagens manglende vurdering. Bydelene departementet viser til er blant de bydelene i Oslo med flest barn som har et annet morsmål enn norsk. Det er i tillegg de bydelene som har lavest barnehagedeltagelse i Oslo, særlig blant de yngre barna. Det er derfor avgjørende å inkludere flere barn i barnehagefelleskapet tidligere, og sette inn andre tiltak som flere ansatte og økt kompetanse, som nevnt tidligere i høringssvaret, for å sikre at flere av disse barna lærer seg godt norsk før skolestart.

Oslo kommune mener det bør settes inn målrettede tiltak for å rekruttere flere barn til barnehage. Foreldre må oppleve det som særlig trygt og utviklende for barn å gå i barnehage og myndighetene bør ikke legge opp til en praksis som inviterer for eksempel familier som lever med levekårsutfordringer, til å velge å holde barna utenfor det sosiale felleskapet og den læringsarenaen som barnehagene representerer. Bydelene får 10 mill. til språkstimulerende tiltak for barn utenfor barnehage. Typiske tiltak er åpen barnehage og andre lavterskeltilbud som språkgrupper. Et eksempel kan være Språkstigen i Bydel Grünerløkka: Minoritetsspråklige førskolebarn uten barnehageplass tilbys plass i språkgruppe (Språkstigen) før skolestart. Tilbudet er gratis og barna kan begynne «på dagen». På Språkstigen tilbys lek, turer og språkstimulerende aktiviteter 2 dager per uke.

De barna som har særlige utfordringer før skolestart, får naturligvis tett oppfølging. Oslo kommune har utviklet en egen Oslostandard for å sikre gode rutiner i overgangen mellom barnehage, skole og AKS.

Departementet har i høringsnotatet anslått at merkostnadene ved å vurdere norskkunnskapene til barn som ikke går i barnehage, samlet sett vil utgjøre 10 mill. for kommunene. Dersom regjeringen går videre med forslaget, til tross for den brede motstanden, forutsetter Oslo kommune at staten fullt ut dekker merkostnadene ved innføring av eventuelle nye oppgaver for kommunene.

Med vennlig hilsen

Inga Marte Thorkildsen

byråd