



Lillestrøm kommune

Oppvekst - fagstab

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Dato: 03.03.2021
Vår ref: 20/84577-5
Deres ref:
Saksbeh.: Hege Frydenberg Hermansen
Telefon:

Høringssvar - forslag til endringer i barnehageloven plikt til å vurdere barns norskkunnskaper før skolestart

Lillestrøm kommune viser til høring om forslag til endringer i barnehageloven, plikt til å vurdere barns norskkunnskaper før skolestart. Høringsfristen var den 26.02.2021. Lillestrøm kommune ba i henvendelse 18.02.21 om utsatt frist til 04.03.21. Vi har ikke mottatt svar på vår henvendelse, men ber om at vårt høringssvar allikevel tas med i departementets endelige vurdering.

Departementet viser til at språk er nøkkelen inn i store og små fellesskap i det norske samfunnet, og at skolestarten blir ekstra vanskelig for de som ikke kan norsk godt nok. Regjeringen foreslår derfor å innføre en plikt til å vurdere alle barns norskkunnskaper før skolestart.

Lillestrøm kommune er enig i at språk er nøkkelen til en positiv utvikling, og ser det som positivt at departementet ønsker økt søkelys på barns norskkunnskaper fra tidlig alder.

Forslaget inneholder imidlertid enkelte utfordringer som innebærer at sluttresultatet blir usikkert. Lillestrøm kommune ønsker også å påpeke at forslaget mest sannsynlig vil bli dyrere enn departementet har lagt til grunn i sin vurdering.

Lillestrøm kommune vil videre presisere at det i høringen er vist til at det i Danmark er innført et krav om språktesting av samtlige barn rundt 3 års alder. Det er imidlertid ikke redegjort for hvilken effekt dette har hatt, eller hva kostnaden for regelverkskravet er.

Plikt for barnehagen til å vurdere norskkunnskapen til barn som går i barnehage

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.

Lillestrøm kommune viser til at personalet i barnehagen allerede i dag foretar en vurdering av det enkelte barns språkutvikling. Dette for å «fange opp» de barn som strever, og som har behov for ekstra språkstimulering. Dermed innebærer lovforslaget ikke noe som ikke allerede gjøres i dag. Forskjellen ligger primært i kravet til dokumentasjon.

Departementet foreslår at barnehagene pålegges å rapportere til kommunen at kunnskapen i norsk hos alle barn i barnehagen er blitt vurdert. Det er ikke innholdet i vurderingen som skal rapporteres, kun at det er gjort. Lillestrøm kommune viser til at en slik rapportering kun vil ha verdi som en sjekklister, da rapporteringen ikke vil si noe om kvaliteten på den vurderingen som er gjort.

Departementet viser videre til at det er naturlig å be barnehagene rapportere på kravet gjennom BASIL (Barnehage-Statistikk-InnrapporteringsLøsning), en årlig rapportering alle barnehager er forpliktet til å foreta. Per i dag har departementet imidlertid ikke klargjort hva det skal rapporteres på, og det er derfor vanskelig å ta stilling til dette.

Lillestrøm kommune viser til at all ekstra rapportering som legges på barnehagene, vil ta vekk ressurser fra arbeidet direkte med barna. Departementet bes derfor foreta en nøye interesseavveining før ytterligere rapporteringskrav legges på virksomheten. Etter kommunens syn er vurdering av barnas språklige kompetanse allerede ivaretatt gjennom dagens regulering i barnehageloven og rammeplanen.

Lillestrøm kommune vil avslutningsvis vise til at det kartleggingsverktøyet som skal benyttes i en eventuell fase 2, ikke er klart på nåværende tidspunkt. Dersom et slikt verktøy skal utarbeides, er det viktig at kommunene blir involvert slik at verktøyet blir enkelt å bruke i barnehagehverdagen. Det bør også vurderes hvem som skal stå for kartleggingen. Pedagogene i barnehagen har allerede bundet opp mye tid i plan- og utviklingsarbeid, og det vil være uheldig om denne gruppen får ytterligere krav på seg som tar de bort fra det allmennpedagogiske arbeidet med hele barnegruppen.

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

Lillestrøm kommune vil innledningsvis peke på at det kun er en plikt til å tilby vurdering av norskkunnskapen som foreslås lovregulert. Det vil være opp til foreldrene og takke ja eller nei til et slikt tilbud. Departementet legger opp til at kommunen selv kan velge hvor vurderingen skal gjennomføres, men de peker på at helsestasjonene vil være et naturlig sted idet de fleste barn under skolepliktig alder møter opp på helsestasjon til kontroller.

Kartlegging av barns språkferdigheter er i dag en del av 2- og 4- årskontrollen ved helsestasjonen. Ved disse kontrollene er det imidlertid språkforståelse og evne til å tilegne seg språk som kartlegges, ikke ferdigheter i et spesifikt språk. Dersom regelverksendringen gjennomføres, må det derfor utarbeides et nytt vurderingsverktøy som helsestasjonene kan ta i bruk.

Lillestrøm kommune viser i den forbindelse til de 7 punktene som departementet viser til at der er naturlig å legge vekt på ved vurdering av barnets språk:

- 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
- 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

Dette er omfattende punkter for en helsesykepleier å ta stilling til, basert på kortvarige konsultasjoner på en helsestasjon. Det vil følgelig kreve flere ressurser enn i dag på helsestasjonene for å ivareta regelverkskravet.

Departementet skriver selv i høringsnotatet at:

«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.»

Kommunen sitter per i dag ikke på en oversikt over barn under skolepliktig alder, og som ikke er i barnehage. For å få frem dette datagrunnlaget, er det nødvendig å kryssjekke barnetallet per årskull i kommunen, opp mot barnehageregisteret. Dette er en jobb som må gjøres manuelt, og som kun gir et øyeblikksbilde. Lillestrøm kommune har ca. 4500 barn i barnehage, og det sier seg selv at dette blir en omfattende jobb. Det er videre relativt normalt at familier med barn flytter på seg, så listene må gås gjennom med jevne mellomrom for å finne alle de aktuelle barna. Kommunen er usikker på om det i dag eksisterer et hjemmelsgrunnlag for denne kryssjekkingen, men legger til grunn at dette eventuelt kommer på plass dersom regelverkskravet innføres.

Regelverksforslaget legger videre opp til at tilbudet til foresatte om å vurdere barnets språk skal være et frivillig tilbud, som krever samtykke. Tidligere Skedsmo kommune hadde et prøveprosjekt med midler fra Udir i 2017/2018 om å få minoritetsspråklige 5-åringer inn i barnehagen siste året før skolestart. Prosjektet gikk i all hovedsak ut på å tilby gratis barnehage til minoritetsspråklige barn som ikke gikk i

barnehage. Prosjektet var ikke vellykket, og midlene måtte sendes tilbake i sin helhet. For det første var det problematisk å finne frem til rett barn idet kommunen ikke har oversikt over enkeltbarns språklige bakgrunn. Videre var det utfordrende å få familiene til å ønske å ha barnet i barnehage. Foreldre som velger å ha barnet hjemme frem til skolealder, har grunner til dette, og ønsket ikke å benytte barnehageplass selv om den var gratis. Tilsvarende problemstilling må vi legge til grunn at blir aktuelt her når tilbudet om språklig vurdering skal være frivillig. Det bør derfor vurderes om regelverksforslaget er hensiktsmessig for å oppnå et ønsket resultat.

Når vurderingen skal gjennomføres

Departementet viser til at det skal være opp til lokalt skjønn ved hvilken alder kommunen velger å kartlegge barna. Lillestrøm kommune støtter denne vurderingen. Lovforslaget omtaler imidlertid ikke hvilken kommune som har ansvaret for at kartleggingen er foretatt dersom et barn flytter mellom flere kommuner, enten tett opp til skolestart eller tidligere. Det er en utfordring når det er uklart hvem som er ansvarlig for at rettighetene til foreldrene/ barnet er oppfylt.

Hva skjer etter at vurderingen er gjennomført

Barnets rettigheter etter at vurderingen er gjennomført, er ikke regulert av lovforslaget annet enn at foreldre skal tilbys en kartlegging av eget barn. Dersom kartleggingen viser at barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp, vil dette allerede i dag være regulert gjennom barnehageloven, både for barn i og utenfor barnehage. Lillestrøm kommune vil imidlertid presisere at ikke alle utfordringer et barn har kan løses gjennom henvisning til PP-tjenesten. Også barnehagens allmennpedagogiske tilbud vil kunne avhjelpe enkelte språklige utfordringer. En regelverksendring som får den konsekvens av at flere barn blir henvist til PP-tjenesten, vil krever ytterligere ressurser å håndtere. Lillestrøm kommune har merket seg at dette ikke er vurdert i forslaget.

Tilsyn

Departementet foreslår enkelte presiseringer i tilsynsansvaret, samt hvor i loven bestemmelsen skal ligge. Lillestrøm kommune har ingen kommentar til dette.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet viser til at den samfunnsøkonomiske gevinsten ved å fange opp og følge opp barn som trenger støtte tidlig er høy. Lillestrøm kommune støtter dette synet.

Departementet viser videre til at barnehagene allerede i dag etter rammeplanen har en plikt til å observere og følge med på barnehagebarns språkutvikling, og at rapporteringsplikten det legges opp til er enkel å gjennomføre. Videre peker departementet på at kommunens tilsynsansvar for å sikre at barnehagene rapporterer i henhold til regelverket vil føre til noe merarbeid. Samlet sett mener departementet at kostnadene for rollen med å følge opp at barn i barnehage faktisk får norskkunnskapene sine vurdert før de begynner på skolen, som begrenset.

Når det gjelder barn som ikke går i barnehagen, legges det til grunn at dette vil medføre noe merarbeid på helsestasjonene, samt noe merarbeid for å identifisere barna. Samlet vurdere departementet denne kostnaden til å være på 10 millioner kroner.

Lillestrøm kommune viser til at det er vanskelig å se hvordan departementet har landet på 10 millioner for barn som ikke er i barnehage, og «svært begrenset» kostnad for barn i barnehage. Når det gjelder barn i barnehage, vil det primært være fase 2 og 3 som vil innebære kostnader for kommunen. En må anta at flere barn, etter en først vurdering, vil få tilbud om nærmere kartlegging. Dette vil kreve større personellressurser, og mer tid vil gå til dokumentering av kartleggingen. For å sikre forsvarlig bemanning i barnehagene, vil hver enkelt barnehage måtte vurdere å sette inn vikarer. Det er imidlertid for barn som ikke går i barnehage at kommunens utgifter vesentlig vil øke, uten at det er tatt høyde for dette i særlig grad i departementets forslag.

Det å identifisere de barn som i enhver tid er i kommunen, men som er uten barnehageplass, vil være svært tidkrevende, da dette krever manuell gjennomgang. Eventuelt må kommunene gå i dialog med ulike leverandører om kryssing av ulike lister fra ulike kilder, som folkeregister og barnehageopptakssystemet til kommunen. Begge disse løsninger innebærer økte kostnader for kommunen.

En utvidet språklig kartlegging av norskkunnskapen til barn på helsestasjon, hvor det blant annet skal vurderes om barnet blir inkludert i leken og i det sosiale fellesskapet og om barnet viser interesse for å være med i lek eller andre aktiviteter, krever vesentlig lengre tid enn det som i dag er satt av til denne

type kontroll (60 minutter, inkludert legetid). Også dette vil medføre betydelige kostnader for kommunen.

Med hilsen

Rannveig Strålberg
Avdelingsjef

Hege Frydenberg Hermansen
Seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk.