

## Høringsvar fra NAFO om forslag til endringer i barnehageloven; plikt til å vurdere barns norskkunnskaper før skolestart m.m.

Kunnskapsdepartementet har sendt ut et forslag til endringer i barnehageloven som gjelder plikt for barnehagen og kommunen til å vurdere barns norskkunnskaper før skolestart og en presisering av reglene om statlig tilsyn, klageinstans og veiledning overfor fylkeskommunene. NAFO takker for muligheten til å komme med innspill, og uttaler oss kun om forslaget som gjelder innføring av plikt til å vurdere barns norskkunnskaper før skolestart.

### Innføring av plikt for barnehagen og kommunen til å vurdere barns norskkunnskaper før skolestart

NAFO støtter *ikke* dette lovforslaget og de alternative formuleringene til ny §39a og b som en heldig vei å gå. Dette begrunner vi i det følgende.

### NAFO er uenige i premisset for forslaget om sammenhengen mellom barnehagens praksis og barnas norskkunnskaper/behov for særskilt språkopplæring i skolen

Lovforslaget presenteres som et tiltak rettet mot at en del barn i Norge starter på skolen uten å kunne godt nok norsk, og at det er grunn til å tro at flere barn kunne vært fanget opp og fått støtte i språkutviklingen på et tidligere tidspunkt. Det hevdes videre at tidligere identifisering og tiltak før barna begynner på skolen, vil kunne bidra til å redusere antall skolestartere med vedtak om særskilt språkopplæring (Høringsnotatet s. 5).

NAFO er positive til fokuset på at alle barn skal få så gode forutsetninger som mulig for å starte på skolen og ha utbytte av opplæringen. NAFO anerkjenner også at utviklingen av norsk språk og vurdering av norskspråklige ferdigheter er blant de mange viktige fokusområdene for pedagogisk arbeid i barnehagene. NAFO er imidlertid ikke enig i den sterke sammenhengen som tegnes mellom barnehagens praksis og barnas norskkunnskaper og behov for særskilt språkopplæring i skolen. *Spørsmål til Barnehage-Norge 2019* viser at det allerede finnes rutiner for vurdering i barnehagene. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at det skoleåret 2019-2020 ble gjort 4 782 vedtak om særskilt norskopplæring for førsteklasingene, mens over 11 500 barnehagebarn mottok tiltak for å styrke sin norskspråklige utvikling (Udires statistikk). Det settes altså allerede inn språktiltak i barnehager i et

omfang som ikke tilsier at barna ikke fanges opp før skolestart. Å fokusere på lovfesting av plikten til vurdering for å fange opp barna virker derfor feilslått.

Når forslaget knyttes til behovet for særskilt språkopplæring på denne måten, kan man også få et inntrykk av at departementet ønsker at reglene kan bidra til at enkeltvedtak om særskilt språkopplæring kan være gjort før skolestart. Dette vil i så fall kreve et tett og godt samarbeid og en ansvarsavklaring mellom barnehager og skoler. Barnehager og skoler er arenaer med delvis ulike premisser for språkutvikling og læring, og dette er viktig å forstå når man setter vurderingspraksiser i barnehagen i sammenheng med barns behov for tilrettelegging i skolen. Vurderinger rundt behovet for særskilt språkopplæring i skolen skal knyttes til elevens utbytte av ordinær opplæring, og dette behovet må vurderes ut fra kjennskap til den lokale skolekonteksten. Vi vil også nevne at det er ulike grunner til at barn har behov for særskilt språkopplæring i skolen, og det er uheldig å presentere særskilt språkopplæring som et negativt onde.

**Lovforslaget og den skisserte gjennomføringen av det signaliserer en uheldig forståelse av vurdering, og gir ikke grunnlag for å styrke barnehagene i deres vurderings- og språkarbeid**

Det er positivt at forslaget retter fokus mot systematisk oppfølging av barn og at kunnskap om enkeltbarn og barnehagemiljø skal legges til grunn for god pedagogisk praksis. NAFO kan imidlertid ikke se at en lovfestet vurderingsplikt vil bidra til å støtte barnehagene i deres vurderings- og språkarbeid.

Vurderingsplikten skal oppfylles ved at barnehagen rapporterer/dokumenterer at man en gang i løpet av barnets tid i barnehagen har vurdert barnets norskerferdigheter. Forstår man at denne vurderingen skal ha en sammenheng med skolestart og særskilt språkopplæring, vil det være naturlig at vurderingen bør foregå relativt tett opp mot skolestart. Barnehagebarns språk utvikler seg kontinuerlig, så en tidlig vurdering vil ikke si noe om barnas norske språkerferdigheter når de begynner på skolen. Dette står i så fall i motsetning til at den lovfestede vurderingen bør foregå på et tidlig nok tidspunkt til at barnehagene rekker å kartlegge nærmere og sette inn tiltak ved behov (Høringsnotatet s.12).

NAFO mener at det sender uheldige signaler om hva god vurdering er ved å forplikte barnehagene til en engangsvurdering. Vurdering er ikke en tidsavgrenset praksis løsrevet fra barnehagens øvrige og kontinuerlige pedagogiske virksomhet. Fokuset på vurdering før skolestart blir misvisende og retter fokus bort fra betydningen av gode vurderinger gjennom hele barnehageløpet. Å vurdere barns språk

generelt og norskspråklige ferdigheter spesielt som «gode nok» er også et komplekst anliggende. Vurdering bør foregå rundt allsidige aspekter ved barns språk, og kontinuerlig innlemmes i personalets samspill med barna over tid. Å vurdere barns språk krever kompetanse, og hvilke aspekter man er oppmerksom på i kommunikasjon med og observasjon av barnet bør ikke reduseres. Når departementet i forslaget selv foreslår momenter det naturlig bør legges vekt på i en vurdering rammet av vurderingsplikten (Høringsnotatet s.8-9), mener vi at de er på rett spor om hva vurdering bør handle om, og hva barnehager med god kvalitet gjør som en del av sitt daglige arbeid. Vurderingsområdene som her skisseres er gode og handler i stor grad om barnets forutsetninger for språklæring, deltakelse og barnehagens språkmiljø. NAFO kan ikke se at denne forståelsen av vurdering står i samsvar med kravet om å rapportere inn en engangsvurdering av hvert enkelt barns norsksferdigheter.

NAFO vil påpeke at i vurderingen av administrative og økonomiske kostnader ved forslaget beskrives endringene i praksis å være minimale (punkt 4.1.2). Forslaget fremstår verdiløst så lenge det ikke følger incentiver om hvordan barnehagen kan styrke kvaliteten på sin språkpedagogiske praksis i form av f.eks. økt kompetanse og styrket bemanning ved behov.

**Eksisterende barnehagelov/Rammeplanen impliserer allerede barnehagenes plikt til blant annet å vurdere barns norskkunnskaper, og det er uheldig å spesifisere ytterligere vurderingsplikt ovenfor ett av barns mange viktige utviklingsområder i et lovverk**

I høringsnotatets punkt 2.2 gjøres det rede for eksisterende regelverk. Her beskrives at den enkelte barnehage etter dagens regelverk allerede har 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 (Rammeplanen). I punkt 2.4 sies det at innholdet i vurderingen som ligger i det nye lovforslaget ligger innenfor det barnehagene kan gjøre etter dagens regelverk, og det foreslås at vurderingsplikten skal virke sammen med gjeldende krav i rammeplanen.

NAFO mener at denne plikten allerede er nedfelt i følgende formuleringer i rammeplanen under Kapittel 7 om Vurdering:

*Kunnskap om barnegruppens og enkeltbarns trivsel og allsidige utvikling er viktig for å gi alle barn et tilrettelagt tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Barnets trivsel og allsidige utvikling skal derfor observeres og vurderes fortløpende, med utgangspunkt i barnets individuelle forutsetninger og kunnskap om barns utvikling og behov.*

og i Kapittel 2 om barnehagens formål og innhold:

*Personalet skal (...) 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.*

Rammeplanen forplikter med dette personalet til å følge med på, observere, vurdere og dokumentere barnehagebarnas utvikling. Formuleringene i Rammeplanen er *skal*, vi mener det derfor impliserer at dette er noe barnehager allerede er pålagt å gjøre. Forslaget fremstår derfor som et overflødig tiltak som kan vitne om manglende tiltro til Rammeplanens føringer for pedagogisk praksis og barnehagenes evne til å jobbe i overensstemmelse med overordnede føringer. Mulighet og plikt til å føre internkontroll og tilsyn med barnehagene, samt å rapportere tjenestedata ligger dessuten allerede nedfelt i barnehageeiers og kommuners ansvarsområder. Det virker derfor unødvendig å lovfeste en egen vurderings- og rapporteringsplikt for barnehagene.

Videre mener NAFO at det er uheldig å spesifisere ytterligere vurderingsplikt ovenfor ett av barns mange viktige utviklingsområder i et lovverk. Språkkompetanse i sin helhet – inkludert flerspråklig kompetanse- sosial kompetanse, emosjonell utvikling, motorisk utvikling osv. er også viktig for relasjoner, læring og utvikling videre i livet. Vi mener det er riktig at utviklingsområder sidestilles i lovverket, og at den enkelte barnehage må gjøre vurderinger av hvordan de skal oppfylle kravene til oppfølging som ligger i Rammeplanen ut fra lokale behov.

Lovbestemmelsen foreslås plassert i nytt kapittel VII Spesialpedagogisk hjelp, hvor andre rettigheter presiseres (Høringsnotatet punkt 2.4.11). NAFO mener det er uheldig, fordi vurdering av barns norskspråklige utvikling hører hjemme i allmennpedagogikken og allmennpraksisen i barnehagene. NAFO påpeker også at de eksisterende paragrafer i kapittel VII omhandler barns rettigheter til en bestemt oppfølging/støtte i barnehagen, mens lovforslaget om vurderingsplikt ikke innebærer en rett til oppfølging for barnet på samme vis.

**Forslaget sender uheldige signaler om hvordan språklig mangfold skal forstås og møtes i barnehagen og skolen, og bygger på et mangelfullt empirisk grunnlag om dette**

En ensidig vektlegging av barnas norskkunnskaper sender uheldige signaler om hvordan språklig mangfold skal forstås og møtes i barnehagen og skolen. Bak forslagets mål om at barn skal lære bedre eller nok norsk bør det ligge kunnskapsbaserte forventninger til barns språklige utvikling, og da særlig flerspråklige barns språkutvikling. Videre er det viktig å ha kunnskap om hvordan barnehager best kan bidra til barns språklige utvikling. NAFO kan ikke se at forslaget bygger på slik kunnskap.

NAFO mener at det er viktig å anerkjenne at barnehager er en viktig språkutviklingsarena, spesielt for barn som også hører og lærer andre språk enn norsk. Forskning viser at det å innlemme flerspråklige barn i gode dialoger (se for eksempel Rydland & Grøver, 2018; Giæver, 2020;), og å systematisere og intensivere språkkrettede tiltak mot flerspråklige barn (se for eksempel Grøver, Rydland, Gustafsson & Snow, 2020; Rogde, Melby-Lervåg & Lervåg, 2016) styrker barns språkutvikling. Det er også lett å definere barnehagen som en forebyggende arena for tidlig innsats, fordi vi vet at språkferdigheter i barnehagen har sammenheng med hvordan barn utvikler språk og leseferdigheter i skolealder (se for eksempel Aukrust & Rydland, 2011).

NAFO mener samtidig at det er viktig å også anerkjenne at vi til tross for godt språkarbeid i barnehagen må forvente et språk i barns norskspråklige ferdigheter når de begynner på skolen. Det er viktig at barnehager ikke kun defineres som en forebyggende arena med mål om å løfte alle barns norskspråklige ferdigheter til et bestemt nivå. Snarere er det viktigste at barnehager evner å tilpasse sine tilnærminger til det enkelte barns behov. Vi vet at når man tester flerspråklige barns norske vokabular, er det et stort språk i vokabularferdigheter (se for eksempel Karlsen, Lyster og Lervåg, 2016). Det store språket i flerspråklige barns norskspråklige ferdigheter kommer av mange forhold, inkludert hvor lenge barnet har gått i barnehagen, kvaliteten på språket i samtaler barnet er en del av både hjemme og i barnehagen, graden av emosjonell støtte barnet opplever i sin språklæring, hvorvidt barnet har god støtte og ferdigheter i et annet språk (morsmål) enn norsk og om barnehagene lykkes i å skape sammenheng mellom barnets erfaringer hjemme og i barnehagen (for eksempel ved å trekke inn barnets kompetanse på et annet språk enn norsk eller å synliggjøre at de erfaringene barn gjør seg utenfor barnehagen også er viktige i barnehagen). Dette i tillegg til at barns iboende forutsetninger for språklæring varierer. I lys av de mange faktorer som virker sammen på flerspråklige barns utvikling av norsk språk, er det viktig at barnehagene støttes i å jobbe bredt i sitt språkarbeid basert på kunnskap om nettopp flerspråklig utvikling.

NAFO vil avslutningsvis minne om at St.meld 6 løfter frem betydningen av kompetanse om flerspråklighet og norsk som andrespråk i barnehager og skoler, og beskriver at dette er kompetanse som bør gjennomføres i barnehager og skolers allmenne/ordinære tilbud. Det språklige mangfoldet utgjør en del av dagens barne- og elevmangfold, og fokuset bør ligge på å støtte barnehagene og skolene i å møte dette mangfoldet med allsidige vurderingspraksiser og pedagogiske tilnærminger.