

DAGSORDEN Ungdommens bystyre - arbeidsutvalget

2024-25 d. 05-11-2024

Mødedato Tirsdag d. 05. november 2024 kl. 16:00

Mødested Else Marie Jakobsen

Indholdsfortegnelse

Møtedokumenter.....	3
Behandling av utvalgssak.....	44
Godkjenning av innkalling til møtet 05.11.24.....	45
Forenkling av søknadsprosess BPA- ordningen.....	46
Forprosjekt Agder Arena – utredning av felles prosjektforslag for Kristiansand kommune og Agder	62
Økonomiplanen for 2025-2028.....	68
Orientering om planer for seksualundervisning i grunnskolen i Kristiansand.....	69
Justert kommuneplanens samfunnsdel 2025-2030 - høring.....	70
Plan for lek som pedagogisk verktøy i skolen.....	71
Delegerte saker.....	83
Meldingssaker.....	84
Referatsaker.....	85



Kristiansand, 31.10.2024

MØTEINNKALLING TIL UNGDOMMENS BYSTYRE - ARBEIDSUTVALGET 2024-25

Dato: 05.11.2024 kl. 16.00

Sted: Else Marie Jakobsen

Innkalling gjelder bare medlemmer. Varamedlemmer møter etter særskilt innkalling.

Forfall og eventuelle habilitetsspørsmål meldes snarest til Ole Martin Kyllø
Ole.Martin.Kyllø@kristiansand.kommune.no

SAKSKART			Side
4/24	2024025225-9	Godkjenning av innkalling til møtet 05.11.24	2
5/24	2024023807-2	Forenkling av søknadsprosess BPA- ordningen	3
6/24	2024026386-1	Forprosjekt Agder Arena – utredning av felles prosjektforslag for Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune	20
7/24	2024025225-11	Økonomiplanen for 2025-2028	26
8/24	2024025225-10	Orientering om planer for seksualundervisning i grunnskolen i Kristiansand	27
9/24	2024019908-7	Justert kommuneplanens samfunnsdel 2025-2030 - høring	28
10/24	2024026425-1	Plan for lek som pedagogisk verktøy i skolen	29

Aida Clarke Stavdal
Leder i utvalg
(sign.)

Behandling av utvalgssak

4/24 Godkjenning av innkalling til møtet 05.11.24

Arkivsak-dok. 2024025225-9

Arkivkode. 033

Saksbehandler Ole Martin Kyllø

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Ungdommens bystyre - arbeidsutvalget 2024-25	05.11.2024	4/24

Forslag til vedtak

[Innkallingen er godkjent](#)

5/24 Forenkling av søknadsprosess BPA- ordningen

Arkivsak-dok. 2024023807-2

Arkivkode. ---

Saksbehandler Ellen Kristin Torgersen

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	11.11.2024	
2 Eldrerådet	11.11.2024	55/24
3 Oppvekstutvalget	05.11.2024	58/24
4 Helseutvalget	12.11.2024	
5 Formannskapet	20.11.2024	
6 Bystyret	27.11.2024	
7 Ungdommens bystyre - arbeidsutvalget 2024-25	05.11.2024	5/24

Forslag til vedtak

Bystyret tar saken til orientering

Sammendrag

I forbindelse med behandling av økonomiplan for 2024-2027 i møte 14.12.23 ble følgende verbalvedtak fattet:

Bystyret ber om en sak som belyser hvordan søknadsprosessen knyttet til BPA-ordningen kan forenkles. Saken må også belyse kommunens tildelingskriterier for BPA og vurdere hvor strenge disse er sammenlignet med andre kommuner.

Kommunedirektøren vil i denne saken gjøre rede for saksbehandlingsprosessen ved søknader om å få helse- og omsorgstjenestene organisert som BPA, hvilket regelverk dette styres av, og resultat etter statsforvalterens tilsyn med Kristiansand kommunes saksbehandling av søknader om BPA til barn / unge under 18 år. Det vil også bli gjort rede for de forbedringstiltak som er iverksatt.

Saken vil gjøre rede for sentrale vilkår (tildelingskriterier) som ligger til grunn for tildeling av individuelle helse- og omsorgstjenester og hva som gjelder spesielt for å få innvilget helse- og omsorgstjenestene organisert som en BPA-ordning. Det vil vedlegges statistikk på utvikling i Kristiansand kommune fra 2020 og hvordan kommunens praksis er sammenlignet med andre kommuner basert på rapporten "Suksess eller katastrofe – utviklingstrekk etter rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)" utarbeidet av NORCE på oppdrag fra KS i 2020.

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) har etter rettighetsfesting i 2015 fått stor oppmerksomhet i den offentlige debatten. Det har i den senere tid vært flere enkeltpersoner som står frem i media med sin historie, og retter kritikk mot kommunens saksbehandlingspraksis og overholdelse av gjeldende lover og regelverk knyttet til brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

BPA er også et tema i Storbymnettverket hvor alle kommuner opplever at ordningen er under stort press. KS mener at det har oppstått et forventningsspråk mellom hva ordningen er regulert som i helse- og omsorgstjenesteloven, og forventninger fra ulike bruker- og interesseorganisasjoner om BPA som et likestillings- og frigjøringsverktøy.

Dette er problemstillinger som flere kommuner står i og det er ulikt hvordan kommunene forholder seg til signalene som gis.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i rundskriv (I-4/2024) at de har mottatt en rekke innspill om at regelverket praktiseres svært ulikt fra kommune til kommune, både når det gjelder selve saksbehandlingen og innholdet i vedtakene. Fra interesseorganisasjonene etterlyses det blant annet større forutsigbarhet knyttet til ordningen, hvilket kan gjøre ordningen mer håndterbar både for brukere og kommunene. Det er fattet et anmodningsvedtak i Stortinget hvor regjeringen bes om at det legges frem en stortingsmelding. Regjeringen har varslet at det ikke vil bli lagt frem en stortingsmelding i 2024. Statsråden avholdt et innspillsmøte i høst, men det er usikkert når meldingen vil bli fremlagt. Det er derfor ikke foretatt noen organisatoriske eller juridiske endringer knyttet til ordningen.

Fakta om brukerstyrt personlig assistanseordning

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er ikke en tjeneste i seg selv, men en alternativ måte å organisere tjenestene personlig assistanse (hjelp til å ivareta egenomsorg og personlig stell i dagliglivet), praktisk bistand og opplæring og støttekontakt. Avlastning til foreldre med hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne kan også inngå i en BPA- ordning.

Den 1. januar 2015 innførte regjeringen rett til brukerstyrt personlig assistanse ved at paragraf 2-1 d i Pasient- og brukerrettighetsloven trådte i kraft.

I den forbindelse fikk alle brukere med behov for personlig assistanse over 32 timer per uke i utgangspunktet rett til å få tjenestene organisert som BPA. Rett til BPA omfatter ikke tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller natttjenester, med mindre søkeren har kontinuerlig behov for slike tjenester.

Brukere under 67 år med bistandsbehov mellom 25-32 timer pr uke har rett til å få tjenesten organisert som brukerstyrt personlig assistanse med mindre kommunen kan dokumentere at en slik organisering vil medføre vesentlig økte kostnader for kommunen.

Regjeringen utarbeidet også et rundskriv [I-9/2015](#), for å avklare sentrale spørsmål som oppsto i forholdet mellom denne rettigheten og annen lovgivning, og i forholdet til kommunens øvrige ansvar etter helse- og omsorgstjenesteloven. I tillegg har Helsedirektoratet gitt ut [opplæringshåndbok- Brukerstyrt personlig assistanse \(BPA\)](#).

Dette er veiledninger og dokumentasjon som saksbehandlere ved Forvaltning og koordinering forholder seg til når de tildeler helse- og omsorgstjenester hvor tjenestene organiseres som en BPA- ordning.

Utmåling av timer og omfang av tjenesten gjøres etter en individuell kartlegging av behov for tjenester etter helse og omsorgstjenesteloven. Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse omfatter ikke utmåling eller tildeling av omfang av tjenestene, slik det er regulert i lovverket i dag.

Kommunen er ansvarlig for at de tjenestene som tilbys og som ytes etter loven er forsvarlige, og at assistentene sikres et forsvarlig arbeidsmiljø. Hovedelementene i brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er at ordningen er brukerstyrt og at arbeidsleder administrer og organiserer tjenesten ut ifra tildelte timer og egne behov.

Forenkling av saksbehandlingsprosessen:

Det er kommet klager på at saksbehandling av søknader om å få organisert helse- og omsorgstjenester som brukerstyrt ordning er omfattende og tidkrevende, og det er ønskelig med en forenklet saksbehandlingsprosess på disse søknadene. Det er gitt tilbakemelding fra brukere og familier med barn med funksjonsnedsettelse som opplever søknadsprosessen som krevende, spesielt i kartleggingssamtaler når det blir stilt spørsmål om den enkeltes funksjonsevne.

Søknader om individuelle helse- og omsorgstjenester skal følge forvaltningslovens bestemmelser og det skal fattes enkeltvedtak. Likhetsprinsippet er et ulovfestet grunnleggende prinsipp i forvaltningen som viser til forbud mot usaklig/urimelig forskjellsbehandling og som bygger på et krav om likhet for forvaltningen. Dette prinsippet legger et rettslig bånd på forvaltningens skjønnsutøvelse.

Saksbehandling av søknader om å få organisert tjenestene i en BPA- ordning er en mer omfattende saksbehandlingsprosess enn ved søknad om ordinære helse og omsorgstjenester. Dette skyldes flere forhold:

- Det er flere vilkår som skal vurderes
- Selve organisasjonsformen er rettighetsbasert i tillegg til kommunens "sørge-for"-ansvar etter helse- og omsorgstjenesteloven.
- Arbeidsleder/medleder funksjonen skal kartlegges og vurderes i lys av forsvarlighet i ordningen og et ansvarlig arbeidsmiljø for assistentene.

Forvaltningsloven legger vekt på følgende prosessuelle krav til selve saksbehandling- og klagesaksprosessen:

- Kommunen har etter forvaltningsloven § 17 plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før enkeltvedtak treffes. Det må sikres at det foreligger tilstrekkelige opplysninger til at saken kan vurderes og avgjøres på en faglig forsvarlig måte.
- Pasient og brukerrettighetsloven gir bruker/pasient rett til å medvirke ved utforming av tjenestetilbudet.
- Vedtak skal være tilstrekkelig og forståelig begrunnet, jfr. forvaltningslovens § 25
- Saksbehandling skal skje uten utgrunnet opphold, jfr. forvaltningslovens § 11a og kommunen skal gi informasjon i saker der saksbehandling av ulike årsaker drar ut i tid.
- Saksbehandling av evt. klage

Vurdering

Det legges stor vekt på at alle som henvender seg til kommunen og som søker på tjenester skal møtes med respekt, blir lyttet til og involveres i saksbehandlingsprosessen. Det innebærer imidlertid ikke at alle forventninger vil bli innfridd. Det kan være utfordrende for innbyggere i sårbare situasjoner når det stilles spørsmål ved behovene til den enkelte. Dette stiller store krav til kompetanse hos ansatte i møtet med innbyggere i slike sårbare situasjoner. Dette er noe som det må jobbes med kontinuerlig.

Kommunal forvaltning og tildeling av helse- og omsorgstjenestene skal sikre at tilbys riktige tjenester til rett tid og i faglig tilstrekkelig omfang der likebehandlingsprinsippet ivaretas. Dette gir pasient- og bruker rettskrav på nødvendig hjelp med en forsvarlig standard, basert på en individuell helse- og sosialfaglig behovsvurdering.

Slik BPA-ordningene er regulert i regelverket i dag stilles det store krav til saksbehandling av søknadene og det er en mer omfattende saksbehandlingsprosess enn ved ordinær saksbehandling. Det er som nevnt i saken flere vurderingspunkter som skal utredes, vurderes og begrunnes, da dette er områder som søker har rett til å få prøvd i en klage til Statsforvalteren.

Det er ved flere anledninger, både fra politisk hold og media fremsatt kritikk til hvordan innbyggere blir møtt av saksbehandlere i Forvaltning og koordinering. Kommunedirektøren vil understreke at Forvaltning og koordinering er tildelt en funksjon som består av å forvalte individuelle helse og omsorgstjenester i tråd med gjeldende lovverk, forsvarlighetskrav og vedtatte budsjetttrammer, jfr. sak i fellesnemndas møte 15.11.18. Ansatte i Forvaltning og koordinering har funksjoner og roller knyttet til dette oppdraget. Det er uheldig i et arbeidsgiverperspektiv at enkeltansatte blir satt i en posisjon hvor de utsettes for kritikk ved å utøve sin funksjon.

Administrasjonen støtter KS sitt syn på at det er utydelige signaler fra nasjonale myndigheter som bidrar til et konfliktfylt forhold i kommunene. Kommunens forvaltning skal sikre likebehandling av brukere med like behov, og det innebærer at de ikke skal forfordle enkelte brukere foran andre med funksjonsnedsettelse. Ved å stille forsvarlighetskravet opp mot BPA-ordningen som et likestillingsverktøy skapes det forventinger ut fra to helt ulike standarder, som ikke kommunene er i stand til å levere på.

Kommunaldirektøren vil også påpeke at det finnes ordninger i NAV knyttet til funksjonsassistent i arbeidslivet som dekker utgifter til en assistent som kan bistå ansatte med funksjonsnedsettelse på jobben. I tillegg er utdanningsinstitusjonene pålagt å legge til rette for at studenter med funksjonsnedsettelse skal kunne gjennomføre utdanning. Dette mener en burde vært bedre koordinert fra nasjonalt hold.

Konklusjon (jf. forslag til vedtak)

Det er prosessuelle krav til saksbehandlingsprosessen som kommunen er pålagt å følge i tråd med forvaltningsloven. Behandling av søknader om BPA-ordninger har flere vurderingspunkter enn ved søknad om ordinære helse og omsorgstjenester. Det fører til behov for en grundig og god saksbehandling av disse søknadene. Det er vanskelig å se mulighet for at disse kan forenkles med dagens digitale løsninger.

Kristiansand kommune har en stram tildelingspraksis på individuelle helse og omsorgstjenester sammenlignet med andre kommuner (ASSS), og det gjelder også for tjenester som organiseres som BPA-ordninger.

Det forventes at innføring av ny elektronisk pasientjournal og digitale kommunikasjonsløsninger vil forenkle arbeidsprosesser i saksbehandling og samhandling med søkere underveis i prosessen. Statsforvalteren har gjennom tilsyn med kommunens saksbehandling ikke funnet lovbrudd.

Bystyret tar saken til orientering

Vedlegg:

Svar på tilsynssak- avlastningstjenester til barn med funksjonsnedsettelse

Vedlegg 1 Statistikk - utvikling av BPA ordninger i Kristiansand kommune

Vedlegg 2 Oversikt over søknader og antall klagesaker_

Saksutredning

Bakgrunn for saken

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) ordning har etter rettighetsfesting i 2015 fått stor oppmerksomhet i den offentlige debatten. Det har i den senere tid vært flere enkeltpersoner som står frem i media med sin historie, og retter kritikk mot kommunens saksbehandlingspraksis og overholdelse av gjeldende lover og regelverk knyttet til brukerstyrt personlig assistanse (BPA)ordninger.

BPA - ordningen er også et tema i Storbynettverket hvor alle kommuner opplever at ordningen er under stort press. KS mener at det har oppstått et forventningsspråk mellom hva ordningen er regulert som i helse og omsorgstjenesteloven, og forventninger fra ulike bruker og interesseorganisasjoner om BPA-ordningen som et likestillings- og frigjøringsverktøy. Dette er problemstillinger som flere kommuner står i og det er ulikt hvordan kommunene forholder seg til signalene som gis.

Det ble i NOU 2021:11 «Selvstyrt er velstyrt» utredet BPA i et likestillingsperspektiv. Kristiansand kommune gav høringsinnspill på at «*utvalgets forslag om at dette skal være et likestillingsverktøy og ikke en helseordning mener administrasjonen vil ha karakter av en reform, som bør være en statlig styrt ordning dersom den skal realiseres slik utvalgets helhetlige forslag legger opp til. Med den rette innretning vil staten kunne avgjøre og styre utviklingen av en slik velferdsprioritering på en måte som ikke setter kommunene i vanskelige prioriteringssituasjoner opp mot dagens samfunnsoppgave som er å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester fordelt etter de behovskriterier som normalt tilligger disse.*» Dette er i tråd med KS sine høringsinnspill til NOU`en.

Det er fattet et anmodningsvedtak i Stortinget hvor regjeringen bes om at det legges frem en stortingsmelding. Regjeringen har varslet at det ikke vil bli lagt frem en stortingsmelding i 2024. Statsråden avholdt et innspillsmøte i høst, men det er usikkert når meldingen vil bli fremlagt. Det er derfor ikke foretatt noen organisatoriske eller juridiske endringer knyttet til ordningen. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i rundskriv (I-4/2024) at de har mottatt en rekke innspill om at regelverket praktiseres svært ulikt fra kommune til kommune, både når det gjelder selve saksbehandlingen og innholdet i vedtakene. Fra interesseorganisasjonene etterlyses det blant annet større forutsigbarhet knyttet til ordningen, hvilket kan gjøre ordningen mer håndterbar både for brukere og kommunene. Det kommer nye signaler til kommunene på hva som skal vektlegges uten at det er gjort endringer i lovverk eller ressurser.

I forbindelse med behandling av økonomiplan for 2024-2027 i møte 14.12.23 ble følgende verbalvedtak fattet:

Bystyret ber om en sak som belyser hvordan søknadsprosessen knyttet til BPA-ordningen kan forenkles. Saken må også belyse kommunens tildelingskriterier for BPA og vurdere hvor strenge disse er sammenlignet med andre kommuner.

Kommunedirektøren vil i denne saken gjøre rede for saksbehandlingsprosessen ved søknader om å få helse- og omsorgstjenestene organisert som BPA- ordning, hvilket regelverk dette styres av og resultat etter statsforvalterens tilsyn med Kristiansand kommunes saksbehandling av søknader om BPA til barn / unge under 18 år. Det vil også bli gjort rede for de forbedringstiltak som er iverksatt.

Saken vil gjøre rede for sentrale vilkår (tildelingskriterier) som ligger til grunn for tildeling av individuelle helse- og omsorgstjenester og hva som gjelder spesielt for å få innvilget helse- og omsorgstjenestene organisert som en BPA-ordning. Det vil vedlegges statistikk på utvikling i Kristiansand kommune fra 2020 og hvordan kommunens praksis

er sammenlignet med andre kommuner basert på rapporten "[Suksess eller katastrofe – utviklingstrekk etter rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse \(BPA\)](#)" utarbeidet av NORCE på oppdrag fra KS i 2020.

Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse:

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er ikke en tjeneste i seg selv, men en alternativ måte å organisere tjenesten personlig assistanse (hjelp til å ivareta egenomsorg og personlig stell i dagliglivet), praktisk bistand og opplæring og støttekontakt. Avlastning til foreldre med hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne kan også inngå i en BPA- ordning.

Den 1. januar 2015 innførte regjeringen rett til brukerstyrt personlig assistanse ved at paragraf 2-1 d i pasient- og brukerrettighetsloven trådte i kraft. Regjeringen utarbeidet også et rundskriv [I-9/2015](#), for å avklare sentrale spørsmål som oppsto i forholdet mellom denne rettigheten og annen lovgivning, og i forholdet til kommunens øvrige ansvar etter helse- og omsorgstjenesteloven. I tillegg har Helsedirektoratet gitt ut [opplæringshåndbok- Brukerstyrt personlig assistanse \(BPA\)](#).

Dette er veiledninger og dokumentasjon som saksbehandlere ved Forvaltning og koordinering forholder seg til når de tildeler helse og omsorgstjenester hvor tjenestene organiseres som en BPA- ordning.

Begrepsavklaringer:

BPA-ordning: Dette er omtale av tjenester innvilget etter helse og omsorgstjenesteloven, men som organiseres som en brukerstyrt ordning

Arbeidsleder: Arbeidslederen har det daglige lederansvaret i den enkelte BPA-ordning. I et stort antall BPA ordninger er det personen med behov for helse- og omsorgstjenester som selv ivaretar denne rollen.

Arbeidslederen må følge lov- og avtaleverk for assistentene på samme måte som andre personalledere. Arbeidslederen skal planlegge arbeidstiden til assistentene innenfor vedtakets ramme, samt innenfor gjeldende lov- og avtaleverk. I tillegg må arbeidslederen holde regnskap med timeforbruket. I en BPA-ordning vil mål være tett knyttet til tjenestemottakerens behov og det kommunale vedtaket. Det er viktig at den enkelte arbeidsleder skaper gode arbeidsforhold for assistentene

Medarbeidsleder:

Brukerstyrt personlig assistanse kan også gis til personer som ikke kan ivareta brukerstyringen selv, der dette fremstår som en god og forsvarlig løsning. Brukerstyringen ivaretas da av andre personer på vegne av eller i samarbeid med brukeren.

Assistent: Assistenten i en BPA-ordning har rettigheter og plikter slik alle andre ansatte har. Assistentene skal utføre oppgavene som ligger til stillingen, i tråd med stillingsbeskrivelsen. Assistenten skal også bidra til at arbeidslederen når de målene som er satt for den enkeltes BPA-ordning, i henhold til det kommunale vedtaket.

Kommunal BPA- tjeneste: Dette er omtale av konsulenter i kommunen som ivaretar arbeidsgiveransvaret i et samarbeid med arbeids/medarbeidsleder. Arbeidsgiveransvaret i en BPA - ordning kan organiseres på ulike måter. Kommunen kan ivareta arbeidsgiveransvaret selv eller inngå avtale med andre offentlige eller private aktører om å tilby BPA og herunder å ivareta arbeidsgiveransvaret. Kommunen har inngått avtale med 20 private leverandører som brukere kan velge som arbeidsgivere for sine assistenter.

Arbeidsgiver:

Arbeidsgiver har hovedansvaret for arbeidsforholdet til assistentene, jf. arbeidsmiljøloven § 2-1. Det innebærer at arbeidsgiver er ansvarlig for at arbeidsmiljølovens bestemmelser overholdes. Det er arbeidsgiver som ansetter og eventuelt sier opp eller avskjediger assistenter, og som har ansvaret for at gjeldende lovverk følges for slike prosesser. Det er også arbeidsgiver som har ansvaret for at assistentene er egnet til å utføre arbeidet tilfredsstillende. Arbeidsgiver samhandler tett med arbeidslederne, og støtter og bistår dem i arbeidslederrollen, men er den som ansetter assistentene.

Kilde: opplæringshåndbok – Brukerstyrt personlig assistanse

Vilkår for å få tjenester organisert som en BPA- ordning etter pasient- og brukerrettighetslovens §2-1d.

Brukerstyrt personlig assistanse tildeles på bakgrunn av en vurdering av om brukeren har rett til nødvendig helse- og omsorgstjenester, jf. Pasient og brukerrettighetsloven §2-1a. Hva som defineres som «nødvendige» tjenester må sees i sammenheng med kravet til forsvarlige tjenester, som innebærer at tjenesten må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang.

Alle brukere med langvarig og stabile behov for personlig assistanse over 32 timer pr uke har i utgangspunktet rett til å få tjenestene organisert som BPA. Rett til BPA omfatter ikke tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller natttjenester, med mindre søkeren har kontinuerlig behov for slike tjenester. Med langvarig behov defineres dette som behov ut over 2 år, jfr. pasient- og brukerrettighetsloven.

Brukere under 67 år med bistandsbehov mellom 25-32 timer pr uke har rett til å få tjenesten organisert som brukerstyrt personlig assistanse med mindre kommunen kan dokumentere at en slik organisering vil medføre vesentlig økte kostnader for kommunen.

Helsetjenester er ikke omfattet av rettigheten. Kommunen kan velge å legge enkle helsetjenester inn i ordningen dersom det vurderes som forsvarlig og søker ønsker det. Dette er individuelle vurderinger fra sak til sak, men en god rettesnor er at det folk til vanlig gjør selv, bør også en assistent kunne gjøre.

Kommunen har det overordnede forvaltningsansvaret for BPA-ordningen, uavhengig av hvordan denne er organisert og hvem som har arbeidsgiveransvaret.

Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse omfatter ikke utmåling eller tildeling av omfang av tjenestene. Utmåling av timer og omfang av tjenesten gjøres etter individuell kartlegging av behov for tjenester etter helse og omsorgstjenesteloven og foretas uavhengig av vurdering knyttet til rett til å få tjenesten organisert som en BPA-ordning.

Følgende sitat er hentet fra rundskriv I-9/2015 fra Helse og omsorgsdepartementet: «Det fremgår av forarbeidene til rettighetsbestemmelsen at den ikke bør føre til en fordeling av kommunens ressurser som går på bekostning av brukere som faller utenfor rettigheten. Timeantallet ved BPA skal derfor i utgangspunktet være det samme som om tjenestene ikke var organisert som BPA. Retten til BPA berører med andre ord i utgangspunktet ikke tjenestemengden til brukeren». Dette med bakgrunn i likhetsprinsippet som ligger til grunn for forvaltningsloven.

Kommunen er ansvarlig for at de tjenestene som tilbys og som ytes etter loven er forsvarlige, og at assistentene sikres et forsvarlig arbeidsmiljø. Hovedelementene i brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er at ordningen er brukerstyrt og at arbeidsleder administrer og organiserer tjenesten ut ifra tildelte timer og egne behov.

Vilkår etter helse og omsorgstjenesteloven § 3-8

Før rettighetsfestingen var kommunene pålagt gjennom helse- og omsorgstjenestelovens §3-8 å ha en BPA-ordning, hvor brukere etter søknad kunne få brukerstyring av praktisk bistand og opplæring. Denne ble ikke endret i forbindelse med rettighetsfestingen.

Kristiansand kommune har i tillegg til dette fått politiske føringer i [Sak 26/19](#) (brukerstyrt personlig assistanse i et likestillings- og frigjøringsperspektiv) hvor det er vedtatt at saksbehandlere skal vurdere andre helse- og omsorgstjenester, som en del av BPA ordningen når de finner det forsvarlig. Dette kan være helsehjelp og evt. andre tjenester som tradisjonelt ytes av hjemmetjenester eller kreves helsekompetanse for å utøve.

Det betyr at saksbehandlere skal vurdere BPA-ordning, også når omfang av behov ikke utløser rettigheten i form av antall timer, men der det vil være forsvarlig og hensiktsmessig at tjenesten organiseres som en BPA-ordning. Det er per i dag 40 BPA-ordninger som kommer inn under denne bestemmelsen.

Vilkår for å fylle rollen som Arbeidsleder/medarbeidsleder

En sentral forutsetning for å sikre reell brukermedvirkning er at søker både ønsker og kan påta seg ansvaret som arbeidsleder/medarbeidsleder innebærer, samt at vedkommende har forutsetninger for å ivareta denne rollen på en forsvarlig måte. I ordninger med medarbeidsleder er det sentralt at vedkommende kjenner brukeren godt.

Det forutsettes at arbeidsleder har kjennskap til de grunnleggende reglene om arbeidsmiljø og ansattes rettigheter, og kan drifte ordningen i tråd med den opplæring og veiledning som gis ved arbeidslederkurs. Kommunen skal sørge for opplæring av arbeidsleder slik at han eller hun kan ivareta det ansvaret som arbeidslederrollen medfører på en måte som også ivaretar assistentenes rett til et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø.

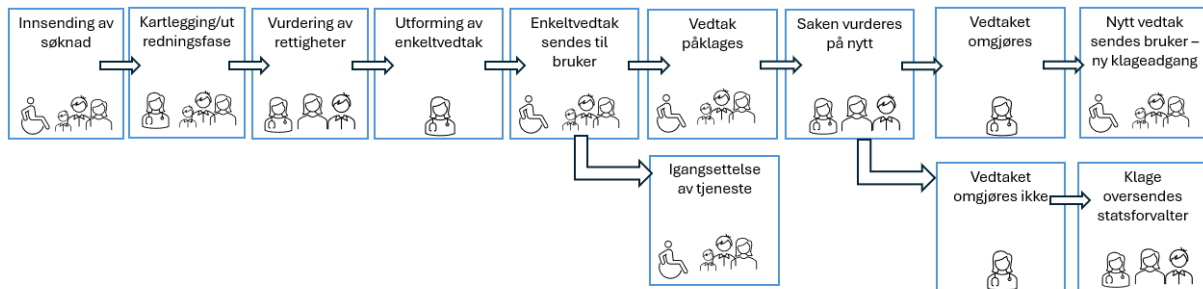
Arbeidsleder/medarbeidsleder har ansvaret for den daglige driften av ordningen, herunder organisering og innhold i tjenesten. Viktige elementer i arbeidslederrollen/medarbeidsleder er å definere eget behov, medvirke ved valg av assistenter og delta ved ansettelser, lære opp og veilede assistenter i hvordan hjelpen skal gis, sette opp og følge arbeidsplaner og turnus, kontrollere timelister og sørge for vikarer ved ferieavvikling og sykdomsfravær.

Arbeidsgiveransvaret ivaretas av de private leverandørene som kommunen har inngått avtaler med i brukervalgs ordningen, og Kristiansand kommune ivaretar selv arbeidsgiveransvaret for brukere som velger kommunens BPA-tjenesten. Kommunen har et overordnet ansvar for forsvarlighet og at lover og regler overholdes.

Saksbehandlingsprosess

Søknader om individuelle helse- og omsorgstjenester skal følge forvaltningslovens bestemmelser og det skal fattes enkeltvedtak. Likhetsprinsippet er et ulovfestet grunnleggende prinsipp i forvaltningen som viser til forbud mot usaklig/urimelig forskjellsbehandling og som bygger på et krav om likhet for forvaltningen. Dette prinsippet legger et rettslig bånd på forvaltningens skjønnsutøvelse.

I figuren under er saksbehandlingsprosessen illustrert



Figur 1 Saks- og klagebehandlingsprosess

Forvaltningsloven legger vekt på følgende prosessuelle krav til selve saksbehandlingsprosessen:

- Kommunen har etter forvaltningsloven § 17 plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før enkeltvedtak treffes. Det må sikres at det foreligger tilstrekkelige opplysninger til at saken kan vurderes og avgjøres på en faglig forsvarlig måte
- Pasient og brukerrettighetsloven gir bruker/pasient rett til å medvirke ved utforming av tjenestetilbudet
- Vedtak skal være tilstrekkelig og forståelig begrunnet, jfr. forvaltningslovens § 25
- Saksbehandling skal skje uten utgrunnet opphold, jfr. forvaltningslovens § 11a og kommunen skal gi informasjon i saker der saksbehandling av ulike årsaker drar ut i tid.

Forenkling av saksbehandlingsprosessen:

Det er kommet klager på at søknader om å få organisert helse og omsorgstjenester som brukerstyrt ordning er omfattende og tidkrevende, og det er ønskelig med en forenklet saksbehandlingsprosess på disse søknadene. Det er gitt tilbakemelding fra brukere og familier med barn med funksjonsnedsettelse som opplever søknadsprosessen som krevende, spesielt i kartleggingssamtaler når det blir stilt spørsmål om den enkeltes funksjonsevne.

Saksbehandling av søknader om å få organisert tjenestene i en BPA- ordninger er en mer omfattende saksbehandlingsprosess enn ved søknad om ordinære helse og omsorgstjenester. Dette skyldes flere forhold:

- Det er flere vilkår som skal vurderes
- Selve organisasjonsformen er rettighetsbasert i tillegg til kommunens "sørge-for"-ansvar etter helse- og omsorgstjenesteloven.
- Arbeidsleder-/medleder funksjonen skal kartlegges og vurderes i lys av forsvarlighet i ordningen og et ansvarlig arbeidsmiljø for assistentene.

Saksbehandling av søknader om BPA ordninger består av flere vurderingspunkter enn ordinære helse og omsorgstjenester.

Vurdering om rett til helse og omsorgstjenester etter helse og omsorgstjenestelovens § 2-1

Første fase i saksbehandlingsprosessen består i at saksbehandler innhenter informasjon fra andre aktører som f.eks fastlege, spesialisthelsetjenesten o.l. Det avtales et besøk hjemme hos søker hvor saksbehandler kartlegger den enkeltes ressurser og behov gjennom døgnet, uke og måned. Det benyttes kartleggingsverktøy for å kvalitetssikre at saken blir godt og grundig utredet.

Denne samtalen kan for enkelte oppleves vanskelig siden det i tillegg til å sette søkelys på den enkeltes ressurser og områder hvor vedkommende mestrer dagliglivets gjøremål, settes det et søkelys på de utfordringer vedkommende har i hverdagen som følge av funksjonsnedsettelse eller helseproblemer. Det er et krav fra nasjonale myndigheter at saksbehandlere skal registrere funksjonsvariabler i et nasjonalt register (IPLOS). Dette inneholder spørsmål som bruker- og interesseorganisasjoner stiller spørsmål ved.

Brukermedvirkning er ikke det samme som at søkers ønsker etterkommes fullt ut, men det skal legges stor vekt på i den helhetlige vurdering av saken. Sitat fra Statsforvalter i vurdering av klagesak:

«Retten til medvirkning er lovfestet og innebærer at man kan medvirke i valg mellom tjenester, selv om denne retten ikke innebærer at man kan velge fritt.»

Vurdering om vilkårene i pasient og brukerrettighetslovens § 2-1d er oppfylt

Etter at sakene er opplyst og bruker er hørt i saken, foretas det en vurdering av hvorvidt vedkommende har behov som utløser rett på nødvendige helse og omsorgstjenester etter lov om pasient- og brukerrettigheter § 2-1. Basert på kartleggingen blir det utmålt hvilket omfang som skal innvilges for at tjenesten holder et forsvarlig nivå. Kommunen skal vurdere hvordan, og med hvilke tjenester, et behov for nødvendige helse- og omsorgstjenester skal oppfylles

Det er etablert tverrfaglige møter hvor saksbehandlere drøfter utmåling av sakene for å sikre at likebehandlingsprinsippet med hensyn til utmåling av omfang på tjenesten.

Vurdering om brukerstyring etter helse og omsorgstjenestelovens § 3-8 er oppfylt

Etter at disse vurderingene er gjort og det vurderes at vilkår etter 2-1d ikke er oppfylt skal det foretas en vurdering om hvorvidt det er hensiktsmessig og forsvarlig at tjenesten organiseres som en brukerstyrt ordning.

Vurdering av søkers evne til å ivareta arbeidslederrollen

Det skal videre vurderes hvorvidt søker kan ivareta arbeidslederrollen, eller om søker har en nær person som kan påta seg medarbeidslederrollen for å sikre reell brukerstyring i ordningen. Det er sentralt at vedkommende har evner til å ivareta denne rollen for å sikre brukerstyring og et forsvarlig arbeidsmiljø for assistentene. Erfaring viser at BPA-ordning er ikke for alle da det er en stor jobb og et stort ansvar å sikre gode arbeidsforhold for assistentene.

Vedtak sendes til søker

Når disse vurderingene er gjort utformes vedtaket som sendes til bruker. Utforming av vedtak gjøres i tråd med forvaltningslovens krav til enkeltvedtak.

Klagesaksbehandling – en ny saksbehandlingsprosess

Klageadgang kommer frem av vedtaket i tråd med forvaltningslovens krav til innhold i enkeltvedtak. Dersom søker klager på vedtaket går det tilbake til vedtaksorgan for en ny vurdering. Hvis Forvaltning og koordinering finner at klagen inneholder opplysninger som tilsier at tjenestens art, omfang eller begrunnelse endrer seg, vil bruker få et nytt vedtak med ny klageadgang.

Opprettholdes vedtaket sendes vedtaket over til Statsforvalter som vurderer saken i henhold til hvorvidt det:

- ikke oppfylles kravet til faglig forsvarlig tjenestetilbud
- er gjort saksbehandlingsfeil
- om det er utøvd et urimelig skjønn

Det har etter innføring av fritt brukervalg i BPA ordningen vært en økning i antall BPA-ordninger. Kristiansand kommune erfarer i likhet med andre kommuner et økende antall klager knyttet til vedtak om BPA-ordningen. Det er en økende trend på antall klager knyttet til BPA ordning etter at kommunen innførte fritt brukervalg. Det klages i hovedsak på omfang i form av antall timer.

Det er flere som har fått bistand fra private leverandører med å søke om å få tjenestene organisert som en BPA-ordning, samt å utforme klage når vedtaket er fattet. Dette har medført et økende arbeidspress på saksbehandlere.

Etter revisjonens gjennomgang i 2019, har Forvaltning og koordinering organisert arbeidet med behandling av BPA søknader slik at det er opparbeidet en spisskompetanse ved behandling av disse sakene for å ivareta profesjonalitet i møtet med søker.

Det er ingenting som tyder på at Kristiansand kommunes saksbehandlingsrutiner er mer omfattende enn hos andre kommuner. Kommunen har ikke fått noen indikasjoner fra Statsforvalteren på at kommunen peker seg ut med hensyn til dette.

Digitale løsninger

I forbindelse med anskaffelse av ny elektronisk pasientjournal og videreutvikling av digitale samhandlingsløsninger vil mulighet for samhandling med brukere legges vekt på. Det er også å forvente at fremtidige digitale løsninger vil bidra til bedre beslutningsstøtte i saksbehandlingsprosessene, som igjen vil bidra til å redusere saksbehandlingstid.

Tilsyn fra statsforvalteren

Kristiansand kommune fikk den 10. oktober oversendt endelig rapport med Kristiansand kommunes saksbehandling av søknader om BPA-ordninger til barn og unge under 18 år. Hovedkonklusjonen er at det ikke ble avdekket lovbrudd under tilsynet. Bakgrunnen for at statsforvalteren gjennomførte tilsynet er at de siste årene har vært et økende antall klager på brukerstyrt personlig assistanse. Statsforvalter fikk oversendt en oversikt over antall søknader og klager fra Kristiansand kommune til behandling vedrørende BPA (se vedlegg 2 Oversikt over søknader og klagesaker. Dette viste at svært mange av søknadene om BPA-ordning endte i en klagesak og at dette var en økende trend fra året før. De hadde også mottatt henvendelser fra foreldre som mener at saksbehandlingstiden er uforsvarlig, da søknadene gjelder små barn der situasjonen endrer seg raskt og der det kan utgjøre stor forskjell å få på plass tjenester relativt fort.

I forbindelse med tilsynet har kommunen selv avdekket risikoområder, som kommunen er oppmerksom på, og det er også avdekket områder med et forbedringspotensial som det er iverksatt tiltak for. Selv om tilsynet omhandlet søknader om BPA-ordning for barn og unge, vil disse risikoområdene og tiltakene også være gjeldende for søknader for voksne med funksjonsnedsettelse.

De vesentligste risikoområdene er:

- Mottak av søknader, herunder saksbehandlingstid, prioritering av saker og foreløpige svar / forvaltningsmeldinger
- Gjennomføring av kartlegging
- Begrunnelse for vedtak
- Medvirkningsretten og vurdering av barnets beste.
- Vurdering av forsvarlighet i tjenestetilbudet

Forvaltning og koordinering har iverksatt følgende tiltak:

- Etablert analysegruppe som består av tverrfaglig kompetanse for gjennomgang av alle klagesaker og saker som kommer tilbake fra Statsforvalter.

- Forbedring av kartleggingsverktøy for å sikre tilstrekkelig utredning og kartlegging
Forbedring av maler for å sikre dokumentasjon av alle vurderinger som er gjort med hensyn til barns beste
Internopplæring av alle saksbehandlere

Statistikk over utvikling i BPA-ordningene i Kristiansand

Totale antall vedtak på BPA-ordninger har økt med om lag 37 prosent siden 2020, jfr. vedlegg 1. Den største veksten er i aldersgrupper under 25 år, hvor brukertallet har doblet seg. Det er også en vekst i aldersgruppen over 50 år, mens aldersgruppen mellom 25 og 50 år holder seg stabilt.

Den største veksten har en sammenheng med at kommunen innførte fritt brukervalg hvor private leverandører har arbeidsgiveransvaret i BPA ordningene. Forvaltning og koordinering meldte om at de var kjent med at det var familier med barn med funksjonsnedsettelse som avventet søknader til det ble innført fritt brukervalg i kommunen. Sammensetning av aldersgrupper viser at det er flest i de yngre aldersgruppene som har valgt private leverandører.

Av 82 BPA ordninger er det 40 ordninger som ikke oppfyller vilkår etter pasient- og brukerrettighetslovens § 2-1d da tilmålte timer utgjør mindre enn 25 timer per uke. Av arbeidsledere som har valgt kommunal BPA-tjeneste utgjør andelen under terskel på antall timer 58 prosent. 6 av 40 har et timetall på andre tjenester som gjør at det samlet sett går over terskel.

Innføring av fritt brukervalg

Forvaltning og koordinering har hatt en stor pågang av søknader og klagesaker etter at det ble innført fritt brukervalg i BPA-ordningen. Erfaring er at det er private leverandører som bistår brukere med å søke om BPA-ordninger og det stilles spørsmål ved blanding av rollene til leverandørene. Firmaene promoterer seg på sosiale medier og inviterer til informasjonsmøter hvor de reklamerer med bistand til å søke. Et eksempel på dette er følgende tekst som er hentet fra nettside:

«Vi vil fortelle deg om dine rettigheter, og du får mulighet til å stille spørsmål om hvordan du kan omgjøre disse rettighetene til virkelighet. Vi i juridisk avdeling vil bistå deg i søknadsprosessen, og jobber for at du skal få innvilget det du har krav på i forbindelse med BPA»

Dette er private leverandører som Kristiansand kommune har inngått kontrakter med, hvor leverandørene er forpliktet til å levere tjenester på vegne av Kristiansand kommune ut fra vurdering basert på forsvarlighetsnorm. Kommunen kan ikke avtale seg bort fra "sørge-for"-ansvaret for helse og omsorgstjenester. Dette utfordrer kommunens plikt til å ivareta likebehandlingsprinsippet mellom brukere som får ordinære helse- og omsorgstjenester og brukere som får tjenestene organisert som en BPA-ordning.

Enkelte ansatte i de private virksomhetene innehar flere ulike roller. Det kan være roller arbeidsledere for BPA-ordning til barn, ansatt i den private virksomheten som de har valgt som leverandør for egen BPA-ordning og i tillegg skal være foresatt og pårørende. Dette kan medføre habilitetsutfordringer i lys av at kommunens ansvar for forsvarlighet og likebehandling av saker.

Det er av 98 søkerne som har fått vedtak på BPA-ordning i perioden 2020-2024, 53 arbeidsledere som kun har hatt kommunal BPA-tjeneste. 22 har kun hatt en privat leverandør, mens 23 har i perioden hatt en overgang fra kommunal til privat utfører. De fleste med overgang fra kommunal til en privat utfører foretok et bytte i 2022, mens et mindre antall har byttet utfører senere. 10 av 23 som har byttet leverandør har hatt en økning i timetall etter overgang fra kommunal til privat utfører, fire av disse har hatt en sterk økning på over 1000 timer pr år. 13 av 23 har en mer eller mindre stabil situasjon etter overgang til privat utfører. Det er i denne gruppen en finner de med høyest antall timer som inngår i BPA-ordningen.

Sammenligning med andre kommuner

I 2020 gjennomførte NORCE på oppdrag fra KS en analyse av sentrale utviklingstrekk ved brukerstyrt personlig assistanse (BPA) etter at rettighetsfestingen ble innført i 2015. Analysen inneholdt også sammenligning mellom kommuner og det er påpekt at det er forholdsvis store forskjeller i gjennomsnittlig timetall til brukere som har BPA-ordninger på tvers av kommunene. Forskjellene indikerer at det lokale selvstyret spiller en rolle, også når det gjelder BPA-ordningen.

I rapporten legges det vekt på at det er hensiktsmessig å sammenligne kommuner som er forholdsvis like når det gjelder størrelsen på befolkning. I rapporten har de sett nærmere på Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Drammen. I figuren under vises forskjellene på gjennomsnittlig timetall pr BPA bruker pr år.

Tabell 10: Antall brukere, antall timer tildelt og gjennomsnittlig timetall per bruker per år. Utvalgte kommuner. 2017–2019.

	2017	2018	2019
Oslo			
Antall brukere	492	543	562
Antall timer	885682	956444	1026233
Timer per bruker	1800	1761	1826
Bergen			
Antall brukere	90	90	96
Antall timer	259771	272424	290071
Timer per bruker	2886	3027	3022
Stavanger			
Antall brukere	71	78	87
Antall timer	140664	168327	189295
Timer per bruker	1981	2158	2176
Trondheim			
Antall brukere	113	127	155
Antall timer	232472	250990	322368
Timer per bruker	2057	1976	2080
Kristiansand			
Antall brukere	42	40	49
Antall timer	65754	60844	65927
Timer per bruker	1566	1521	1345
Drammen			
Antall brukere	63	62	59
Antall timer	119285	119694	125809
Timer per bruker	1893	1931	2132

Kilde: Kommunalt pasient- og brukerregister – Helse- og omsorgstjenester (IPLOS)

Analysen viser til at det er vanskelig å sammenligne mellom kommunene ettersom tallene er påvirket av det lokale selvstyre og lokale prioriteringer i henhold til forsvarlighetsnormen. Tabellen over viser timer per bruker. Det må også tas høyde for innbyggertall i kommunene for å se hvor stor andel av befolkningen som har fått tjenestene organisert som BPA-ordningen.

Det at Kristiansand kommune kommer lavest ut på gjennomsnittlig antall timer per bruker kan ha sammenheng med at kommunen har vært «rausere» med tildeling av BPA- ordning til brukere som ikke tilfredsstiller rettighetsvilkår i form av antall timer.

De kommunene som er tilbakeholden med å tildele BPA-ordninger til personer som ikke tilfredsstiller rettighetsvilkår i pasient- og brukerrettighetslovens § 2-1d vil gjennomsnittlig timetall per bruker per år, gå opp. Da forholde de seg strengt til pasient og brukerrettighetsloven og ikke foretar vurderinger etter helse og omsorgstjenestelovens paragraf § 3-8.

Det påpekes også et annet aspekt ved at det er ulike prioriteringer mellom kommunene og at «rause» kommuner kan «heve lista» for hva som forventes å være akseptable BPA-ordninger blant brukere rundt om i landet, hvor dette ligger over forsvarlighetsnorm.

En av hovedutfordringene med rettighetsfestingen som påpekes er at oppfattelsen av hva rettigheten innebærer er spikende, både blant de som administrerer ordningen i kommunene, blant politikere lokalt og nasjonalt og mellom brukere. Det er med dette stor forståelse for at brukere har vidt forskjellige forventinger og krav til ordningen.

Ifølge datagrunnlaget som er vedlagt har det vært en utvikling knyttet til antall timer per BPA-ordning i Kristiansand kommune i perioden fra 2020 til 2024:

	2020	2021	2022	2023	2024	Totalt
BPA - kommunal	60	63	63	44	40	77
BPA – privat utfører			27	43	44	45
Totalsum	60	63	73	83	82	98

Totalsum inneholder

Ut fra rapporten er det vanskelig å sammenligne mellom kommune som følge av kommunalt selvstyre og lokale prioriteringer. Kristiansand kommune har en stram tildelingspraksis og det gjelder også for tjenester som organiseres som BPA-ordninger.

Økonomiske konsekvenser

Kristiansand kommune har hatt en kostnadsvekst knyttet til BPA-ordningene de senere årene. Tabellen under viser utvikling av kostnadsbildet for BPA ordningene fra 2020 til i dag.

BPA						
	Budsjett	Regnskap	Avvik	Budsjettstyrkning ØP	Fordeling merinntekt ressurskrevende 1. og 2 tertial	Sum budsjettstyrkning 2020-2024
2020	29 630 000	25 498 383	4 131 617	2 000 000		
2021	31 173 000	27 880 124	3 292 876	1 008 000		
2022	32 248 000	36 945 308	-4 697 308	1 033 000		
2023	39 067 000	63 823 957	-24 756 957	2 118 000	2 506 000	
2024	40 814 000	61 814 000	-21 000 000	0		
*Prognose				6 159 000	2 506 000	8 665 000
2021 Med tillegg av 1 mill. kr. til støttekontakt tjenesten						

Forvaltning og koordinering har et merforbruk på budsjett til BPA-ordninger ut over vedtatt i budsjett. Avviket i 2023 utgjorde 24 mill.kr og foreløpig prognose i 2024 tilsier et avvik på 21 mill.kr. Styrking av budsjett i perioden er inkludert i budsjettet og kommer frem av tabellen.

Uttalelsene fra rådene

Saken vært diskutert med HTV og det er enighet om at denne saken ikke er relevant for behandling i PSU. Saken behandles i Rådet for mennesker med funksjonsnedsettelse og elderrådet 11. november. Vedtak fra disse vil fremlegges helseutvalget når saken behandles 12. november.

Rådet for personer med funksjonsnedsettelse har i tidligere møte 07.10.24 hatt BPA som tema. Det ble i etterkant av møtet sendt ut en pressemelding.

Utdrag fra pressemelding fra Rådet for personer med funksjonsnedsettelse:

«Råd for personer med funksjonsnedsettelse retter sterk kritikk mot Kristiansand kommune for deres manglende evne til å sikre grunnleggende rettigheter for personer med funksjonsnedsettelse. Til tross for at lovverket klart slår fast disse individenes rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA), har kommunen over lengre tid unnlatt å innfri disse rettighetene. Dette er ikke bare en alvorlig svikt i tjenestetilbudet, men også et brudd på rettssikkerheten til flere av våre innbyggere.

Rekrutteringsutfordringer blir ofte trukket frem som en årsak til manglende oppfølging av BPA-ordningen. Dette er en uriktig fremstilling som neglisjerer både realitetene i BPA-leveransen og kommunens muligheter til å samarbeide med private leverandører. Private aktører som leverer BPA-tjenester bidrar til å avlaste kommunen, noe som gir kommunen større fleksibilitet til å fokusere på andre nødvendige tjenester og personalressurser. Det handler derfor ikke om mangel på ressurser, men om kommunens vilje og evne til å bruke tilgjengelige løsninger for å sikre innbyggernes rettigheter.»

Barn og unges interesser

I saker som omhandler barn og unge så legger statsforvalteren stor vekt på hvilke vurderinger Forvaltning og koordinering har gjort knyttet til barns beste. Der avlastning inngår i en BPA-ordning skal det komme frem hvilke vurderinger som er gjort med hensyn til barnets beste. Det gjelder barnet som har funksjonsnedsettelse, men det gjelder også søsken i familien. Statsforvalteren har vektlagt kommunens vurderinger knyttet til barns beste i saksutredningene, og kommunen har den senere tiden ikke fått saker tilbake hvor det er bedt om en bedre vurdering av dette.

Vurdering

Det legges stor vekt på at alle som henvender seg til kommunen og som søker på tjenester skal møtes med respekt, blir lyttet til og involveres i saksbehandlingsprosessen. Det innebærer imidlertid ikke at alle forventninger vil bli innfridd. Det kan være utfordrende for innbyggere i sårbare situasjoner når det stilles spørsmål ved behovene til den enkelte. Dette stiller store krav til kompetanse hos ansatte i møtet med innbyggere i slike sårbare situasjoner. Dette er noe som det må jobbes med kontinuerlig.

Kommunal forvaltning og tildeling av helse- og omsorgstjenestene skal sikre at tilbys riktige tjenester til rett tid og i faglig tilstrekkelig omfang der likebehandlingsprinsippet ivaretas. Dette gir pasient- og bruker rettskrav på nødvendig hjelp med en forsvarlig standard, basert på en individuell helse- og sosialfaglig behovsvurdering.

Slik BPA-ordningene er regulert i regelverket i dag stilles det store krav til saksbehandling av søknadene og det er en mer omfattende saksbehandlingsprosess enn ved ordinær saksbehandling. Det er som nevnt i saken flere vurderingspunkter som skal utredes, vurderes og begrunnes, da dette er områder som søker har rett til å få prøvd i en klage til Statsforvalteren.

Det er ved flere anledninger, både fra politisk hold og media fremsatt kritikk til hvordan innbyggere blir møtt av saksbehandlere i Forvaltning og koordinering.

Kommunedirektøren vil understreke at Forvaltning og koordinering er tildelt en funksjon som består av å forvalte individuelle helse og omsorgstjenester i tråd med gjeldende lovverk, forsvarlighetskrav og vedtatte budsjettammer, jfr. sak i fellesnemndas møte

15.11.18. Ansatte i Forvaltning og koordinering har funksjoner og roller knyttet til dette oppdraget. Det er uheldig i et arbeidsgiverperspektiv at enkeltansatte blir satt i en posisjon hvor de utsettes for kritikk ved å utøve sin funksjon.

Administrasjonen støtter KS sitt syn på at det er utydelige signaler fra nasjonale myndigheter som bidrar til et konfliktfylt forhold i kommunene. Kommunens forvaltning skal sikre likebehandling av brukere med like behov, og det innebærer at de ikke skal forfordle enkelte brukere foran andre med funksjonsnedsettelse. Ved å stille forsvarlighetskravet opp mot BPA-ordningen som et likestillingsverktøy skapes det forventninger ut fra to helt ulike standarder, som ikke kommunene er i stand til å levere på.

Kommunedirektøren vil også påpeke at det finnes ordninger i NAV knyttet til funksjonsassistent i arbeidslivet som dekker utgifter til en assistent som kan bistå ansatte med funksjonsnedsettelse på jobben. I tillegg er utdanningsinstitusjonene pålagt å legge til rette for at studenter med funksjonsnedsettelse skal kunne gjennomføre utdanning. Dette mener en burde vært bedre koordinert fra nasjonalt hold.

Konklusjon (jf. forslag til vedtak)

Det er prosessuelle krav til saksbehandlingsprosessen som kommunen er pålagt å følge i tråd med forvaltningsloven. Behandling av søknader om BPA-ordninger har flere vurderingspunkter enn ved søknad om ordinære helse og omsorgstjenester. Det fører til behov for en grundig og god saksbehandling av disse søknadene. Det er vanskelig å se mulighet for at disse kan forenkles med dagens digitale løsninger.

Kristiansand kommune har en stram tildelingspraksis på individuelle helse og omsorgstjenester sammenlignet med andre kommuner (ASSS), og det gjelder også for tjenester som organiseres som BPA-ordninger.

Det forventes at innføring av ny elektronisk pasientjournal og digitale kommunikasjonsløsninger vil forenkle arbeidsprosesser i saksbehandling og samhandling med søkere underveis i prosessen. Statsforvalteren har gjennom tilsyn med kommunens saksbehandling ikke funnet lovbrudd.

Bystyret tar saken til orientering

Vedlegg til sak

Tilsyn BPA endelig rapport

Vedlegg 1 Statistikk - utvikling av BPA ordninger i Kristiansand kommune

Vedlegg 2 Oversikt over søknader og antall klagesaker_

6/24 Forprosjekt Agder Arena – utredning av felles prosjektforslag for Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune

Arkivsak-dok. 2024026386-1

Arkivkode. 025

Saksbehandler Christian Jørgensen

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Ungdommens bystyre - arbeidsutvalget 2024-25	05.11.2024	6/24
2 Studentutvalget 2024 - 2025	05.11.2024	8/24
3 Eldrerådet	11.11.2024	59/24
4 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	11.11.2024	
5 Kultur- og idrettsutvalget	14.11.2024	82/24
6 Kommunalutvalget	19.11.2024	
7 Formannskapet	04.12.2024	

Forslag til vedtak

1. Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune etablerer et felles forprosjekt for Agder Arena, med Agder fylkeskommune som prosjekteier
2. Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune setter hver av 0,5 millioner kroner til forprosjektet
3. Det er en forutsetning for gjennomføring av forprosjektet at det fremskaffes 4 millioner kroner fra ekstern finansiering
4. Forprosjektet skal planlegges slik at deler av bygningsmassen tilfredsstiller Futurebuild standarden

Sammendrag

Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune ønsker å igangsette et felles forprosjekt for Agder Arena. Forprosjekt Agder Arena skal blant annet beskrive hvilke muligheter en har i fellesskap, hvordan en kan realisere de ulike behov i fellesskap, hvilke konsekvenser dette vil ha, og skal munne ut i et prosjektforslag for realisering av regionens nye storstue. Dette blant annet som ledd i å realisere «idrettsbydelen Gimle» for idrett, kultur, arrangement, messer og undervisning på Gimleområdet.

Forprosjektet skal undersøke hvordan arenaen kan realiseres som et helhetlig prosjekt, alternativt i ulike leveranser over tid, samt se på skaleringsalternativer, eierskapsløsninger og finansieringsmodeller.

Prosjektforslaget skal være detaljert nok til at en kan fatte nødvendige politiske vedtak.

Idrettshallen Gimlehallen er vedtatt rehabilitert og skulle etter planen rehabiliteres i 2018/2019 med en bevilget ramme på 52 mill. kroner. Etter innhenting av priser i markedet viste det seg at prisene lå betydelig høyere enn antatt (kr 93 mill). Med bakgrunn i dette ble det fremmet en sak for kommunalutvalget i 2019 med forslag om å utsette rehabiliteringsprosjektet til det var gjennomført et mulighetsstudie for Gimleområdet. Mulighetsstudiet ble startet i 2019 og ferdigstilt i 2021, og ga et overordnet blikk på hvilke behov som kunne realiseres innenfor området, samt hvilke mulige plasseringer og logistikk en kunne ha inne på området. Studiet så også kort på

ulike realiseringsstrategier for hvordan en kunne realisert de ulike behovene i ulike byggetrinn. Anbefalingene i mulighetsstudiet ligger til grunn for områderegulering for Gimle - idrettsanlegg og videregående skole, som ble vedtatt i bystyret 19. juni 2024

Agder fylkeskommune har arbeidet med en helhetlig ståstedsanalyse for undervisningsarealer i Kristiansandsområdet i parallell. Det er her avdekket betydelige arealbehov i tilknytning til Kristiansand Katedralskole Gimle (KKG), med tilknytning til områdene som er utredet i mulighetsstudiet. Det er derfor naturlig at en ser samlet på behovene og løsningen i et felles forprosjekt, slik at en øker muligheten for å iverksette funksjonsrike arealer, kostnadseffektiv prosjektgjennomføring og drift, samt gevinster for samfunnet.

Det er en forutsetning for gjennomføring av forprosjektet at det foreligger en betydelig ekstern finansiering for forprosjektfasen.

Tentativt ferdigstillestidspunkt for forprosjektet er høsten 2025.

Vedlegg:

- Prosjektbegrunnelse -Agder Arena
- Mulighetsstudie -Gimlehallen

Saksutredning

Bakgrunn for saken

Det har over tid vokst frem behov for å bedre rammevilkårene for både idretten som utøves på Gimle og den videregående skolen. Dagens idrettsanlegg, og spesielt Gimlehallen, trenger oppgraderinger/rehabilitering og det er også et stort arealbehov for videregående undervisning, spesielt knyttet til områdene i tilknytning til Kristiansand Katedralskole Gimle (KKG).

Det er derfor et ønske om å igangsette et felles forprosjekt mellom Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune for Agder Arena. Forprosjekt Agder Arena skal blant annet beskrive hvilke muligheter en har i felleskap, hvordan en kan realisere de ulike behov, hvilke konsekvenser dette vil ha, og skal munne ut i et prosjektforslag for realisering av regionens nye storstue. Dette blant annet som ledd i å realisere «idrettsbydelen Gimle» for idrett, kultur, arrangement, messer og undervisning.

Anlegget skal planlegges på en måte som gjør at det kan realiseres som et helhetlig prosjekt, alternativt i ulike leveranser over tid. Forprosjektet vil arbeide videre med skaleringsalternativer, eierskapsløsninger og finansieringsmodeller.

Prosjektet er avhengig av betydelig ekstern finansiering for å kunne realiseres. Det gjelder både forprosjekt- og realiseringsfasen. For å ikke begrense mulighetene for ekstern finansiering vil Agder fylkeskommune stå som eier av prosjektet. Arealene som skal realiseres skal benyttes til aktiviteter under kommunes interesse- og ansvarsområde, og til fylkeskommunal aktivitet. Gjennom å etablere dette som et felles prosjekt mellom Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune vil en kunne høste gevinster som en ikke ville oppnådd gjennom å realisere tilsvarende funksjoner hver for seg.

Agder Fylkeskommune og Kristiansand kommune har derfor etablert en felles administrativ styringsgruppe for det videre arbeidet med Agder Arena.

Tentativt ferdigstillestidspunkt for forprosjektet er høsten 2025.

Denne saken er en speilet sak som både skal vedtas i Agder Fylkeskommune og Kristiansand kommune for at forprosjektet kan startes.

Vedtatte planer e.l.

Temaplan for idrett og friluftsliv 2023-2028

Temaplanen med visjonen «Sprekere sammen!» ble vedtatt av bystyret 22. mars 2023 (sak 31/23). Følgende vedtak ble fattet;

- «1. Bystyret vedtar Temaplan for idrett og friluftsliv 2023-2028 - «Sprekere sammen». (42/29)
2 ..[.]»

Se vedtaket vedlagt for ytterligere deler rundt vedtaket.

Formålet med planen er at den skal være med på å legge til rette for at alle innbyggerne i kommunen har god helse, varierte og gode muligheter for utøvelse av hverdagslig aktivitet, på fremtidsrettede aktivitetsarenaer i hele kommunen.

Planen er et bidrag til å forstå dagens utfordringer, sette ambisjonsnivå og tilrettelegge for en kurs som har søkelys på gode løsninger innen idrett og friluftsliv i tiden fremover, deriblant Gimle som «Metropolen for idrett i Kristiansand!»

Vedlegg:

- Temaplan for idrett og friluftsliv 2023-2028 vedtatt av bystyret 22. mars 2023 (sak 31/23)

Strategi for toppidrett 2017

Strategi for toppidrett i Kristiansand ble vedtatt av bystyret 20. september 2017 (sak 93/17). Følgende vedtak ble fattet;

- «Bystyret vedtar Strategi for toppidrett i Kristiansand med merknader. (Enst.)»

Se vedtaket vedlagt for ytterligere deler rundt vedtaket.

I strategiens satsningsområder og punkt 7.6 Anlegg fremkommer følgende:

- «Systematisk utvikling av Gimle som et kraftsenter for utvikling av toppidrettsutøvere.
- Legge enda bedre til rette for toppidrettens bruk av kommunale anlegg.
 - Sørge for sambruk og effektiv utnyttelse av anleggene av KKG, OLTS, UiA, andre videregående skoler og klubbmiljøene.
 - Ny plan for Gimle-området skisseres i tråd med de anleggsbehov som er drøftet i arbeidet. Gjelder først og fremst basis-/motorikkhall, sandvolleyballhall, innendørs 7-er kunstgressbane, «stormølle» for OLTS og skatehall.
 - Tilrettelegging og utvikling av anlegg på Gimle må også bygge opp om et «senter for paralympiske grener».
 - ...()

Vedlegg:

- Strategi for toppidrett i Kristiansand vedtatt av bystyret 20. september 2017 (sak 93/17)

Områderegulering, Gimle – idrettsanlegg og videregående skole

Områderegulering for Gimle ble vedtatt i bystyret 19. juni 2024. Følgende vedtak ble fattet;

1. *«Bystyret vedtar områderegulering for Gimle – idrettsanlegg og videregående skole med plankart sist datert 13.05.2024 og bestemmelser sist datert 13.05.2024 med følgende endring av bestemmelsen pkt. 3.2.1 d):*
2. *Avkjørsel skal ha utforming, frisikt og stigning/fall i henhold til Kristiansand kommunes veinormal. Maksimal bredde på avkjørsel skal være 5 m. Utforming av avkjørsel skal vises på situasjonsplan.*
3. *Kravet gjelder også KV1-5.*
4. *Det tillates ikke bruk av gummigranulat som fyllmasse på kunstgressbanen. (45/12)*
5. *Tillegg i reguleringsbestemmelse under pkt. 3.1.1.7 Parkering - bil a)*
6. *(Ny setning): Ved opparbeidelse av o_PP1 skal nye parkeringsplasser i størst mulig grad ivareta de store eksisterende trærne slik at de kan bli stående. (Enst.)»*

Planområdet omfatter Gimlehallen og videregående skoler (KKG) med tilhørende arealer. Planen hjemler nye idrettshaller, utvidelse av KKG og etablering av fotballbane (11er bane).

Regionplan Agder 2030

Agder Arena skal understøtte regionens arbeid med å utvikle Agder til en miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftig region i 2030. Agder fylkeskommune har føringer fra Regionplan Agder 2030 og overordnet eiendomsstrategi som sine viktigste rammebetingelser for arbeidet med klima- og miljø i prosjektet. Kristiansand kommunes pilotering av Futurebuild vil også være en sentral føring. Det foreslås at prosjektet blir et konkret pilotprosjekt i Kristiansand kommunes Futurebuild-pilotering.

Problemstillinger/interessekonflikter

Bystyret har vedtatt områderegulering for Gimle – idrettsanlegg og videregående skole, sak 86/24 i møte den 19.06.2024. Planen er utarbeidet av Kristiansand kommune.

I etterkant har det kommet inn 7 klager på vedtaket (se vedlegg for detaljer). Det er anmodet om utsatt iverksettelse. Saken behandles av plan- og bygningssjefen på delegert myndighet, og har gjort følgende vurdering i saksdokument sendt Statsforvalteren i Agder:

«Reguleringsplanen for Gimle idrettsanlegg og videregående skole legger til rette for funksjoner som det i hovedsak er enighet om kan etableres her. Det er positive synergier med å bygge idrettsanlegg og skoleutvidelser i tilknytning til idrettskompetansemiljøene på KKG og UIA. Uenighetene dreier seg om ubebygde grønne arealer. I arbeidet med nylig vedtatt plan er det gjort avveininger mellom videre utvikling av Gimleområdet og bevaring av disse grønne arealene. Planen ble bl.a. etter offentlig ettersyn justert ved at mer areal ble sikret som grøntområde. Det vurderes at planen slik den nå er ivaretar mye av hensynet til eksisterende skog og eng. De avveiningene som er gjort mellom ulike interesser er ordinære arealplanavveininger som er gjort på et kunnskapsgrunnlag som planmyndigheten og myndigheter med innsigelseskompetanse har vurdert og godt god for i planprosessen. Slike arealplanavveininger er tillagt kommunestyre som planmyndighet. I denne saken har Kristiansand bystyret gjort avveininger innenfor plan- og bygningslovens rammer og gjennom sitt vedtak av reguleringsplanen avveid og prioritert de ulike interessene mot hverandre.

Saken var redegjort for og opplyst da den ble behandlet av areal- og miljøutvalget

og bystyret. Plan og byggs vurdering er at det ikke er kommet til nye vesentlige opplysninger eller argumentasjon i klagen. Plan og bygg viser til at de påklagde forhold er vurdert i planarbeidet og av bystyret ved planvedtaket.

Plan- og bygningssjefen opprettholder bystyrets tidligere vedtak, og sender saken til Statsforvalteren i Agder med hjemmel i pbl §§ 1-9 og 12-12, 3. ledd for endelig avgjørelse.»

Vedlegg:

- 1611 Områderegulering, Gimle - idrettsanlegg og videregående skole - klage på bystyrets vedtak

Økonomiske konsekvenser

Det må settes av midler til innleie av ekstern bistand for å dekke spisskompetansebehov, samt tilføring av kapasitet. Eksempler på dette er byggetekniske rådgivere, geoteknikere, programmeringsarkitekter, prosesskompetanse m.v. Dette er viktig for å kunne fremskaffe et tryggest mulig grunnlag som en kan basere seg på i utformingen av forprosjektet. Et overslag på kostnader til dette formålet er 5 millioner. Det er en forutsetning for gjennomføring av forprosjektet at forprosjektet finansieres med 4 millioner kroner gjennom ekstern finansiering. Fylkeskommunen og kommunen setter av 500 000,- hver til forprosjektet. Kommunedirektøren har i forslag til budsjett- og økonomiplan for 2024-2028 lagt dette inn under ansvarsområdet Kultur og innbyggerdialog.

Klima- og miljøkonsekvenser

Prosjektforslaget skal være tuftet på prinsippet om fremtidsrettede og arealeffektive arealer, effektiv logistikk, kostnadseffektiv drift og bærekraftige løsninger. Både Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune har store ambisjoner på bærekraftsområdet, også på områder som omhandler bygg. Kommunen har nylig fått tilsagn om Klimasatsmidler for å etablere to til fire pilotprosjekter basert på Futurebuild-standard.

I utkast til avtale mellom Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune i den forbindelse står det følgende: *«Forbildeprosjektene skal være lokalisert i Kristiansand kommune. Unntak fra dette er dersom det vil være aktuelt å ta opp ett eller to fylkeskommunale forbildeprosjekter med beliggenhet i en annen kommune i Agder.»*

Agder Arena er i denne sammenheng et svært egnet pilotprosjekt som kan fremvise de bærekraftskvaliteter som Futurebuild-standard krever.

HMS/Folkehelse

Idrett, fysisk aktivitet og utdanning er et viktig bidrag til folkehelsen i samfunnet, og er én av flere viktige faktorer i folkehelsearbeidet i kommunen. God tilrettelegging for aktiviteter både i organisert og egenorganisert form, gir samfunnet gode forutsetninger for at hele befolkningen kan holde seg aktive gjennom hele livet.

Medvirkning med innbyggere/brukerrepresentanter

Uttalelser fra råd/utvalg følger saken (Eldrerådet, Rådet for personer med funksjonsnedsettelse, Studentutvalget og Ungdommens bystyre).

Forprosjektet har også avhengigheter til mange eksterne aktører og det vil ha mange interessenter. Å etablere en interessentanalyse vil være en av de første aktivitetene i prosjektet, og denne vil ligge til grunn for bemanning av temagruppene, utforming av samarbeidsarenaer, samt utarbeidelse av informasjonsstrategi.

Konklusjon (jf. forslag til vedtak)

Både Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune har store behov for arealer i tilknytning til Gimle-området og spesielt Agder Arena. En søker å finne løsninger på disse behovene gjennom å etablere et felles forprosjekt som skal vise blant annet muligheter og konsekvenser. Alt som ett av flere steg for å etablere idrettsbydelen Gimle, som vil bli et kraftsenter for idrett, kultur og utdanning i Kristiansands-området.

Vedlegg til sak

Prosjektbegrunnelse Agder Arena_ til gjennomlesing_ KK

Gimlehallen-Idrettspark_Mulighetsstudie_A3_Rev211208s

Temaplan for idrett og friluftsliv 2023-2028 vedtatt av bystyret 22. mars 2023 (sak 31_23)

Strategi for toppidrett i Kristiansand- bystyrevedtak 20.09.17 sak 93 2017

KLAGE-24_02149-1 1611 Områderegulering Gimle - idrettsanlegg og videregående skole
- klage p 1232271_43_1

7/24 Økonomiplanen for 2025-2028

Arkivsak-dok. 2024025225-11

Arkivkode. 033

Saksbehandler Ole Martin Kyllø

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Ungdommens bystyre - arbeidsutvalget 2024-25	05.11.2024	7/24

Forslag til vedtak

[Ungdommens bystyre har følgende innspill til økonomiplanen for 2025-2028](#)

Sammendrag

Kommunens økonomiplan legges frem for politikere og andre i disse dager. Saken har ikke blitt lagt fram for Ungdommens bystyre i forkant. Ragne Karine Eklind fra Økonomi vil komme i møtet for å orientere om planen, og svare på spørsmål.

Hele forslaget til plan ligger her: [Økonomiplan 2025-2028](#)

Vedlegg:

8/24 Orientering om planer for seksualundervisning i grunnskolen i Kristiansand

Arkivsak-dok. 2024025225-10

Arkivkode. 033

Saksbehandler Ole Martin Kyllø

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Ungdommens bystyre - arbeidsutvalget 2024-25	05.11.2024	8/24

Forslag til vedtak

[Ungdommens bystyre tar orienteringen til etterretning](#)

Sammendrag

Siv Nina Sletten fra oppvekst har fått oppdraget med å jobbe frem en plan for hvordan seksualundervisning best kan gjennomføres i skolene. Denne er ment laget i samarbeid med Ungdommens bystyre, og basert på den minimumsplanen UB tidligere har utarbeidet. Siv Nina vil komme i møte for å orientere om dette og gjøre avtaler om arbeidet fremover.

Vedlegg:

9/24 Justert kommuneplanens samfunnsdel 2025-2030 - høring

Arkivsak-dok. 2024019908-7

Arkivkode. 000

Saksbehandler Ingvild Gundersen Little

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Studentutvalget 2024 - 2025	05.11.2024	7/24
2 Ungdommens bystyre - arbeidsutvalget 2024-25	05.11.2024	9/24
3 Eldrerådet	11.11.2024	52/24
4 Råd for personer med funksjonsnedsettelse	11.11.2024	

Forslag til vedtak

Høringsutkastet til justert kommuneplanens samfunnsdel 2025-2030 tas til orientering. Innspill fra medvirkningsrådene sendes på epost innen 6. desember 2024.

Vedlagt følger forslag til justert versjon av kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2025-2030.

Bystyret vedtok på møte 18.09.2024 planstrategi for Kristiansand kommune for perioden 2024-2027. Vedtaket innebærer at den [gjeldende kommuneplanens samfunnsdel \(2020-2030\)](#) skal justeres.

Formannskapet i Kristiansand kommune behandlet sak om justert kommuneplanens samfunnsdel 23.10.2024 og vedtok å sende planforslaget på høring.

Formålet med justering av samfunnsdelen er at den skal bli et enda bedre styringsverktøy for politikerne og administrasjonen.

Hovedstruktur og innhold i den [gjeldende kommuneplanens samfunnsdel \(2020-2030\)](#) er i hovedsak beholdt i forslaget til justert versjon. Overordnet arealstrategi er også beholdt. Justeringen som er foreslått innebærer bl.a. at tema som demografiutvikling, forebygging av utenforskap, kriser og alvorlige hendelser har fått et tydeligere fokus i planen. Forslaget innebærer også en justering av ambisjonen for reduksjon av klimagassutslipp i Kristiansand fra 80 % til 55 % for perioden 2015-2030.

Høringsinnspill sendes til post@kristiansand.kommune.no og merkes med referansenummer 2024019908.

Frist for innspill er 6. desember 2024.

Vedlegg til sak

Høringsutkast_kommuneplanens samfunnsdel 2025-2030

10/24 Plan for lek som pedagogisk verktøy i skolen

Arkivsak-dok. 2024026425-1

Arkivkode.

Saksbehandler

Eivind Eikeland

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Oppvekstutvalget	12.11.2024	
2 Ungdommens bystyre - arbeidsutvalget 2024-25	05.11.2024	10/24
3 Bystyret	27.11.2024	

Forslag til vedtak

[Plan for hvordan lek kan brukes som pedagogisk verktøy i skolen vedtas](#)

Sammendrag

For de yngste barna i skolen er lek nødvendig for trivsel og utvikling, men også i opplæringen på mellomtrinnet og ungdomstrinnet gir lek mulighet til kreativ og meningsfull læring. Lek og læring er tett knyttet sammen. Begge områdene er avhengig av hverandre, og fyller barns hverdag med viktig innhold for at barn skal utvikle seg.

Det pågår mye lek og lekpregede aktiviteter i Kristiansandsskolen. Leken har fått mer plass de siste årene, og det er synlig gjennom at skolene timeplanfester lek for de yngste elevene. Vi finner også lek og utforskning som metoder i undervisningen og som strategier i arbeidet med å skape et godt læringsmiljø helt opp til og med ungdomstrinnet.

Nasjonale rapporter, stortingsmeldinger og lokale undersøkelser viser samtidig at det er behov for å legge til rette for mer lek på småtrinnet og skape en mer aktiv skole på mellomtrinnet og ungdomstrinnet. For å skape bedre kvalitet i arbeidet kreves at alle aktører, fra politisk ledelse til administrativ ledelse, skoleledere, lærere og elever, jobber sammen og i samme retning slik at våre felles mål og strategier for lek og utforskning vil bidra til å skape økt trivsel, engasjement og læring for alle elever i Kristiansands-skolen.

Kommunedirektørens vurdering er at å sikre en god overgang mellom barnehage og skole og SFO, skape gode rammer for lek i skolen, utvikle mer aktive og elevsentrerte undervisningsformer på ungdomstrinnet, styrke elevers medvirkning, utvikle ansattes kompetanse og at skoleeier støtter og følger opp skolene i arbeidet, er gode strategier i arbeidet.

Saksutredning

Bakgrunn for saken

Verbalvedtak 2028-8: Plan for hvordan lek kan brukes som pedagogisk verktøy. Bystyret ber administrasjonen legge frem en plan for hvordan skolene i Kristiansand i større grad kan benytte lek som pedagogisk verktøy helt opp til ungdomstrinnet.

Styringsdokumenter

Læreplanen Kunnskapsløftet 2020

Overordnet del, kapittel 1.4 sier følgende:

Skolen skal la elevene utfolde skaperglede, engasjement og utforskertrang, og la dem få erfaring med å se muligheter og omsette ideer til handling.

Barn og unge er nysgjerrige og ønsker å oppdage og skape. I opplæringen skal elevene få rike muligheter til å utvikle engasjement og utforskertrang. Evnen til å stille spørsmål, utforske og eksperimentere er viktig for dybdelæring. Skolen skal respektere og dyrke fram forskjellige måter å utforske og skape på. Elevene skal lære og utvikle seg gjennom sansning og tenkning, estetiske uttrykksformer og praktiske aktiviteter.

For de yngste barna i skolen er lek nødvendig for trivsel og utvikling, men også i opplæringen som helhet gir lek muligheter til kreativ og meningsfylt læring.

Kreative og skapende evner bidrar til å berike samfunnet. Samarbeid inspirerer til nytenkning og entreprenørskap, slik at nye ideer kan omsettes til handling. Elever som lærer om og gjennom skapende virksomhet, utvikler evnen til å uttrykke seg på ulike måter, og til å løse problemer og stille nye spørsmål.

Kunst og kultur omfatter mange skapende og kreative fagområder, som påvirker både våre fysiske omgivelser og samfunnsutviklingen. Vår estetiske sans utvikles i møte med ulike kulturelle uttrykk, og de bidrar til å løfte fram nye perspektiver. Kunst- og kulturuttrykk har også betydning for den enkeltes personlige utvikling. Kulturelle opplevelser har en egenverdi, og elevene skal få oppleve et variert spekter av kulturuttrykk gjennom sin tid i skolen.

I et større perspektiv er skapende læringsprosesser også en forutsetning for elevenes danning og identitetsutvikling. Skolen skal verdsette og stimulere elevenes vitebegjær og skaperkraft, og elevene skal få bruke sine skapende krefter gjennom hele grunnopplæringen.

Kapittel 1.4. er tatt med i sin helhet for å belyse at lek kan forstås bredt, og kan komme til uttrykk på mange aldersadekvate og fagrelaterte måter.

I den forrige læreplanen (LK06) nevnes ikke lek eksplisitt, mens i den nye læreplanen (LK20) er begreper som lek, undring og utforskning tydeliggjort. Her legges det klare føringer i kompetansemålene på 2. og 4. trinn på hvordan læreren skal bruke lek, undring og sanser i undervisningen.

(...)Læreren skal legge til rette for elevmedvirkning og stimulere til lærelyst gjennom å la elevene leke, undre seg og bruke sansene sine i arbeidet med å lære fag, og legge til rette for varierte arbeidsmåter i naturen og på andre læringsarenaer (...)(Kompetansemål etter 2. trinn)

Det at lek, undring og utforskning er blitt så tydelig, er et signal om at praksis i skolen må endres over hele landet.

Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole — Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*

De siste ti årene har man nasjonalt sett en negativ utvikling i læring og trivsel. Elevenes læringsresultater i lesing, realfag og demokratikunnskap går ned. Flere presterer på lavt nivå, blant dem er flest gutter. Antall elever som rapporterer om mobbing, lav trivsel og fallende motivasjon går opp. Det er for mange som ikke lærer det de trenger for å klare seg videre i livet og som ikke finner seg til rette i skolen.

Regjeringen mener mer praktisk, aktiv og variert læring i skolen er det viktigste grepet for å snu den negative utviklingen i læringsresultater og trivsel. I arbeidet med meldingen har mange elever gitt klar beskjed om at de ønsker en skole der de er mer i aktivitet og der det de lærer oppleves mer forståelig og relevant for deres hverdag. Tilbakemeldingen fra lærere er at de ønsker mer tid og ressurser til utvikling av praktisk og utforskende undervisning. Mer praktisk og utforskende læring kan gjøre skolen mer meningsfull og motiverende for elevene. Det kan også stimulere til mer nysgjerrighet og til at flere blir inkludert i læringen. Regjeringen vil derfor ha mer praktisk læring i alle fag i skolen.

I stortingsmeldingen blir lek omtalt som et pedagogisk verktøy som er sentralt for å få til aktiv, praktisk og utforskende læring.

Lokale planer

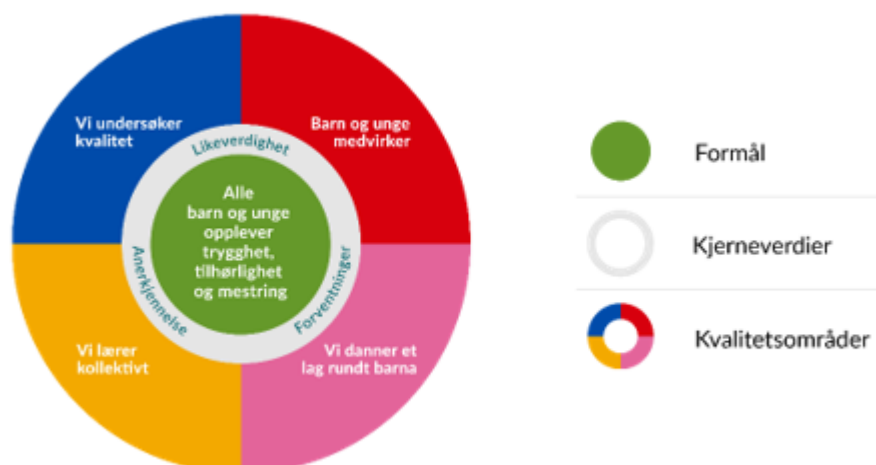
Arbeidet for å gi mer rom for lek i skolen er forankret i kommuneplanens samfunnsdel og strategiplan for oppvekst under satsingsområdet *inkluderende og mangfoldig* gjennom følgende retningsmål:

- *I Kristiansand opplever alle barn og unge trygghet, verdighet, tilhørighet, mestring og deltagelse i fellesskapet.*

Ansatte i oppvekst har som formål at alle barn og unge skal oppleve trygghet, tilhørighet og mestring.

Det betyr at alle barn og unge:

- *opplever at de har en naturlig plass i fellesskapet*
- *føler seg trygge og erfarer at de er betydningsfulle*
- *medvirker i utformingen av sin egen hverdag*
- *får like muligheter til å utvikle seg ut fra sine forutsetninger*



Kunnskapsgrunnlag

Skolen skal tilpasses elevenes behov, men mye tyder på at skolen ikke alltid klarer å tilrettelegge godt nok for de yngste elevene. Statistisk sett får de barna som er yngst når de begynner på skolen, dårligere skolerresultater enn andre barn, og de trives dårligere på skolen (Schjelderup, 2024). Barn født sent på året har også større sannsynlighet enn andre for å utvikle lav selvtillit og manglende opplevelse av egen kompetanse og mestring (Givord, 2020). Forskere knytter utfordringene til at det er store forskjeller i modenhet blant 5- og 6-åringer, og at en del av elevene som begynner på skolen, ikke er modne for å sitte stille, ta imot instruksjoner og øve seg på lesing og skriving. For å mestre dette må evnen til selvregulering på plass, i tillegg til fysisk modenhet som finmotorikk, øyekontroll og skarpsyn – evner som for mange ikke er ferdig utviklet før i sjuårsalderen (ten Braak mfl., 2018; Wilhelmsen, 2012; Gabrielsen & Lundetræ, 2017).

Begrepsavklaring

Lekforskere er nokså omforent om en definisjon som sier at *lek kan beskrive aktiviteter ved visse kvaliteter som å være morsomme, frivillig deltagelse, aktivt engasjement og at aktiviteten ikke har noen mål utenfor seg selv* (Fisher mfl., 2015).

Frilek og veiledet lek

Lek og medvirkning henger sammen, fordi barn i lek kan ta initiativ og oppleve seg selv som aktører. Lek er generelt svært viktig for barns trivsel, utvikling og læring (Gonzalez mfl., 2019; Blair & Raver, 2015). At barna må få leke fritt og være aktører, innebærer imidlertid ikke at barna bør overlates til seg selv; læreren har fortsatt en viktig rolle. Dersom barna får holde på uten god voksenstøtte, så risikerer man at leken blir gjentakende og mangler utvikling, og at det blir enkeltbarn som får dominere leken (Melaas, 2014). Aktiv støtte og veiledning fra kompetente voksne for å sikre barns mulighet for lek og samspill med andre barn er svært viktig for å gi alle barn mulighet til å trives, utvikle seg og lære, og for å forebygge utenforskap og psykiske vansker (Brandlistuen mfl., 2015; Brekke Stangeland, 2017; Wilhelmsen mfl., 2021; Alvestad mfl., 2019).

Blant forskere er det stadig sterkere konsensus om at barn lærer best når egeninitiert frilek kombineres med veiledet lek (Schjelderup, 2024). Veiledet lek innebærer at personalet har tilrettelagt lekemiljøer, skjermer lek mot avbrytelser, beriker leken med nye ideer og elementer, hjelper alle barn inn i leken og deltar i utforsking, samspill, samtale og lek sammen med barna (Fisher mfl., 2013; Yogman mfl., 2018; Løken, 2024).

Lekende læring

De siste årene har teori som tilsynelatende ønsker å gi leken en mer sentral plass i skolen, blant annet gjennom å oppheve skillet mellom lek og læringsarbeid, fått gjennomslag både i Norge og internasjonalt. Det er en tilnærming som ofte omtales som *lekende læring*. Lekende læring er en pedagogikk som gjerne begrunnes med hensyn til politisk formulerte læringsmål og forventede kompetansekrav, og kan beskrives som en «undervisningstilnærming som bruker fri lek og styrt lek som aktiviteter for å fremme akademisk, sosioemosjonell og kognitiv utvikling» (Fisher mfl., 2015).

Lek og læring, arbeidsmåter og læringsmiljø

Forskningsrapporten "*De yngste barna i skolen: Lek og læring, arbeidsmåter og læringsmiljø*" utført på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (Lillejord, Børte og Nesje, 2018) beskriver kjennetegn ved læringsfremmende arbeidsmåter og gode læringsmiljøer for de yngste barna i skolen.

Elevsentrert og lærerstyrt undervisning er merkelapper, men også identifiserbare og tydelig ulike praksiser. I lærerstyrte klasserom bruker læreren mest tid på å snakke, utformer oppgaver og bestemmer hvordan elevene skal arbeide med oppgavene. Lærerstyrt undervisning bygger på en antakelse om at elevene får kunnskap når læreren presenterer den i sin undervisning.

I motsetning til dette tar elevsentrert undervisning utgangspunkt i at barn er kompetente personer som ved hjelp av konstruktiv lærerstøtte skal utvide og utvikle sin kunnskap gjennom egne initiativ og sosiale læringsaktiviteter. Elevsentrert, undersøkende undervisning er en oppgaveorientert aktivitet som planlegges og designes ved at lærerne utformer oppgaver som reflekterer læreplanenes forventninger til de kunnskapene og ferdighetene som elevene skal utvikle. Meningsfulle oppgaver har en sentral plass i undervisningens infrastruktur, støttet av læreplaner, lærebøker, prøver og annet elevarbeid.

Lærerstyrt undervisning	Elevsentrert undervisning
- læreren bruker mest tid på å snakke - læreren utformer oppgaver og bestemmer hvordan elevene skal arbeide med oppgavene. - undervisning bygger på en antakelse om at elevene får kunnskap når	- lærerne utformer oppgaver som reflekterer læreplanenes forventninger til de kunnskapene og ferdighetene som elevene skal utvikle - Undervisningen er undersøkende og oppgaveorientert

læreren presenterer den i sin undervisning.	• Undervisning tar utgangspunkt i at barn er kompetente personer som ved hjelp av konstruktiv lærerstøtte skal utvide og utvikle sin kunnskap gjennom egne initiativ og sosiale læringsaktiviteter
---	--

Sammendraget av forskningen avdekker viktige funn og anbefalinger:

- Barn lærer best gjennom interaksjon og kommunikasjon og når de opplever læring som meningsfull og den stimulerer deres fantasi og forestillingsevne.
- Det pågår en debatt om barn må få mulighet til å ta initiativ til sine egne aktiviteter eller om aktiviteter i skolen må være planlagte og styrt av voksne. Rapporten viser at det finnes vellykkede hybride løsninger der begge former kan være læringsfremmende når de støttes av positive voksne.
- Elevsentrert undervisning og gode relasjoner mellom lærer-elev og mellom elever er avgjørende for trivsel og faglig utvikling. Organisering av klasserommet og tydelig klasseledelse har stor betydning. Tilpasning av undervisningen til barnas individuelle behov er nødvendig for best mulig læring.

Rapporten peker på at det er viktig at det er overenstemmelse mellom forskning og pedagogisk praksis, og at det er behov for ytterligere studier på området. Det foreslås også å utvikle en lekbasert pedagogikk i samarbeid mellom barnehage- og skolelærere for å sikre en smidig overgang for barna. Det fremheves at læreres profesjonskompetanse er avgjørende, og undervisningen må være både strukturert og fleksibel for å imøtekomme barnas behov og stimulere læring. Det er et behov for å øke kompetansen hos lærere for å integrere lek i undervisningen.

Evaluerings av seksårsreformen

Evaluerings av seksårsreformen, «*Hit eit steg og dit eit steg*» (Bjørnstad, Myrvold, Pedersen Dalland og Hølland, 2022) viser at leken på 1.trinn ikke er borte, men at den er blitt mer organisert. Den frie leken har mindre plass. Samtidig viser evalueringen at både skoleeiere, ledere og lærere er enige i at den nye læreplanen LK20 legger stor vekt på lek, utforskning, kreativitet og variasjon i undervisningen.

Skolens rammer for lek

Det er et høyere krav om voksentetthet i barnehagen enn i skolen, noe som gir større rom for lek i mindre grupper med god voksenstøtte. Dette er viktig for inkludering av alle barn. Skolens rammer vil derfor være vilkår for omfang og innhold i leken (Schelderup, 2024).

Overgangen mellom barnehage og skole og SFO

De aller fleste barn i Norge har erfaringer fra utdanningssystemet før de begynner på skolen, gjennom at de har gått i barnehage. Erfaringene har de fått gjennom lek, omsorg og samhandling. Leken er helt sentral for barn, og i barnehagen skal leken vektlegges. Til tross for at barnehage og skole har ulike mandat, er det forventet at barn skal erfare sammenheng i overgangen, og leken er viktig for barns erfaring av sammenheng. Barnehage og skole må samarbeide om denne overgangen for å ivareta barnas rett til å møte et innhold i skolen som er sosialt og kulturelt relevant for deres liv. Barns erfaringer ved skolestart er avgjørende for deres videre læring i skolen, og en god skolestart kan ikke sees isolert fra barns sosiale og kulturelle liv utenfor skolen. Skolen må kunne ivareta barnas interesser og lærelyst, og for de yngste barna blir det sentralt å ivareta en lekende tilnærming.

Lek på mellomtrinnet og ungdomstrinnet

Når det gjelder lek på mellomtrinnet og ungdomstrinnet finnes det lite forskning. Selv om begrepet lek primært er beskrevet for de yngste elevene i overordnet del i læreplanen LK20, vil de utforskende læringsprosessene slik de er formulert, inneholde lek.

Elevmedvirkning

Elevmedvirkning er ikke bare et grunnleggende behov for de yngste elevene, det er også en rettighet (Lillejord, 2018). Likevel forteller de yngste elevene at de ikke får lære ut fra egne interesser og påvirke lærings situasjonen på skolen,

slik de fikk i barnehagen (Hølland, mfl., 2021). Med manglende elevmedvirkning

blir det vanskelig å tilrettelegge for en aldersgruppe med et stort spenn i modning. Evalueringen av seksårsreformen synliggjør at til tross for at mange elever uttrykker at de liker å lære, er det også barn som tydelig uttrykker at det er kjedelig å jobbe og lære på skolen. For noen barn kan dette være uttrykk for at det er vanskelig for dem å lære. For andre igjen kan det være et uttrykk for at de ikke får nok utfordringer i sin læringsprosess (Bjørnstad mfl., 2023).

Når barn selv leker og utforsker, vil de derimot alltid velge aktiviteter innenfor sin egen mestringssone. Barn er nysgjerrige av natur og svært kompetente både til å utforske og lære og til å inngå i dialog og samspill med andre (Schelderup, 2024).

Kunnskap fra barn og unge

Kunnskapsministeren satte i 2022 ned et elevpanel for å få innspill til stortingsmeldingen om 5.-10. trinn. Elevpanelet bestod av 29 elever på mellom- og ungdomstrinnet fra alle landets fylker. Mange av elevene i panelet forteller at de har det bra på skolen, og at det gjøres mye godt arbeid på skolene der de går. Alle har likevel en del råd og forslag til hvordan skolen kan bli bedre, og mange av disse rådene og forslagene er samlet i denne rapporten.

Vi ønsker en mer variert skoledag og å være mer aktive

I skolen i dag er det for mye repetisjoner og for mange like arbeidsmåter. Vi sitter mye inne på skolen og svarer på oppgaver. Det er mye skriving og vi er mye online. For ofte må vi sitte stille å høre på at lærerne snakker. De sier at vi skal notere, men sier ikke hva vi skal notere. En del av lærerne er veldig A4 og følger samme mal hver gang. De praktiske fagene blir ofte for teoretiske. Etter 10 år med skole blir det utrolig krevende å skulle forholde seg til det samme hver dag, uten å ende opp med å kjede seg.

Vi ønsker mer avbrekk og pauser, slik at det vi lærer ikke flyter sammen. En skoletime bør være 45 minutter, ikke 60 minutter. Det er bedre med oppgaver der vi kan debattere og diskutere med elever og lærere i plenum eller i grupper, enn å sitte stille å svare på spørsmål. Vi ønsker også å lære nye ferdigheter, som for eksempel koding. Selv om vi er ungdom, vil vi fortsatt leke. Vi ønsker oss også flere timer til praktiske fag.

Lek i Kristiansand-skolen

Det har vært en stor utvikling når det gjelder bruk av lek i Kristiansands-skolen de siste årene. Skoler har lært av hverandre og latt seg inspirere av hverandre, og Mosby og Vågsbygd er eksempler på foregangsskoler i så henseende. Ny kunnskap om barns læring og utvikling, og innføringen av ny læreplan i 2020 som har et læringssyn som i større grad vektlegger elevengasjement og elevmedvirkning, har også være viktige drivere for utviklingen.

Overgangen mellom barnehage og skole og SFO

I henhold til [kommunens plan for overganger](#) skal barnehagen legge til rette for at de eldste barna har med seg erfaringer, kunnskaper og ferdigheter som kan gi dem et godt grunnlag og motivasjon for å begynne på skolen. Skole og SFO skal ta i bruk erfaringer og arbeidsmåter fra barnehagen.

Initiativene barn tar i lek bygger gjerne på tidligere erfaringer fra barnehage og hjem. I kommunens plan for overganger er det møtepunkter mellom barnehagene og skolene som skal sikre at skolen og SFO ha en viss kjennskap til barnas lekeerfaringer fra andre arenaer, og legge til rette for at de kan oppleve sammenhenger mellom disse. Leke- og læringsmaterialer barna kjenner igjen, som klatrestativer, sandkasser, konstruksjonsmateriale, spill og bildebøker, skal bidra til at barna opplever sammenhenger og til at de får mulighet for å delta aktivt i sitt nye miljø.

I Kristiansand får skolene en [overgangsryggsekk](#) med lekemateriell som barna kjenner igjen fra barnehagen som legger til rette for at de kan videreutvikle felles lek og aktivitet som bygger på felles erfaringene. Innholdet i overgangsryggsekken er kjent for alle barn, uavhengig av hvilken barnehage de kommer fra og hvilken skole og SFO de kommer til.

1.-2.trinn:

Alle skoler i Kristiansand har mellom 30 minutter og to timer fast leketid hver dag for de yngste elevene, og det blir satt av mest tid på 1.trinn. Det gis rom for

lek både ute og inne. Uteleken er oftest beskrevet som frilek, mens det i klasserommet er større grad av veiledet lek, valg mellom ulike lekeaktiviteter eller lærerorganiserte fellesleker for å skape samhold, vennskap og godt klassemiljø.

Lærerne har ofte en rolle som støttespiller i frilek. Barna får trening i sosialt samspill og frileken gir de voksne mulighet for å observere og veilede barna underveis i leken. Flere skoler beskriver frilek som valg mellom ulike aktiviteter, og noen har utforskende lek knyttet til fag (som lete, finne, sortere). Rammelek er ofte brukt i lese- og skriveopplæringen. Hele klassen går inn i «roller», som for eksempel ansatte på bamsesykehus eller forskere, der elevene, ikledt hvite frakker, dissekterer epler og lager hypoteser som «ekte» forskere.

Fadderordningen er også viktig på skolene, og man ser positive effekter ved at faddere og fadderbarn leker sammen.

3.-4. trinn

De fleste skolene har egne økter med lek hver dag, men i noe mindre omfang enn på 1.-2.trinn. Der leken er timeplanfestet på 3.-4.trinn, starter ofte dagen med frilek eller valg mellom ulike lekeaktiviteter. Flere skoler planfester også lek på tvers av 1.til 4.trin

Leken er også sentral på uteskole, og alle skoler har jevnlig planfestet uteskole. Leker ute gir rom for fysisk utfoldelse og varierte måter å lære på. Det kan være konstruksjonslek, naturlotto, hyttebygging, taulek eller leker som krever litt plass og som fremmer det inkluderende læringsmiljøet.

Eksempler på lek innendørs er spill, ballspill, leker på engelsk og dramalek. Noen av skolene bruker livsmestringsprogrammet *Mitt valg* eller metodikker innen samarbeidslæring der lek brukes for å fremme et inkluderende læringsmiljø.

5.-7. trinn

Mer enn halvparten av skolene har faste dager med timeplanfestet lek, fra én dag per uke, til alle ukedager. På mellomtrinnet er det mer vanlig at det er opp til lærernes profesjonelle skjønn å vurdere hvordan lek brukes som metode, både i fag og som sosial øvingsarena. Lek brukes i større grad som avbrekk og som metode i samarbeidsoppgaver for å skape mer aktiv og variert undervisning. Trivselsledere i friminuttene, faste lekegrupper, lek med fadderbarn, uteskole, klassesirkel og spilltimer er eksempler på faste ordninger som brukes for å sikre at leken får plass i elevenes skolehverdag.

Ungdomstrinnet

Å utvikle mer aktive og elevsentrerte undervisningsformer og å styrke elevmedvirkningen har vært sentralt i skolenes utviklingsarbeid siden læreplanfornyelsen trådte i kraft i 2020, og forventningene til dette arbeidet er forsterket i Meld. St. 34 (2023-2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.10. trinn*.

Programmet *Sånn funker vi* er en god støtte i ungdomsskolenes arbeid med å skape mer lek og aktivitet i skolen.

Programmet *Sånn funker vi* er en relasjonsbyggende metode i ungdomsskolen som startet opp høsten 2019. Nå deltar 10 av 16 ungdomsskoler, og på sikt skal alle ungdomsskolene delta.

Programmet er en forsterkning og en støtte til skolens arbeid med folkehelse og livsmestringstematikken. Bakgrunnen for programmet er at elevene etterspør en mer aktiv skole og kunnskap om fysisk og psykisk helse. Metoden er tverrfaglig mellom helse, skole og ungdom – hvor inkludering, trygghet og tilhørighet står i sentrum.

Sånn funker vi handler om at elevene skal ha det best mulig med seg selv og med andre, og på den måten bidra til et trygt og godt klassemiljø. Dette gjøres gjennom formidling av temaer innenfor fysiske, psykiske og sosiale aspekter innenfor helse. Fokuset er på å normalisere og ikke sykeliggjøre. Formidlingen av temaene skjer i løpet av hele 8. trinn, med bruk av refleksjoner og aktiviteter. Temaene gjennomføres av ulike fagpersoner sammen med kontaktlærer. Kontaktlærer skal være til stede for å kunne videreføre prosesser og refleksjoner fra elevene videre i klassemiljøarbeidet.

Aktiv tilnærming, med læringsaktiviteter er sentralt. Aktivitet i seg selv bidrar til å styrke og fornye sosiale relasjoner, gir mestringsstrategier og fører til økt trivsel og tryggere klassemiljø. Å bruke kroppen og erfare hvordan vi funker er annerledes enn ved en verbal tilnærming. Læringsaktiviteter blir derfor anvendt inn i temasamlingene og i kroppsøving for å gi elevene opplevelser og erfaring av hvordan man funker og hva som påvirker hvordan man funker. I tillegg er *Sånn funker vi* med på å inspirere og bevisstgjøre bruken av læringsaktiviteter som metodevariasjon i ordinær undervisning på skolen.

Tilbakemeldingene fra elevene er gode. De opplever det som meningsfylt og nyttig å lære mer om hvordan vi funker, og det er spesielt lek- og læringsaktiviteter som appellerer. Det gjennomføres «Aktiv workshop» med lærere, for å bidra til bevisstgjøring og inspirasjon om hvordan ta i bruk læringsaktiviteter. Lærere opplever også temaene som relevante og viktige for ungdommen, og de setter stor pris på det tverrfaglige samarbeidet om formidlingen av disse temaene.

Ekstra tildelte midler fra Udir til mer praktisk skole

2024 fikk alle kommuner tildelt, etter søknad, midler til utstyr som kunne gjøre skolehverdagen til elevene fra 5.-10.trinn mer praktisk, relevant og utforskende. Kristiansand kommune fikk ca. 2,8 millioner, og ordningen fortsetter trolig i 2025. I Kristiansand ble midlene fordelt slik at alle ungdomsskoler fikk en stor utstyrsbag til *Sånn funker vi*. Alle skolene kunne i tillegg søke om støtte til praktiske prosjekter på mellomtrinn eller ungdomstrinn. Halvparten av skolene søkte, og fikk tildelt midler. Gode eksempler på utstyr som kan styrke lek og utforskning er friluftslivsutstyr, byggesett, digitale verktøy som VR-briller og

utstyr til podcast og programmering. Utstyr til systue, mekkeverksted og skolehage.

Lek som eget tema i utviklingsarbeid

Lek og utforskning er tema i barneskolens utviklingsarbeid. Ungdomsskolene har ikke i samme grad hatt lek som tema i personalet, men skoler som har tatt i bruk *Sånn funker vi* bruker mer lekpregede aktiviteter i flere fag.

Kompetanseheving

Lærere og ledere møtes på tvers av skoler i lærende nettverk, der UiA er utviklingspartner. Her blir engasjerende aktiviteter og utforskning løftet som viktige pedagogiske prinsipper. Både i en fellesskapende undervisning og i arbeidet med et godt skolemiljø som inkluderer alle. Målet er en likeverdig praksis i hele skoleløpet. Det blir tydeliggjort hvordan ulike former for lek både øker læring, bidrar til et godt læringsmiljø og har en egenverdi. De lærende nettverkene gir skolene støtte til å planlegge undervisning som inneholder lekbaserte metoder som bruk av rollespill, simuleringer, gruppearbeid med kreative oppgaver, eller problemløsende aktiviteter som engasjerer elevene på en lekfull måte. Skolene deler sine erfaringer også på tvers av barne- og ungdomsskoler.

Lek er et sentralt tema i nettverket for SFO-ledere. UiA deltar som utviklingspartner også i dette nettverket.

Strategier for å styrke lekens plass i Kristiansandsskolen

På bakgrunn av nasjonale og lokale styringsdokumenter, oppdatert forskning og et lokalt kunnskapsgrunnlag, vil kommunedirektøren anbefale følgende strategier for å styrke lekens plass i skolen:

1. Sikre en god overgang mellom barnehage og skole og SFO.

- Sikre at skolen og SFO har god kjennskap til barnas lekeerfaringer fra barnehagen og legge til rette for at de kan oppleve sammenhenger mellom disse lekeerfaringer i barnehage, skole og SFO.

2. Skape gode rammer for lek i skolen.

- Synliggjøre lekens plass på timeplaner og periodeplaner på småtrinnet.
- Etablere likere rammer og rutiner for lek som metode også på mellomtrinnet.
- Skape fysiske rom og arenaer som legger til rette for lek.
- Legge til rette for at egeninitiert lek blir kombinert med veiledet lek.
- Fordele midler fra Udir til utstyr som fremmer lek og utforskning på alle skolene.

3. Utvikle mer aktive og elevsentrerte undervisningsformer på ungdomstrinnet.

- Legge til rette for at utforskende og praktiske læringsformer gir rom for lek.
- Sikre at ungdomstrinnet bruker *Sånn funker vi*-programmet.

4. Styrke elevers medvirkning.

- Sikre at skolene undersøker om elevene opplever en mer aktiv og utforskende skolehverdag.
- Sikre at skolene bruker kunnskapen elevene har for å skape en mer aktiv og utforskende skolehverdag.

5. Utvikle ansattes kompetanse

- Bruke lærende nettverk og utviklingstid på skolene til å øke ansattes bevissthet rundt hvilken rolle leken har for barns språklige, kognitive og sosiale utvikling, og hvor viktig det er med god tilrettelegging og støtte fra voksne.
- Undersøke sammen med elevene på hvilke måter lek og utforskning skaper høyere motivasjon og lærelyst.

6. Skoleeier støtter og følger opp skolene i arbeidet

- Lek er et tema som inngår i skoleeiers oppfølging av skolene, blant annet i kvalitetsdialogen.
- Lek i skolen er et tema som belyses i kvalitetsmeldingen som drøftes årlig av bystyret.

Vurdering

For de yngste barna i skolen er lek nødvendig for trivsel og utvikling, men også i opplæringen på mellomtrinnet og ungdomstrinnet gir lek mulighet til kreativ og meningsfull læring. Lek kan fremme læring, men barns lek har også verdi i seg selv. Leken er barnas egen måte å uttrykke seg på, og er derfor verdifull både for barnet selv, men også for læreren som observerer barna. I leken kan barna bearbeide og utforske læringen videre. Å gi barna erfaringer med emner på flere og varierte måter bidrar til at de kan videreutvikle leken og seg selv.

Lek og læring er tett knyttet sammen. Begge områdene er avhengig av hverandre, og fyller barns hverdag med viktig innhold for at barn skal utvikle seg.

Det pågår mye lek og lekpregede aktiviteter i Kristiansandsskolen. Leken har fått mer plass de siste årene, og det er synlig gjennom at skolene timeplanfester lek for de yngste elevene. Vi finner også lek og utforskning som metoder i undervisningen og som strategier i arbeidet med å skape et godt læringsmiljø helt opp til og med ungdomstrinnet.

Nasjonale rapporter, stortingsmeldinger og lokale undersøkelser viser samtidig at det er behov for å legge til rette for mer lek på småtrinnet og skape en mer aktiv skole på mellomtrinnet og ungdomstrinnet. For å skape bedre kvalitet i arbeidet kreves at alle aktører, fra politisk ledelse til administrativ ledelse, skoleledere,

lærere og elever, jobber sammen og i samme retning slik at våre felles mål og strategier for lek og utforskning vil bidra til å skape økt trivsel, engasjement og læring for alle elever i Kristiansands-skolen.

Kommunedirektørens vurdering er at å sikre en god overgang mellom barnehage og skole og SFO, skape gode rammer for lek i skolen, utvikle mer aktive og elevsentrerte undervisningsformer på ungdomstrinnet, styrke elevers medvirkning, utvikle ansattes kompetanse og at skoleeier støtter og følger opp skolene i arbeidet, er gode strategier i arbeidet.

Konklusjon (jf. forslag til vedtak)

Strategiene som foreslås vil styrke lekens plass i Kristiansands-skolen, gi likere vilkår for lek som metode, og gjøre at elevene får en mer aktiv skolehverdag som vil skape økt trivsel og læring for alle.

Behandling av utvalgssak



Dato 31. oktober 2024
Saksnr.: 2024025225-9
Saksbehandler Ole Martin Kyllø
Godkjent av

Saksgang
Ungdommens bystyre - arbeidsutvalget 2024-25

Møtedato
05.11.2024

Godkjenning av innkalling til møtet 05.11.24

Forslag til vedtak

[Innkallingen er godkjent](#)



Dato 25. oktober 2024
Saksnr.: 2024023807-2
Saksbehandler Ellen Kristin Torgersen
Godkjent av Brede Skaalerud
Kristin Eidet Robstad
Camilla Bruno Dunsæd

Saksgang

Råd for personer med funksjonsnedsettelse
Eldrerådet
Oppvekstutvalget
Helseutvalget
Formannskapet
Bystyret
Ungdommens bystyre - arbeidsutvalget 2024-25

Møtedato

11.11.2024
11.11.2024
05.11.2024
12.11.2024
20.11.2024
27.11.2024
05.11.2024

Forenkling av søknadsprosess BPA- ordningen

Forslag til vedtak

[Bystyret tar saken til orientering](#)

Sammendrag

I forbindelse med behandling av økonomiplan for 2024-2027 i møte 14.12.23 ble følgende verbalvedtak fattet:

Bystyret ber om en sak som belyser hvordan søknadsprosessen knyttet til BPA-ordningen kan forenkles. Saken må også belyse kommunens tildelingskriterier for BPA og vurdere hvor strenge disse er sammenlignet med andre kommuner.

Kommunedirektøren vil i denne saken gjøre rede for saksbehandlingsprosessen ved søknader om å få helse- og omsorgstjenestene organisert som BPA, hvilket regelverk dette styres av, og resultat etter statsforvalterens tilsyn med Kristiansand kommunes saksbehandling av søknader om BPA til barn / unge under 18 år. Det vil også bli gjort rede for de forbedringstiltak som er iverksatt.

Saken vil gjøre rede for sentrale vilkår (tildelingskriterier) som ligger til grunn for tildeling av individuelle helse- og omsorgstjenester og hva som gjelder spesielt for å få innvilget helse- og omsorgstjenestene organisert som en BPA-ordning. Det vil vedlegges statistikk på utvikling i Kristiansand kommune fra 2020 og hvordan kommunens praksis er sammenlignet med andre kommuner basert på rapporten "Suksess eller katastrofe – utviklingstrekk etter rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)" utarbeidet av NORCE på oppdrag fra KS i 2020.

Brakerstyrt personlig assistanse (BPA) har etter rettighetsfesting i 2015 fått stor oppmerksomhet i den offentlige debatten. Det har i den senere tid vært flere enkeltpersoner som står frem i media med sin historie, og retter kritikk mot kommunens saksbehandlingspraksis og overholdelse av gjeldende lover og regelverk knyttet til brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

BPA er også et tema i Storbynettverket hvor alle kommuner opplever at ordningen er under stort press. KS mener at det har oppstått et forventningsspråk mellom hva ordningen er regulert som i helse- og omsorgstjenesteloven, og forventninger fra ulike bruker- og interesseorganisasjoner om BPA som et likestillings- og frigjøringsverktøy. Dette er problemstillinger som flere kommuner står i og det er ulikt hvordan kommunene forholder seg til signalene som gis.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i rundskriv (I-4/2024) at de har mottatt en rekke innspill om at regelverket praktiseres svært ulikt fra kommune til kommune, både når det gjelder selve saksbehandlingen og innholdet i vedtakene. Fra interesseorganisasjonene etterlyses det blant annet større forutsigbarhet knyttet til ordningen, hvilket kan gjøre ordningen mer håndterbar både for brukere og kommunene. Det er fattet et anmodningsvedtak i Stortinget hvor regjeringen bes om at det legges frem en stortingsmelding. Regjeringen har varslet at det ikke vil bli lagt frem en stortingsmelding i 2024. Statsråden avholdt et innspillsmøte i høst, men det er usikkert når meldingen vil bli fremlagt. Det er derfor ikke foretatt noen organisatoriske eller juridiske endringer knyttet til ordningen.

Fakta om brukerstyrt personlig assistanseordning

Brakerstyrt personlig assistanse (BPA) er ikke en tjeneste i seg selv, men en alternativ måte å organisere tjenestene personlig assistanse (hjelp til å ivareta egenomsorg og personlig stell i dagliglivet), praktisk bistand og opplæring og støttekontakt. Avlastning til foreldre med hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne kan også inngå i en BPA- ordning.

Den 1. januar 2015 innførte regjeringen rett til brukerstyrt personlig assistanse ved at paragraf 2-1 d i Pasient- og brukerrettighetsloven trådte i kraft.

I den forbindelse fikk alle brukere med behov for personlig assistanse over 32 timer per uke i utgangspunktet rett til å få tjenestene organisert som BPA. Rett til BPA omfatter ikke tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller natttjenester, med mindre søkeren har kontinuerlig behov for slike tjenester.

Brakere under 67 år med bistandsbehov mellom 25-32 timer pr uke har rett til å få tjenesten organisert som brukerstyrt personlig assistanse med mindre kommunen kan dokumentere at en slik organisering vil medføre vesentlig økte kostnader for kommunen.

Regjeringen utarbeidet også et rundskriv [I-9/2015](#), for å avklare sentrale spørsmål som oppsto i forholdet mellom denne rettigheten og annen lovgivning, og i forholdet til kommunens øvrige ansvar etter helse- og omsorgstjenesteloven. I tillegg har Helsedirektoratet gitt ut [opplæringshåndbok- Brakerstyrt personlig assistanse \(BPA\)](#).

Dette er veiledninger og dokumentasjon som saksbehandlere ved Forvaltning og koordinering forholder seg til når de tildeler helse- og omsorgstjenester hvor tjenestene organiseres som en BPA- ordning.

Utmåling av timer og omfang av tjenesten gjøres etter en individuell kartlegging av behov for tjenester etter helse og omsorgstjenesteloven. Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse omfatter ikke utmåling eller tildeling av omfang av tjenestene, slik det er regulert i lovverket i dag.

Kommunen er ansvarlig for at de tjenestene som tilbys og som ytes etter loven er forsvarlige, og at assistentene sikres et forsvarlig arbeidsmiljø. Hovedelementene i

brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er at ordningen er brukerstyrt og at arbeidsleder administrer og organiserer tjenesten ut ifra tildelte timer og egne behov.

Forenkling av saksbehandlingsprosessen:

Det er kommet klager på at saksbehandling av søknader om å få organisert helse- og omsorgstjenester som brukerstyrt ordning er omfattende og tidkrevende, og det er ønskelig med en forenklet saksbehandlingsprosess på disse søknadene. Det er gitt tilbakemelding fra brukere og familier med barn med funksjonsnedsettelse som opplever søknadsprosessen som krevende, spesielt i kartleggingssamtaler når det blir stilt spørsmål om den enkeltes funksjonsevne.

Søknader om individuelle helse- og omsorgstjenester skal følge forvaltningslovens bestemmelser og det skal fattes enkeltvedtak. Likhetsprinsippet er et ulovfestet grunnleggende prinsipp i forvaltningen som viser til forbud mot usaklig/urimelig forskjellsbehandling og som bygger på et krav om likhet for forvaltningen. Dette prinsippet legger et rettslig bånd på forvaltningens skjønnsutøvelse.

Saksbehandling av søknader om å få organisert tjenestene i en BPA- ordning er en mer omfattende saksbehandlingsprosess enn ved søknad om ordinære helse og omsorgstjenester. Dette skyldes flere forhold:

- Det er flere vilkår som skal vurderes
- Selve organisasjonsformen er rettighetsbasert i tillegg til kommunens "sørge-for"-ansvar etter helse- og omsorgstjenesteloven.
- Arbeidsleder/medleder funksjonen skal kartlegges og vurderes i lys av forsvarlighet i ordningen og et ansvarlig arbeidsmiljø for assistentene.

Forvaltningsloven legger vekt på følgende prosessuelle krav til selve saksbehandling- og klagesaksprosessen:

- Kommunen har etter forvaltningsloven § 17 plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før enkeltvedtak treffes. Det må sikres at det foreligger tilstrekkelige opplysninger til at saken kan vurderes og avgjøres på en faglig forsvarlig måte.
- Pasient og brukerrettighetsloven gir bruker/pasient rett til å medvirke ved utforming av tjenestetilbudet.
- Vedtak skal være tilstrekkelig og forståelig begrunnet, jfr. forvaltningslovens § 25
- Saksbehandling skal skje uten utgrunnet opphold, jfr. forvaltningslovens § 11a og kommunen skal gi informasjon i saker der saksbehandling av ulike årsaker drar ut i tid.
- Saksbehandling av evt. klage

Vurdering

Det legges stor vekt på at alle som henvender seg til kommunen og som søker på tjenester skal møtes med respekt, blir lyttet til og involveres i saksbehandlingsprosessen. Det innebærer imidlertid ikke at alle forventninger vil bli innfridd. Det kan være utfordrende for innbyggere i sårbare situasjoner når det stilles spørsmål ved behovene til den enkelte. Dette stiller store krav til kompetanse hos ansatte i møtet med innbyggere i slike sårbare situasjoner. Dette er noe som det må jobbes med kontinuerlig.

Kommunal forvaltning og tildeling av helse- og omsorgstjenestene skal sikre at tilbys riktige tjenester til rett tid og i faglig tilstrekkelig omfang der likebehandlingsprinsippet ivaretas. Dette gir pasient- og bruker rettskrav på nødvendig hjelp med en forsvarlig standard, basert på en individuell helse- og sosialfaglig behovsvurdering.

Slik BPA-ordningene er regulert i regelverket i dag stilles det store krav til saksbehandling av søknadene og det er en mer omfattende saksbehandlingsprosess enn ved ordinær saksbehandling. Det er som nevnt i saken flere vurderingspunkter som skal

utredes, vurderes og begrunnes, da dette er områder som søker har rett til å få prøvd i en klage til Statsforvalteren.

Det er ved flere anledninger, både fra politisk hold og media fremsatt kritikk til hvordan innbyggere blir møtt av saksbehandlere i Forvaltning og koordinering. Kommunedirektøren vil understreke at Forvaltning og koordinering er tildelt en funksjon som består av å forvalte individuelle helse og omsorgstjenester i tråd med gjeldende lovverk, forsvarlighetskrav og vedtatte budsjettammer, jfr. sak i fellesnemndas møte 15.11.18. Ansatte i Forvaltning og koordinering har funksjoner og roller knyttet til dette oppdraget. Det er uheldig i et arbeidsgiverperspektiv at enkeltansatte blir satt i en posisjon hvor de utsettes for kritikk ved å utøve sin funksjon.

Administrasjonen støtter KS sitt syn på at det er utydelige signaler fra nasjonale myndigheter som bidrar til et konfliktfylt forhold i kommunene. Kommunens forvaltning skal sikre likebehandling av brukere med like behov, og det innebærer at de ikke skal forfordle enkelte brukere foran andre med funksjonsnedsettelse. Ved å stille forsvarlighetskravet opp mot BPA-ordningen som et likestillingsverktøy skapes det forventinger ut fra to helt ulike standarder, som ikke kommunene er i stand til å levere på.

Kommunaldirektøren vil også påpeke at det finnes ordninger i NAV knyttet til funksjonsassistent i arbeidslivet som dekker utgifter til en assistent som kan bistå ansatte med funksjonsnedsettelse på jobben. I tillegg er utdanningsinstitusjonene pålagt å legge til rette for at studenter med funksjonsnedsettelse skal kunne gjennomføre utdanning. Dette mener en burde vært bedre koordinert fra nasjonalt hold.

Konklusjon (jf. forslag til vedtak)

Det er prosessuelle krav til saksbehandlingsprosessen som kommunen er pålagt å følge i tråd med forvaltningsloven. Behandling av søknader om BPA-ordninger har flere vurderingspunkter enn ved søknad om ordinære helse og omsorgstjenester. Det fører til behov for en grundig og god saksbehandling av disse søknadene. Det er vanskelig å se mulighet for at disse kan forenkles med dagens digitale løsninger.

Kristiansand kommune har en stram tildelingspraksis på individuelle helse og omsorgstjenester sammenlignet med andre kommuner (ASSS), og det gjelder også for tjenester som organiseres som BPA-ordninger.

Det forventes at innføring av ny elektronisk pasientjournal og digitale kommunikasjonsløsninger vil forenkle arbeidsprosesser i saksbehandling og samhandling med søkere underveis i prosessen. Statsforvalteren har gjennom tilsyn med kommunens saksbehandling ikke funnet lovbrudd.

Bystyret tar saken til orientering

Vedlegg:

Svar på tilsynssak- avlastningstjenester til barn med funksjonsnedsettelse

Vedlegg 1 Statistikk - utvikling av BPA ordninger i Kristiansand kommune

Vedlegg 2 Oversikt over søknader og antall klagesaker_

Saksutredning

Bakgrunn for saken

Brakerstyrt personlig assistanse (BPA) ordning har etter rettighetsfesting i 2015 fått stor oppmerksomhet i den offentlige debatten. Det har i den senere tid vært flere enkeltpersoner som står frem i media med sin historie, og retter kritikk mot kommunens saksbehandlingspraksis og overholdelse av gjeldende lover og regelverk knyttet til brukerstyrt personlig assistanse (BPA)ordninger.

BPA - ordningen er også et tema i Storbynettverket hvor alle kommuner opplever at ordningen er under stort press. KS mener at det har oppstått et forventningsspråk mellom hva ordningen er regulert som i helse og omsorgstjenesteloven, og forventninger fra ulike bruker og interesseorganisasjoner om BPA-ordningen som et likestillings- og frigjøringsverktøy. Dette er problemstillinger som flere kommuner står i og det er ulikt hvordan kommunene forholder seg til signalene som gis.

Det ble i NOU 2021:11«Selvstyrt er velstyrt» utredet BPA i et likestillingsperspektiv. Kristiansand kommune gav høringsinnspill på at «*utvalgets forslag om at dette skal være et likestillingsverktøy og ikke en helseordning mener administrasjonen vil ha karakter av en reform, som bør være en statlig styrt ordning dersom den skal realiseres slik utvalgets helhetlige forslag legger opp til. Med den rette innretning vil staten kunne avgjøre og styre utviklingen av en slik velferdsprioritering på en måte som ikke setter kommunene i vanskelige prioriteringssituasjoner opp mot dagens samfunnsoppgave som er å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester fordelt etter de behovskriterier som normalt tilligger disse.*» Dette er i tråd med KS sine høringsinnspill til NOU`en.

Det er fattet et anmodningsvedtak i Stortinget hvor regjeringen bes om at det legges frem en stortingsmelding. Regjeringen har varslet at det ikke vil bli lagt frem en stortingsmelding i 2024. Statsråden avholdt et innspillsmøte i høst, men det er usikkert når meldingen vil bli fremlagt. Det er derfor ikke foretatt noen organisatoriske eller juridiske endringer knyttet til ordningen. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i rundskriv (I-4/2024) at de har mottatt en rekke innspill om at regelverket praktiseres svært ulikt fra kommune til kommune, både når det gjelder selve saksbehandlingen og innholdet i vedtakene. Fra interesseorganisasjonene etterlyses det blant annet større forutsigbarhet knyttet til ordningen, hvilket kan gjøre ordningen mer håndterbar både for brukere og kommunene. Det kommer nye signaler til kommunene på hva som skal vektlegges uten at det er gjort endringer i lovverk eller ressurser.

I forbindelse med behandling av økonomiplan for 2024-2027 i møte 14.12.23 ble følgende verbalvedtak fattet:

Bystyret ber om en sak som belyser hvordan søknadsprosessen knyttet til BPA-ordningen kan forenkles. Saken må også belyse kommunens tildelingskriterier for BPA og vurdere hvor strenge disse er sammenlignet med andre kommuner.

Kommunedirektøren vil i denne saken gjøre rede for saksbehandlingsprosessen ved søknader om å få helse- og omsorgstjenestene organisert som BPA- ordning, hvilket regelverk dette styres av og resultat etter statsforvalterens tilsyn med Kristiansand kommunes saksbehandling av søknader om BPA til barn / unge under 18 år. Det vil også bli gjort rede for de forbedringstiltak som er iverksatt.

Saken vil gjøre rede for sentrale vilkår (tildelingskriterier) som ligger til grunn for tildeling av individuelle helse- og omsorgstjenester og hva som gjelder spesielt for å få innvilget helse- og omsorgstjenestene organisert som en BPA-ordning. Det vil vedlegges statistikk på utvikling i Kristiansand kommune fra 2020 og hvordan kommunens praksis er sammenlignet med andre kommuner basert på rapporten "[Suksess eller katastrofe –](#)

[utviklingstrekk etter rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse \(BPA\)](#)"
utarbeidet av NORCE på oppdrag fra KS i 2020.

Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse:

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er ikke en tjeneste i seg selv, men en alternativ måte å organisere tjenesten personlig assistanse (hjelp til å ivareta egenomsorg og personlig stell i dagliglivet), praktisk bistand og opplæring og støttekontakt. Avlastning til foreldre med hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne kan også inngå i en BPA- ordning.

Den 1. januar 2015 innførte regjeringen rett til brukerstyrt personlig assistanse ved at paragraf 2-1 d i pasient- og brukerrettighetsloven trådte i kraft. Regjeringen utarbeidet også et rundskriv [I-9/2015](#), for å avklare sentrale spørsmål som oppsto i forholdet mellom denne rettigheten og annen lovgivning, og i forholdet til kommunens øvrige ansvar etter helse- og omsorgstjenesteloven. I tillegg har Helsedirektoratet gitt ut [opplæringshåndbok- Brukerstyrt personlig assistanse \(BPA\)](#).

Dette er veiledninger og dokumentasjon som saksbehandlere ved Forvaltning og koordinering forholder seg til når de tildeler helse og omsorgstjenester hvor tjenestene organiseres som en BPA- ordning.

Begrepsavklaringer:

BPA-ordning: Dette er omtale av tjenester innvilget etter helse og omsorgstjenesteloven, men som organiseres som en brukerstyrt ordning

Arbeidsleder: Arbeidslederen har det daglige lederansvaret i den enkelte BPA-ordning. I et stort antall BPA ordninger er det personen med behov for helse- og omsorgstjenester som selv ivaretar denne rollen.

Arbeidslederen må følge lov- og avtaleverk for assistentene på samme måte som andre personalledere. Arbeidslederen skal planlegge arbeidstiden til assistentene innenfor vedtakets ramme, samt innenfor gjeldende lov- og avtaleverk. I tillegg må arbeidslederen holde regnskap med timeforbruket. I en BPA-ordning vil mål være tett knyttet til tjenestemottakerens behov og det kommunale vedtaket. Det er viktig at den enkelte arbeidsleder skaper gode arbeidsforhold for assistentene

Medarbeidsleder:

Brukerstyrt personlig assistanse kan også gis til personer som ikke kan ivareta brukerstyringen selv, der dette fremstår som en god og forsvarlig løsning. Brukerstyringen ivaretas da av andre personer på vegne av eller i samarbeid med brukeren.

Assistent: Assistenten i en BPA-ordning har rettigheter og plikter slik alle andre ansatte har. Assistentene skal utføre oppgavene som ligger til stillingen, i tråd med stillingsbeskrivelsen. Assistenten skal også bidra til at arbeidslederen når de målene som er satt for den enkeltes BPA-ordning, i henhold til det kommunale vedtaket.

Kommunal BPA- tjeneste: Dette er omtale av konsulenter i kommunen som ivaretar arbeidsgiveransvaret i et samarbeid med arbeids/medarbeidsleder. Arbeidsgiveransvaret i en BPA - ordning kan organiseres på ulike måter. Kommunen kan ivareta arbeidsgiveransvaret selv eller inngå avtale med andre offentlige eller private aktører om å tilby BPA og herunder å ivareta arbeidsgiveransvaret. Kommunen har inngått avtale med 20 private leverandører som brukere kan velge som arbeidsgivere for sine assistenter.

Arbeidsgiver:

Arbeidsgiver har hovedansvaret for arbeidsforholdet til assistentene, jf. arbeidsmiljøloven § 2-1. Det innebærer at arbeidsgiver er ansvarlig for at arbeidsmiljølovens bestemmelser overholdes. Det er arbeidsgiver som ansetter og eventuelt sier opp eller avskjediger assistenter, og som har ansvaret for at gjeldende lovverk følges for slike prosesser. Det

er også arbeidsgiver som har ansvaret for at assistentene er egnet til å utføre arbeidet tilfredsstillende. Arbeidsgiver samhandler tett med arbeidslederne, og støtter og bistår dem i arbeidslederrollen, men er den som ansetter assistentene.

Kilde: opplæringshåndbok – Brukerstyrt personlig assistanse

Vilkår for å få tjenester organisert som en BPA- ordning etter pasient- og brukerrettighetslovens §2-1d.

Brukerstyrt personlig assistanse tildeles på bakgrunn av en vurdering av om brukeren har rett til nødvendig helse- og omsorgstjenester, jf. Pasient og brukerrettighetsloven §2-1a. Hva som defineres som «nødvendige» tjenester må sees i sammenheng med kravet til forsvarlige tjenester, som innebærer at tjenesten må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang.

Alle brukere med langvarig og stabile behov for personlig assistanse over 32 timer pr uke har i utgangspunktet rett til å få tjenestene organisert som BPA. Rett til BPA omfatter ikke tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller natttjenester, med mindre søkeren har kontinuerlig behov for slike tjenester. Med langvarig behov defineres dette som behov ut over 2 år, jfr. pasient- og brukerrettighetsloven.

Brukere under 67 år med bistandsbehov mellom 25-32 timer pr uke har rett til å få tjenesten organisert som brukerstyrt personlig assistanse med mindre kommunen kan dokumentere at en slik organisering vil medføre vesentlig økte kostnader for kommunen.

Helsetjenester er ikke omfattet av rettigheten. Kommunen kan velge å legge enkle helsetjenester inn i ordningen dersom det vurderes som forsvarlig og søker ønsker det. Dette er individuelle vurderinger fra sak til sak, men en god rettesnor er at det folk til vanlig gjør selv, bør også en assistent kunne gjøre.

Kommunen har det overordnede forvaltningsansvaret for BPA-ordningen, uavhengig av hvordan denne er organisert og hvem som har arbeidsgiveransvaret.

Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse omfatter ikke utmåling eller tildeling av omfang av tjenestene. Utmåling av timer og omfang av tjenesten gjøres etter individuell kartlegging av behov for tjenester etter helse og omsorgstjenesteloven og foretas uavhengig av vurdering knyttet til rett til å få tjenesten organisert som en BPA-ordning.

Følgende sitat er hentet fra rundskriv I-9/2015 fra Helse og omsorgsdepartementet: «Det fremgår av forarbeidene til rettighetsbestemmelsen at den ikke bør føre til en fordeling av kommunens ressurser som går på bekostning av brukere som faller utenfor rettigheten. Timeantallet ved BPA skal derfor i utgangspunktet være det samme som om tjenestene ikke var organisert som BPA. Retten til BPA berører med andre ord i utgangspunktet ikke tjenestemengden til brukeren». Dette med bakgrunn i likhetsprinsippet som ligger til grunn for forvaltningsloven.

Kommunen er ansvarlig for at de tjenestene som tilbys og som ytes etter loven er forsvarlige, og at assistentene sikres et forsvarlig arbeidsmiljø. Hovedelementene i brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er at ordningen er brukerstyrt og at arbeidsleder administrer og organiserer tjenesten ut ifra tildelte timer og egne behov.

Vilkår etter helse og omsorgstjenesteloven § 3-8

Før rettighetsfestingen var kommunene pålagt gjennom helse- og omsorgstjenestelovens §3-8 å ha en BPA-ordning, hvor brukere etter søknad kunne få brukerstyring av praktisk bistand og opplæring. Denne ble ikke endret i forbindelse med rettighetsfestingen.

Kristiansand kommune har i tillegg til dette fått politiske føringer i [Sak 26/19](#) (brukerstyrt personlig assistanse i et likestillings- og frigjøringsperspektiv) hvor det er vedtatt at saksbehandlere skal vurdere andre helse- og omsorgstjenester, som en del av BPA ordningen når de finner det forsvarlig. Dette kan være helsehjelp og evt. andre tjenester som tradisjonelt ytes av hjemmetjenester eller kreves helsekompetanse for å utøve.

Det betyr at saksbehandlere skal vurdere BPA-ordning, også når omfang av behov ikke utløser rettigheten i form av antall timer, men der det vil være forsvarlig og hensiktsmessig at tjenesten organiseres som en BPA-ordning. Det er per i dag 40 BPA-ordninger som kommer inn under denne bestemmelsen.

Vilkår for å fylle rollen som Arbeidsleder/medarbeidsleder

En sentral forutsetning for å sikre reell brukermedvirkning er at søker både ønsker og kan påta seg ansvaret som arbeidsleder/medarbeidsleder innebærer, samt at vedkommende har forutsetninger for å ivareta denne rollen på en forsvarlig måte. I ordninger med medarbeidsleder er det sentralt at vedkommende kjenner brukeren godt.

Det forutsettes at arbeidsleder har kjennskap til de grunnleggende reglene om arbeidsmiljø og ansattes rettigheter, og kan drifte ordningen i tråd med den opplæring og veiledning som gis ved arbeidslederkurs. Kommunen skal sørge for opplæring av arbeidsleder slik at han eller hun kan ivareta det ansvaret som arbeidslederrollen medfører på en måte som også ivaretar assistentenes rett til et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø.

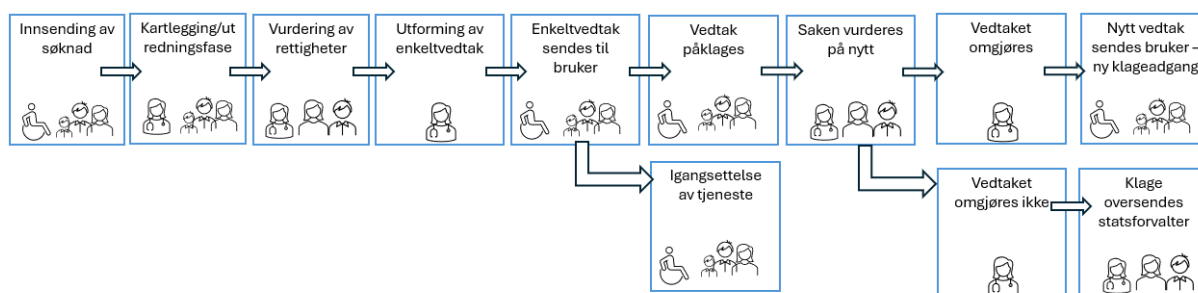
Arbeidsleder/medarbeidsleder har ansvaret for den daglige driften av ordningen, herunder organisering og innhold i tjenesten. Viktige elementer i arbeidslederrollen/medarbeidsleder er å definere eget behov, medvirke ved valg av assistenter og delta ved ansettelser, lære opp og veilede assistenter i hvordan hjelpen skal gis, sette opp og følge arbeidsplaner og turnus, kontrollere timelister og sørge for vikarer ved ferieavvikling og sykdomsfravær.

Arbeidsgiveransvaret ivaretas av de private leverandørene som kommunen har inngått avtaler med i brukervalgs ordningen, og Kristiansand kommune ivaretar selv arbeidsgiveransvaret for brukere som velger kommunens BPA-tjenesten. Kommunen har et overordnet ansvar for forsvarlighet og at lover og regler overholdes.

Saksbehandlingsprosess

Søknader om individuelle helse- og omsorgstjenester skal følge forvaltningslovens bestemmelser og det skal fattes enkeltvedtak. Likhetsprinsippet er et ulovfestet grunnleggende prinsipp i forvaltningen som viser til forbud mot usaklig/urimelig forskjellsbehandling og som bygger på et krav om likhet for forvaltningen. Dette prinsippet legger et rettslig bånd på forvaltningens skjønnsutøvelse.

I figuren under er saksbehandlingsprosessen illustrert



Figur 1 Saks- og klagebehandlingsprosess

Forvaltningsloven legger vekt på følgende prosessuelle krav til selve saksbehandlingsprosessen:

- Kommunen har etter forvaltningsloven § 17 plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før enkeltvedtak treffes. Det må sikres at det foreligger tilstrekkelige opplysninger til at saken kan vurderes og avgjøres på en faglig forsvarlig måte
- Pasient og brukerrettighetsloven gir bruker/pasient rett til å medvirke ved utforming av tjenestetilbudet
- Vedtak skal være tilstrekkelig og forståelig begrunnet, jfr. forvaltningslovens § 25
- Saksbehandling skal skje uten utgrunnet opphold, jfr. forvaltningslovens § 11a og kommunen skal gi informasjon i saker der saksbehandling av ulike årsaker drar ut i tid.

Forenkling av saksbehandlingsprosessen:

Det er kommet klager på at søknader om å få organisert helse og omsorgstjenester som brukerstyrt ordning er omfattende og tidkrevende, og det er ønskelig med en forenklet saksbehandlingsprosess på disse søknadene. Det er gitt tilbakemelding fra brukere og familier med barn med funksjonsnedsettelse som opplever søknadsprosessen som krevende, spesielt i kartleggingssamtaler når det blir stilt spørsmål om den enkeltes funksjonsevne.

Saksbehandling av søknader om å få organisert tjenestene i en BPA- ordninger er en mer omfattende saksbehandlingsprosess enn ved søknad om ordinære helse og omsorgstjenester. Dette skyldes flere forhold:

- Det er flere vilkår som skal vurderes
- Selve organisasjonsformen er rettighetsbasert i tillegg til kommunens "sørge-for"-ansvar etter helse- og omsorgstjenesteloven.
- Arbeidsleder-/medleder funksjonen skal kartlegges og vurderes i lys av forsvarlighet i ordningen og et ansvarlig arbeidsmiljø for assistentene.

Saksbehandling av søknader om BPA ordninger består av flere vurderingspunkter enn ordinære helse og omsorgstjenester.

Vurdering om rett til helse og omsorgstjenester etter helse og omsorgstjenestelovens § 2-1

Første fase i saksbehandlingsprosessen består i at saksbehandler innhenter informasjon fra andre aktører som f.eks fastlege, spesialisthelsetjenesten o.l. Det avtales et besøk hjemme hos søker hvor saksbehandler kartlegger den enkeltes ressurser og behov gjennom døgnet, uke og måned. Det benyttes kartleggingsverktøy for å kvalitetssikre at saken blir godt og grundig utredet.

Denne samtalen kan for enkelte oppleves vanskelig siden det i tillegg til å sette søkelys på den enkeltes ressurser og områder hvor vedkommende mestrer dagliglivets gjøremål, settes det et søkelys på de utfordringer vedkommende har i hverdagen som følge av funksjonsnedsettelse eller helseproblemer. Det er et krav fra nasjonale myndigheter at saksbehandlere skal registrere funksjonsvariabler i et nasjonalt register (IPLOS). Dette inneholder spørsmål som bruker- og interesseorganisasjoner stiller spørsmål ved.

Brukermedvirkning er ikke det samme som at søkers ønsker etterkommes fullt ut, men det skal legges stor vekt på i den helhetlige vurdering av saken. Sitat fra Statsforvalter i vurdering av klagesak:

«Retten til medvirkning er lovfestet og innebærer at man kan medvirke i valg mellom tjenester, selv om denne retten ikke innebærer at man kan velge fritt.»

Vurdering om vilkårene i pasient og brukerrettighetslovens § 2-1d er oppfylt

Etter at sakene er opplyst og bruker er hørt i saken, foretas det en vurdering av hvorvidt vedkommende har behov som utløser rett på nødvendige helse og omsorgstjenester etter lov om pasient- og brukerrettigheter § 2-1. Basert på kartleggingen blir det utmålt hvilket omfang som skal innvilges for at tjenesten holder et forsvarlig nivå. Kommunen skal vurdere hvordan, og med hvilke tjenester, et behov for nødvendige helse- og omsorgstjenester skal oppfylles

Det er etablert tverrfaglige møter hvor saksbehandlere drøfter utmåling av sakene for å sikre at likebehandlingsprinsippet med hensyn til utmåling av omfang på tjenesten.

Vurdering om brukerstyring etter helse og omsorgstjenestelovens § 3-8 er oppfylt

Etter at disse vurderingene er gjort og det vurderes at vilkår etter 2-1d ikke er oppfylt skal det foretas en vurdering om hvorvidt det er hensiktsmessig og forsvarlig at tjenesten organiseres som en brukerstyrt ordning.

Vurdering av søkers evne til å ivareta arbeidslederrollen

Det skal videre vurderes hvorvidt søker kan ivareta arbeidslederrollen, eller om søker har en nær person som kan påta seg medarbeidslederrollen for å sikre reell brukerstyring i ordningen. Det er sentralt at vedkommende har evner til å ivareta denne rollen for å sikre brukerstyring og et forsvarlig arbeidsmiljø for assistentene. Erfaring viser at BPA-ordning er ikke for alle da det er en stor jobb og et stort ansvar å sikre gode arbeidsforhold for assistentene.

Vedtak sendes til søker

Når disse vurderingene er gjort utformes vedtaket som sendes til bruker. Utforming av vedtak gjøres i tråd med forvaltningslovens krav til enkeltvedtak.

Klagesaksbehandling – en ny saksbehandlingsprosess

Klageadgang kommer frem av vedtaket i tråd med forvaltningslovens krav til innhold i enkeltvedtak. Dersom søker klager på vedtaket går det tilbake til vedtaksorgan for en ny vurdering. Hvis Forvaltning og koordinering finner at klagen inneholder opplysninger som tilsier at tjenestens art, omfang eller begrunnelse endrer seg, vil bruker få et nytt vedtak med ny klageadgang.

Opprettholdes vedtaket sendes vedtaket over til Statsforvalter som vurderer saken i henhold til hvorvidt det:

- ikke oppfyller kravet til faglig forsvarlig tjenestetilbud
- er gjort saksbehandlingsfeil
- om det er utøvd et urimelig skjønn

Det har etter innføring av fritt brukervalg i BPA ordningen vært en økning i antall BPA-ordninger. Kristiansand kommune erfarer i likhet med andre kommuner et økende antall klager knyttet til vedtak om BPA-ordningen. Det er en økende trend på antall klager knyttet til BPA ordning etter at kommunen innførte fritt brukervalg. Det klages i hovedsak på omfang i form av antall timer.

Det er flere som har fått bistand fra private leverandører med å søke om å få tjenestene organisert som en BPA-ordning, samt å utforme klage når vedtaket er fattet. Dette har medført et økende arbeidspress på saksbehandlere.

Etter revisjonens gjennomgang i 2019, har Forvaltning og koordinering organisert arbeidet med behandling av BPA søknader slik at det er opparbeidet en spisskompetanse ved behandling av disse sakene for å ivareta profesjonalitet i møtet med søker.

Det er ingenting som tyder på at Kristiansand kommunes saksbehandlingsrutiner er mer omfattende enn hos andre kommuner. Kommunen har ikke fått noen indikasjoner fra Statsforvalteren på at kommunen peker seg ut med hensyn til dette.

Digitale løsninger

I forbindelse med anskaffelse av ny elektronisk pasientjournal og videreutvikling av digitale samhandlingsløsninger vil mulighet for samhandling med brukere legges vekt på. Det er også å forvente at fremtidige digitale løsninger vil bidra til bedre beslutningsstøtte i saksbehandlingsprosessene, som igjen vil bidra til å redusere saksbehandlingstid.

Tilsyn fra statsforvalteren

Kristiansand kommune fikk den 10. oktober oversendt endelig rapport med Kristiansand kommunes saksbehandling av søknader om BPA-ordninger til barn og unge under 18 år. Hovedkonklusjonen er at det ikke ble avdekket lovbrudd under tilsynet. Bakgrunnen for at statsforvalteren gjennomførte tilsynet er at de siste årene har vært et økende antall klager på brukerstyrt personlig assistanse. Statsforvalter fikk oversendt en oversikt over antall søknader og klager fra Kristiansand kommune til behandling vedrørende BPA (se vedlegg 2 Oversikt over søknader og klagesaker. Dette viste at svært mange av søknadene om BPA-ordning endte i en klagesak og at dette var en økende trend fra året før. De hadde også mottatt henvendelser fra foreldre som mener at saksbehandlingstiden er uforsvarlig, da søknadene gjelder små barn der situasjonen endrer seg raskt og der det kan utgjøre stor forskjell å få på plass tjenester relativt fort.

I forbindelse med tilsynet har kommunen selv avdekket risikoområder, som kommunen er oppmerksom på, og det er også avdekket områder med et forbedringspotensial som det er iverksatt tiltak for. Selv om tilsynet omhandlet søknader om BPA-ordning for barn og unge, vil disse risikoområdene og tiltakene også være gjeldende for søknader for voksne med funksjonsnedsettelse.

De vesentligste risikoområdene er:

- Mottak av søknader, herunder saksbehandlingstid, prioritering av saker og foreløpige svar / forvaltningsmeldinger
- Gjennomføring av kartlegging
- Begrunnelse for vedtak
- Medvirkningsretten og vurdering av barnets beste.
- Vurdering av forsvarlighet i tjenestetilbudet

Forvaltning og koordinering har iverksatt følgende tiltak:

- Etablert analysegruppe som består av tverrfaglig kompetanse for gjennomgang av alle klagesaker og saker som kommer tilbake fra Statsforvalter.

- Forbedring av kartleggingsverktøy for å sikre tilstrekkelig utredning og kartlegging
- Forbedring av maler for å sikre dokumentasjon av alle vurderinger som er gjort med hensyn til barns beste
- Internopplæring av alle saksbehandlere

Statistikk over utvikling i BPA-ordningene i Kristiansand

Totale antall vedtak på BPA-ordninger har økt med om lag 37 prosent siden 2020, jfr. vedlegg 1. Den største veksten er i aldersgrupper under 25 år, hvor brukertallet har doblet seg. Det er også en vekst i aldersgruppen over 50 år, mens aldersgruppen mellom 25 og 50 år holder seg stabilt.

Den største veksten har en sammenheng med at kommunen innførte fritt brukervalg hvor private leverandører har arbeidsgiveransvaret i BPA ordningene. Forvaltning og koordinering meldte om at de var kjent med at det var familier med barn med funksjonsnedsettelse som avventet søknader til det ble innført fritt brukervalg i kommunen. Sammensetning av aldersgrupper viser at det er flest i de yngre aldersgruppene som har valgt private leverandører.

Av 82 BPA ordninger er det 40 ordninger som ikke oppfyller vilkår etter pasient- og brukerrettighetslovens § 2-1d da tilmålte timer utgjør mindre enn 25 timer per uke. Av arbeidsledere som har valgt kommunal BPA-tjeneste utgjør andelen under terskel på antall timer 58 prosent. 6 av 40 har et timetall på andre tjenester som gjør at det samlet sett går over terskel.

Innføring av fritt brukervalg

Forvaltning og koordinering har hatt en stor pågang av søknader og klagesaker etter at det ble innført fritt brukervalg i BPA-ordningen. Erfaring er at det er private leverandører som bistår brukere med å søke om BPA-ordninger og det stilles spørsmål ved blanding av rollene til leverandørene. Firmaene promoterer seg på sosiale medier og inviterer til informasjonsmøter hvor de reklamerer med bistand til å søke. Et eksempel på dette er følgende tekst som er hentet fra nettside:

«Vi vil fortelle deg om dine rettigheter, og du får mulighet til å stille spørsmål om hvordan du kan omgjøre disse rettighetene til virkelighet. Vi i juridisk avdeling vil bistå deg i søknadsprosessen, og jobber for at du skal få innvilget det du har krav på i forbindelse med BPA»

Dette er private leverandører som Kristiansand kommune har inngått kontrakter med, hvor leverandørene er forpliktet til å levere tjenester på vegne av Kristiansand kommune ut fra vurdering basert på forsvarlighetsnorm. Kommunen kan ikke avtale seg bort fra "sørge-for"-ansvaret for helse og omsorgstjenester. Dette utfordrer kommunens plikt til å ivareta likebehandlingsprinsippet mellom brukere som får ordinære helse- og omsorgstjenester og brukere som får tjenestene organisert som en BPA-ordning.

Enkelte ansatte i de private virksomhetene innehar flere ulike roller. Det kan være roller arbeidsledere for BPA-ordning til barn, ansatt i den private virksomheten som de har valgt som leverandør for egen BPA-ordning og i tillegg skal være foresatt og pårørende. Dette kan medføre habilitetsutfordringer i lys av at kommunens ansvar for forsvarlighet og likebehandling av saker.

Det er av 98 søkerne som har fått vedtak på BPA-ordning i perioden 2020-2024, 53 arbeidsledere som kun har hatt kommunal BPA-tjeneste. 22 har kun hatt en privat leverandør, mens 23 har i perioden hatt en overgang fra kommunal til privat utfører. De fleste med overgang fra kommunal til en privat utfører foretok et bytte i 2022, mens et mindre antall har byttet utfører senere. 10 av 23 som har byttet leverandør har hatt en økning i timetall etter overgang fra kommunal til privat utfører, fire av disse har hatt en sterk økning på over 1000 timer pr år. 13 av 23 har en mer eller mindre stabil situasjon etter overgang til privat utfører. Det er i denne gruppen en finner de med høyest antall timer som inngår i BPA-ordningen.

Sammenligning med andre kommuner

I 2020 gjennomførte NORCE på oppdrag fra KS en analyse av sentrale utviklingstrekk ved brukerstyrt personlig assistanse (BPA) etter at rettighetsfestingen ble innført i 2015. Analysen inneholdt også sammenligning mellom kommuner og det er påpekt at det er forholdsvis store forskjeller i gjennomsnittlig timetall til brukere som har BPA-ordninger på tvers av kommunene. Forskjellene indikerer at det lokale selvstyret spiller en rolle, også når det gjelder BPA-ordningen.

I rapporten legges det vekt på at det er hensiktsmessig å sammenligne kommuner som er forholdsvis like når det gjelder størrelsen på befolkning. I rapporten har de sett nærmere på Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Drammen. I figuren under vises forskjellene på gjennomsnittlig timetall pr BPA bruker pr år.

Tabell 10: Antall brukere, antall timer tildelt og gjennomsnittlig timetall per bruker per år. Utvalgte kommuner. 2017–2019.

	2017	2018	2019
Oslo			
Antall brukere	492	543	562
Antall timer	885682	956444	1026233
Timer per bruker	1800	1761	1826
Bergen			
Antall brukere	90	90	96
Antall timer	259771	272424	290071
Timer per bruker	2886	3027	3022
Stavanger			
Antall brukere	71	78	87
Antall timer	140664	168327	189295
Timer per bruker	1981	2158	2176
Trondheim			
Antall brukere	113	127	155
Antall timer	232472	250990	322368
Timer per bruker	2057	1976	2080
Kristiansand			
Antall brukere	42	40	49
Antall timer	65754	60844	65927
Timer per bruker	1566	1521	1345
Drammen			
Antall brukere	63	62	59
Antall timer	119285	119694	125809
Timer per bruker	1893	1931	2132

Kilde: Kommunalt pasient- og brukerregister – Helse- og omsorgstjenester (IPLOS)

Analysen viser til at det er vanskelig å sammenligne mellom kommunene ettersom tallene er påvirket av det lokale selvstyre og lokale prioriteringer i henhold til forsvarlighetsnormen. Tabellen over viser timer per bruker. Det må også tas høyde for innbyggertall i kommunene for å se hvor stor andel av befolkningen som har fått tjenestene organisert som BPA-ordningen.

Det at Kristiansand kommune kommer lavest ut på gjennomsnittlig antall timer per bruker kan ha sammenheng med at kommunen har vært «rausere» med tildeling av BPA- ordning til brukere som ikke tilfredsstiller rettighetsvilkår i form av antall timer.

De kommunene som er tilbakeholden med å tildele BPA-ordninger til personer som ikke tilfredsstiller rettighetsvilkår i pasient- og brukerrettighetslovens § 2-1d vil gjennomsnittlig timetall per bruker per år, gå opp. Da forholde de seg strengt til pasient og brukerrettighetsloven og ikke foretar vurderinger etter helse og omsorgstjenestelovens paragraf § 3-8.

Det påpekes også et annet aspekt ved at det er ulike prioriteringer mellom kommunene og at «rause» kommuner kan «heve lista» for hva som forventes å være akseptable BPA-ordninger blant brukere rundt om i landet, hvor dette ligger over forsvarlighetsnorm.

En av hovedutfordringene med rettighetsfestingen som påpekes er at oppfattelsen av hva rettigheten innebærer er spikende, både blant de som administrerer ordningen i kommunene, blant politikere lokalt og nasjonalt og mellom brukere. Det er med dette stor forståelse for at brukere har vidt forskjellige forventinger og krav til ordningen.

Ifølge datagrunnlaget som er vedlagt har det vært en utvikling knyttet til antall timer per BPA-ordning i Kristiansand kommune i perioden fra 2020 til 2024:

	2020	2021	2022	2023	2024	Totalt
BPA - kommunal	60	63	63	44	40	77
BPA – privat utfører			27	43	44	45
Totalsum	60	63	73	83	82	98

Totalsum inneholder

Ut fra rapporten er det vanskelig å sammenligne mellom kommune som følge av kommunalt selvstyre og lokale prioriteringer. Kristiansand kommune har en stram tildelingspraksis og det gjelder også for tjenester som organiseres som BPA-ordninger.

Økonomiske konsekvenser

Kristiansand kommune har hatt en kostnadsvekst knyttet til BPA-ordningene de senere årene. Tabellen under viser utvikling av kostnadsbildet for BPA ordningene fra 2020 til i dag.

BPA						
	Budsjett	Regnskap	Avvik	Budsjettstyrkning ØP	Fordeling merinntekt ressurskrevende 1. og 2 tertial	Sum budsjettstyrkning 2020-2024
2020	29 630 000	25 498 383	4 131 617	2 000 000		
2021	31 173 000	27 880 124	3 292 876	1 008 000		
2022	32 248 000	36 945 308	-4 697 308	1 033 000		
2023	39 067 000	63 823 957	-24 756 957	2 118 000	2 506 000	
2024	40 814 000	61 814 000	-21 000 000	0		
*Prognose				6 159 000	2 506 000	8 665 000
2021 Med tillegg av 1 mill. kr. til støttekontakt tjenesten						

Forvaltning og koordinering har et merforbruk på budsjett til BPA-ordninger ut over vedtatt i budsjett. Avviket i 2023 utgjorde 24 mill.kr og foreløpig prognose i 2024 tilsier et avvik på 21 mill.kr. Styrking av budsjett i perioden er inkludert i budsjettet og kommer frem av tabellen.

Uttalelsene fra rådene

Saken vært diskutert med HTV og det er enighet om at denne saken ikke er relevant for behandling i PSU. Saken behandles i Rådet for mennesker med funksjonsnedsettelse og elderrådet 11. november. Vedtak fra disse vil fremlegges helseutvalget når saken behandles 12. november.

Rådet for personer med funksjonsnedsettelse har i tidligere møte 07.10.24 hatt BPA som tema. Det ble i etterkant av møtet sendt ut en pressemelding.

Utdrag fra pressemelding fra Rådet for personer med funksjonsnedsettelse:

«Råd for personer med funksjonsnedsettelse retter sterk kritikk mot Kristiansand kommune for deres manglende evne til å sikre grunnleggende rettigheter for personer med funksjonsnedsettelse. Til tross for at lovverket klart slår fast disse individenes rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA), har kommunen over lengre tid unnlatt å innfri disse rettighetene. Dette er ikke bare en alvorlig svikt i tjenestetilbudet, men også et brudd på rettssikkerheten til flere av våre innbyggere.

Rekrutteringsutfordringer blir ofte trukket frem som en årsak til manglende oppfølging av BPA-ordningen. Dette er en uriktig fremstilling som neglisjerer både realitetene i BPA-leveransen og kommunens muligheter til å samarbeide med private leverandører. Private aktører som leverer BPA-tjenester bidrar til å avlaste kommunen, noe som gir kommunen større fleksibilitet til å fokusere på andre nødvendige tjenester og personalressurser. Det handler derfor ikke om mangel på ressurser, men om kommunens vilje og evne til å bruke tilgjengelige løsninger for å sikre innbyggernes rettigheter.»

Barn og unges interesser

I saker som omhandler barn og unge så legger statsforvalteren stor vekt på hvilke vurderinger Forvaltning og koordinering har gjort knyttet til barns beste. Der avlastning inngår i en BPA-ordning skal det komme frem hvilke vurderinger som er gjort med hensyn til barnets beste. Det gjelder barnet som har funksjonsnedsettelse, men det gjelder også søsken i familien. Statsforvalteren har vektlagt kommunens vurderinger knyttet til barns beste i saksutredningene, og kommunen har den senere tiden ikke fått saker tilbake hvor det er bedt om en bedre vurdering av dette.

Vurdering

Det legges stor vekt på at alle som henvender seg til kommunen og som søker på tjenester skal møtes med respekt, blir lyttet til og involveres i saksbehandlingsprosessen. Det innebærer imidlertid ikke at alle forventninger vil bli innfridd. Det kan være utfordrende for innbyggere i sårbare situasjoner når det stilles spørsmål ved behovene til den enkelte. Dette stiller store krav til kompetanse hos ansatte i møtet med innbyggere i slike sårbare situasjoner. Dette er noe som det må jobbes med kontinuerlig.

Kommunal forvaltning og tildeling av helse- og omsorgstjenestene skal sikre at tilbys riktige tjenester til rett tid og i faglig tilstrekkelig omfang der likebehandlingsprinsippet ivaretas. Dette gir pasient- og bruker rettskrav på nødvendig hjelp med en forsvarlig standard, basert på en individuell helse- og sosialfaglig behovsvurdering.

Slik BPA-ordningene er regulert i regelverket i dag stilles det store krav til saksbehandling av søknadene og det er en mer omfattende saksbehandlingsprosess enn ved ordinær saksbehandling. Det er som nevnt i saken flere vurderingspunkter som skal utredes, vurderes og begrunnes, da dette er områder som søker har rett til å få prøvd i en klage til Statsforvalteren.

Det er ved flere anledninger, både fra politisk hold og media fremsatt kritikk til hvordan innbyggere blir møtt av saksbehandlere i Forvaltning og koordinering.

Kommunedirektøren vil understreke at Forvaltning og koordinering er tildelt en funksjon som består av å forvalte individuelle helse og omsorgstjenester i tråd med gjeldende lovverk, forsvarlighetskrav og vedtatte budsjettammer, jfr. sak i fellesnemndas møte 15.11.18. Ansatte i Forvaltning og koordinering har funksjoner og roller knyttet til dette oppdraget. Det er uheldig i et arbeidsgiverperspektiv at enkeltansatte blir satt i en posisjon hvor de utsettes for kritikk ved å utøve sin funksjon.

Administrasjonen støtter KS sitt syn på at det er utydelige signaler fra nasjonale myndigheter som bidrar til et konfliktfylt forhold i kommunene. Kommunens forvaltning skal sikre likebehandling av brukere med like behov, og det innebærer at de ikke skal forfordle enkelte brukere foran andre med funksjonsnedsettelse. Ved å stille forsvarlighetskravet opp mot BPA-ordningen som et likestillingsverktøy skapes det

forventinger ut fra to helt ulike standarder, som ikke kommunene er i stand til å levere på.

Kommunedirektøren vil også påpeke at det finnes ordninger i NAV knyttet til funksjonsassistent i arbeidslivet som dekker utgifter til en assistent som kan bistå ansatte med funksjonsnedsettelse på jobben. I tillegg er utdanningsinstitusjonene pålagt å legge til rette for at studenter med funksjonsnedsettelse skal kunne gjennomføre utdanning. Dette mener en burde vært bedre koordinert fra nasjonalt hold.

Konklusjon (jf. forslag til vedtak)

Det er prosessuelle krav til saksbehandlingsprosessen som kommunen er pålagt å følge i tråd med forvaltningsloven. Behandling av søknader om BPA-ordninger har flere vurderingspunkter enn ved søknad om ordinære helse og omsorgstjenester. Det fører til behov for en grundig og god saksbehandling av disse søknadene. Det er vanskelig å se mulighet for at disse kan forenkles med dagens digitale løsninger.

Kristiansand kommune har en stram tildelingspraksis på individuelle helse og omsorgstjenester sammenlignet med andre kommuner (ASSS), og det gjelder også for tjenester som organiseres som BPA-ordninger.

Det forventes at innføring av ny elektronisk pasientjournal og digitale kommunikasjonsløsninger vil forenkle arbeidsprosesser i saksbehandling og samhandling med søkere underveis i prosessen. Statsforvalteren har gjennom tilsyn med kommunens saksbehandling ikke funnet lovbrudd.

Bystyret tar saken til orientering



Dato 25. oktober 2024
Saksnr.: 2024026386-1
Saksbehandler Christian Jørgensen
Godkjent av Camilla Jarlsby
Tone Iglebæk
Camilla Bruno Dunsæd

Saksgang

Ungdommens bystyre - arbeidsutvalget 2024-25
Studentutvalget 2024 - 2025
Eldrerådet
Råd for personer med funksjonsnedsettelse
Kultur- og idrettsutvalget
Kommunalutvalget
Formannskapet

Møtedato

05.11.2024
05.11.2024
11.11.2024
11.11.2024
14.11.2024
19.11.2024
04.12.2024

Forprosjekt Agder Arena – utredning av felles prosjektforslag for Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune

Forslag til vedtak

1. Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune etablerer et felles forprosjekt for Agder Arena, med Agder fylkeskommune som prosjekteier
2. Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune setter hver av 0,5 millioner kroner til forprosjektet
3. Det er en forutsetning for gjennomføring av forprosjektet at det fremskaffes 4 millioner kroner fra ekstern finansiering
4. Forprosjektet skal planlegges slik at deler av bygningsmassen tilfredsstiller Futurebuild standarden

Sammendrag

Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune ønsker å igangsette et felles forprosjekt for Agder Arena. Forprosjekt Agder Arena skal blant annet beskrive hvilke muligheter en har i fellesskap, hvordan en kan realisere de ulike behov i fellesskap, hvilke konsekvenser dette vil ha, og skal munne ut i et prosjektforslag for realisering av regionens nye storstue. Dette blant annet som ledd i å realisere «idrettsbydelen Gimle» for idrett, kultur, arrangement, messer og undervisning på Gimleområdet.

Forprosjektet skal undersøke hvordan arenaen kan realiseres som et helhetlig prosjekt, alternativt i ulike leveranser over tid, samt se på skaleringsalternativer, eierskapsløsninger og finansieringsmodeller.

Prosjektforslaget skal være detaljert nok til at en kan fatte nødvendige politiske vedtak.

Idrettshallen Gimlehallen er vedtatt rehabilitert og skulle etter planen rehabiliteres i 2018/2019 med en bevilget ramme på 52 mill. kroner. Etter innhenting av priser i

markedet viste det seg at prisene lå betydelig høyere enn antatt (kr 93 mill). Med bakgrunn i dette ble det fremmet en sak for kommunalutvalget i 2019 med forslag om å utsette rehabiliteringsprosjektet til det var gjennomført et mulighetsstudie for Gimleområdet. Mulighetsstudiet ble startet i 2019 og ferdigstilt i 2021, og ga et overordnet blick på hvilke behov som kunne realiseres innenfor området, samt hvilke mulige plasseringer og logistikk en kunne ha inne på området. Studiet så også kort på ulike realiseringsstrategier for hvordan en kunne realisert de ulike behovene i ulike byggetrinn. Anbefalingene i mulighetsstudiet ligger til grunn for områderegulering for Gimle - idrettsanlegg og videregående skole, som ble vedtatt i bystyret 19. juni 2024

Agder fylkeskommune har arbeidet med en helhetlig ståstedsanalyse for undervisningsarealer i Kristiansandsområdet i parallell. Det er her avdekket betydelige arealbehov i tilknytning til Kristiansand Katedralskole Gimle (KKG), med tilknytning til områdene som er utredet i mulighetsstudiet. Det er derfor naturlig at en ser samlet på behovene og løsningen i et felles forprosjekt, slik at en øker muligheten for å iverksette funksjonsrike arealer, kostnadseffektiv prosjektgjennomføring og drift, samt gevinster for samfunnet.

Det er en forutsetning for gjennomføring av forprosjektet at det foreligger en betydelig ekstern finansiering for forprosjektfasen.

Tentativt ferdigstillestidspunkt for forprosjektet er høsten 2025.

Vedlegg:

- Prosjektbegrunnelse -Agder Arena
- Mulighetsstudie -Gimlehallen

Saksutredning

Bakgrunn for saken

Det har over tid vokst frem behov for å bedre rammevilkårene for både idretten som utøves på Gimle og den videregående skolen. Dagens idrettsanlegg, og spesielt Gimlehallen, trenger oppgraderinger/rehabilitering og det er også et stort arealbehov for videregående undervisning, spesielt knyttet til områdene i tilknytning til Kristiansand Katedralskole Gimle (KKG).

Det er derfor et ønske om å igangsette et felles forprosjekt mellom Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune for Agder Arena. Forprosjekt Agder Arena skal blant annet beskrive hvilke muligheter en har i felleskap, hvordan en kan realisere de ulike behov, hvilke konsekvenser dette vil ha, og skal munne ut i et prosjektforslag for realisering av regionens nye storstue. Dette blant annet som ledd i å realisere «idrettsbydelen Gimle» for idrett, kultur, arrangement, messer og undervisning.

Anlegget skal planlegges på en måte som gjør at det kan realiseres som et helhetlig prosjekt, alternativt i ulike leveranser over tid. Forprosjektet vil arbeide videre med skaleringsalternativer, eierskapsløsninger og finansieringsmodeller.

Prosjektet er avhengig av betydelig ekstern finansiering for å kunne realiseres. Det gjelder både forprosjekt- og realiseringsfasen. For å ikke begrense mulighetene for ekstern finansiering vil Agder fylkeskommune stå som eier av prosjektet. Arealene som skal realiseres skal benyttes til aktiviteter under kommunes interesse- og ansvarsområde, og til fylkeskommunal aktivitet. Gjennom å etablere dette som et felles prosjekt mellom Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune vil en kunne høste gevinster som en ikke ville oppnådd gjennom å realisere tilsvarende funksjoner hver for seg.

Agder Fylkeskommune og Kristiansand kommune har derfor etablert en felles administrativ styringsgruppe for det videre arbeidet med Agder Arena.

Tentativt ferdigstillestidspunkt for forprosjektet er høsten 2025.

Denne saken er en speilet sak som både skal vedtas i Agder Fylkeskommune og Kristiansand kommune for at forprosjektet kan startes.

Vedtatte planer e.l.

Temaplan for idrett og friluftsliv 2023-2028

Temaplanen med visjonen «Sprekere sammen!» ble vedtatt av bystyret 22. mars 2023 (sak 31/23). Følgende vedtak ble fattet;

- «1. Bystyret vedtar Temaplan for idrett og friluftsliv 2023-2028 - «Sprekere sammen». (42/29)
2 ..[.].»

Se vedtaket vedlagt for ytterligere deler rundt vedtaket.

Formålet med planen er at den skal være med på å legge til rette for at alle innbyggerne i kommunen har god helse, varierte og gode muligheter for utøvelse av hverdagslig aktivitet, på fremtidsrettede aktivitetsarenaer i hele kommunen.

Planen er et bidrag til å forstå dagens utfordringer, sette ambisjonsnivå og tilrettelegge for en kurs som har søkelys på gode løsninger innen idrett og friluftsliv i tiden fremover, deriblant Gimle som «Metropolen for idrett i Kristiansand!»

Vedlegg:

- Temaplan for idrett og friluftsliv 2023-2028 vedtatt av bystyret 22. mars 2023 (sak 31/23)

Strategi for toppidrett 2017

Strategi for toppidrett i Kristiansand ble vedtatt av bystyret 20. september 2017 (sak 93/17). Følgende vedtak ble fattet;

- «Bystyret vedtar Strategi for toppidrett i Kristiansand med merknader. (Enst.)»

Se vedtaket vedlagt for ytterligere deler rundt vedtaket.

I strategiens satsningsområder og punkt 7.6 Anlegg fremkommer følgende:

- «Systematisk utvikling av Gimle som et kraftsenter for utvikling av toppidrettsutøvere.
- Legge enda bedre til rette for toppidrettens bruk av kommunale anlegg.
 - Sørge for sambruk og effektiv utnyttelse av anleggene av KKG, OLTS, UiA, andre videregående skoler og klubbmiljøene.
 - Ny plan for Gimle-området skisseres i tråd med de anleggsbehov som er drøftet i arbeidet. Gjelder først og fremst basis-/motorikkhall, sandvolleyballhall, innendørs 7-er kunstgressbane, «stormølle» for OLTS og skatehall.
 - Tilrettelegging og utvikling av anlegg på Gimle må også bygge opp om et «senter for paralympiske grener».
 - ...()

Vedlegg:

- Strategi for toppidrett i Kristiansand vedtatt av bystyret 20. september 2017 (sak 93/17)

Områderegulering, Gimle – idrettsanlegg og videregående skole

Områderegulering for Gimle ble vedtatt i bystyret 19. juni 2024. Følgende vedtak ble fattet;

1. *«Bystyret vedtar områderegulering for Gimle – idrettsanlegg og videregående skole med plankart sist datert 13.05.2024 og bestemmelser sist datert 13.05.2024 med følgende endring av bestemmelsen pkt. 3.2.1 d):*
2. *Avkjørsel skal ha utforming, frisikt og stigning/fall i henhold til Kristiansand kommunes veinormal. Maksimal bredde på avkjørsel skal være 5 m. Utforming av avkjørsel skal vises på situasjonsplan.*
3. *Kravet gjelder også KV1-5.*
4. *Det tillates ikke bruk av gummigranulat som fyllmasse på kunstgressbanen. (45/12)*
5. *Tillegg i reguleringsbestemmelse under pkt. 3.1.1.7 Parkering - bil a)*
6. *(Ny setning): Ved opparbeidelse av o_PP1 skal nye parkeringsplasser i størst mulig grad ivareta de store eksisterende trærne slik at de kan bli stående. (Enst.)»*

Planområdet omfatter Gimlehallen og videregående skoler (KKG) med tilhørende arealer. Planen hjemler nye idrettshaller, utvidelse av KKG og etablering av fotballbane (11er bane).

Regionplan Agder 2030

Agder Arena skal understøtte regionens arbeid med å utvikle Agder til en miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftig region i 2030. Agder fylkeskommune har føringer fra Regionplan Agder 2030 og overordnet eiendomsstrategi som sine viktigste rammebetingelser for arbeidet med klima- og miljø i prosjektet. Kristiansand kommunes pilotering av Futurebuild vil også være en sentral føring. Det foreslås at prosjektet blir et konkret pilotprosjekt i Kristiansand kommunes Futurebuild-pilotering.

Problemstillinger/interessekonflikter

Bystyret har vedtatt områderegulering for Gimle – idrettsanlegg og videregående skole, sak 86/24 i møte den 19.06.2024. Planen er utarbeidet av Kristiansand kommune.

I etterkant har det kommet inn 7 klager på vedtaket (se vedlegg for detaljer). Det er anmodet om utsatt iverksettelse. Saken behandles av plan- og bygningssjefen på delegert myndighet, og har gjort følgende vurdering i saksdokument sendt Statsforvalteren i Agder:

«Reguleringsplanen for Gimle idrettsanlegg og videregående skole legger til rette for funksjoner som det i hovedsak er enighet om kan etableres her. Det er positive synergier med å bygge idrettsanlegg og skoleutvidelser i tilknytning til idrettskompetansemiljøene på KKG og UIA. Uenighetene dreier seg om ubebygde grønne arealer. I arbeidet med nylig vedtatt plan er det gjort avveininger mellom videre utvikling av Gimleområdet og bevaring av disse grønne arealene. Planen ble bl.a. etter offentlig ettersyn justert ved at mer areal ble sikret som grøntområde. Det vurderes at planen slik den nå er ivaretar mye av hensynet til eksisterende skog og eng. De avveiningene som er gjort mellom ulike interesser er ordinære arealplanavveininger som er gjort på et kunnskapsgrunnlag som planmyndigheten og myndigheter med innsigelseskompetanse har vurdert og godt god for i planprosessen. Slike arealplanavveininger er tillagt kommunestyre som planmyndighet. I denne saken har Kristiansand bystyret gjort avveininger innenfor plan- og bygningslovens rammer og gjennom sitt vedtak av reguleringsplanen avveid og prioritert de ulike interessene mot hverandre.

Saken var redegjort for og opplyst da den ble behandlet av areal- og miljøutvalget og bystyret. Plan og byggs vurdering er at det ikke er kommet til nye vesentlige opplysninger eller argumentasjon i klagen. Plan og bygg viser til at de påklagde

forhold er vurdert i planarbeidet og av bystyret ved planvedtaket.

Plan- og bygningssjefen opprettholder bystyrets tidligere vedtak, og sender saken til Statsforvalteren i Agder med hjemmel i pbl §§ 1-9 og 12-12, 3. ledd for endelig avgjørelse.»

Vedlegg:

- 1611 Områderegulering, Gimle - idrettsanlegg og videregående skole - klage på bystyrets vedtak

Økonomiske konsekvenser

Det må settes av midler til innleie av ekstern bistand for å dekke spisskompetansebehov, samt tilføring av kapasitet. Eksempler på dette er byggetekniske rådgivere, geoteknikere, programmeringsarkitekter, prosesskompetanse m.v. Dette er viktig for å kunne fremskaffe et tryggest mulig grunnlag som en kan basere seg på i utformingen av forprosjektet. Et overslag på kostnader til dette formålet er 5 millioner. Det er en forutsetning for gjennomføring av forprosjektet at forprosjektet finansieres med 4 millioner kroner gjennom ekstern finansiering. Fylkeskommunen og kommunen setter av 500 000,- hver til forprosjektet. Kommunedirektøren har i forslag til budsjett- og økonomiplan for 2024-2028 lagt dette inn under ansvarsområdet Kultur og innbyggerdialog.

Klima- og miljøkonsekvenser

Prosjektforslaget skal være tuftet på prinsippet om fremtidsrettede og arealeffektive arealer, effektiv logistikk, kostnadseffektiv drift og bærekraftige løsninger. Både Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune har store ambisjoner på bærekraftsområdet, også på områder som omhandler bygg. Kommunen har nylig fått tilsagn om Klimasatsmidler for å etablere to til fire pilotprosjekter basert på Futurebuild-standard.

I utkast til avtale mellom Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune i den forbindelse står det følgende: «*Forbildeprosjektene skal være lokalisert i Kristiansand kommune. Unntak fra dette er dersom det vil være aktuelt å ta opp ett eller to fylkeskommunale forbildeprosjekter med beliggenhet i en annen kommune i Agder.*»

Agder Arena er i denne sammenheng et svært egnet pilotprosjekt som kan fremvise de bærekraftskvaliteter som Futurebuild-standard krever.

HMS/Folkehelse

Idrett, fysisk aktivitet og utdanning er et viktig bidrag til folkehelsen i samfunnet, og er én av flere viktige faktorer i folkehelsearbeidet i kommunen. God tilrettelegging for aktiviteter både i organisert og egenorganisert form, gir samfunnet gode forutsetninger for at hele befolkningen kan holde seg aktive gjennom hele livet.

Medvirkning med innbyggere/brukerrepresentanter

Uttalelser fra råd/utvalg følger saken (Eldrerådet, Rådet for personer med funksjonsnedsettelse, Studentutvalget og Ungdommens bystyre).

Forprosjektet har også avhengigheter til mange eksterne aktører og det vil ha mange interessenter. Å etablere en interessentanalyse vil være en av de første aktivitetene i prosjektet, og denne vil ligge til grunn for bemanning av temagruppene, utforming av samarbeidsarenaer, samt utarbeidelse av informasjonsstrategi.

Konklusjon (jf. forslag til vedtak)

Både Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune har store behov for arealer i tilknytning til Gimle-området og spesielt Agder Arena. En søker å finne løsninger på disse behovene gjennom å etablere et felles forprosjekt som skal vise blant annet muligheter

og konsekvenser. Alt som ett av flere steg for å etablere idrettsbydelen Gimle, som vil bli et kraftsenter for idrett, kultur og utdanning i Kristiansands-området.



Dato 31. oktober 2024
Saksnr.: 2024025225-11
Saksbehandler Ole Martin Kyllø
Godkjent av

Saksgang
Ungdommens bystyre - arbeidsutvalget 2024-25

Møtedato
05.11.2024

Økonomiplanen for 2025-2028

Forslag til vedtak

[Ungdommens bystyre har følgende innspill til økonomiplanen for 2025-2028](#)

Sammendrag

Kommunens økonomiplan legges frem for politikere og andre i disse dager. Saken har ikke blitt lagt fram for Ungdommens bystyre i forkant. Ragne Karine Eklind fra Økonomi vil komme i møtet for å orientere om planen, og svare på spørsmål.

Hele forslaget til plan ligger her: [Økonomiplan 2025-2028](#)

Vedlegg:



Dato 31. oktober 2024
Saksnr.: 2024025225-10
Saksbehandler Ole Martin Kyllø
Godkjent av

Saksgang

Ungdommens bystyre - arbeidsutvalget 2024-25

Møtedato

05.11.2024

Orientering om planer for seksualundervisning i grunnskolen i Kristiansand

Forslag til vedtak

[Ungdommens bystyre tar orienteringen til etterretning](#)

Sammendrag

Siv Nina Sletten fra oppvekst har fått oppdraget med å jobbe frem en plan for hvordan seksualundervisning best kan gjennomføres i skolene. Denne er ment laget i samarbeid med Ungdommens bystyre, og basert på den minimumsplanen UB tidligere har utarbeidet. Siv Nina vil komme i møte for å orientere om dette og gjøre avtaler om arbeidet fremover.

Vedlegg:



Dato 25. oktober 2024
Saksnr.: 2024019908-7
Saksbehandler Ingvild Gundersen Little
Bernt Jørgen Stray

Saksgang

Studentutvalget 2024 - 2025
Ungdommens bystyre - arbeidsutvalget 2024-25
Eldrerådet
Råd for personer med funksjonsnedsettelse

Møtedato

05.11.2024
05.11.2024
11.11.2024
11.11.2024

Justert kommuneplanens samfunnsdel 2025-2030 - høring

Forslag til vedtak

Høringsutkastet til justert kommuneplanens samfunnsdel 2025-2030 tas til orientering. Innspill fra medvirkningsrådene sendes på epost innen 6. desember 2024.

Vedlagt følger forslag til justert versjon av kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2025-2030.

Bystyret vedtok på møte 18.09.2024 planstrategi for Kristiansand kommune for perioden 2024-2027. Vedtaket innebærer at den [gjeldende kommuneplanens samfunnsdel \(2020-2030\)](#) skal justeres.

Formannskapet i Kristiansand kommune behandlet sak om justert kommuneplanens samfunnsdel 23.10.2024 og vedtok å sende planforslaget på høring.

Formålet med justering av samfunnsdelen er at den skal bli et enda bedre styringsverktøy for politikerne og administrasjonen.

Hovedstruktur og innhold i den [gjeldende kommuneplanens samfunnsdel \(2020-2030\)](#) er i hovedsak beholdt i forslaget til justert versjon. Overordnet arealstrategi er også beholdt. Justeringen som er foreslått innebærer bl.a. at tema som demografiutvikling, forebygging av utenforskap, kriser og alvorlige hendelser har fått et tydeligere fokus i planen. Forslaget innebærer også en justering av ambisjonen for reduksjon av klimagassutslipp i Kristiansand fra 80 % til 55 % for perioden 2015-2030.

Høringsinnspill sendes til post@kristiansand.kommune.no og merkes med referansenummer 2024019908.

Frist for innspill er 6. desember 2024.



Dato 25. oktober 2024
Saksnr.: 2024026425-1
Saksbehandler Eivind Eikeland
Godkjent av

Saksgang

Oppvekstutvalget
Ungdommens bystyre - arbeidsutvalget 2024-25
Bystyret

Møtedato

12.11.2024
05.11.2024
27.11.2024

Plan for lek som pedagogisk verktøy i skolen

Forslag til vedtak

[Plan for hvordan lek kan brukes som pedagogisk verktøy i skolen vedtas](#)

Sammenheng

For de yngste barna i skolen er lek nødvendig for trivsel og utvikling, men også i opplæringen på mellomtrinnet og ungdomstrinnet gir lek mulighet til kreativ og meningsfull læring. Lek og læring er tett knyttet sammen. Begge områdene er avhengig av hverandre, og fyller barns hverdag med viktig innhold for at barn skal utvikle seg.

Det pågår mye lek og lekpregede aktiviteter i Kristiansandsskolen. Leken har fått mer plass de siste årene, og det er synlig gjennom at skolene timeplanfester lek for de yngste elevene. Vi finner også lek og utforskning som metoder i undervisningen og som strategier i arbeidet med å skape et godt læringsmiljø helt opp til og med ungdomstrinnet.

Nasjonale rapporter, stortingsmeldinger og lokale undersøkelser viser samtidig at det er behov for å legge til rette for mer lek på småtrinnet og skape en mer aktiv skole på mellomtrinnet og ungdomstrinnet. For å skape bedre kvalitet i arbeidet kreves at alle aktører, fra politisk ledelse til administrativ ledelse, skoleledere, lærere og elever, jobber sammen og i samme retning slik at våre felles mål og strategier for lek og utforskning vil bidra til å skape økt trivsel, engasjement og læring for alle elever i Kristiansands-skolen.

Kommunedirektørens vurdering er at å sikre en god overgang mellom barnehage og skole og SFO, skape gode rammer for lek i skolen, utvikle mer aktive og elevsentrerte undervisningsformer på ungdomstrinnet, styrke elevers medvirkning, utvikle ansattes kompetanse og at skoleeier støtter og følger opp skolene i arbeidet, er gode strategier i arbeidet.

Saksutredning

Bakgrunn for saken

Verbalvedtak 2028-8: Plan for hvordan lek kan brukes som pedagogisk verktøy. Bystyret ber administrasjonen legge frem en plan for hvordan skolene i Kristiansand i større grad kan benytte lek som pedagogisk verktøy helt opp til ungdomstrinnet.

Styringsdokumenter

Læreplanen Kunnskapsløftet 2020

Overordnet del, kapittel 1.4 sier følgende:

Skolen skal la elevene utfolde skaperglede, engasjement og utforskertrang, og la dem få erfaring med å se muligheter og omsette ideer til handling.

Barn og unge er nysgjerrige og ønsker å oppdage og skape. I opplæringen skal elevene få rike muligheter til å utvikle engasjement og utforskertrang. Evnen til å stille spørsmål, utforske og eksperimentere er viktig for dybdelæring. Skolen skal respektere og dyrke fram forskjellige måter å utforske og skape på. Elevene skal lære og utvikle seg gjennom sansning og tenkning, estetiske uttrykksformer og praktiske aktiviteter.

For de yngste barna i skolen er lek nødvendig for trivsel og utvikling, men også i opplæringen som helhet gir lek muligheter til kreativ og meningsfylt læring.

Kreative og skapende evner bidrar til å berike samfunnet. Samarbeid inspirerer til nytenkning og entreprenørskap, slik at nye ideer kan omsettes til handling. Elever som lærer om og gjennom skapende virksomhet, utvikler evnen til å uttrykke seg på ulike måter, og til å løse problemer og stille nye spørsmål.

Kunst og kultur omfatter mange skapende og kreative fagområder, som påvirker både våre fysiske omgivelser og samfunnsutviklingen. Vår estetiske sans utvikles i møte med ulike kulturelle uttrykk, og de bidrar til å løfte fram nye perspektiver. Kunst- og kulturuttrykk har også betydning for den enkeltes personlige utvikling. Kulturelle opplevelser har en egenverdi, og elevene skal få oppleve et variert spekter av kulturuttrykk gjennom sin tid i skolen.

I et større perspektiv er skapende læringsprosesser også en forutsetning for elevenes dannelse og identitetsutvikling. Skolen skal verdsette og stimulere elevenes vitebegjær og skaperkraft, og elevene skal få bruke sine skapende krefter gjennom hele grunnopplæringen.

Kapittel 1.4. er tatt med i sin helhet for å belyse at lek kan forstås bredt, og kan komme til uttrykk på mange aldersadekvate og fagrelaterte måter.

I den forrige læreplanen (LK06) nevnes ikke lek eksplisitt, mens i den nye læreplanen (LK20) er begreper som lek, undring og utforsking tydeliggjort. Her legges det klare føringer i kompetansemålene på 2. og 4. trinn på hvordan læreren skal bruke lek, undring og sanser i undervisningen.

(...)Læreren skal legge til rette for elevmedvirkning og stimulere til lærelyst gjennom å la elevene leke, undre seg og bruke sansene sine i arbeidet med å lære fag, og legge til rette for varierte arbeidsmåter i naturen og på andre læringsarenaer (...)(Kompetansemål etter 2. trinn)

Det at lek, undring og utforsking er blitt så tydelig, er et signal om at praksis i skolen må endres over hele landet.

Meld. St. 34 (2023–2024) En mer praktisk skole — Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn

De siste ti årene har man nasjonalt sett en negativ utvikling i læring og trivsel. Elevenes læringsresultater i lesing, realfag og demokratikunnskap går ned. Flere presterer på lavt nivå, blant dem er flest gutter. Antall elever som rapporterer om mobbing, lav trivsel og fallende motivasjon går opp. Det er for mange som ikke lærer det de trenger for å klare seg videre i livet og som ikke finner seg til rette i skolen.

Regjeringen mener mer praktisk, aktiv og variert læring i skolen er det viktigste grepet for å snu den negative utviklingen i læringsresultater og trivsel. I arbeidet med meldingen har mange elever gitt klar beskjed om at de ønsker en skole der de er mer i aktivitet og der det de lærer oppleves mer forståelig og relevant for deres hverdag. Tilbakemeldingen fra lærere er at de ønsker mer tid og ressurser til utvikling av praktisk og utforskende undervisning. Mer praktisk og utforskende læring kan gjøre skolen mer meningsfull og motiverende for elevene. Det kan også stimulere til mer nysgjerrighet og til at flere blir inkludert i læringen. Regjeringen vil derfor ha mer praktisk læring i alle fag i skolen.

I stortingsmeldingen blir lek omtalt som et pedagogisk verktøy som er sentralt for å få til aktiv, praktisk og utforskende læring.

Lokale planer

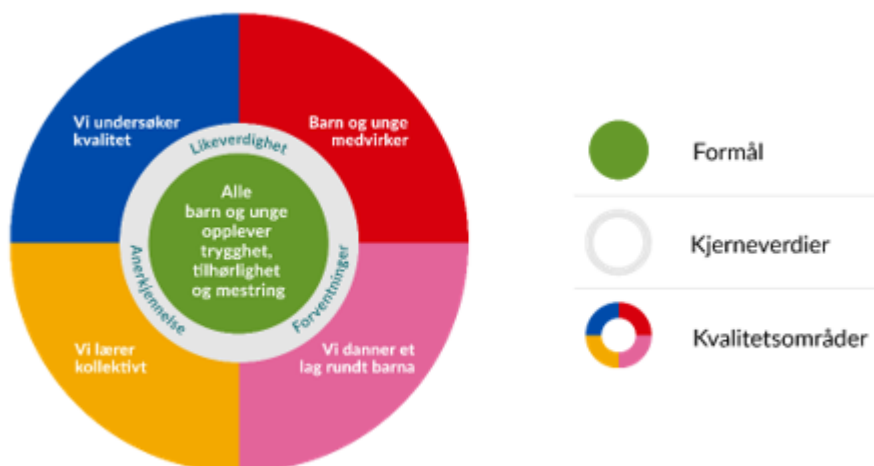
Arbeidet for å gi mer rom for lek i skolen er forankret i kommuneplanens samfunnsdel og strategiplan for oppvekst under satsingsområdet *inkluderende og mangfoldig* gjennom følgende retningsmål:

- *I Kristiansand opplever alle barn og unge trygghet, verdighet, tilhørighet, mestring og deltakelse i fellesskapet.*

Ansatte i oppvekst har som formål at alle barn og unge skal oppleve trygghet, tilhørighet og mestring.

Det betyr at alle barn og unge:

- *opplever at de har en naturlig plass i fellesskapet*
- *føler seg trygge og erfarer at de er betydningsfulle*
- *medvirker i utformingen av sin egen hverdag*
- *får like muligheter til å utvikle seg ut fra sine forutsetninger*



Kunnskapsgrunnlag

Skolen skal tilpasses elevenes behov, men mye tyder på at skolen ikke alltid klarer å tilrettelegge godt nok for de yngste elevene. Statistisk sett får de barna som er yngst når de begynner på skolen, dårligere skoleresultater enn andre barn, og de trives dårligere på skolen (Schjelderup, 2024). Barn født sent på året har også større sannsynlighet enn andre for å utvikle lav selvtillit og manglende opplevelse av egen kompetanse og mestring (Givord, 2020). Forskere knytter utfordringene til at det er store forskjeller i modenhet blant 5- og 6-åringer, og at en del av elevene som begynner på skolen, ikke er modne for å sitte stille, ta imot instruksjoner og øve seg på lesing og skriving. For å mestre dette må evnen til selvregulering på plass, i tillegg til fysisk modenhet som finmotorikk, øyekontroll og skarpsyn – evner som for mange ikke er ferdig utviklet før i sjuårsalderen (ten Braak mfl., 2018; Wilhelmsen, 2012; Gabrielsen & Lundetræ, 2017).

Begrepsavklaring

Lekforskere er nokså omforent om en definisjon som sier at *lek kan beskrive aktiviteter ved visse kvaliteter som å være morsomme, frivillig deltagelse, aktivt engasjement og at aktiviteten ikke har noen mål utenfor seg selv* (Fisher mfl., 2015).

Frilek og veiledet lek

Lek og medvirkning henger sammen, fordi barn i lek kan ta initiativ og oppleve seg selv som aktører. Lek er generelt svært viktig for barns trivsel, utvikling og læring (Gonzalez mfl., 2019; Blair & Raver, 2015). At barna må få leke fritt og være aktører, innebærer imidlertid ikke at barna bør overlates til seg selv; læreren har fortsatt en viktig rolle. Dersom barna får holde på uten god voksenstøtte, så risikerer man at leken blir gjentakende og mangler utvikling, og at det blir enkeltbarn som får dominere leken (Melaas, 2014). Aktiv støtte og veiledning fra kompetente voksne for å sikre barns mulighet for lek og samspill med andre barn er svært viktig for å gi alle barn mulighet til å trives, utvikle seg og lære, og for å forebygge utenforskap og psykiske vansker (Brandlistuen mfl., 2015; Brekke Stangeland, 2017; Wilhelmsen mfl., 2021; Alvestad mfl., 2019).

Blant forskere er det stadig sterkere konsensus om at barn lærer best når egeninitiert frilek kombineres med veiledet lek (Schjelderup, 2024). Veiledet lek innebærer at personalet har tilrettelagt lekemiljøer, skjermer lek mot avbrytelser, beriker leken med nye ideer og elementer, hjelper alle barn inn i leken og deltar i utforsking, samspill, samtale og lek sammen med barna (Fisher mfl., 2013; Yogman mfl., 2018; Løken, 2024).

Lekende læring

De siste årene har teori som tilsynelatende ønsker å gi leken en mer sentral plass i skolen, blant annet gjennom å oppheve skillet mellom lek og læringsarbeid, fått gjennomslag både i Norge og internasjonalt. Det er en tilnærming som ofte omtales som *lekende læring*. Lekende læring er en pedagogikk som gjerne begrunnes med hensyn til politisk formulerte læringsmål

og forventede kompetansekrav, og kan beskrives som en «undervisningstilnærming som bruker fri lek og styrt lek som aktiviteter for å fremme akademisk, sosioemosjonell og kognitiv utvikling» (Fisher mfl., 2015).

Lek og læring, arbeidsmåter og læringsmiljø

Forskningsrapporten *"De yngste barna i skolen: Lek og læring, arbeidsmåter og læringsmiljø"* utført på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (Lillejord, Børte og Nesje, 2018) beskriver kjennetegn ved læringsfremmende arbeidsmåter og gode læringsmiljøer for de yngste barna i skolen.

Elevsentrert og lærerstyrt undervisning er merkelapper, men også identifiserbare og tydelig ulike praksiser. I lærerstyrt klasserom bruker læreren mest tid på å snakke, utformer oppgaver og bestemmer hvordan elevene skal arbeide med oppgavene. Lærerstyrt undervisning bygger på en antakelse om at elevene får kunnskap når læreren presenterer den i sin undervisning.

I motsetning til dette tar elevsentrert undervisning utgangspunkt i at barn er kompetente personer som ved hjelp av konstruktiv lærerstøtte skal utvide og utvikle sin kunnskap gjennom egne initiativ og sosiale læringsaktiviteter. Elevsentrert, undersøkende undervisning er en oppgaveorientert aktivitet som planlegges og designes ved at lærerne utformer oppgaver som reflekterer læreplanenes forventninger til de kunnskapene og ferdighetene som elevene skal utvikle. Meningsfulle oppgaver har en sentral plass i undervisningens infrastruktur, støttet av læreplaner, lærebøker, prøver og annet elevarbeid.

Lærerstyrt undervisning	Elevsentrert undervisning
• læreren bruker mest tid på å snakke • læreren utformer oppgaver og bestemmer hvordan elevene skal arbeide med oppgavene. • undervisning bygger på en antakelse om at elevene får kunnskap når læreren presenterer den i sin undervisning.	• lærerne utformer oppgaver som reflekterer læreplanenes forventninger til de kunnskapene og ferdighetene som elevene skal utvikle • Undervisningen er undersøkende og oppgaveorientert • Undervisning tar utgangspunkt i at barn er kompetente personer som ved hjelp av konstruktiv lærerstøtte skal utvide og utvikle sin kunnskap gjennom egne initiativ og sosiale læringsaktiviteter

Sammendraget av forskningen avdekker viktige funn og anbefalinger:

- Barn lærer best gjennom interaksjon og kommunikasjon og når de opplever læring som meningsfull og den stimulerer deres fantasi og forestillingsevne.
- Det pågår en debatt om barn må få mulighet til å ta initiativ til sine egne aktiviteter eller om aktiviteter i skolen må være planlagte og styrt av voksne. Rapporten viser at det finnes vellykkede hybride løsninger der begge former kan være læringsfremmende når de støttes av positive voksne.
- Elevsentrert undervisning og gode relasjoner mellom lærer-elev og mellom elever er avgjørende for trivsel og faglig utvikling. Organisering av

klasserommet og tydelig klasseledelse har stor betydning. Tilpasning av undervisningen til barnas individuelle behov er nødvendig for best mulig læring.

Rapporten peker på at det er viktig at det er overenstemmelse mellom forskning og pedagogisk praksis, og at det er behov for ytterligere studier på området. Det foreslås også å utvikle en lekbasert pedagogikk i samarbeid mellom barnehage- og skolelærere for å sikre en smidig overgang for barna. Det fremheves at læreres profesjonskompetanse er avgjørende, og undervisningen må være både strukturert og fleksibel for å imøtekomme barnas behov og stimulere læring. Det er et behov for å øke kompetansen hos lærere for å integrere lek i undervisningen.

Evaluerings av seksårsreformen

Evaluerings av seksårsreformen, «*Hit eit steg og dit eit steg*» (Bjørnstad, Myrvold, Pedersen Dalland og Hølland, 2022) viser at leken på 1.trinn ikke er borte, men at den er blitt mer organisert. Den frie leken har mindre plass. Samtidig viser evalueringen at både skoleeiere, ledere og lærere er enige i at den nye læreplanen LK20 legger stor vekt på lek, utforskning, kreativitet og variasjon i undervisningen.

Skolens rammer for lek

Det er et høyere krav om voksentetthet i barnehagen enn i skolen, noe som gir større rom for lek i mindre grupper med god voksenstøtte. Dette er viktig for inkludering av alle barn. Skolens rammer vil derfor være vilkår for omfang og innhold i leken (Schelderup, 2024).

Overgangen mellom barnehage og skole og SFO

De aller fleste barn i Norge har erfaringer fra utdanningssystemet før de begynner på skolen, gjennom at de har gått i barnehage. Erfaringene har de fått gjennom lek, omsorg og samhandling. Leken er helt sentral for barn, og i barnehagen skal leken vektlegges. Til tross for at barnehage og skole har ulike mandat, er det forventet at barn skal erfare sammenheng i overgangen, og leken er viktig for barns erfaring av sammenheng. Barnehage og skole må samarbeide om denne overgangen for å ivareta barnas rett til å møte et innhold i skolen som er sosialt og kulturelt relevant for deres liv. Barns erfaringer ved skolestart er avgjørende for deres videre læring i skolen, og en god skolestart kan ikke sees isolert fra barns sosiale og kulturelle liv utenfor skolen. Skolen må kunne ivareta barnas interesser og lærelyst, og for de yngste barna blir det sentralt å ivareta en lekende tilnærming.

Lek på mellomtrinnet og ungdomstrinnet

Når det gjelder lek på mellomtrinnet og ungdomstrinnet finnes det lite forskning. Selv om begrepet lek primært er beskrevet for de yngste elevene i overordnet del i læreplanen LK20, vil de utforskende læringsprosessene slik de er formulert, inneholde lek.

Elevmedvirkning

Elevmedvirkning er ikke bare et grunnleggende behov for de yngste elevene, det er også en rettighet (Lillejord, 2018). Likevel forteller de yngste elevene at de ikke får lære ut fra egne interesser og påvirke læringssituasjonen på skolen, slik de fikk i barnehagen (Hølland, mfl., 2021). Med manglende elevmedvirkning blir det vanskelig å tilrettelegge for en aldersgruppe med et stort spenn i modning. Evalueringen av seksårsreformen synliggjør at til tross for at mange elever uttrykker at de liker å lære, er det også barn som tydelig uttrykker at det er kjedelig å jobbe og lære på skolen. For noen barn kan dette være uttrykk for at det er vanskelig for dem å lære. For andre igjen kan det være et uttrykk for at de ikke får nok utfordringer i sin læringsprosess (Bjørnstad mfl., 2023). Når barn selv leker og utforsker, vil de derimot alltid velge aktiviteter innenfor sin egen mestringssone. Barn er nysgjerrige av natur og svært kompetente både til å utforske og lære og til å inngå i dialog og samspill med andre (Schelderup, 2024).

Kunnskap fra barn og unge

Kunnskapsministeren satte i 2022 ned et elevpanel for å få innspill til stortingsmeldingen om 5.-10. trinn. Elevpanelet bestod av 29 elever på mellom- og ungdomstrinnet fra alle landets fylker. Mange av elevene i panelet forteller at de har det bra på skolen, og at det gjøres mye godt arbeid på skolene der de går. Alle har likevel en del råd og forslag til hvordan skolen kan bli bedre, og mange av disse rådene og forslagene er samlet i denne rapporten.

Vi ønsker en mer variert skoledag og å være mer aktive

I skolen i dag er det for mye repetisjoner og for mange like arbeidsmåter. Vi sitter mye inne på skolen og svarer på oppgaver. Det er mye skriveing og vi er mye online. For ofte må vi sitte stille å høre på at lærerne snakker. De sier at vi skal notere, men sier ikke hva vi skal notere. En del av lærerne er veldig A4 og følger samme mal hver gang. De praktiske fagene blir ofte for teoretiske. Etter 10 år med skole blir det utrolig krevende å skulle forholde seg til det samme hver dag, uten å ende opp med å kjede seg.

Vi ønsker mer avbrekk og pauser, slik at det vi lærer ikke flyter sammen. En skoletime bør være 45 minutter, ikke 60 minutter. Det er bedre med oppgaver der vi kan debattere og diskutere med elever og lærere i plenum eller i grupper, enn å sitte stille å svare på spørsmål. Vi ønsker også å lære nye ferdigheter, som for eksempel koding. Selv om vi er ungdom, vil vi fortsatt leke. Vi ønsker oss også flere timer til praktiske fag.

Lek i Kristiansand-skolen

Det har vært en stor utvikling når det gjelder bruk av lek i Kristiansands-skolen de siste årene. Skoler har lært av hverandre og latt seg inspirere av hverandre, og Mosby og Vågsbygd er eksempler på foregangsskoler i så henseende. Ny kunnskap om barns læring og utvikling, og innføringen av ny læreplan i 2020 som har et læringssyn som i større grad vektlegger elevengasjement og elevmedvirkning, har også vært viktige drivere for utviklingen.

Overgangen mellom barnehage og skole og SFO

I henhold til [kommunens plan for overganger](#) skal barnehagen legge til rette for at de eldste barna har med seg erfaringer, kunnskaper og ferdigheter som kan gi dem et godt grunnlag og motivasjon for å begynne på skolen. Skole og SFO skal ta i bruk erfaringer og arbeidsmåter fra barnehagen.

Initiativene barn tar i lek bygger gjerne på tidligere erfaringer fra barnehage og hjem. I kommunens plan for overganger er det møtepunkter mellom barnehagene og skolene som skal sikre at skolen og SFO ha en viss kjennskap til barnas lekeerfaringer fra andre arenaer, og legge til rette for at de kan oppleve sammenhenger mellom disse. Leke- og læringsmaterialer barna kjenner igjen, som klatrestativer, sandkasser, konstruksjonsmateriale, spill og bildebøker, skal bidra til at barna opplever sammenhenger og til at de får mulighet for å delta aktivt i sitt nye miljø.

I Kristiansand får skolene en [overgangsryggsekk](#) med lekemateriell som barna kjenner igjen fra barnehagen som legger til rette for at de kan videreutvikle felles lek og aktivitet som bygger på felles erfaringene. Innholdet i overgangsryggsekken er kjent for alle barn, uavhengig av hvilken barnehage de kommer fra og hvilken skole og SFO de kommer til.

1.-2.trinn:

Alle skoler i Kristiansand har mellom 30 minutter og to timer fast leketid hver dag for de yngste elevene, og det blir satt av mest tid på 1.trinn. Det gis rom for lek både ute og inne. Uteleken er oftest beskrevet som frilek, mens det i klasserommet er større grad av veiledet lek, valg mellom ulike lekeaktiviteter eller lærerorganiserte fellesleker for å skape samhold, vennskap og godt klassemiljø.

Lærerne har ofte en rolle som støttespiller i frilek. Barna får trening i sosialt samspill og frileken gir de voksne mulighet for å observere og veilede barna underveis i leken. Flere skoler beskriver frilek som valg mellom ulike aktiviteter, og noen har utforskende lek knyttet til fag (som lete, finne, sortere). Rammelek er ofte brukt i lese- og skriveopplæringen. Hele klassen går inn i «roller», som for eksempel ansatte på bamsesykehus eller forskere, der elevene, ikledt hvite frakker, dissekerer epler og lager hypoteser som «ekte» forskere.

Fadderordningen er også viktig på skolene, og man ser positive effekter ved at faddere og fadderbarn leker sammen.

3.-4. trinn

De fleste skolene har egne økter med lek hver dag, men i noe mindre omfang enn på 1.-2.trinn. Der leken er timeplanfestet på 3.-4.trinn, starter ofte dagen med frilek eller valg mellom ulike lekeaktiviteter. Flere skoler planfester også lek på tvers av 1.til 4.trinn

Leken er også sentral på uteskole, og alle skoler har jevnlig planfestet uteskole. Leker ute gir rom for fysisk utfoldelse og varierte måter å lære på. Det kan være konstruksjonslek, naturlotto, hyttebygging, taulek eller leker som krever litt plass og som fremmer det inkluderende læringsmiljøet.

Eksempler på lek innendørs er spill, ballspill, leker på engelsk og dramalek. Noen av skolene bruker livsmestringsprogrammet *Mitt valg* eller metodikker innen samarbeidslæring der lek brukes for å fremme et inkluderende læringsmiljø.

5.-7. trinn

Mer enn halvparten av skolene har faste dager med timeplanfestet lek, fra én dag per uke, til alle ukedager. På mellomtrinnet er det mer vanlig at det er opp til lærernes profesjonelle skjønn å vurdere hvordan lek brukes som metode, både i fag og som sosial øvingsarena. Lek brukes i større grad som avbrekk og som metode i samarbeidsoppgaver for å skape mer aktiv og variert undervisning. Trivselsledere i friminuttene, faste lekegrupper, lek med fadderbarn, uteskole, klassesirkel og spilltimer er eksempler på faste ordninger som brukes for å sikre at leken får plass i elevenes skolehverdag.

Ungdomstrinnet

Å utvikle mer aktive og elevsentrerte undervisningsformer og å styrke elevmedvirkningen har vært sentralt i skolenes utviklingsarbeid siden læreplanfornyelsen trådte i kraft i 2020, og forventningene til dette arbeidet er forsterket i Meld. St. 34 (2023-2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.10. trinn*.

Programmet *Sånn funker vi* er en god støtte i ungdomsskolenes arbeid med å skape mer lek og aktivitet i skolen.

Programmet *Sånn funker vi* er en relasjonsbyggende metode i ungdomsskolen som startet opp høsten 2019. Nå deltar 10 av 16 ungdomsskoler, og på sikt skal alle ungdomsskolene delta.

Programmet er en forsterkning og en støtte til skolens arbeid med folkehelse og livsmestringstematikken. Bakgrunnen for programmet er at elevene etterspør en mer aktiv skole og kunnskap om fysisk og psykisk helse. Metoden er tverrfaglig mellom helse, skole og ungdom – hvor inkludering, trygghet og tilhørighet står i sentrum.

Sånn funker vi handler om at elevene skal ha det best mulig med seg selv og med andre, og på den måten bidra til et trygt og godt klassemiljø. Dette gjøres gjennom formidling av temaer innenfor fysiske, psykiske og sosiale aspekter innenfor helse. Fokuset er på å normalisere og ikke sykeliggjøre. Formidlingen av temaene skjer i løpet av hele 8. trinn, med bruk av refleksjoner og aktiviteter. Temaene gjennomføres av ulike fagpersoner sammen med kontaktlærere. Kontaktlærere skal være til stede for å kunne videreføre prosesser og refleksjoner fra elevene videre i klassemiljøarbeidet.

Aktiv tilnærming, med læringsaktiviteter er sentralt. Aktivitet i seg selv bidrar til å styrke og fornye sosiale relasjoner, gir mestringsstrategier og fører til økt trivsel og tryggere klassemiljø. Å bruke kroppen og erfare hvordan vi funker er annerledes enn ved en verbal tilnærming. Læringsaktiviteter blir derfor anvendt inn i temasamlingene og i kroppsøving for å gi elevene opplevelser og erfaring av hvordan man funker og hva som påvirker hvordan man funker. I tillegg er *Sånn*

funker vi med på å inspirere og bevisstgjøre bruken av læringsaktiviteter som metodevariasjon i ordinær undervisning på skolen.

Tilbakemeldingene fra elevene er gode. De opplever det som meningsfylt og nyttig å lære mer om hvordan vi funker, og det er spesielt lek- og læringsaktiviteter som appellerer. Det gjennomføres «Aktiv workshop» med lærere, for å bidra til bevisstgjøring og inspirasjon om hvordan ta i bruk læringsaktiviteter. Lærere opplever også temaene som relevante og viktige for ungdommen, og de setter stor pris på det tverrfaglige samarbeidet om formidlingen av disse temaene.

Ekstra tildelte midler fra Udir til mer praktisk skole

2024 fikk alle kommuner tildelt, etter søknad, midler til utstyr som kunne gjøre skolehverdagen til elevene fra 5.-10.trinn mer praktisk, relevant og utforskende. Kristiansand kommune fikk ca. 2,8 millioner, og ordningen fortsetter trolig i 2025. I Kristiansand ble midlene fordelt slik at alle ungdomsskoler fikk en stor utstyrsbag til *Sånn funker vi*. Alle skolene kunne i tillegg søke om støtte til praktiske prosjekter på mellomtrinn eller ungdomstrinn. Halvparten av skolene søkte, og fikk tildelt midler. Gode eksempler på utstyr som kan styrke lek og utforskning er friluftslivsutstyr, byggesett, digitale verktøy som VR-briller og utstyr til podcast og programmering. Utstyr til systue, mekkeverksted og skolehage.

Lek som eget tema i utviklingsarbeid

Lek og utforskning er tema i barneskolens utviklingsarbeid. Ungdomsskolene har ikke i samme grad hatt lek som tema i personalet, men skoler som har tatt i bruk *Sånn funker vi* bruker mer lekpregede aktiviteter i flere fag.

Kompetanseheving

Lærere og ledere møtes på tvers av skoler i lærende nettverk, der UiA er utviklingspartner. Her blir engasjerende aktiviteter og utforskning løftet som viktige pedagogiske prinsipper. Både i en fellesskapende undervisning og i arbeidet med et godt skolemiljø som inkluderer alle. Målet er en likeverdig praksis i hele skoleløpet. Det blir tydeliggjort hvordan ulike former for lek både øker læring, bidrar til et godt læringsmiljø og har en egenverdi. De lærende nettverkene gir skolene støtte til å planlegge undervisning som inneholder lekbaserte metoder som bruk av rollespill, simuleringer, gruppearbeid med kreative oppgaver, eller problemløsende aktiviteter som engasjerer elevene på en lekfull måte. Skolene deler sine erfaringer også på tvers av barne- og ungdomsskoler.

Lek er et sentralt tema i nettverket for SFO-ledere. UiA deltar som utviklingspartner også i dette nettverket.

Strategier for å styrke lekens plass i Kristiansandsskolen

På bakgrunn av nasjonale og lokale styringsdokumenter, oppdatert forskning og et lokalt kunnskapsgrunnlag, vil kommunedirektøren anbefale følgende strategier for å styrke lekens plass i skolen:

1. Sikre en god overgang mellom barnehage og skole og SFO.

- Sikre at skolen og SFO har god kjennskap til barnas lekeerfaringer fra barnehagen og legge til rette for at de kan oppleve sammenhenger mellom disse lekeerfaringer i barnehage, skole og SFO.

2. Skape gode rammer for lek i skolen.

- Synliggjøre lekens plass på timeplaner og periodeplaner på småtrinnet.
- Etablere likere rammer og rutiner for lek som metode også på mellomtrinnet.
- Skape fysiske rom og arenaer som legger til rette for lek.
- Legge til rette for at egeninitiert lek blir kombinert med veiledet lek.
- Fordele midler fra Udir til utstyr som fremmer lek og utforskning på alle skolene.

3. Utvikle mer aktive og elevsentrerte undervisningsformer på ungdomstrinnet.

- Legge til rette for at utforskende og praktiske læringsformer gir rom for lek.
- Sikre at ungdomstrinnet bruker Sånn funker vi-programmet.

4. Styrke elevers medvirkning.

- Sikre at skolene undersøker om elevene opplever en mer aktiv og utforskende skolehverdag.
- Sikre at skolene bruker kunnskapen elevene har for å skape en mer aktiv og utforskende skolehverdag.

5. Utvikle ansattes kompetanse

- Bruke lærende nettverk og utviklingstid på skolene til å øke ansattes bevissthet rundt hvilken rolle leken har for barns språklige, kognitive og sosiale utvikling, og hvor viktig det er med god tilrettelegging og støtte fra voksne.
- Undersøke sammen med elevene på hvilke måter lek og utforskning skaper høyere motivasjon og lærelyst.

6. Skoleeier støtter og følger opp skolene i arbeidet

- Lek er et tema som inngår i skoleeiers oppfølging av skolene, blant annet i kvalitetsdialogen.
- Lek i skolen er et tema som belyses i kvalitetsmeldingen som drøftes årlig av bystyret.

Vurdering

For de yngste barna i skolen er lek nødvendig for trivsel og utvikling, men også i opplæringen på mellomtrinnet og ungdomstrinnet gir lek mulighet til kreativ og meningsfull læring. Lek kan fremme læring, men barns lek har også verdi i seg selv. Leken er barnas egen måte å uttrykke seg på, og er derfor verdifull både for barnet selv, men også for læreren som observerer barna. I leken kan barna bearbeide og utforske læringen videre. Å gi barna erfaringer med emner på flere og varierte måter bidrar til at de kan videreutvikle leken og seg selv.

Lek og læring er tett knyttet sammen. Begge områdene er avhengig av hverandre, og fyller barns hverdag med viktig innhold for at barn skal utvikle seg.

Det pågår mye lek og lekpregede aktiviteter i Kristiansandsskolen. Leken har fått mer plass de siste årene, og det er synlig gjennom at skolene timeplanfester lek for de yngste elevene. Vi finner også lek og utforskning som metoder i undervisningen og som strategier i arbeidet med å skape et godt læringsmiljø helt opp til og med ungdomstrinnet.

Nasjonale rapporter, stortingsmeldinger og lokale undersøkelser viser samtidig at det er behov for å legge til rette for mer lek på småtrinnet og skape en mer aktiv skole på mellomtrinnet og ungdomstrinnet. For å skape bedre kvalitet i arbeidet kreves at alle aktører, fra politisk ledelse til administrativ ledelse, skoleledere, lærere og elever, jobber sammen og i samme retning slik at våre felles mål og strategier for lek og utforskning vil bidra til å skape økt trivsel, engasjement og læring for alle elever i Kristiansands-skolen.

Kommunedirektørens vurdering er at å sikre en god overgang mellom barnehage og skole og SFO, skape gode rammer for lek i skolen, utvikle mer aktive og elevsentrerte undervisningsformer på ungdomstrinnet, styrke elevers medvirkning, utvikle ansattes kompetanse og at skoleeier støtter og følger opp skolene i arbeidet, er gode strategier i arbeidet.

Konklusjon (jf. forslag til vedtak)

Strategiene som foreslås vil styrke lekens plass i Kristiansands-skolen, gi likere vilkår for lek som metode, og gjøre at elevene får en mer aktiv skolehverdag som vil skape økt trivsel og læring for alle.

Delegerte saker

Meldingssaker

Referatsaker