



Høringsuttalelse til NOU 2012:1 Til barnas beste - Ny lovgivning for barnehagene

LRS SARK-03-201100106-45

Hva saken gjelder:

Kunnskapsdepartementet (KD) har sendt på høring NOU 2012:1 Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene. Barnehagelovutvalget har foretatt en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å vurdere om regelverket som styringsverktøy er godt nok tilpasset dagens og framtidens barnehagesektor.

Barnehagesektoren har vært gjennom stor vekst og omstilling de siste årene, sist med rammefinansiering gjeldende fra 1. januar 2011. Utvalget foreslår en sterkere regulering på de områdene som fremstår som særlig kritiske for å sikre likeverdighet og høy kvalitet i sektoren. Utvalget har samtidig hatt et særlig fokus på å ivareta kommunenes frihet til å kunne utvikle gode tilbud med barnas og brukernes behov i fokus. Utvalget har lagt særlig vekt på hensynet til barnas beste. Det er utvalgets vurdering at endringene i sektoren de siste årene har skapt behov for en grundig gjennomgang av regelverket. Utvalget har fulgt opp sine vurderinger med et forslag til ny barnehagelov.

Utvalgets utredning kan hentes fra KDs nettsider:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2012/nou-2012-1.html?id=669113>

Byrådet slutter seg til den nye lovgivningen for barnehagene, med følgende kommentarer:

- Utvalget legger til grunn at eiere anvender veiledende arealnorm. Den veiledende arealnormen synliggjør likevel at kommunen har et handlingsrom, og at det er eiers ansvar å fastsette arealnormen. Bergen kommune mener at lokal frihet bør opprettholdes.
- Utvalget foreslår en utvidelse av klageretten når det gjelder retten til et godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø. Det fordrer økte personalressurser for å forvalte klager og henvendelser, og Bergen kommune vil påpeke de økonomiske konsekvensene økt klageadgang medfører. At det følges opp med statlige midler er en forutsetning for kommunens oppgave som klageinstans.
- I bestemmelsen om kommunen som godkjenningsmyndighet foreslås en ny formulering om å vurdere barnehageeier/-drivers *egnethet* til å drive barnehage. Bergen kommune stiller spørsmålsteget ved hvordan dette skal praktiseres, og etterlyser klare retningslinjer i forhold til dette.
- Når det gjelder kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager ønsker Bergen kommune en nærmere presisering av hva som er rimelige og relevante vilkår i hht § 9 i *Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager*. Bergen kommune mener dessuten at det fortsatt må være mulig å stille vilkår også etter at det er blitt 100 % likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager, for at den årlige, lovfestede barnehageretten skal kunne oppfylles.
- Det foreligger et nytt krav til at kommunene skal ha et forsvarlig system for vurdering og resultatoppfølging. Bergen kommune forutsetter at det settes av statlige midler for å realisere dette tiltaket.
- Bergen kommune støtter forslaget om at minimum 25 % av barnehagens grunnbemanning har fagbrev som barne- og ungdomsarbeidere, men dette er et krav som vil måtte innføres over tid. Det er avgjørende for kvaliteten i barnehagen at også assistentgruppen har en stor andel faglærte. Bergen kommune forutsetter at det settes av statlige midler til dette.

- Utvalget foreslår å tallfeste barnehagens grunnbemanning. Bergen kommune stiller seg bak forslaget om styrking av pedagogtettheten, men slutter seg *ikke* til en tallfesting av antall barn pr vanlig ansatt (at en ansatt kan ha ansvaret for inntil tre barn under tre år, eller for inntil seks barn over tre år). Bergen kommune mener at flere pedagoger styrker relasjonskompetansen i barnehagen, og at en da må ha fleksibel kommunal tolkning av antall barn pr. assistent eventuelt fagarbeider («tilstrekkelig bemanning»). Bergen kommune forutsetter at forslaget følges opp med statlige midler.
- Det foreligger en ny bestemmelse om barnegruppen, og at departementet kan gi forskrift om maksimale gruppestørrelser. Bergen kommune støtter forslaget om at barnegruppen må ha en størrelse som ut fra barnets alder og forutsetninger er trygg og pedagogisk forsvarlig, og mener at de yngste barna skal tilhøre en mindre barnegruppe enn de eldste barna. Det bør imidlertid være lokal kommunal frihet i forhold til fastsetting av gruppestørrelsen.
- Bergen kommune støtter utvalgets forslag om å flytte retten til spesialpedagogisk hjelp fra opplæringsloven og lovfeste retten i barnehageloven. Bergen kommune støtter imidlertid *ikke* forslaget om at timer gitt til spesialpedagogisk hjelp skal gå til fradrag i foreldrebetalingen. Barnehage er et samfunnsgode, og foreldrebetalingen er i utgangspunktet lav, og har god økonomiske støtteordninger for familier som trenger dette.
- «Førskolelærer» er en godt innarbeidet tittel, og Bergen kommune mener at tittelen ikke uten videre bør erstattes med «barnehagelærer».
- Bergen kommune ser positivt på utvalgets forslag om en ny bestemmelse om kompetanseutvikling i barnehageloven. Det er viktig at barnehageeiere kan gi personalet tilbud om oppdatert faglig og pedagogisk kompetanse. Vi deler utvalgets syn om at det er helt nødvendig at utdanningssystemet tilrettelegger for flere gratis påbygningsstudier og deltidsstudier. Departementets igangsetting av tilpasset videreutdanning og kompetansetiltak for barnehageassistenter og videreutdanning for fagarbeidere, jf. Prop. 1 S (2010–2011) er tilsvarende viktig.

Høringsfristen er satt til den 4. mai 2012. Etter avtale med departementet kan Bergen kommune ettersende vedtak i saken fra bystyremøtet den 14.mai 2012.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

Byrådets fullmakter § 7 vedtatt av bystyret 28.11. 2011, sak 260/11:"... Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret".

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bystyret slutter seg til høringsforslaget med endringene kommentert i saksfremstillingen.

Dato: 19. april 2012

Monica Mæland
byrådsleder

Harald Victor Hove
byråd for barnehage og skole

Saksutredning:

Innledning

NOU 2012: Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene er omfattende. Den inneholder 24 kapitler, der de første fire er innledende i forhold til mandat, regelutviklingen og gjeldende rett. Kapittel 5 belyser faktorer som påvirker kvaliteten i barnehagene, og som danner bakgrunn for utvalgets forslag om kvalitetssikrende bestemmelser og et godt rammeverk som kan sikre likeverdige barnehage tilbud med god kvalitet.

Kapitlene 6 til 10 redegjør for tilstand og utfordringer på områder som anses sentrale for å kunne oppfylle målet om likeverdig barnehage tilbud av god kvalitet. Utvalgets vurderinger og forslag presenteres i kapitlene 11 til og med 21. De tre siste kapitlene omhandler ny lovtekst og merknader til loven og et eget kapittel om økonomiske og administrative konsekvenser.

Høringsuttalelsen fra Bergen kommune er delt inn etter de enkelte kapitlene i forslag til ny lov, og merknadene er knyttet opp til de enkelte lovbestemmelsene. Etter forslag til nye bestemmelser følger først utvalgets merknader, og der lovparagrafen er ny eller vesentlig endret følger så Bergen kommune sine kommentarer og vurdering ut ifra erfaring på området.

Bergen kommune har i tillegg valgt å kommentere noen kapitler til slutt, da disse vil ha konsekvenser for den videre satsingen på barnehagesektoren.

Kapittel I. Barnehagens formål og innhold

§ 1 Formål

- ingen endringer

§ 2 Adgang til å fastsette annet formål

- tidligere § 1a
- ingen endringer

§ 3 Barnehagens innhold

- tidligere § 2
- ingen endringer

§ 4 Saklig virkeområde – Ny bestemmelse

Loven gjelder for barnehager. Barnehage er en virksomhet:

- a. som har ansvar for barn, er regelmessig og der ett eller flere barn har en avtalt ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer og*
- b. der antall barn som er til stede samtidig er minst fem.*

Tilsyn av barn om natten regnes ikke som barnehage.

Departementet kan gi forskrift om organisert barnetilsyn som ikke er barnehager etter første ledd, herunder fastsette at også barnehager med fem barn eller færre er omfattet av loven.

Merknad fra utvalget:

Bestemmelsen er ny, men henter de vesentlige elementene fra § 6 i dagens barnehagelov. Presiseringen innebærer en klargjøring fra tidligere for å fange opp både ordinære barnehager og familiebarnehager og oppvekstsentre, samt en dagmammans virksomhet av en viss regelmessighet og omfang forutsatt at de øvrige vilkårene er oppfylt. Tredje ledd åpner for at også barnehager med fem barn eller færre kan godkjennes.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Det er positivt med en ytterligere presisering av lovens virkeområde.

Kapittel II. Barns rettigheter

§ 5 Hensynet til barnets beste – Ny bestemmelse

Ved anvendelse av bestemmelsene i denne loven skal det legges avgjørende vekt på barnets beste.

Merknad fra utvalget:

Barnehagen primære funksjon er å ivareta barnas utvikling og danning, og bestemmelsen er en oppfølging av folkerettslige forpliktelser. Det er nedfelt i FNs barnekonvensjon at de institusjoner som ivaretar barn og har ansvar for barn, skal legge barnets beste til grunn for sin virksomhet.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune er enig i den nye bestemmelsen.

§ 6 Barns rett til plass i barnehage

- tidligere § 12a
- ingen endringer

§ 7 Barns rett til medvirkning

- tidligere § 3
- ingen endringer

§ 8 Rett til godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø – Ny bestemmelse

Alle barn i barnehager har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og barnas leke-, omsorgs- og læringsmiljø. Alle barn har rett til et barnehagemiljø som er tilpasset den enkeltes behov.

Dersom barnehagen blir klar over sider ved barnehagemiljøet som kan ha negativ virkning for barnas helse og sikkerhet, skal foreldrene snarest mulig varsles om dette.

Departementet kan gi forskrift om barnehagemiljøet.

Merknad fra utvalget:

Ny bestemmelse, som skal sikre barnehagebarn et minst like godt miljø som elever og arbeidstakere. Retten gjelder både innemiljøet og utemiljøet. Forhold av betydning for innemiljøet er i tillegg til barnehagens leke- og oppholdsareal for eksempel luft, temperatur, lys, stråling, akustikk og øvrig fysisk utforming av interiør og materiell. Utemiljø omfatter blant annet barnehagens plassering, utformingen av utearealet og lekeapparater. Hva som er et «godt fysisk og psykososialt miljø» vil kunne variere ut fra barnegruppens størrelse, alderssammensetning og andre forhold. Et godt barnehagemiljø er et miljø som er tilpasset barnegruppens behov. Bestemmelsen inneholder også en varslingsplikt fra barnehagen til foreldrene dersom det blir oppdaget sider ved barnehagemiljøet som kan ha negativ virkning for barnas fysiske og psykiske helse.

§ 9 Det fysiske miljøet – Ny bestemmelse

Det fysiske miljøet inne og ute skal være trygt og pedagogisk utfordrende. Miljøet skal gi alle barn allsidig bevegelses- og sanseerfaring og mulighet for mestring og utvikling.

Barnehagene skal planlegges, bygges, tilrettelegges og drives slik at barnas trygghet, helse, trivsel, lek og læring, fremmes.

Dersom forelderrådet eller samarbeidsutvalget krever tiltak for å rette på mangler ved det fysiske miljøet, skal barnehagen behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om barnehagen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken, kan det klages etter bestemmelsene i forvaltningsloven som om det var gjort enkeltvedtak. Kommunen er klageinstans.

Merknad fra utvalget

Kravet om allsidig bevegelses- og sanseerfaring og mulighet for mestring og utvikling krever høyt kvalitativ standard på det fysiske miljøet – ikke bare en minstestandard. Barnehagen skal ha arealer og utstyr nok til lek og varierte aktiviteter og utformes slik at alle barn får gode muligheter for å delta aktivt i lek og andre aktiviteter. Utvalget bemerker at barn i småbarnsalder har stort behov for tumleplass ute og inne og for ro og konsentrasjon.

Kommunen blir i lovteksten § 9 tillagt en ny oppgave som klageinstans for samarbeidsutvalg/foreldreråd i private og kommunale barnehager, utfra at foreldrerådet eller samarbeidsutvalget kan kreve tiltak for å rette på mangler ved det fysiske miljøet.

§ 10 Det psykososiale miljøet – Ny bestemmelse

Barnehagen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremme et godt psykososialt miljø, der det enkelte barnet kan oppleve respekt, trygghet, omsorg og sosial tilhørighet.

Dersom noen som er tilsatt i barnehagen, får kunnskap eller mistanke om at et barn blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, skal vedkommende snarest undersøke saken og varsle styrer, og dersom det er nødvendig og mulig, selv gripe inn. Styrer skal varsles om alvorlige forhold.

Dersom foreldrene, foreldrerådet eller samarbeidsutvalget krever tiltak for å rette på mangler ved det psykososiale miljøet, skal barnehagen behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om barnehagen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken, kan det klages etter bestemmelsene i forvaltningsloven som om det var gjort enkeltvedtak. Kommunen er klageinstans.

Merknad fra utvalget:

Kravet om systematisk arbeid innebærer krav om planmessighet i arbeidet med å fremme et godt psykososialt miljø, basert på kunnskap om barns utvikling og læring individuelt og i gruppe, observasjon, dokumentasjon, refleksjon og samtaler med barn og foreldre. Det innebærer imidlertid ikke krav om bruk av bestemte metoder. Plikten til å varsle ved mistanke om at barn blir utsatt for krenkende ord og handlinger gjelder hele personalet; de skal selv gripe direkte inn dersom det er nødvendig og mulig. Plikten gjelder ikke bare ord og handlinger, men også unnlatelse av handlinger, som observasjon av sosial isolering eller utestengelse fra barnegruppen.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget §§8-10:

§§ 8 -10 er å sammenligne med opplæringsloven § 9a som omhandler elevers skolemiljø.

Lek og fysisk aktivitet er grunnleggende for fysisk og psykisk velvære. Regelmessig fysisk aktivitet er nødvendig for normal vekst hos barn og unge, og for normal utvikling av funksjonelle kvaliteter. Dette må ivaretas både i barnehagens areal inne, men også for uteområdene.

Veiledende norm for leke og oppholdsareal på 5,3m² (per barn under 3 år) og 4m² (over tre år) er ikke spesielt presisert eller kommentert av utvalget. Barnehageloven har således ikke en egen bestemmelse om størrelsen på inne- og uteareal i barnehagen, men departementet har i sine merknader til gjeldende barnehagelov § 10 gitt en veiledende norm for barns leke- og oppholdsareal (Rundskriv F-08/2006): «Veiledende norm for barns lekeareal inne er 4 kvadratmeter netto per barn over tre år og om lag 1/3 mer per barn under tre år. Utearealet i barnehagen bør være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne".

Utvalget legger til grunn at eiere anvender veiledende norm. Den veiledende arealnормen synliggjør likevel at kommunen har et handlingsrom, og at det er eiers ansvar å fastsette arealnормen. Bergen kommune mener at lokal frihet bør opprettholdes.

Bergen bystyre vedtok nylig sak om prinsipper for realisering av barnehageretten 2012-2015 og en justering av gjeldende arealnорм i de kommunale barnehagene fra 5,3m² til 5m² for barn under tre år. For barn over tre år står arealnормen på 4m² fast. Justering av arealnормen må sees i sammenheng med veilederen til norm om pedagogisk bemanning. Bergen kommune vil i 2012 legge til rette for at kravet

om pedagogtetthet sees i sammenheng med arealjusteringen, og vil benytte hele 2012 til å få gjennomført endringene i de kommunale barnehagene. Ved å styrke pedagogbemanningen opererer en innenfor barnehagelovens norm, og utnytter arealet på en mer fleksibel måte. Løsningen innebærer å erstatte en assistent med en pedagog. Barnehagene vil således få styrket kompetanse og høyere pedagogisk kvalitet.

Det åpnes for en klageadgang som ikke har ligget fore tidligere. Foreldrerådet eller samarbeidsutvalget i en barnehage kan framsette krav om å rette det fysiske miljøet. Dersom tiltaket er nødvendig for at barnehagens fysiske miljø skal være «trygt og pedagogisk utfordrende» jf. første ledd, vil barnehagen være forpliktet til å utføre tiltaket. Barnehagens vedtak kan påklages til kommunen. Kommunen får med dette en utvidet rolle som klageinstans for råd og utvalg i de private barnehagene utfra at foreldrerådet eller samarbeidsutvalget kan kreve tiltak for å rette på mangler ved det fysiske miljøet.

Bergen kommune har etter at rett til barnehageplass ble innført opplevd en jevn økning av henvendelser og klager på barnehagenes innhold og kvalitet. Det fordrer økte personalressurser i kommuneadministrasjonen / tilsynsmyndighet for å forvalte klager og henvendelser, og Bergen kommune vil påpeke de økonomiske konsekvensene økt klageadgang medfører. Det at dette følges opp med statlige midler er en forutsetning for kommunens oppgave som klageinstans.

Kapittel III. Foreldreråd og samarbeidsutvalg

§ 11 Foreldreråd og samarbeidsutvalg

- tidligere § 4
- ingen endringer

§ 12 Felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole

- tidligere § 5
- ingen endringer

Kapittel IV. Barnehageeiers ansvar og oppgaver

§ 13 Godkjenningsplikt

Barnehager må søke om godkjenning. Dersom det foreligger vesentlig endrede forhold ved barnehagen, skal det søkes ny godkjenning.

En barnehage kan ikke settes i drift før den er godkjent.

Merknad fra utvalget:

Erstatter tidligere § 6 i barnehageloven. Det er eiers plikt og søke godkjenning og dette må gjøres for hver enkelt barnehage separat. Dersom barnehagens bygninger er adskilt ved at det er flere minutters gange mellom bygningene, vil det være flere selvstendige barnehager som hver enkelt må søke godkjenning. Leddet om ny godkjenning ved «vesentlig endrede forhold» er ny og med dette menes endringer med betydning for godkjenningssøknaden (eierskifte, vesentlig endring i barnetall og nybygg) men også endringer i omgivelsene, som økt støy.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Lovparagrafen gir en presisering om kravet til godkjenning. Bergen kommune mener bestemmelsen må ses i sammenheng med barnehagemyndighetens rett og plikt til å føre tilsyn med virksomheter som er godkjenningspliktige etter § 13. Det framgår av tredje ledd at barnehagen må være godkjent før driften kan settes i gang. Godkjenning kan gis når alle krav i barnehageloven og annet regelverk er oppfylt. Bergen kommune støtter forslaget om at den endelige godkjenningmyndighet ligger hos barnehagemyndighet.

§ 14 Barnehageeierens ansvar

Barnehageeieren skal drive barnehagen i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

Barnehageeieren skal fastsette barnehagens vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for barnas foreldre eller foresattes forhold til barnehagen, herunder

- a. eierforhold,*
- b. formål, jf. §§ 1 og 2,*
- c. opptakskriterier,*
- d. antall medlemmer i samarbeidsutvalget,*
- e. barnehagens åpningstid,*
- f. godkjent leke- og oppholdsareal,*
- g. barnehagens arealutnyttelse.*

Barnehageeier har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Barnehageeier skal ha et forpliktende system som gir personalet i barnehagen mulighet til å utvikle og vedlikeholde faglig og pedagogisk kunnskap.

Merknad fra utvalget:

Tilsvarende tidligere § 7, men med noe endret lovtekst. Alle barnehager skal ha vedtekter og endringer skal foretas gjennom formelle vedtaksendringer. Videre skal vedtektene være tilgjengelige for ansatte, foreldre og tilsynsmyndighet. I forbindelse med opptak barnehage bør det være rutine for at foreldre gjøres kjent med vedtektene. Endring i forhold til tidligere § 7 er at godkjent leke- og oppholdsareal og arealutnyttelse skal framkomme av vedtektene. Utvalget bemerker at dette er opplysninger som er av betydning for foreldrenes forhold til barnehagen. Også tredje ledd om barnehageeiers ansvar for kompetanseutvikling er nytt.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune støtter utvalgets innstilling til at eier skal utvikle interne system for å ivareta og videreutvikle kvaliteten på kompetansen i personalgruppen. Dette er en betydningsfull presisering for å sikre barnehagens prosess- struktur- og resultat kvalitet. Lovtekstens presisering av innhold i vedtekter er klargjørende for eiere, foresatte og barnehagemyndighet. En vil imidlertid påpeke de økonomiske konsekvensene ved en slik lovendring – og at dette følges opp med statlige midler.

§ 15 Barnehageeiers registrerings- og opplysningsplikt

Barnehagen har plikt til å gi kommunen opplysninger, innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler som anses nødvendig etter § 18.

Barnehager skal være registrert i Enhetsregisteret.

Barnehageeieren må legge fram opplysninger om regnskapsdata og tjenestedata.

Barnehageeieren plikter å gi barnets bostedskommune de opplysninger som er nødvendige for å kunne føre et register som nevnt i § 17 fjerde ledd.

Departementet kan gi forskrift om innhenting av opplysninger fra barnehageeier.

Merknad fra utvalget:

Er skilt ut fra tidligere § 7 om barnehageeiers ansvar. Innebærer ingen endring, men er en presisering av registrerings- og opplysningsplikten.

§ 16 Krav til forsvarlig system for barnehageeier – Ny bestemmelse

Barnehageeier har ansvaret for at kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt, herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles.

Barnehageeier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt. Barnehageeier skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene.

Departementet kan gi forskrift om krav til forsvarlig system.

Merknad fra utvalget

Det er barnehageeiers ansvar at ressurser som personale, materiell og utstyr, penger, kompetanseheving og annet er stilt til disposisjon for at lovkravene skal kunne oppfylles. Eier gis også ansvar for et system for vurdering og resultatoppfølging av om barnehagelovens krav til barnehagen blir oppfylt. Et slikt system skal kunne dokumenteres skriftlig og vil normalt måtte inneholde:

- oversikt over lover og forskrifter
- beskrivelse av barnehagens organisering og myndighetsfordeling
- rutiner for informasjonsflyt, rapportering og tilbakemeldinger
- beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget
- beskrivelse av rutiner for oppfølging av kritiske områder
- beskrivelse av ledelsesansvar

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Tidligere var barnehageeiers krav til vurdering lagt til kapittel 4 i forskrift om rammeplan. Bergen kommune støtter utvalgets innstilling til at eier skal utvikle interne system for å ivareta virksomhetens vurdering og resultatoppfølging av om barnehagelovens krav til barnehagen blir oppfylt.

Kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver

§ 17 Kommunen er lokal barnehagemyndighet

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

Kommunene skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået.

Kommunen har ansvaret for at barnehage tilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur.

Hver kommune skal opprette og føre register til bruk for Arbeids- og velferdsetaten (NAV) i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteleven. Registeret kan samkjøres mot Arbeids- og velferdsetatens (NAV) register over mottakere av kontantstøtte.

Departementet gir forskrifter med utfyllende bestemmelser om føringen av registeret, hvilke opplysninger registeret skal inneholde og behandlingen av disse opplysningene.

Merknad fra utvalget:

Bestemmelsen tilsvarer tidligere § 8 i loven, med noen endringer. Leddet om barnehagemyndighetens rett til innsyn og barnehagens opplysningsplikt er fjernet og lagt til som egen paragraf (§18). Videre er leddet om kommunens plikt til å tilby plass i barnehage fjernet her og lagt inn som egen paragraf (§20).

Presiseringen at «kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået» (pedagogisk utdanning), klargjør kompetansekravet til kommunen som barnehagemyndighet. Utvalget mener det er viktig at kompetansekravet synliggjøres i særlovgivningen. Registeret til bruk for NAV er en videreføring av gjeldende rett. Grunnvilkåret for rett til kontantstøtte vil bli endret fra august 2012, ved at stønadsperioden reduseres/bortfaller for toåringer, og kommunene er pliktig til å opprette og føre et register som inneholder opplysninger om barn i alderen ett til to år som benytter barnehage tilbud som mottar offentlig støtte til drift.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Barnehagen har over tid blitt en stadig viktigere samfunnsinstitusjon. Bergen kommune støtter utvalgets innstilling om at det må settes tydeligere og flere minstekrav til barnehagens virksomhet som barn og foreldre kan forvente blir oppfylt. Dette vil sikre tilfredsstillende kvalitet og likeverdighet i tilbudet. Tilsyn vil i denne sammenhengen bidra til at disse minstekravene vil bli håndhevet og etterlevd.

Barn er generelt en svakere «brukergruppe» når det gjelder å kunne ivareta sine rettigheter og behov. Barnehage er et så viktig retts gode for barna at både nasjonale og lokale myndigheter bør forpliktes i dette arbeidet. Bergen kommune finner derfor at for å sikre at barnehagesektoren skal kunne gi et godt og likeverdig tilbud til alle barn, bør både stat og kommune ta et klart ansvar for å se til at rettigheter og plikter blir oppfylt i barnehagesektoren. Dette må gjøres med både veiledning, kvalitetsutvikling, forvaltning, klagesaksbehandling samt gjennom tilsyn. Bergen kommune som barnehagemyndighet har allerede god barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået i egen fagavdeling for barnehage og skole.

§ 18 Barnehagemyndighetens rett til innsyn og barnehagens opplysningsplikt – Ny bestemmelse

Kommunen har rett til opplysninger, innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver etter barnehageloven.

Merknad fra utvalget:

§ 18 er ny som egen bestemmelse, men er i all hovedsak en videreføring av et ledd i tidligere § 8.

§ 19 Godkjenning av barnehager – noe nytt i bestemmelsen

Kommunen skal godkjenne barnehager som er egnet til å oppnå lovens krav. I vurderingen av om en barnehage er egnet til å oppnå lovens krav kan det legges vekt på om barnehageeier eller andre personer som vil ha vesentlig innflytelse på virksomheten er egnet til å drive barnehage. Krav i annen lovgivning må være oppfylt før det gis godkjenning.

Kommunen kan sette vilkår til godkjenningen med hensyn til antall barn, barnas alder, oppholdstid og barnehagens fysiske miljø.

Dersom det foreligger vesentlig endrete forhold skal kommunen stadfeste, oppheve, endre eller sette nye vilkår i godkjenningen.

Godkjenningen faller bort dersom barnehagen ikke starter opp innen tre år etter at godkjenningen er gitt. Det samme gjelder om barnehagedriften opphører.

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Merknad fra utvalget:

Bestemmelsen innebærer en videreføring av tidligere § 10, men med enkelte endringer. Der vilkårene er oppfylt, skal kommunen godkjenne barnehagen. Vurdering av egnethet i forhold til lovens krav går på barnehagens fysiske rammer, dvs. lokaler og uteområder, og om disse er egnet til lek og meningsfylte opplevelser. Arealene skal videre være «forsvarlig» jfr. § 34. I tillegg skal kommunen som godkjenningmyndighet legge vekt på andre krav i barnehageloven, f.eks. bemanningsnorm, pedagognorm osv. Dette øker kravene til søkers profesjonalitet allerede på søknadstidspunktet. Bestemmelsen om vurdering av barnehageeiers/ driver sin egnethet til å drive barnehage er ny, og må bero på en helhetsvurdering; evne og vilje til å overholde barnehageloven, om person(ene) tidligere har drevet barnehage der tilsynsmyndighet har påpekt lovbrudd osv.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

I merknadene til paragraf 19 står det at kommunen får mulighet til å vurdere om vedkommende er egnet. Kommunen skal herunder se på «..sentrale personers evne og vilje til å overholde barnehagelov og andre lover som har sammenheng med barnehageloven..» Bergen kommune stiller spørsmålsteget ved hvordan dette skal praktiseres, og etterlyser klare retningslinjer i forhold til dette.

§ 20 Kommunens plikt til å tilby plass i barnehage

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn bosatt i kommunen som har rett til plass i barnehage, jf. § 6. Kommunen har ansvaret for at barn med rett til prioritet får plass i barnehage. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

Kommunen skal ha minimum ett opptak i året. Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.

Merknad fra utvalget:

§ 20 hjemler kommunens plikt til å tilby barnehageplass til barn bosatt i kommunen, og utgjør sammen med § 6 den tidligere § 12a om rett til barnehage. Hvem som har rett til plass framgår av § 6. det følger av annet ledd at retten til barnehage kun er en minimumsforpliktelse, og ikke til hinder for at kommune kan tilby barnehageplass til barn som ikke har rett til etter gjeldende § 12a. Utvalgets har vurdert mulighetene for å innføre to årlige hovedopptak med seks måneders mellomrom (august og februar), men ikke landet på dette. To årlige opptak forutsetter at det er nok ledige barnehageplasser tilgjengelig slik at en kan innfri retten til plass.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune støtter lovteksten om at kommunen skal ha minimum ett opptak i året. Bergen kommune har ett hovedopptak og supplerende opptak resten av året. Bergen kommune har en stor andel private barnehager, og i forhold til å oppfylle barnehageretten årlig er det et problem at mange av disse har muligheten til å ta opp barn uten rett til barnehageplass framfor barn som har slik rett. Det er per i dag ikke mulig å forplikte de private barnehagene å følge kommunale opptakskriterier, men kun gjennom samordnet opptak legge til rette for dialog med private barnehager om at barn med rett til plass etter dagens barnehageloven § 12 prioriteres før barn uten slik rett. Det presiseres imidlertid at Bergen kommune har en god dialog med private eiere knyttet til samordnet opptak.

§ 21 Samordnet opptaksprosess i kommunen

- tidligere § 12
- uendret

§ 22 Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager

- tidligere § 14
- uendret

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Stortinget vedtok 16. juni 2009 endringer i barnehageloven §§ 8 og 14 med sikte på innlemming av statstilskuddene til barnehager i rammetilskuddet til kommunene. I henhold til gjeldende § 14/ny § 22 **kan** kommunen yte tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at barnehagesektoren er rammefinansiert. Det er altså opp til kommunene selv å avgjøre om det skal ytes tilskudd til barnehager som etableres etter 1.januar 2011.

I Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager (F-14/2010) § 9 fremgår det at det at kommunen kan sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften for kommunalt tilskudd. Bestemmelsen fastsetter kommunens rett til å sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften for kommunalt tilskudd. Hva som vil være rimelig og relevant vil måtte vurderes opp mot kommunens plikt til å sørge for likeverdig behandling. Det fremgår av forskriften at kommunen kun har adgang til å stille vilkår til den delen av tilskuddet som går utover den lovfestede finansieringsplikten. Dette innebærer at kommunen ikke har noen reell mulighet til å stille vilkår når opptrappingen til 100 % likebehandling er gjennomført, med mindre kommunen legger opp til et tilskuddsnivå som ligger over 100 % av det man i gjennomsnitt bruker på drift av egne ordinære barnehager. Bergen kommune mener imidlertid at det fortsatt må være mulig å stille vilkår også etter at

det er blitt 100 % likeverdig behandling ved tildeling av offentlig til skudd til ikke-kommunale barnehager, for at den lovfestede barnehageretten skal kunne oppfylles.

Bystyret i Bergen har nylig vedtatt en sak om prinsipper for realisering av barnehageretten 2012-2015, herunder at det stilles vilkår om at alt godkjent leke- og oppholdsareal skal utnyttes for at den ikke-kommunale barnehagen skal motta tilskudd. Likeledes stilles det vilkår til tilskudd at den oppsatte fremdriftsplan for utbyggingsprosjekter medtatt i barnehageutbyggingsplaner følges slik at barnehageretten kan innfris årlig. Vi ønsker at departementet vil gi en nærmere presisering av hva som er rimelige og relevante vilkår i hht § 9 i *Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager*.

§ 23 Foreldrebetaling

Foreldrebetaling for en barnehageplass skal ikke settes høyere enn en maksimalgrense.

Maksimalgrensen blir fastsatt i Stortingets årlige budsjettvedtak. Betaling for kost kan komme i tillegg.

Maksimalgrensen gjelder for et heldags ordinært barnehagetilbud innenfor barnehageloven med forskrifter. Med heldagstilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid på 41 timer eller mer.

Foreldrebetaling for et deltidstilbud skal settes lavere enn foreldrebetaling for et heldagstilbud. Med deltidstilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid under 41 timer.

Merknad fra utvalget:

Foreldrebetaling var tidligere regulert i forskrift om foreldrebetaling, som satt en maksimalgrense for foreldrebetaling, den såkalte maksprisen. Det gis anledning til kostpenger utover maksprisen, men betaling for mat skal ikke være på et slikt nivå at barnehageeier tjener penger på dette. Heldagstilbud relaterer seg til den ordinære, avtalte oppholdstiden. Maksimalgrensen vil videre bare gjøres gjeldende for det som defineres som en barnehages ordinære tilbud. Spesielle aktiviteter etter foreldrenes ønsker, som dansetimer, ridetimer, skiskole o.l. vil det være adgang å ta ekstra betalt for utover maksimalgrensen.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune slutter seg til lovforslaget.

§ 24 Moderasjonsordninger

Kommunen skal sørge for at foreldre eller foresatte tilbys minimum 30 prosent søskenmoderasjon i foreldrebetalingen for barn nummer to og minimum 50 prosent for barn nummer tre eller flere barn. Moderasjonen skal omfatte søsken som bor fast sammen. Reduksjon skal tilbys også om søsknene går i forskjellige barnehager i samme kommune.

Alle kommuner skal tilby foreldre eller foresatte med lav betalingsevne reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling. Alle kommuner skal ha inntektsgraderte betalingssatser.

Departementet kan gi forskrift om minimumssatser for inntektsgradert betaling og fritak for barnefamilier med lav betalingsevne.

Barnehageeier skal få dekket reduksjon i eller fritak for foreldrebetalingen av kommunen.

Merknad fra utvalget:

Utvalget peker på at den enkelte kommune kan utforme nærmere regler om søskenmoderasjon lokalt, og at disse i så fall må utformes slik at de omfatter både kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune mener dette er en grei presisering. Bergen kommune praktiserer moderasjonsordninger per dags dato. Det forutsettes at gode moderasjonsordninger følges opp med statlige midler.

§ 25 Samarbeid om barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon – Ny bestemmelse

Kommunen skal utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom barnehage, barnevern, helsestasjon, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og andre instanser som er relevante for å bidra til barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon.

Merknad fra utvalget:

For å ivareta barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon er det helt sentralt at de ulike instanser har kunnskap om hverandres funksjon. Det vises til hvilke instanser det her kan være snakk om, men åpnes samtidig opp for at andre instanser enn disse kan være relevante. Bestemmelsen tydeliggjør kommunens rolle som tilrettelegger for samarbeidsrutiner, og at dette omfatter «alle barnehager» betyr både de kommunale og de private barnehagene i kommunen.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune mener dette er en positiv presisering, men som vil kreve god samhandling på tvers av ulike instanser. Dette kan likevel være en utfordring i de store byene. Bergen kommune vil påpeke de økonomiske konsekvensene et slikt krav om utstrakt samarbeid vil medføre, og ønsker at departementet klargjør hvordan kostnadene ved et slikt utstrakt samarbeid skal fordeles mellom kommunen og de private barnehagene.

§ 26 Krav til forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet – ny bestemmelse

Kommunen skal oppfylle kravene i barnehageloven med forskrifter, herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles.

Kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt. Kommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene.

Departementet kan gi forskrift om kravet til forsvarlig system.

Merknader fra utvalget:

Kravet til at kommunene skal ha et system for vurdering og resultatoppfølging er nytt. Systemet kan tilpasses lokale forhold.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune støtter utvalgets innstilling om at kommunen skal ha et forsvarlig system for å ivareta kommunens tilsynsrolle. Dette vil blant annet kunne innebære at fylkesmannen lettere vil kunne få innsyn i hvilke tiltak kommunen har gjort for å ivareta sine tilsynsoppgaver.

Bergen kommune mener at et forsvarlig system for å ivareta tilsynsoppgavene vil omfatte:

- En plan for kommunens tilsyn som beskriver rutiner for utvelgelse av tilsynsobjekter og tema, samt rutiner for de ulike fasene av tilsyn.
- Tiltak for å sikre tilstrekkelig bemanning med rett kompetanse.

Bergen kommune forutsetter at det settes av statlige midler for å realisere dette tiltaket.

§ 27 Kommunens tilsynsansvar. Pålegg om retting, midlertidig eller varig stenging

Kommunen skal føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter. Kommunen skal sørge for at tilsynet utføres på en måte som er uavhengig av oppgavene kommunen har som eier av barnehager.

Kommunen kan gi pålegg til barnehageeier om retting av brudd på loven. Dersom fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, kan kommunen vedta reduksjon i foreldrebetalingen, som gjelder frem til barnehageeier har rettet lovbruddet.

I særlige tilfeller, der pålegg eller reduksjon i foreldrebetalingen ikke har ført til at lovbrudd blir rettet, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Det samme gjelder dersom

lovbruddet ikke lar seg rette. Dersom fortsatt barnehagedrift kan medføre alvorlig helseskade for barna, skal kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering.

Kommunens vedtak om pålegg om retting, reduksjon i foreldrebetaling og stenging kan påklages til fylkesmannen.

Kommunen skal offentliggjøre resultatene av gjennomførte tilsyn.

Departementet kan gi forskrift om kommunens tilsyn med barnehagene.

Merknad fra utvalget:

Tilsvarende tidligere § 16 i loven, men med noen nye element.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Et fornuftig, målrettet og balansert tilsyn med at tjenester til innbyggerne holder en lovlig og forsvarlig standard vil kunne øke kvaliteten på tjenestene som tilbys, og dermed også styrke barnehagen som samfunnsinstitusjon. Det er avgjørende for lokaldemokratiets legitimitet at de velferdstjenestene som finansieres av kommunene holder den kvaliteten befolkningen etterspør. Tilsyn med kommunen som barnehageeier og tilsyn med den enkelte barnehage vil kunne bidra til å styrke kvaliteten på barnehagene i den enkelte kommune.

Et tilsyn må ha myndighet til å fastslå hvorvidt et lovkrav er oppfylt eller ikke, samt kunne reagere på lovbruddet på en slik måte at det blir rettet opp. Det er kommunen som fører – og bør føre – tilsyn med at den enkelte barnehage følger barnehageloven. Reaksjoner ved påvist lovbrudd er pålegg og midlertidig eller varig stengning av barnehagen. Pålegg krever lojalitet for å ha bindende kraft og stengning vil kunne medføre store praktiske problemer forbundet med å oppfylle retten til barnehageplass. Mellom disse to ytterpunktene finnes det pr. i dag ingen virkemidler for å sikre lov etterlevelse. For at barnas rettigheter skal bli oppfylt, at foreldre kan ha tillit til at lovkrav blir etterfulgt og for å sikre likeverdigheten i både private og kommunale barnehager, støtter Bergen kommune utvalgets forslag om behov for et mer differensiert system av reaksjonsmuligheter.

Kapittel VI. Fylkesmannens ansvar og oppgaver

§ 28 Fylkesmannens veiledningsplikt

Fylkesmannen skal veilede kommuner og barnehageeiere etter denne loven med forskrifter.

§ 29 Fylkesmannens tilsynsansvar. Pålegg om retting, midlertidig og varig stenging

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen utfører oppgavene den som barnehagemyndighet er pålagt etter denne loven med forskrifter, jf. kommuneloven kapittel 10A.

Dersom særlige grunner gjør det nødvendig, kan fylkesmannen føre tilsyn med at den enkelte barnehagen blir drevet i samsvar med denne loven med forskrifter. Dersom fylkesmannen utfører tilsyn gjelder § 27 tilsvarende.

Fylkesmannen kan gi pålegg om retting til kommunen som barnehagemyndighet dersom tilsynet avdekker brudd på loven. Fylkesmannen kan gi pålegg om retting til den enkelte barnehageeieren dersom tilsynet avdekker brudd på loven. Dersom lovbruddet ikke rettes av barnehageeieren, kan fylkesmannen vedta en reduksjon i foreldrebetalingen frem til lovbruddet er rettet.

I særlige tilfeller, der pålegg eller reduksjon i foreldrebetalingen ikke har ført til at lovbrudd blir rettet, kan fylkesmannen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Det samme gjelder dersom lovbruddet ikke lar seg rette. Dersom fortsatt barnehagedrift kan medføre alvorlig helseskade for barna, skal fylkesmannen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Fylkesmannens stengingsvedtak skal sendes Utdanningsdirektoratet til orientering.

Vedtak om retting, reduksjon i foreldrebetaling og stenging kan påklages til Utdanningsdirektoratet.

Fylkesmannen skal offentliggjøre resultater av gjennomførte tilsyn.

§ 30 Fylkesmannen som klageinstans

Fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunen etter loven §§ 19, 22, 23, 24, 27, 31, 32, 37 og 40 og der det følger av forskrifter gitt i medhold av denne loven.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune støtter lovforslaget.

Kapittel VII. Bestemmelser om barnehagens personale, mv.

§ 31 Styrer

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høgskole- eller universitetsutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet etter andre ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet gir nærmere forskrifter om dispensasjon fra utdanningskravet og om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet.

Merknad fra utvalget:

Bestemmelsen tilsvarende tidligere § 17, men med et lite tillegg under utdanningskravet, idet det åpnes for at andre med høyskole- eller universitetsutdanning som gir barnehagefaglig og pedagogisk kompetanse kan tilsettes som styrer.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune støtter lovforslaget.

§ 32 Barnehagens grunnbemanning

Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en god pedagogisk virksomhet.

En ansatt kan ha ansvaret for inntil tre barn under tre år. En ansatt kan ha ansvaret for inntil seks barn over tre år. En førskolelærer kan ha ansvaret for inntil seks barn under tre år.

En førskolelærer kan ha ansvaret for inntil tolv barn over tre år. Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå eller universitetsutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk. 20 prosent av pedagogene i barnehagen kan ha annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå eller universitetsnivå.

Barne- og ungdomsarbeidere skal utgjøre minst 25 prosent av barnehagens grunnbemanning.

Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet i tredje og fjerde ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet kan gi forskrift om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet, om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet og om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

Merknad fra utvalget:

Bestemmelsen tilsvarende tidligere § 18, men innebærer vesentlige endringer. Hva som er tilstrekkelig bemanning vil fortsatt vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. Det presiseres at det ved beregning av antall ansatte per barn skal det avrundes til nærmeste halve stilling. Ansatte som ikke inngår i det ordinære barnehagetilbudet, for eksempel ekstrapersonell som har til oppgave å gi spesialpedagogisk

hjelp til grupper eller enkeltbarn, skal ikke regnes inn. Videre presiseres at barn defineres som treåringer fra det halvåret de fyller tre år. Andel pedagoger skal regnes på barnehagenivå, noe som betyr at det på avdelings- eller gruppenivå kan være en annen fordeling mellom pedagoger og andre ansatte. Av bestemmelsen om minst 25 % barne- og ungdomsarbeidere framgår det at en barnehage som ikke oppfyller dette kravet til grunnbemanning må søke om dispensasjon.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune ønsker å gi sin tilslutning til de kvalitative faktorene som forskningen viser er viktige for barnehagetilbudet til små barn. Disse faktorene kan styrers gjennom tydelig lovgivning som regulerer strukturkvalitet og prosesskvalitet på områdene, samt lokal oppfølging kommunalt tilsyn.

Alle undersøkelser viser at personaltetthet og personalets kompetanse er avgjørende for å sikre god barnehagekvalitet. Personalets evne til å etablere relasjoner som er preget av nærhet omsorg og tilknytning er en viktig forutsetning for barns læring og danning. Etter innføringen av barnehagerett fra fylte 1 år har et stort antall 1-2 åringer begynt i barnehagen. For disse barna er stabile tilknytningspersoner med høy omsorgsevne helt avgjørende.

Det er avgjørende at også assistentgruppen har en stor andel faglærte, og en støtter forslaget om at minimum 25 % av barnehagens grunnbemanning har fagbrev som barne- og ungdomsarbeidere. Bergen kommune har brukt mye ressurser på barne- og ungdomsutdanning til fagbrev i Bergen. Kommunen har svært gode erfaringer fra dette prosjektet, som er et lavterskeltilbud hvor praksisstedene må samarbeide med koordinator for å fremskaffe praksisplasser. Bergen kommune vil presisere at dette er et krav som vil måtte innføres over tid, og at det eventuelt innføres overgangsbestemmelser. Det forutsettes tilføring av statlige midler til kompetanseheving av assistenter.

Personalets kompetanse er den viktigste kvalitetsfaktoren i barnehagen (Melhuish 2004; Sylva m. fl.2004). Å øke kravet til pedagogisk bemanning vil bidra til økt kvalitet i barnehagen.(St. m 41 Kvalitet i barnehagen) Behovet for økt kompetanse hos de ansatte som arbeider med de yngste barna er stort. Utdanningsinstitusjonene har kun i de siste årene i noen grad vektlagt arbeidet med denne aldersgruppen. Erfaring viser at førskolelærere som er utdannet for mer enn 10 år siden har lite kunnskap om denne aldersgruppen fra sin utdannelse.

En har gjennom tilsyn erfart at de private aktørene i stor grad overholder dagens norm for pedagogisk bemanning, men at mange private aktører har alt for liten assistentressurs. Kostra-rapportering viser private eiere som operer innenfor norm for pedagogisk bemanning, men kun har én assistent per pedagog. Den store økningen av de minste barna i barnehagene gjør det nødvendig å sikre tilstrekkelig personalressurs for å kunne gi *alle barn* et godt pedagogisk tilbud.

Bergen kommune støtter seg til utvalgets forslag om at det skal være en bestemmelse for pedagogisk bemanning, og at denne bestemmelsen flyttes fra forskrift til lovtekst. Dette bidrar til å ivareta den pedagogiske kvaliteten og sikrer en enklere og mer likeverdig saksbehandling, for eksempel opp mot tilsyn. Videre foreslår utvalget å tallfeste barnehagens grunnbemanning. Bergen kommune stiller seg bak forslaget om styrking av pedagogtettheten, men slutter seg *ikke* til en tallfesting av antall barn pr vanlig ansatt (at en ansatt kan ha ansvaret for inntil tre barn under tre år, eller for inntil seks barn over tre år). Vi mener at flere pedagoger stryker relasjonskompetansen i barnehagen, og at en da må ha fleksibel kommunal tolkning av antall barn pr. assistent, eventuelt fagarbeider («tilstrekkelig bemanning»). Bergen kommune forutsetter at forslaget følges opp av statlige midler.

§ 33 Barnegruppen – Ny bestemmelse

Barn har rett til å tilhøre en barnegruppe i barnehagen.

Barnegruppen skal ha en størrelse som ut fra barnas alder og forutsetninger er trygg og pedagogisk forsvarlig. Organiseringen må ivareta barnas behov for forutsigbarhet og tilhørighet til en barnegruppe og tilknytning til voksne.

Ved vurderingen av om en gruppe er trygg og pedagogisk forsvarlig skal det legges vekt på barnas alder, aldersspredning i gruppen, om det er barn med nedsatt funksjonsevne, flerspråklige barn, barnas mulighet for å etablere tilhørighet og vennskap, tilgjengelige voksne og personalets kompetanse samt barnehagens fysiske og psykososiale miljø.

Departementet kan gi forskrift om maksimale gruppestørrelser.

Merknad fra utvalget:

Formålet med bestemmelsen er å sikre at barn daglig møter kjente barn og voksne. Med barnegruppe menes en gruppe som er stabil og som består av et avgrenset antall barn som en pedagogisk leder og en personalgruppe har ansvar for. Barnegruppens størrelse er ikke regulert, men det pålegges å vurdere at den er trygg og pedagogisk forsvarlig.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Små barnegrupper

Nyere forskning (Zacrisson m.fl. 2010) viser at størrelsen på barnegruppen har stor betydning på barnehagens kvalitet. Når ett-åringer går i barnehagen er det av stor betydning at de blir møtt med kjente omsorgspersoner, forutsigbarhet og gode relasjoner. Forskingen fastslår at barnegruppens størrelse har stor betydning for barnehagens kvalitet. Det er også slik at store barnegrupper kan kompenseres med økt antall voksne.

Tilknytningsproblematikk har vært et tema i forbindelse med de yngste barnehageopphold. Å ha en stabil tilknytningsperson tilgjengelig i barnehagen blir sett på som et basisbehov for de yngste barna. Barnet trenger følelsesmessig å knytte seg til den eller de personene som skal være i foreldrenes sted. Det sier seg selv at dette må være få personer i et stabilt omsorgsmiljø. Det kreves også en viss frekvens av interaksjoner mellom den voksne og det enkelte barn for at en sunn tilknytning skal kunne etableres. Det er ikke nok at den voksne er tilgjengelig i rommet, det må sikres en tilstrekkelig direkte kontakt med det enkelte barn samtidig som helebarnegruppen blir tatt hånd om. Dette krever fysisk og psykisk tilstedeværende voksne som kan inngå i et samspill med det enkelte barnet. Antallet relasjonelle forbindelser i en gruppe øker sterkt ved at antallet gruppe-medlemmer økes bare med 1 – 2 personer.

Barnet trenger den voksne til stresshåndtering og til en relasjonserfaring som bidrar til barnets forståelse av seg selv i relasjon til andre. Forskning viser at i barnehager med lav kvalitet er stressnivået høyt og barna får ikke hjelp og støtte til å redusere stressreaksjoner i barnegruppen. Stress øker kroppens kortisolnivå som innvirker på hjernes utvikling i de første grunnleggende leveårene. Minoritetsspråklige barn og barn med nedsatt funksjonsevne profiterer spesielt på å inngå i små barnegrupper med tett oppfølging.

I Plan for barnehageutbygging 2012-2015 som ble vedtatt at bystyret i juni 2011 legger Bergen kommune opp til fleksible barnehagebygg, og det vises til forskning og andres/egne erfaringer som sier at ideell størrelse på en barnegruppe i fleksible arealer vil ligge på omkring 24 – 30 store barn eller 12 – 16 for små barn, under forutsetning av at en rekke andre forhold er til stede; som god balanse mellom store og små rom, gode praktiske løsninger, tydelig og kompetent ledelse, organisering osv.

Bergen kommune støtter forslaget om barnegruppen skal ha en størrelse som ut fra barnas alder og forutsetninger er trygg og pedagogisk forsvarlig, og mener at de yngste barna skal tilhøre en mindre barnegruppe enn de eldste barna. Det bør imidlertid være lokal kommunal frihet i forhold til fastsetting av gruppestørrelsen.

§ 34 Barnehagens areal inne og ute

Barnehagen skal ha et trygt og pedagogisk forsvarlig areal inne og ute.

Merknad fra utvalget

Bestemmelsen lovfester barnehagens plikt i forhold til arealene. I en helhetlig vurdering av arealene skal det vektlegges alder på barna, ferdighetsnivå og tilgjengelighet for barns med nedsatt funksjonsevne. Det vises til dagens arealnorm og til at et areal i samsvar med denne anbefalingen vil være forsvarlig.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune støtter lovforslaget om at barnehagen skal ha et trygt og pedagogisk forsvarlig areal inne og ute. At arealnormen er veiledende synliggjør et handlingsrom, og Bergen kommune mener at lokal frihet bør opprettholdes.

Barnehagens inne og utemiljø påvirker barnets aktivitets- og læringsmuligheter. Barnehagerommene må være velutstyrte og speile kunnskap om barns læring med fokus på rammeplanens utviklingsområder og fagområder. Både inne- og uteområdene må gi mulighet til variert lek og utfoldelse.

§ 35 Politiattest

Den som skal arbeide i barnehage skal legge fram politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. I tillegg til bestemmelsene nevnt i politiregisterloven skal det anmerkes om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av straffeloven §§ 228 og 229 første straffalternativ.

Kommunen kan også kreve politiattest som nevnt i første ledd for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen eller har vesentlig innflytelse på barnehagens drift.

Person med anmerkning knyttet til straffeloven §§ 162, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201 a, 203, 204 a, 219, 224, § 229 annet og tredje straffalternativ, §§ 231, 233 og 268 jf. 267, skal ikke arbeide i barnehager.

Fornytt politiattest kan innhentes i samsvar med politiregisterloven § 43.

Departementet kan gi forskrift om politiattest i barnehagen.

Merknad fra utvalget

Utvidet i forhold til dagens § 19 om politiattest. Det foreslås en endring slik at reglene i politiregisterloven innarbeides i barnehageloven. Formålet er å sikre at barna ikke blir utsatt for overgrep og annen fare.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune støtter lovforslaget.

Kapittel VIII Familiebarnehager

§ 36 Definisjon og virkeområde

En familiebarnehage er en barnehageform der barna får et tilbud i private hjem. Ut over de særskilte regler som gis om familiebarnehager, gjelder de bestemmelser som er fastsatt i eller med hjemmel i barnehageloven, med unntak av §§ 19 og 32.

Departementet kan gi forskrift om familiebarnehager.

§ 37 Godkjenning av familiebarnehager – Ny bestemmelse

Kommunen avgjør søknad om godkjenning av familiebarnehage etter en vurdering av virksomhetens organisering og om det enkelte hjem er egnet for familiebarnehagedrift. I vurderingen av om familiebarnehagen er egnet til å oppnå lovens krav, kan det legges vekt på om barnehageeier eller andre personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, er egnet til å drive barnehage. Familiebarnehagens drift skal foregå i bebodde hjem.

Et hjem kan godkjennes for maksimalt fem barn over tre år som er til stede samtidig. Er flertallet av barna under tre år, må antallet reduseres. Det kan settes begrensning ved antall barn i et hjem på grunnlag av hjemmets egnethet.

Det skal som hovedregel være minst to barn i et familiebarnehagehjem. Hjemmets egne barn under opplæringspliktig alder, som deltar i ordningen, teller med. I en familiebarnehagegruppe må minst halvparten av barna være andre enn hjemmets egne.

Familiebarnehagen skal være et fellesskap mellom minst to hjem, eller mellom minst ett hjem og en ordinær barnehage.

Kommunens vedtak om godkjenning av familiebarnehager kan påklages til fylkesmannen.

Merknad fra utvalget:

Godkjenning og drift av familiebarnehager er i dag regulert i barnehageloven § 14 og forskrift om familiebarnehager. I vurderingen av om familiebarnehagen er egnet til å oppnå lovens krav, kan det legges vekt på om personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten er egnet til å drive barnehage (nytt i forhold til dagens regelverk på området).

§ 38 Pedagogisk veiledning i familiebarnehager

I familiebarnehager skal det gis pedagogisk veiledning til assistenten i det enkelte hjem i barnehagens åpningstid. Den pedagogiske veiledningen skal gis av utdannet førskolelærer. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgscole- eller universitetsnivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Pedagogisk veiledning kan maksimalt omfatte 12 barn per førskolelærer når barna er under 3 år og 20 barn per førskolelærer når barna er over tre år.

Pedagogiske veiledning må være forsvarlig i forhold til barnas alder og forutsetninger.

Dersom familiebarnehager mangler pedagogisk veiledning kan kommunen sørge for pedagogisk veiledning i familiebarnehagene.

Merknad fra utvalget:

Det er nytt at bestemmelsen tas inn i lov, var tidligere inngått i forskrift.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bestemmelsen presiserer et lavere antall barn per førskolelærer; ved at antallet er redusert fra 30 til 20 barn over tre år og 12 under tre år. Bergen kommune støtter seg til utvalgets lovforslag om regulering av familiebarnehagedrift.

§ 39 Bemanning i familiebarnehagen - Ny bestemmelse

En assistent kan ha ansvaret for inntil tre barn under tre år. En assistent kan ha ansvaret for inntil fem barn over tre år.

Bemanningen må være forsvarlig i forhold til barnas alder og forutsetninger.»

Merknad fra utvalget:

Tidligere regulert i Forskrift om familiebarnehager § 6.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune støtter utvalgets forslag om at en assistent kan ha ansvar for inntil tre barn under tre år, og fem barn over tre år. Bergen kommune har gjennom tilsyn avdekket en rekke svakheter, og stiller, som utvalget gjør, spørsmål ved om familiebarnehager som driftsform ut fra dagens regelverk er forenlig med målet om et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet.

Kapittel IX. Spesialpedagogisk hjelp, tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne og tegnspråkopplæring

Hele kapittelet er nytt og består av ti lovparagrafer, fra § 40 til § 50. Bestemmelsene i dette kapittelet er i hovedsak overført fra opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven. I tillegg foreslår utvalget noen tilføyinger for å sikre at barnas rettigheter blir oppfylt.

§ 40 Rett til spesialpedagogisk hjelp

Barn med særlige behov har rett til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Også barn som ikke går i barnehage har rett til spesialpedagogisk hjelp.

Spesialpedagogisk hjelp skal omfatte tilbud om foreldrerådgiving. Den spesialpedagogiske hjelpen kan gis i barnehager, skoler, sosiale og medisinske institusjoner og lignende, eller organiseres som eget tiltak. Hjelpen kan også gis av den pedagogisk-psykologiske tjenesten eller av en annen sakkyndig instans.

Den spesialpedagogiske hjelpen skal være gratis.

Dersom barnet flytter til en ny kommune skal vedtak om spesialpedagogisk hjelp gjelde inntil det er fattet nytt vedtak i saken.

For spesialpedagogisk hjelp som blir gitt til barn som er i institusjoner etter barnevernloven eller helseinstitusjoner gjelder §§ 13-2 og 13-3a i opplæringslova.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune støtter utvalgets forslag om å flytte 5-7 fra opplæringsloven og lovfeste retten til spesialpedagogisk hjelp i barnehageloven. En støtter også forslaget om at retten til slik hjelp skal sees i sammenheng med det tilbudet barnehagen gir i utgangspunktet, tilsvarende § 5-1. Mange barnehager har utviklet spesialkompetanse på ulike felt. I en barnehage der alle de voksne har stor kunnskap om for eksempel «Tegn til tale» vil et barn som skal ha tilbud om dette ikke ha et like stort behov for direkte spesialpedagogisk hjelp som et barn som går i en barnehage der ingen voksne har denne kompetansen.

Bergen kommune støtter imidlertid *ikke* forslaget om at timer gitt til spesialpedagogisk hjelp skal gå til fradrag i foreldrebetalingen. Barnehage er et samfunnsgode, og foreldrebetalingen er i utgangspunktet lav, og har god økonomiske støtteordninger for familier som trenger dette.

Bergen kommune støtter videre utvalget i forslaget om at vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal følge barnet til en eventuell ny bostedskommune, inntil nytt vedtak er fattet. Dette gir barnet en styrke i en overgangssituasjon, og gir den nye kommunen tid til å utarbeide eventuell ny utredning.

§ 41 Kommunens ansvar

Kommunen skal sørge for spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring i barnehagen for alle barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen.

Kommunen skal tilrettelegge barnehagen for barn med nedsatt funksjonsevne. Kommunen skal etter søknad fra barnehagen fatte vedtak om tilskudd til særlig tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne slik at disse sikres et likeverdig barnehagetilbud. Tilskuddet kan gå til tiltak til enkeltbarn eller barnegrupper.

Ved tildeling av plass i barnehage, kan kommunen i særlige tilfeller legge vekt på barnehagens mulighet for tilrettelegging. Et særlig tilfelle vil være at tilrettelegging vil medføre uforholdsmessige byrder.

Barnehager kan påklage vedtak etter andre ledd til kommunen.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Barn med nedsatt funksjonsevne kan trenge særskilt tilrettelegging av fysiske og personalmessige forhold i barnehagen, og dette kan medføre ekstra kostnader for barnehageeier. Det ble tidligere gitt særskilt

tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne, men dette er fra 2011 innlemmet i rammetilskudd til kommunene. Kommunene plikter å tilrettelegge for en tilskuddsordning der ikke-kommunale barnehager kan søke om midler til slik tilrettelegging, jfr. rundskriv F-02/2010. Bergen kommune støtter utvalget i å forplikte kommunene til å yte økonomisk tilskudd til barnehagen for å gi barn med nedsatt funksjonsevne et godt tilbud. Det forutsettes tilføring av statlige midler

§ 42 Sakkyndig vurdering

Før kommunen eller fylkeskommunen gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av de særlige behovene til barnet. Vurderingen skal vise om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp, og hva hjelpen skal omfatte. Arbeidet med sakkyndig vurdering skal starte umiddelbart etter at barnet blir tilmeldt for utredning.

Den sakkyndige vurderingen skal blant annet utrede og ta standpunkt til:

- a. Sen utvikling eller lærevansker hos barnet og andre forhold som er viktige for barnets utvikling*
- b. Realistiske mål for barnets utvikling og læring.*
- c. Hva slags spesialpedagogisk hjelp som vil gi barnet en forsvarlig utvikling.*
- d. Hvor mye spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig.*
- e. Om barnets vansker innenfor sitt daglige oppholdsmiljø kan avhjelpes.*

Der det av hensyn til barnets utvikling eller andre særlige grunner må iverksettes spesialpedagogiske tiltak umiddelbart, skal kommunen fatte midlertidig vedtak om spesialpedagogisk hjelp som gjelder inntil det kan fattes mer varig vedtak på grunnlag av sakkyndig vurdering. Dersom vedtaket fra kommunen avviker fra den sakkyndige vurderingen, må det fremgå av begrunnelsen hvorfor barnet likevel får et tilbud som oppfyller retten til spesialpedagogisk hjelp. Departementet kan gi forskrift om den sakkyndige vurderingen.

§ 43 Rett til å kreve undersøkelse og medvirkning. Personalets handlingsplikt

Foreldrene til barnet kan kreve at kommunen gjør de undersøkelsene som er nødvendige for å finne ut om barnet trenger spesialpedagogisk hjelp, og eventuelt hva denne skal inneholde. Personalet i barnehagen skal vurdere om et barn trenger spesialpedagogisk hjelp, og melde fra til styrer når slikt behov er til stede.

Før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering og før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre. Med de avgrensingene som følger av reglene om taushetsplikt og § 19 i forvaltningsloven, har foreldrene rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.

Kommunen skal så raskt som mulig, og ikke senere enn tre måneder fra søknad om spesialpedagogisk hjelp er mottatt, treffe vedtak i saken. Kommunen skal som en del av søknadsbehandlingen vurdere behovet for midlertidig vedtak, jf. § 42 tredje ledd.

Tilbud om spesialpedagogisk hjelp skal så langt det er mulig, utformes i samarbeid med barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune støtter utvalgets forslag om at foreldre kan kreve at kommunen gjør de undersøkelser som er nødvendig for å finne ut om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp, og at barnehagen også har et ansvar for å vurdere dette. Videre støtter Bergen kommune utvalget forslag om en maksimal saksbehandlingstid på tre måneder fra henvisning til PPT til vedtak om spesialpedagogisk hjelp foreligger. Bergen kommune tror at dette i noen tilfeller kan være vanskelig å overholde, men ser at intensjonen i Meld. St.18 og forvaltningslovens saksbehandlingsregler tilsier at en slik ordning må realiseres og nedfelles i en kommunal tiltaksplan plan. Det forutsettes tilføring av statlige midler.

§ 44 Individuell tiltaksplan for spesialpedagogisk hjelp

Det skal utarbeides en individuell tiltaksplan for den spesialpedagogiske hjelpen. Tiltaksplanen skal vise mål for og innholdet i hjelpen, og hvordan hjelpen skal gis og hvordan tilbudet skal evalueres.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

I tråd med helhetstenkingen rundt barn med rett til spesialpedagogisk hjelp støtter Bergen kommune kravet om halvårsrapporter erstattes av krav om utarbeidelse av en IOP (Individuell OpplæringsPlan). Her kan hele personalgruppen i større grad involveres i arbeidet med å utforme planen, og få et eierforhold til det arbeidet som skal gjøres. Bergen kommune innførte krav om IOP for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp og/ eller er utløsende for ressurser til økt grunnbemanning i 1997, og har svært gode erfaringer med dette. Bergen kommune har valgt å kalle planen Individuell utviklingsplan (Iu-plan).

§ 45 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste er sakkyndig instans i saker om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen.

Tjenesten skal hjelpe barnehagene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge barnehagetilbudet til rette for barn med særlige behov. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget

Bergen kommune har også arbeidet i mange år med at PP-tjenester er aktivt inne og driver systemarbeid i barnehagene, og støtter utvalgets forslag om å lovfeste dette.

§ 46 Plikt til å delta i arbeidet med individuell plan

Barnehagen skal, når det er nødvendig for å ivareta barnets behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan hjemlet etter helselovgivningen og sosiallovgivningen.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune støtter utvalgets forslag om å lovfeste barnehagens plikt til å delta i arbeidet med individuell plan, men mener at hovedansvaret for individuell plan skal forankres i helselovgivningen.

§ 47 Helsetjenestetilbud

Departementet kan gi forskrift om helsetilsyn og medisinsk hjelp til barn i barnehagen.

§ 48 Tegnspråkopplæring

Barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for tegnspråkopplæring, har rett til slik opplæring. Før kommunen gjør vedtak om tegnspråkopplæring skal det foreligge en sakkyndig vurdering. Departementet kan gi forskrift om tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder.

§ 49 Rett til gratis skyss for barn med rett til spesialpedagogisk hjelp

Barn med rett til spesialpedagogisk hjelp har rett til gratis skyss når dette av særlige grunner er nødvendig for å ta imot denne hjelpen.

Kommunen skal innlosjere barn når daglig skyss ikke er forsvarlig. I vurderingen skal det særlig legges vekt på forhold som gjelder det enkelte barnet, som alder, funksjonshemming, reisetid og sikkerhet, og om daglig skyss fører til ekstraordinære kostnader eller vansker for kommunen. I tvilstilfelle avgjør foreldrene om barnets skal skysses eller innlosjeres.

Barn har rett til nødvendig reisefølge. Barna har rett til nødvendig tilsyn når det blir ventetid for den spesialpedagogiske hjelpen starter og etter at hjelpen er slutt.

Kommunen har ansvaret for å oppfylle retten til skyss, innlosjering og nødvendig reisefølge. Departementet kan gi forskrift om sikkerheten til elevene under skyssen.

Bergen kommune sine kommentarer og vurdering av lovforslaget:

Bergen kommune har god erfaring med den type skyss som ytes ved byrdefull skyss for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, og støtter utvalgets forslag om videreføring av § 7-6 i opplæringsloven.

§ 50 Statens plikt til å sørge for læremiddel

Departementet skal sørge for at det blir utarbeidet læremidler for spesialpedagogisk hjelp.

Kapittel X. Forskjellige bestemmelser

§ 51 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid i barnehagen har taushetsplikt etter reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 til 13f tilsvarende.

§ 52 Opplysningsplikt til sosialtjenesten

Barnehagepersonalet skal gi sosialtjenesten bistand i klientsaker. De skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenestens side, og de skal av eget tiltak gi sosialtjenesten opplysninger om slike forhold. Av eget tiltak kan opplysninger bare gis etter samtykke fra klienten, eller så langt opplysningene ellers kan gis uten hinder av taushetsplikt. Barnehagen skal ha rutiner for inngivelse av opplysninger til sosialtjenesten.

§ 53 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Barnehagepersonalet skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side. Barnehagen skal ha rutiner for melding om bekymring til barnevernet.

Uten hinder av taushetsplikt skal barnehagepersonalet av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. barneverntjenesteloven §§ 4-10 til 4-12. Også etter pålegg fra organer ansvarlige for gjennomføringen av barneverntjenesteloven, plikter barnehagepersonalet å gi slike opplysninger.

§ 54 Helsekontroll av barn og personale

Før et barn begynner i barnehage, skal det legges fram erklæring om barnets helse. Dersom barnet har møtt til de ordinære undersøkelser på helsestasjon, kan slik erklæring gis av barnets foresatte. Barnehagens personale har plikt til å gjennomgå tuberkulosekontroll i henhold til gjeldende regelverk.

§ 55 Øvingsopplæring

Barnehagens eier plikter å stille barnehagen til disposisjon for øvingsopplæring for studenter som tar førskolelærerutdanning. Barnehagens styrer og pedagogiske ledere plikter å veilede studenter i slik øvingsopplæring.

§ 56 Lovens anvendelse på Svalbard

Kongen kan gi forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forhold.

Kapittel XI. Ikrafttredelse og endringer i andre lover

§ 57 Ikrafttreden

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

§ 58 Overgangsbestemmelser

Beslutninger om delegering av myndighet, forskrifter eller enkeltvedtak med hjemmel i bestemmelser som oppheves eller endres ved denne loven, står fortsatt ved lag inntil Kongen bestemmer annet. Kongen kan gi forskrifter med overgangsbestemmelser for tilpasning fra tidligere lovgivning til loven her.

Kongen kan for en overgangsperiode fastsette at det skal gjelde andre krav til bemanning enn det som følger av § 32 tredje og fjerde ledd.

§ 59 Endringer i andre lover

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og videregående opplæringa (opplæringslova) endres slik: § 5-7 oppheves.

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) oppheves.

Bergen kommune sine kommentarer til noen punkter utover de enkelte lovbestemmelsene:

Til Kapittel 9 Kompetanseutvikling i barnehagesektoren

Videreutdanningstilbudet Pedagogisk utviklingsarbeid i barnehagen (PUB) hadde ny oppstart med fagprofilerte studier høsten 2009. Studiet er en videreutdanning som er nært knyttet til det direkte arbeidet med barn i barnehagen. Det er på 30 studiepoeng og innebærer deltids videreutdanning over 2–3 semestre, med heldagssamlinger ved høyskolene, veiledende nettverk og praktisk utviklingsarbeid i barnehagen. Evalueringen av studiet viser at det bidrar til økt læring og engasjement, økt stabilitet blant førskolelærerne og utvikling av barnehagen som lærende organisasjon (Jansen, Pettersvold og Tholin 2007; Stundal 2006). Studiet har også hatt ringvirkninger for didaktikk og utviklingsarbeid ved høyskoler og universiteter. Til tross for at dette studiet vurderes som meget nyttig og relevant for praksisfeltet, har det vært vanskelig å få tilstrekkelig antall søkere. Fra utdanningsstedene hevdes det at dette skyldes at barnehageeier/ kommunene ikke legger godt nok til rette for at de som ønsker å videre-kvalifisere seg skal kunne kombinere arbeid i barnehager med studier.

Bergen kommune opplever PUB-studiene som svært relevante for førskolelærere. Studiet har bidratt til økt læring og engasjement, faglig nysgjerrighet blant førskolelærerne og utvikling av barnehagen som lærende organisasjon. Bergen kommune savner et tilsvarende studium for assistenter – og fagarbeidere, som ikke nødvendigvis går like mye i dybden, men som kan gi et innblikk i prosjektarbeid og metodene på området. Det har vært problemer med å få tilstrekkelig antall søkere alle oppstartsårene. Noe av det kan skyldes manglende lønnskompensasjon for etter – og videreutdanning. Praksisen for å kompensere lønsmessig for etter – og videreutdanning er svakt utviklet i sektoren, og det har heller ikke vært bevilget midler til formålet sentralt til kommunene.

Av dybdeintervjuer med barnehageansatte og spørreundersøkelsene til kommunene og fylkesmannsembetene fremkommer det en bekymring over mangel på tilgjengelige kurs og muligheten for å delta på kurs. Særlig assistentene synes å oppleve et behov for kompetansehevingstiltak. De ansatte i barnehagene viser til at det er få kurs lokalt og at midlene som er satt av til kompetanseheving ikke strekker til. Riksrevisjonens spørreundersøkelse rettet til kommunene synes å bekrefte at kursmidlene er så vidt begrensede at det blir lite å fordele til den enkelte barnehage.

Bergen kommune deler Riksrevisjonens bekymring over mangel på kurs og etterutdanning for assistenter. Kursmidlene er så vidt begrensede at det blir vanskelig å sette inn målrettede tiltak. Av kurs og etterutdanning som blir tilbudet assistentgruppen, opplever vi også noen problemer med påmelding. Årsaken til fenomenet oppleves som sammensatt. Noen assistentgrupper har et anstrengt forhold til skriftlighet og innleveringsoppgaver. Det ytes i liten grad lønnskompensasjon for gjennomført etterutdanning. Selv om mange ufaglærte viser genuin interesse for å heve sin egen kompetanse, oppleves likevel en teorifiendtlig holdning blant noen ansatte. Kurs – og etterutdanning oppleves i noe grad som teoretiserende. Det er derfor viktig at kurs – og etterutdanning oppleves som balansert og praktisk relevant for målgruppen. Utdanningsinstitusjonene har en svak utviklet kultur for å tilby kurs – og etterutdanning til ufaglærte, og den statlige kompetansestrategien har fokusert lite på målgruppen.

Med hensyn til planer om og tiltak for opplæring og etterutdanning fremvises tydelige forskjeller mellom de private og de kommunale barnehagene (Winsvold og Gulbrandsen 2009). Etterutdanning og opplæring er imidlertid også et ansvar som påligger kommunen som barnehagemyndighet. Ved at private barnehager gjør bruk av kommunens tilbud, kan manglende aktivitet, og i mange tilfeller sannsynligvis også manglende forutsetninger blant de private eierne, kompenseres gjennom at kommunen ivaretar sitt ansvar som barnehagemyndighet, jf. Gulbrandsen 2002: 50; Gulbrandsen og Sundnes 2004:67; Winsvold og Gulbrandsen 2009. Sett fra kommunens side er dette også en plikt for kommunen i henhold til kravet om likebehandling av kommunale og private barnehager.

Etterutdanning og opplæring er et ansvar som også påligger kommunen som barnehagemyndighet. Dette ansvaret tar kommunen. Det må likevel understrekes at et slikt ansvar, særlig i større kommuner dersom ansvaret skal være for både kommunale og private barnehager, kreve betydelige ressurser og

koordinering. I tillegg stiller et slikt ansvar store krav til kompetansen i barnehageadministrasjonen, både med hensyn til pedagogisk innsikt og organisatorisk kompetanse. Ansvaret krever betydelig koordinering og samarbeid mellom barnehagemyndighet og lokale utdanningsinstitusjoner.

Til Kapittel 10 Forskning om og for barnehagen

Selv om kunnskapsgrunnlaget er betydelig styrket i løpet av få år, mener Kunnskapsdepartementet det er behov for mer forskning på alle disse områdene. Det trengs mer kunnskap om hva som faktisk skjer i barnehagene, og hva slags sted barnehagen er for barn. I tillegg er det behov for mer forskning som tar utgangspunkt i barns perspektiv.

Bergen kommune støtter økt forskning på hva som faktisk skjer i norske barnehager. Vi opplever like fullt at det er behov for mer forskning på didaktiske området – hva slags pedagogisk praksis og metodikk som kan benyttes og/eller blir benyttet for å oppfylle barnehageloven med forskrifters krav til barnehagen som pedagogisk virksomhet (ikke tilrettelagt virksomhet, som definert i tidligere forskrift).

Departementet peker for øvrig på at: Selv om det har vært en betydelig styrking av barnehageforskning de siste årene, er barnehageforskningen fortsatt preget av små miljøer med få personer som har forskerkompetanse på doktorgradsnivå. Det er derfor behov for å styrke forskningsmiljøer og forskningskompetanse på barnehageområdet. Departementet vil opprette en nasjonal forskerskole for lærerutdanningene. Forskerskolen skal bidra til å gi lærerutdanningene en solid plattform for å øke FoU-kompetansen, styrke samarbeidet mellom institusjoner og legge til rette for forskning av høy kvalitet. Forskerskolen skal gi et tilbud til stipendiater i lærerutdanningene med prosjekter som har relevans for lærerutdanningene og læreryrket i barnehage og skole. Departementet har gitt Norges forskningsråd i oppdrag å gjennomføre en nasjonal utlysning for å etablere en nasjonal nettverksbasert forskerskole rettet mot lærerutdanningene og læreryrkene.

Bergen kommune støtter etableringen av en nasjonal forskerskole for lærerutdanningen. Det understrekes at forskningen bør være av karakter som direkte relevant for læreryrket i barnehage og skole. Fortsatt oppleves noe av forskningen på barnehageområdet som svakt koordinert og lite relevant for profesjonsutøvelse. Dette bidrar til å sementere opplevelsen av avstand mellom akademisk forskning og praktisk profesjonsutøvelse, som igjen kan svekke samarbeidet mellom institusjonene.

Utdanning 2020 er et tiårig forskningsprogram om utdanningssektoren – fra barnehage til doktorgradsutdanning. Programmet ble etablert i 2009, og finansierer forskning om undervisning og læring, styring, ledelse og organisering og utdanning i samspill med arbeids- og samfunnslivet. Utdanning 2020 skal styrke utdanningsforskningen ved å fremme forskning på et høyt vitenskapelig nivå og bedre kunnskapsgrunnlaget for politikkutforming, forvaltning, profesjonsutdanning og profesjonsutøvelse. Flere fag og forskningsmiljøer skal stimuleres til å forske på problemstillinger knyttet til utdanningssektoren og til grenseflatene mot andre sektorer, herunder arbeidslivet. Programmet finansierer forskning innenfor følgende temaområder: – Utdanningens mål, innhold, undervisnings- og arbeidsmåter; – Vurderingsformer, læringsprosesser og læringsutbytte; – Styring, ledelse og organisering av og i utdanningsinstitusjoner; – Utdanning og samfunn.

Bergen kommune foreslår at inkludering i forskningsprogrammene via Norges forskningsråd i sterkere grad bør betinge et samarbeid med barnehagemyndighet. Alle temaområdene er av interesse for barnehagemyndighet. Praksisrettet utdanningsforskning er av stor viktighet. Like viktig som god forskning er det at forskningen som frembringes blir kommunisert til barnehagesektoren gjennom relevante og lett tilgjengelige kanaler.

Til Kapittel 19 Utdanning

Utvalget har merket seg at utdanningsinstitusjonene kan spille en viktig rolle når det gjelder kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Utvalget mener det er positivt at utdanningsinstitusjonene har frihet til å utforme etter- og videreutdanningstilbud (EVU) til barnehagesektoren, men for å sikre likeverdighet også i EVU-tilbudet synes det å være behov for statlige virkemidler som er målrettet og øremerket. Erfaringer fra Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren (2006– 2010) viser at utdanningsinstitusjonene mener de har blitt mer bevisste på barnehagens kompetansebehov etter at kompetansestrategien og rammeplanen kom (Asplan Viak og Fafo 2011). Utvalget anbefaler at ordningen med såkalte PUB-studier, dvs. pedagogisk utviklingsarbeid i barnehage, videreføres og tilpasses behov i sektoren.

Erfaringer fra Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren (2006– 2010) synliggjør at målrettet satsning fra sentrale myndigheter har svært positive ringvirkninger i barnehagesektoren, både for programtilbudet og det direkte samarbeidet mellom barnehagemyndighet og utdannings – og

forskningsinstitusjonene. Bergen kommune vil vektlegge betydningen av en fortsatt langsiktig strategi for å styrke programtilbudet og samarbeidet ytterligere.

Videre ble det gitt uttrykk for at det tas sikte på å endre tittelen fra førskolelærer til barnehagelærer. Det ble vist til at barnehagelærer er en tittel som viser direkte til profesjonens kompetanseområde og arbeidet utdanningen kvalifiserer for, og at et samsvar mellom betegnelsen på yrkestittelen og arbeidslivsområdet, etter departementets vurdering, vil kunne bidra til at barnehagen får en tydelig og selvstendig plass i utdanningssystemet. Utvalget har av praktiske årsaker valgt å forholde seg til dagens tittel, men har registrert at rammeplanutvalget foreslår Forskrift om rammeplan for bachelor barnehagelærerutdanning. Ved et eventuelt «navneskifte» vil departementet måtte innarbeide dette i fremtidig regelverk. I lys av forslaget om økt andel førskolelærere.

«Førskolelærer» er en godt innarbeidet tittel og Bergen kommune mener at tittelen ikke uten videre bør erstattes med «barnehagelærer».

Videre vil utvalget peke på at det bør legges til rette for at førskolelærere kan ta videreutdanning på master- og doktorgradsnivå. Et høyere utdanningsnivå kan bidra til å styrke kvaliteten både i barnehagene, kommunene, utdanningene og innen forskning.

Bergen kommune opplever interesse blant førskolelærere for å delta på videreutdanning på masternivå, både fra pedagogiske ledere og styrere. Ledelse er et område som behøver styrking i sektoren, som hittil har vært preget av lite systematisk satsning, særlig sett i forhold til tilsvarende tilbud som skolelederutdanning i grunnskolen. Muligheten til å ta videreutdanning på doktorgradsnivå vil ytterligere kunne styrke sektoren. Det forutsettes at det tilføres statlige midler.

Utvalget har merket seg at et utdanningstilbud på videregående nivå tidligere omhandlet barn under opplæringspliktig alder. Utvalget er av den formening at mange grunner kan tale for en fagutdanning rettet mot yngre barn. Samtidig vurderer utvalget at de fleste av barne- og ungdomsarbeiderfagets kompetanseområder må kunne sies «å treffe» hele aldersgruppen 0–18 år, også gruppen barn i førskolealder.

Samtidig kan det argumenteres mot en ytterligere spesialisering av barne- og ungdomsarbeiderfaget siden dette vil kunne føre til mindre fleksibilitet for de ferdig utdannede barne- og ungdomsarbeiderne. De ferdig utdannede vil kun ha kompetanse til å arbeide med aldersgruppen 0–6 år. Ved en spesialisering vil det også måtte lages et nytt fag målrettet mot aldersgruppen 6–18 år, og det må tas i betraktning at det er usikkert hvor attraktivt dette faget alene vil kunne bli. Hvorvidt en slik spesialisering videre vil kunne innebære en risiko for at menn i mindre grad vil søke seg til et fag hvor målgruppen er de minste kan ikke utelukkes.

Bergen kommune deler utvalgets syn, og vil anbefale både grundige analyser og faglige drøftinger for barn – og ungdomsarbeiderfaget eventuelt endres til en mer differensiert modell.

Utvalget vil vise til at realkompetansevurdering og praksiskandidatordningen har betydning for ansatte i barnehagen. Etter utvalgets vurdering vil både realkompetansevurdering og praksiskandidatordningen kunne medføre at den reelle kompetansen til personalet i virksomheten kan bli dokumentert og formalisert. Personalets kompetanse kommer således til syne og kan utnyttes bedre. Videre får den enkelte ansatte anerkjennelse for sin erfaring, og kan bygge videre på sin formaliserte kompetanse ved videreutdanning. Virksomhetens kompetansenivå vil dermed øke samtidig som den ansatte opplever utvikling. Dette er samfunnsøkonomisk rasjonelt og hensiktsmessig og ønskelig for den ansatte. I barnehagen vil realkompetansevurdering og praksiskandidatordningen særlig kunne bidra til at assistenter vil kunne bli barne- og ungdomsarbeidere, noe som igjen gir en plattform for videreutdanning innen fagskolesystemet eller en vei inn i førskolelærerutdanningen (etter ny realkompetansevurdering).

Bergen kommune opplever både realkompetansevurdering og praksiskandidat-ordningen som positivt, da det særlig gir arbeidstakere over 25 år med lang erfaring i sektoren mulighet til å styrke sin formelle kompetanse. Dette kommer både sektoren og den enkelte arbeidstaker til gode gjennom økt faglig fokus og engasjement. Samtidig vil vi uttrykke bekymring dersom realkompetansevurdering skulle undergrave verdien av formell kompetanse gjennom en for liberal tolkning av begrepet «likeverdig kompetanse». I en sektor med stort behov for faglært arbeidskraft er vi noe bekymret for en praksis som på sikt kan svekke sektorens omdømme og dertil rekruttering.

Til Kapittel 20 Kompetanseutvikling

Kompetansebehovet i den enkelte barnehagen vil være avhengig av mange ulike faktorer; størrelsen på barnehagen, organisering av barnehagen, utskiftninger i personalgruppen, tidligere kompetansetiltak og barnegruppens sammensetning. Utvalget mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å fastsette nasjonale bestemmelser om kompetansetiltakenes type, omfang, tema eller målgrupper. De store lokale forskjellene medfører at et forsvarlig system for kompetanseutvikling vil være ulikt. Men det å ha et system vil innebære at barnehageeier som et minimum bør kunne vise til at de har:

– Gjennomført vurdering av kompetansebehovet til personalet i barnehagen – En tidsplan for gjennomføring av kompetansetiltakene – En jevnlig vurdering av kompetansebehov og Kompetansetiltak. På bakgrunn av dette foreslår utvalget ny bestemmelse om kompetanseutvikling i barnehageloven: «Barnehageeier har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Barnehageeier skal ha et forpliktende system som gir personalet i barnehagen mulighet til å utvikle og vedlikeholde faglig og pedagogisk kunnskap». Å innføre krav om at barnehageeieren skal ha et system som gir personalet mulighet til nødvendig kompetanseutvikling innebærer også at tilsynsinstitusjonen kan føre tilsyn med om barnehageeier har et forsvarlig system for dette.

Bergen kommune ser positivt på utvalgets forslag om en ny bestemmelse om kompetanseutvikling i barnehageloven. Det er viktig at barnehageeiere kan gi personalet tilbud om oppdatert faglig og pedagogisk kompetanse. Bergen kommune deler utvalgets syn om at det er helt nødvendig at utdanningssystemet tilrettelegger for flere gratis påbygningsstudier og deltidsstudier. Departementets igangsetting av tilpasset videreutdanning og kompetansetiltak for barnehageassistenter og videreutdanning for fagarbeidere, jf. Prop. 1 S (2010–2011) er tilsvarende viktig.

Arbeid i barnehage stiller stadig nye krav til utvikling av personalets kompetanse. Det er derfor behov for et systematisk arbeid for å sikre nødvendig etter- og videreutdanning for ansatte i barnehagene. Utvalget er enig med Brennautvalget at ressursene som bevilges til kompetanseutvikling i barnehagesektoren er for beskjedne, både fra kommunalt og fra statlig hold, sammenliknet med grunnsopplæringssektoren, og at det må satses mer på kompetanseutviklingstiltak for ansatte i barnehagene. Utvalget er også enig med Brennautvalget i at det bør innføres et system for etter og videreutdanning for ansatte i barnehagesektoren. Spørsmålet blir i så fall hvem som skal ta ansvaret for dette og hvordan det skal finansieres og iverksettes. Utvalget forutsetter at dette kommer i tillegg til arbeidsgivers ansvar for løpende kompetanseutvikling, og at systemet bidrar til mer formalisert kompetanse.

En kartlegging utført av Rambøll Management (2009) viser at det innenfor grunnsopplæringen årlig blir brukt om lag 9 500 kroner per lærer til videre- og etterutdanning, et vesentlig høyere beløp enn i barnehagesektoren. Utvalget mener sammenligningen med skolesektoren illustrerer at det er behov for en vesentlig økning i midlene til etter- og videreutdanning i barnehagesektoren.

Bergen kommune er positiv til barnehageeiers ansvar for løpende kompetanseutvikling, og til etablering av et system som bidrar til mer formalisert kompetanse. Skal denne satsningen bli slagkraftig er det likevel helt nødvendig at midler til videre – og etterutdanning økes betydelig, og kommer opp på tilsvarende nivå som innenfor grunnskoleopplæringen.

Under gis en grov skisse for hvordan planleggings -og implementeringen av systemet kan være: Første fase: 2013–2014 Andre fase: 2014–2018 Tredje fase: 2018–2020.

Bergen kommune opplever det som positivt at utvalget synliggjør behovet for et grundig og realistisk tidsskjema for å innføre et omfattende forpliktende system for etter – og videreutdanning. Vi synes likevel at tidshorisonten, særlig i andre fase, samlet sett er for lang.

Til Kapittel 21 Forskning

For å få mer kunnskap om de yngste i barnehager trengs det både prosjekter angående strukturelle forhold og prosessuelle faktorer som påvirker barnas trivsel og læring. De estetiske fagene har tradisjonelt hatt en bred plass i barnehagene. Det trengs også mer forskning som går på de estetiske fagområdenes plass, funksjon og organisering i barnehager og sammenhenger med barnas utvikling, lek og læring.

Bergen kommune støtter utvalgets vurderinger, både med hensyn til behov for mer kunnskap og de yngste barna og mer forskning som går på estetiske fagområdenes plass, funksjon og organisering.