



Statsforvalteren i Oslo og Viken

# Tilsynsrapport

Pedagogisk bemanning

Gjerdrum kommune





## Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Gjerdrum kommune. Temaet for tilsynet er barnehagemyndighetens praksis ved behandling av søknad om dispensasjon fra utdanningskravet, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager.

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om barnehagemyndigheten oppfyller kravene i regelverket.

I tilsynet har vi funnet at kommunen har et godt utgangspunkt for håndtering av søknader om dispensasjon fra utdanningskravet. Kommunen har utarbeidet maler og prosedyrer og veileder barnehageeiere om regelverket. Videre ser vi at barnehagemyndigheten jobber i samarbeid med barnehageeierne om ulike tiltak for å redusere antall dispensasjoner fra utdanningskravet. Samtidig ser vi ikke av vedtakene hvilke skjønsmessige vurderinger barnehagemyndigheten gjør av eksempelvis barnehageeiers innsats for å skaffe kvalifiserte søkere eller om barnehagemyndigheten legger hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet til grunn ved behandling av dispensasjonssøknader.

Kommunen mottok en foreløpig rapport og har uttalt seg innen fristen. Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **3. november 2022**.



## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
1 Innledning .....	5
1.1 Kort om Gjerdrum kommune .....	5
1.2 Tema for tilsynet.....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	5
2 Barnehagemyndighetens behandling av søknader om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder i henhold til barnehageloven og tilhørende forskrift .....	6
2.1 Rettslige krav.....	6
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	7
2.2.1 Påser barnehagemyndigheten at det er eier som fremmer søknad om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder? .....	7
2.2.2 Inneholder søknad fra utdanningskravet for pedagogisk leder en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer? .....	7
2.2.3 Påser barnehagemyndigheten at stilling det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst? 8	
2.2.4 Vurderer barnehagemyndigheten om barnehageeier har gjort en innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen? .....	9
2.2.5 Undersøker barnehagemyndigheten om det har meldt seg en eller flere kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for? .....	12
2.2.6 Avslår barnehagemyndigheten dispensasjonssøknader der det er kvalifiserte søkere? 13	
2.2.7 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon om de reelle kvalifikasjoner til den det søkes dispensasjon for?.....	13
2.2.8 Vurderer barnehagemyndigheten informasjonen den får om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for? .....	14
2.2.9 Sikrer barnehagemyndigheten at den det søkes dispensasjon for blir i stand til å fylle stillingen?.....	15
2.2.10 Stiller barnehagemyndigheten relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon? ...	16
2.2.11 Legger barnehagemyndigheten til grunn hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader? .....	17
2.2.12 Knytter barnehagemyndigheten dispensasjonen til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage? .....	19
2.2.13 Innvilger barnehagemyndigheten dispensasjon for inntil ett år av gangen? .....	20
2.2.14 Fatter barnehagemyndigheten vedtak om dispensasjon som kun gjelder fram i tid? 20	
2.2.15 Inneholder vedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter? .....	21



2.2.16	Inneholder begrunnelsen de reglene og faktiske forholdene som vedtaket bygger på som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn? .....	21
2.2.17	Inneholder begrunnelsen de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn? .....	22
2.2.18	Inneholder vedtak om avslag eller innvilgelse med vilkår informasjon om: .....	24
3	Statsforvalterens reaksjoner .....	24
3.1	Pålegg om retting .....	24
3.2	Oppfølging av påleggene .....	25
4	Kommunen har rett til å klage .....	25



## 1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54. Reglene for statlig tilsyn er hjemlet i kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

### 1.1 Kort om Gjerdrum kommune

Kommunen ligger mellom hovedstaden og Oslo lufthavn. I kommunen bor det nesten 7 000 innbyggere.

Kommunen har seks barnehager, hvorav to av disse er kommunale, jf. Basil rapportering per 15.12.2021.

### 1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er kommunens praksis ved behandling av søknad om dispensasjon fra utdanningskravet, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager.

- Barnehagemyndighetens avgjørelse av søknad om dispensasjon fra utdanningskravet, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, jf. barnehageloven, forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige regler.

Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om Gjerdrum kommune oppfyller kravene i regelverket knyttet til pedagogisk bemanning, og slik bidra til økt rettssikkerhet for barn og foreldre.

### 1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med kommunen i brev av 8. mars 2022. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Vi har mottatt følgende dokumentasjon:

- Kommunens svar på tilsendte spørsmål fra oss
- Kommunens skriftlige rutiner, maler, søknadsskjema og annen skriftlig informasjon
- Lenke til digitalt søknadsskjema for dispensasjoner fra utdanningskravet



- Dispensasjonsvedtak for tre private barnehager i kommunen, gjeldende barnehageåret 2021/2022 om innvilgelse av dispensasjon fra utdanningskravet med underliggende dokumentasjon og vedlegg

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen fra barnehagemyndigheten.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 24. juni 2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert at den ikke har innvendinger til tilsynsrapporten utover at de kan bli bedre på skriftlige vurderinger, og at det vil de jobbe videre med.

Under punkt 2.2.16 i foreløpig rapport gjorde vi kommunen oppmerksom på at reglene om varig dispensasjon ble fjernet fra regelverket i 2017. I kommunens tilbakemelding opplyser den om at den ikke innvilger varige dispensasjoner og aldri heller har gjort det. Vi tar informasjonen til orientering.

Konklusjonene i denne rapporten er dermed ikke endret fra foreløpig rapport da kommunen ikke har kommentarer til de enkelte korreksjonspunktene.

## **2 Barnehagemyndighetens behandling av søknader om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder i henhold til barnehageloven og tilhørende forskrift**

### **2.1 Rettslige krav**

Barnehagemyndigheten må sørge for at alle avgjørelser av søknad om dispensasjon fra utdanningskravet er i tråd med aktuelle krav, jf., forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, barnehageloven, forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige regler.

#### *Barnehageloven § 25*

«Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Departementet kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon, (...)»

I visse situasjoner kan det være behov for å gi dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder. Kommunen er gitt hjemmel til å kunne dispensere fra utdanningskravet. Dispensasjonen gis i de tilfeller og for den periode som er absolutt nødvendig. Adgangen til å få dispensasjon vil variere over tid ut fra tilgjengeligheten på pedagoger i arbeidsmarkedet. Nærmere regler om dispensasjon er gitt i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. Forskriften er gitt med hjemmel i barnehageloven § 25.

#### *Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager*

##### *§ 3 Midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet (...)*



«Kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet for (...) pedagogisk leder for inntil ett år om gangen, dersom barnehageeier søker om det, stillingen det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker.»

## **2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner**

### **2.2.1 Påser barnehagemyndigheten at det er eier som fremmer søknad om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder?**

#### *Rettslig grunnlag*

Det følger av forskriften § 3 første ledd at det er eier som er gitt ansvar for å fremme søknad om dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder. Dette er i tråd med barnehageloven § 7 som stadfester barnehageeiers ansvar for å drive virksomheten i samsvar med regelverket. Eier har ansvar for at virksomheten følger de krav barnehageloven stiller.

#### *Våre observasjoner*

Barnehagemyndigheten svarer på dette spørsmålet at «alle styrerne i Gjerdrum har fullmakt som eier til å søke dispensasjon. Det er styrer som sender søknadene». I tillegg står det i kommunens prosedyre for dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder at «eier/styrer benytter fast skjema for å søke om dispensasjon for styrer eller pedagogisk personale» og at det er eier/styrer som er ansvarlig for å søke. Videre kommer det fram av prosedyren at eier må godkjenne søknaden fra styrer, eller at eier må gi skriftlig samtykke på generelt grunnlag om at styrer kan søke om dispensasjon. Det kommer i tillegg fram at det skal søkes elektronisk på dispensasjoner.

#### *Vurdering*

Som vi ser av kommunens svar på våre spørsmål og kommunens prosedyre for søknad om dispensasjon er det eier/styrer som skal søke om dispensasjon fra utdanningskravet. Vi legger derfor til grunn at barnehagemyndigheten påser at det er eier, eventuelt styrer på vegne av eier, som fremmer søknad om dispensasjon.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten påser at det er eier som fremmer søknad om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder.

### **2.2.2 Inneholder søknad fra utdanningskravet for pedagogisk leder en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer?**

#### *Rettslig grunnlag*

Det kommer fram av merknadene til forskriften at en søknad om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder skal inneholde en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer.



### *Våre observasjoner*

I det elektroniske søknadsskjemaet for dispensasjon fra utdanningskravet ser vi at det er et eget obligatorisk felt hvor eier/styrer skal gi en begrunnelse for innstilling og vurdering av den det søkes dispensasjon for. Alle søknadene vi har mottatt, inneholder en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer. Videre ser vi av veiledning kommunen har hatt med styrerne at skriftlig uttalelse fra styrer skal ligge ved søknaden om dispensasjon.

### *Vurdering*

Som nevnt under observasjoner inneholder alle søknadene om dispensasjon fra utdanningskravet styrers beskrivelse av kompetansen og en uttalelse om den det søkes dispensasjon for. Vi legger derfor til grunn at barnehagemyndigheten ser til at søknaden inneholder en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer.

### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten ser til at søknadene inneholder skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer.

## **2.2.3 Påser barnehagemyndigheten at stilling det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst?**

### *Rettslig grunnlag*

For å kunne si at stillingen har vært offentlig utlyst kreves det at utlysningen har skjedd eksternt og på et sted som favner den brede søkergruppen. Stillinger må lyses ut på en slik måte at det blir allment kjent at stillingen er ledig, slik at mulige og aktuelle kandidater får en oppfordring til å søke og til å melde sin interesse.

### *Våre observasjoner*

I kommunens svar på spørsmål om barnehagemyndigheten påser at stilling det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst, svarer de at «Ingen får dispensasjon uten at stillingen har vært offentlig utlyst». Videre kommenterer barnehagemyndigheten i sitt svar til oss at hvis barnehagen ikke ønsker å ansette en kvalifisert søker så krever myndigheten at stillingen må lyses ut på nytt.

I søknadsskjemaet går det fram at barnehagen skal gi opplysninger om hvor stillingen har vært utlyst, antall kunngjøringer, dato for utlysning og om det er gjort andre tiltak for å rekruttere. I tillegg krever kommunen at søknaden inneholder kopi av stillingsannonse med opplysning om hvor og når stillingen har vært utlyst.

Kommunen har hatt styrernetverk 29. april 2021. I presentasjon fra nettverket står det at stillingsannonse med angivelse av når stillingen har vært utlyst skal legges ved søknaden for å bekrefte utlysning. Videre står det at ledig stilling skal lyses ut på en offentlig kjent kanal som for eksempel finn.no, nav.no, i tillegg til eksempelvis hjemmesiden og/eller Facebook-siden til barnehagen.

Utlysningstekstene vi har mottatt er ikke datert, men det kommer fram i flere av søknadene om dispensasjon fra utdanningskravet, dato for når de ulike stillingene har vært lyst ut. Det kommer i tillegg fram av annonsene frist for søknad og dato for tiltredelse. Utlysningene har primært blitt gjort på finn.no, nav.no og eiers egen nettside.





Flere av stillingene som har vært ledige har vært lyst ut inntil to ganger. Det står også i referat fra møte med en av barnehagene at stillinger har vært lyst ut kontinuerlig.

#### *Vurdering*

Det framgår av det rettslige grunnlaget for dette kontrollspørsmålet at det kreves at utlysningen har skjedd eksternt og på et sted som favner den brede søkergruppen, for å kunne si at stillingen har vært offentlig utlyst.

Som nevnt over ser vi at eier lyser ut flere av stillingene flere ganger. Vi ser at barnehagemyndigheten ber om opplysninger om hvor og når stillingen har vært lyst ut, antall ganger stillingen har vært lyst ut, samt kopi av utlysningstekst. Dette er tiltak som er med på å gjøre at barnehagemyndigheten skaffer seg tilstrekkelig informasjon om en stilling har vært offentlig utlyst.

Alle søknadene er fullstendig utfylt med at stillingene er lyst ut på finn.no og navn.no, i tillegg til barnehagens hjemmeside og ved alle søknadene er stillingsannonsen lagt ved, med dato for søknadsfrist og tiltredelsesdato. Dato for kunngjøring av utlysningen kommer ikke fram i stillingsannonsen, men dato for utlysningen kommer fram i de fleste søknadene.

Med bakgrunn i ovennevnte legger Statsforvalteren til grunn at kommunen påser at stilling det søkes dispensasjon for, har vært offentlig utlyst.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten påser at stilling det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst.

### **2.2.4 Vurderer barnehagemyndigheten om barnehageeier har gjort en innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen?**

#### *Rettslig grunnlag*

Med begrepet "kvalifisert søker" i forskriften menes søker som oppfyller utdanningskravet.

Kommunen må utvise skjønn i vurderingen av eiers innsats for å skaffe kvalifisert personale. Det framgår av veilederen om kravene til pedagogisk bemanning (F-04-11) at momenter i vurderingen av eiers innsats, kan være vurdering av utlysningstekst, antall utlysninger, om utlysningen er offentlig tilgjengelig, tidspunktet for utlysningen og søknadsfrist.

#### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer ja på spørsmålet om barnehagemyndigheten vurderer om barnehageeier har gjort en innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen. Videre skriver barnehagemyndigheten at den sjekker at stillingen har vært utlyst bredt og over en lengre periode og at annonsen er informativ og gir aktuelle søkere lyst til å søke.

Barnehagemyndigheten har en egen prosedyre for behandling av dispensasjoner. Her går det fram av både prosedyren for søknad om dispensasjon og selve søknadsskjemaet at barnehageeier skal fylle ut hvor og når stillingen har vært lyst ut. I tillegg går det fram at kopi av utlysningstekst, søkerliste og kopi av CV og attester til personene det søkes dispensasjon for skal legges ved søknaden. Videre går det fram at eier kan skrive om den har gjort andre tiltak for å rekruttere kvalifiserte pedagogiske ledere, i søknadsskjemaet.



Barnehagemyndigheten har utarbeidet en mal for dispensasjonsvedtak. Her kommer det fram spørsmål barnehagemyndigheten skal vurdere om utlysning av stillingen, eksempelvis om stillingen har blitt utlyst og eventuelt hvor den er utlyst. I tillegg er det følgende standardtekst: «Kommunen vurderer at barnehagen har søkt etter pedagoger bredt og om den når aktuelle søkere.», og «Annonsen er utformet på en måte som burde tiltrekke aktuelle søkere, men barnehagen har likevel ikke lyktes i å få ansatt barnehagelærer eller en person med annen utdanning som er likeverdig med barnehagelærerutdanning, jf. barnehageloven § 25.»

Barnehageeierne skal gi en kort begrunnelse for dispensasjonssøknaden. I tillegg må eier fylle ut antall kvalifiserte søkere til stillingen og for hvilken periode søknaden gjelder for. Videre ser vi at kommunen har veiledet alle styrerne om regelverket på området.

Barnehagemyndigheten skriver i tilbakemelding til Statsforvalteren at annonsen skal utformes på en måte som gjør at søkere får lyst til å søke på stillingen. Videre skriver de: «Barnehagene har jobbet aktivt med rekruttering både gjennom stand på høyskolene på våren, gjennom forbedringer av annonsetekster, profilering av barnehagene på barnehagens hjemmeside og Facebook sider, samt igjennom å oppfordre gode assistenter og barne- og ungdomsarbeidere til å ta utdanning som barnehagelærer (ABLU og deltid barnehagelærerutdanning).»

Både tidspunkt for utlysning av stillingen og antall ganger stillingen har vært utlyst går fram av de aller fleste søknadene og vedtakene som vi har mottatt. Samtidig går det fram i flere av utlysningstekstene at det ikke er oppgitt antall ledige stillinger, om stillingen er fast eller midlertidig, og/eller hvilken stillingsprosent det er behov for i barnehagen.

Vi registrerer at det i en av barnehagene er behov for mange nye pedagogiske ledere med kvalifisert utdanning. For denne barnehagen ser vi at eier har lyst ut ledige stillinger to ganger, men vi kan ikke se at det er spesifisert i utlysningen hvor mange stillinger det er behov for. Vi ser at det er søkt om dispensasjon fra utdanningskravet for veldig mange personer, men det går allikevel ikke fram av den enkelte dispensasjonssøknad til kommunen hvor mange ledige stillinger det er i barnehagen. I tillegg ser vi at navn på hjemmelshaver skal skrives i søknadsskjemaet, men dette er ikke fylt inn i søknadsskjema for denne ene barnehagen. Vi ser i tillegg at dette er en barnehage som i flere år har innehatt flere dispensasjoner for pedagogiske lederstillinger. Samtidig ser vi at barnehagemyndigheten har hatt eget veiledningsmøte med den ene barnehagen for å diskutere hvordan eier kan rekruttere flere potensielle søkere til de ledige pedagogisk lederstillingene.

### *Vurdering*

Det framgår av det rettslige grunnlaget for dette kontrollspørsmålet at momenter i vurderingen av eiers innsats, kan være vurdering av utlysningstekst, antall utlysninger, om utlysningen er offentlig tilgjengelig, tidspunktet for utlysningen og søknadsfrist.

Vi vil bemerke at i henhold til forskriften skal dispensasjonsmuligheten kun benyttes unntaksvis. Det er derfor viktig at barnehagemyndigheten vurderer eiers innsats for å skaffe kvalifisert personale til ledige pedagogiske lederstillinger. Det er særlig viktig at myndigheten vurderer barnehagenes innsats for å skaffe kvalifiserte personer der det allerede er innvilget flere dispensasjoner og der myndigheten har fått flere søknader fra samme barnehage med likelydende begrunnelser.



Statsforvalteren er innforstått med at det for enkelte barnehager/kommuner er vanskelig å rekruttere barnehagelærere til ledige stillinger. Samtidig skal barnehagemyndigheten gjøre en selvstendig vurdering av den innsatsen den enkelte barnehageeier har gjort for å skaffe seg kvalifisert personell.

Som nevnt ovenfor ser vi at barnehagemyndigheten innhenter informasjon om antall utlysninger, om utlysningen er offentlig tilgjengelig og søknadsfrist. I tillegg får barnehagemyndigheten informasjon om innhold i utlysningsteksten, og den har i de fleste søknadene informasjon om dato for utlysningsteksten. Dette gjør at barnehagemyndigheten vil kunne ha mulighet til å vurdere eiers innsats for å skaffe seg kvalifiserte søkere til pedagogisk lederstilling.

Som det kommer fram av våre observasjoner at kommunen har tett dialog med den barnehagen i kommunen som har flest dispensasjoner. Videre har kommunen hatt eget veiledningsmøte med barnehagen, der tema blant annet har vært «hvordan jobber barnehagen med å få tak i flere pedagoger slik at antall dispensasjoner går ned».

Samtidig ser vi at flere av utlysningstekstene ikke inneholder informasjon om antall stillinger som er lyst ut, om stillingen er fast eller et vikariat, eller stillingsprosent på stillingen. Videre ser vi av vedtakene at vurdering av eier innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingene, i stor grad inneholder standardtekst som «annonsen er utformet på en måte som burde tiltrekke aktuelle søkere», og ikke en vurdering av momentene i det rettslige grunnlaget.

I vedtakene som gjelder barnehager der det er mange dispensasjoner, oppfordrer barnehagemyndigheten eier til å tiltrekke seg nye søkere ved å anmode barnehagene om å eksempelvis å kontakte høyskoler direkte for å rekruttere barnehagelærere. Videre ser vi at barnehagemyndigheten i disse vedtakene har vurdert at barnehagene jobber aktivt med å skaffe seg kvalifiserte søkere både gjennom hyppige utlysninger og ved å utdanne allerede ansatte i barnehagen til barnehagelærere. Dette kan tyde på at myndigheten har gjort noen vurderinger, men utover standardteksten ser vi lite egne skriftlige vurderinger i vedtakene.

I og med at barnehagene gjør noen tiltak for å rekruttere barnehagelærere, kan dette bidra til at barnehagene skaffer tilstrekkelige kvalifiserte søkere til de ledige pedagogisk lederstillingene. Selv om barnehagen gjør disse tiltakene, ser vi lite vurderinger av den enkelte eiers innsats i vedtakene til barnehagemyndigheten. Vi kan heller ikke se at barnehagemyndigheten bruker momentene i det rettslige grunnlaget til å gjøre selvstendige vurderinger av eiers innsats.

Siden det i vedtakene ikke kommer fram egne skriftlige vurderinger eller en vurdering av tidspunkt for utlysning, søknadsfrist eller innhold i utlysningstekst er det vår vurdering at barnehagemyndigheten ikke har vurdert i tilstrekkelig grad eiers innsats for å tiltrekke seg kvalifiserte søkere til stillingen.

### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten vurderer ikke om barnehageeier har gjort en innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen.



## **2.2.5 Undersøker barnehagemyndigheten om det har meldt seg en eller flere kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for?**

### *Rettslig grunnlag*

Det er en forutsetning for å få dispensasjon fra utdanningskravet at barnehagen ikke klarer å skaffe rett utdannet personale.

Etter forskriften § 3 er et av vilkårene for dispensasjon at det ikke har meldt seg «kvalifisert søker» etter at stillingen har vært offentlig utlyst. En kvalifisert søker er en søker som oppfyller utdanningskravet for stillingen som pedagogisk leder. Forskriften åpner ikke for at det kan legges vekt på en søkers personlige egnethet i denne sammenhengen.

### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer ja på spørsmålet om barnehagemyndigheten undersøker om det har meldt seg en eller flere søkere til stillingen det søkes dispensasjon fra som oppfyller utdanningskravet etter loven. Videre skriver barnehagemyndigheten at de ber om informasjon om det har meldt seg kvalifisert søker i søknadsskjemaet, de følger opp der det har meldt seg kvalifisert søker og de ber om forklaring fra eier om årsak til at kvalifisert søker ikke er ansatt.

Barnehagemyndigheten opplyser i tillegg om at søknad om dispensasjon behandles når årsaken til at den kvalifiserte søkeren ikke er ansatt, er at søkeren har trukket seg eller takket ja til en annen stilling. Dersom den kvalifiserte søkeren er funnet uegnet etter intervju, for eksempel ved sjekk av referanser, innvilger ikke barnehagemyndigheten søknaden og barnehagen må lyse ut stillingen på nytt.

Vi ser i flere av søknadene om dispensasjon at det har meldt seg en eller flere kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for. I de stillingene hvor det har vært kvalifiserte søkere står det i barnehagemyndighetens vedtak om de har takket ja til annen stilling eller trukket seg. I en av barnehagene var det lyst ut to 100%-stillinger. Til disse to stillingene var det tre kvalifiserte søkere, der to trakk seg fordi de fikk tilbud i annen barnehage. Den siste søkeren ble ikke regnet som kvalifisert av barnehagen, da den gjorde et dårlig intervju og ikke kunne framskaffe referanse. Stillingene ble lyst ut på nytt, hvorpå det ikke meldte seg kvalifiserte søkere.

Vi vil også bemerke at i kommunens prosedyre for søknad om dispensasjon fra utdanningskravet kommer det fram at søkerliste til stillingen skal legges ved søknaden. Av den dokumentasjon vi har mottatt er det ikke lagt ved søkerliste til alle søknadene.

### *Vurdering*

Av den dokumentasjonen vi har mottatt kommer det fram av alle vedtak, der det har meldt seg kvalifisert søker, at barnehagemyndigheten undersøker årsaken til at vedkommende ikke har blitt ansatt.

På bakgrunn av dette mener vi at det er sannsynliggjort at barnehagemyndigheten har en praksis der det ikke innvilges dispensasjon der det er kvalifiserte søkere.

Etter vår vurdering tilsier ovennevnte at barnehagemyndigheten ikke innvilger dispensasjonssøknader der det foreligger kvalifiserte søkere til ledige pedagogisk lederstillinger.



### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten undersøker om det har meldt seg en eller flere kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for.

## **2.2.6 Avslår barnehagemyndigheten dispensasjonssøknader der det er kvalifiserte søkere?**

### *Rettslig grunnlag*

Reglene om dispensasjon fra utdanningskravet innebærer at en barnehage ikke kan ansette en ikke-kvalifisert søker som pedagogisk leder på dispensasjon, hvis det foreligger en eller flere søkere til stillingen som oppfyller utdanningskravet etter loven. Forskriften åpner i denne sammenhengen ikke for at det kan legges vekt på om en søker er personlig egnet eller ikke.

### *Våre observasjoner og vurderinger*

Kommunen har svart «nei» på spørsmål om barnehagemyndigheten innvilger dispensasjonssøknader der det er kvalifiserte søkere. I tillegg skriver de at så lenge en kvalifisert søker ikke har trukket seg eller har blitt ansatt i en annen stilling i barnehagen, innvilger de ikke søknad om dispensasjon.

Av den dokumentasjon vi har mottatt, kommer det fram at barnehagemyndigheten ikke har avslått dispensasjonssøknader der det er kvalifiserte søkere.

### *Våre vurderinger og konklusjon*

Statsforvalteren har ikke vurdert og konkludert dette kontrollspørsmålet fordi det foreligger ingen vedtak hvor barnehagemyndigheten har avslått dispensasjonssøknader der det er kvalifiserte søkere.

## **2.2.7 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon om de reelle kvalifikasjoner til den det søkes dispensasjon for?**

### *Rettslig grunnlag*

Under dette kontrollspørsmålet tar vi stilling til om barnehagemyndigheten innhenter informasjon om de reelle kvalifikasjoner til den det søkes dispensasjon for. Om kommunen bruker informasjonen, eksempelvis når vilkår skal vurderes, tar vi stilling til under kontrollspørsmål 2.2.10.

### *Våre observasjoner og vurdering*

Kommunen svarer ja på spørsmål om barnehagemyndigheten innhenter informasjon om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for. I tillegg skriver barnehagemyndigheten at de ber om CV eller kopi av siste godkjente utdanning for den søkeren som barnehagens styrer søker dispensasjon for, og at det er styrers ansvar at de søker dispensasjon for den som er best kvalifisert til stillingen.

I søknadsskjemaet er det en egen rubrikk der eier skal skrive inn utdanning og relevant praksis for den det søkes dispensasjon for. Vi ser av alle søknadene at styrerne har fylt ut både utdanning og relevant praksis. I tillegg er det vedlagt CV, og/eller kopi av vitnemål og attester for alle det er søkt dispensasjon for. Det er vår vurdering at det er gode beskrivelser av søkers kvalifikasjoner i alle vedtakene vi har fått oversendt. På bakgrunn av denne informasjonen mener



vi at barnehagemyndigheten innhenter informasjon om de reelle kvalifikasjonene til den søkes dispensasjon for.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten innhenter informasjon om de reelle kvalifikasjoner til den det søkes dispensasjon for.

### **2.2.8 Vurderer barnehagemyndigheten informasjonen den får om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for?**

#### *Rettslig grunnlag*

Ved behandling av søknader om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder, skal de reelle kvalifikasjonene til den det søkes for vurderes av kommunen.

#### *Våre observasjoner*

I punkt 2.2.7 har vi konkludert med at barnehagemyndigheten innhenter informasjon om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for. Dette tilsier at barnehagemyndigheten har tilstrekkelig informasjon til å vurdere kvalifikasjonene.

Kommunen svarer ja på spørsmål om barnehagemyndigheten vurderer informasjonen den får om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for. Videre skriver myndigheten at de vurderer hvor lang erfaring den ansatte har fra arbeid i barnehage og om søker har annen relevant arbeidserfaring eller utdanning som gjør at de er kvalifisert for oppgaven.

I prosedyren for søknad om midlertidig dispensasjon kommer det fram at barnehagemyndigheten etter en samlet vurdering og godkjenning av den reelle kompetansen hos den det søkes dispensasjon for, kan innvilge søknaden.

I vedtakene barnehagemyndigheten fatter ser vi at de blant annet skriver hvilken formell kompetanse den som det er søkt dispensasjon for har, om den har erfaring fra å jobbe i barnehage tidligere og om vedkommende har hatt dispensasjon fra utdanningskravet tidligere. Der hvor den det søkes dispensasjon for utdanner seg til barnehagelærer, er dette vurdert. I tillegg er det følgende standardtekst i vedtakene: «*Det er vurdert at hun har kunnskap og erfaring som hun kan bruke i stillingen som barnehagelærer på dispensasjon.*»

#### *Vurdering*

Barnehagemyndigheten må gjøre en selvstendig vurdering av om de mener kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for innehar kompetanse som kan ivareta kravene i loven og rammeplanen. Her må det ses hen til hovedregelen om at pedagogiske ledere skal være utdannet barnehagelærere og at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet. Etter vår vurdering er det særlig viktig å gjøre vurderinger når barnehagen søker om flere dispensasjoner eller har fått innvilget flere dispensasjoner fra før.

Av det vi kan se foretar barnehagemyndigheten selvstendige skriftlige vurderinger av kompetansen til den det søkes dispensasjon for. Vi ser av vurderingene at det legges vekt på den informasjonen barnehagemyndigheten har om søkers reelle kvalifikasjoner, som blant annet hvor lenge personen har jobbet i barnehage, hvilken annen erfaring den har med pedagogisk arbeid, og om dette anses som tilstrekkelig til at personen anses som egnet til stillingen.



Statsforvalteren vurderer derfor at barnehagemyndigheten i tilstrekkelig grad vurderer de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten vurderer informasjonen den får om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for.

### **2.2.9 Sikrer barnehagemyndigheten at den det søkes dispensasjon for blir i stand til å fylle stillingen?**

#### *Rettslig grunnlag*

Å være i stand til å fylle stillingen vil si at personen som innvilges dispensasjon skal kunne utføre de oppgavene en pedagogisk leder har. Pedagogen har et helhetlig ansvar for planlegging og vurdering, daglig omsorg for det enkelte barnet, for utviklingen av det sosiale miljøet og læringsmiljøet i barnegruppen og for samarbeidet med barnas foreldre. Barnehagemyndigheten må derfor påse at den det søkes dispensasjon for kan utføre oppgavene i tråd med barnehageloven og rammeplanens krav.

#### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer ja på spørsmål om barnehagemyndigheten sikrer at den det søkes dispensasjon for blir i stand til å fylle stillingen. Videre skriver barnehagemyndigheten at det stilles krav om at de som er på dispensasjon får veiledning. Barnehagemyndigheten svarer i tillegg at den følger opp med veiledningsbesøk i den barnehagen med flest dispensasjoner i kommunen. Barnehagemyndigheten kommenterer at den gjør dette for å sikre at denne barnehagen har et høyt faglig fokus, og at den gir veiledning og opplæring til de som har fått innvilget dispensasjon.

I oversendelsen av dokumenter til tilsynet kommer det fram at barnehagene passer på å fordele pedagoger med godkjent utdanning på alle avdelingene, slik at den som har dispensasjon som oftest ikke er alene på avdelingen. Ved at de kvalifiserte pedagogiske lederne er fordelt på alle avdelinger vil det gjøre at personer på dispensasjon får veiledning både i hverdagen og i egne veiledningsmøter.

I kommunens prosedyre for søknad om dispensasjon fra utdanningskravet står det at plan for veiledning må være utfylt i søknadsskjemaet. I søknadsskjemaet må barnehagene fylle inn plan for den pedagogiske veiledningen, med navn, stillingskategori og yrkeserfaring på pedagogisk veileder.

I alle vedtakene vi har mottatt kommer det fram at barnehagene i etterkant av innvilgelse av dispensasjon må sende inn plan for hvordan veiledningen skal gjennomføres. I planen skal det komme fram tider og tema for veiledningen. I tillegg skal det komme fram i planen hvordan veiledningen skal følges opp overfor de som er på dispensasjon. Videre kommer det fram i vedtakene at barnehagemyndigheten forutsetter at personen på dispensasjon får den veiledningen den trenger for å ivareta oppgavene som stillingen krever. I tillegg står det i vedtakene hvilken kompetanse den det søkes dispensasjon for har.



### *Vurdering*

Som nevnt under punkt 2.2.7 og 2.2.8 er det vår vurdering at barnehagemyndigheten innhenter og vurderer den informasjonen myndigheten får om de det søkes dispensasjon for. Etter vår vurdering er dette med på å gjøre at barnehagemyndigheten kan ta stilling til om personen det søkes dispensasjon for vil være i stand til å fylle stillingen.

Ved at barnehagemyndigheten krever at den som er på dispensasjon får veiledning av en barnehagelærer, kan det være med på å avhjelpe arbeidet for personen med dispensasjon fra utdanningskravet, slik at den blir i stand til å fylle stillingens krav. Samtidig vil det etter vår vurdering være en utfordring å få gjennomført veiledning i barnehager med mange dispensasjoner. I tillegg kan det være en risiko for at den pedagogiske kompetansen totalt i barnehagen ikke er forsvarlig. Det er derfor viktig at barnehagemyndigheten forsikrer seg om at de som skal inneha dispensasjonen har tilstrekkelig kompetanse for å ivareta kravene som ligger i stillingen som pedagogisk leder.

I punkt 2.2.7 og 2.2.8 har vi konkludert med at barnehagemyndigheten innhenter og vurderer kvalifikasjonene til den søkes dispensasjon for. Med bakgrunn i ovennevnte og vår konklusjon i 2.2.7 og 2.2.8 mener vi at barnehagemyndigheten sikrer at den det søkes dispensasjon for blir i stand til å fylle stillingen.

### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten sikrer at den det søkes dispensasjon for blir i stand til å fylle stillingen.

## **2.2.10 Stiller barnehagemyndigheten relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon?**

### *Rettslig grunnlag*

Når den reelle kompetansen hos den det søkes for er vurdert, kan kommunen stille vilkår ved dispensasjonen. Hvilke vilkår som eventuelt stilles, vil være avhengig av den reelle kompetansen vedkommende har og på hvilken måte kommunen finner det nødvendig å sikre at vedkommende blir i stand til å fylle stillingen.

### *Våre observasjoner*

I både kommunens prosedyre for søknad om dispensasjon, i søknadene fra barnehagene og i vedtakene står det at de som innvilges dispensasjon skal få veiledning. I tillegg krever barnehagemyndigheten at veiledningsplan og navn, stillingskategori og yrkeserfaring på veileder skal fylles ut i spørreskjemaet. Vi registrerer at det ved alle søknadene vi har fått oversendt, ligger ved en veiledningsplan og hvilke temaer veiledningen skal inneholde.

På spørsmål om barnehagemyndigheten stiller relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon svarer kommunen ja. Videre svarer kommunen følgende: «Alle må få veiledning i så stor grad som de trenger for å utføre den jobben de skal ivareta. Dette er det styrer i den enkelte barnehage som har ansvaret for å ivareta. Kommunen følger opp med veiledningsbesøk. Hvor mye og hvilke type veiledning som gis blir vurdert av styrer, andre pedagogiske ledere og den som er på dispensasjon. Noen får tettere veiledning enn andre.»

### *Vurdering*

Som nevnt under punkt 2.2.8 har vi vurdert at barnehagemyndigheten har gjort egne vurderinger





av kompetansen til de som har fått innvilget dispensasjon. Ifølge Kunnskapsdepartementets merknader til § 3 i forskriften kan et relevant vilkår være at den som får dispensasjon, mottar veiledning fra en barnehagelærer. Som nevnt ovenfor ser vi at myndigheten har stilt krav om at de som innvilges dispensasjon skal gis veiledning. Siden barnehagemyndigheten også opplyser om at de vurderer hvor mye og hvilken type veiledning som blir gitt til søkeren i den enkelte barnehage, er det vår vurdering at dette tilsier at barnehagemyndigheten stiller relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten stiller relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon.

### **2.2.11 Legger barnehagemyndigheten til grunn hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader?**

#### *Rettslig grunnlag*

Utdanningskravet i loven er satt for å påse at barnehagen har den nødvendige kompetansen som kan sikre barna et likeverdig pedagogisk tilbud av god kvalitet.

For at barnehagen skal kunne drive en pedagogisk virksomhet i samsvar med formålsbestemmelsen og rammeplanen, er det viktig at den totale bemanningen og kompetansen er vurdert.

Barnehagemyndigheten må vurdere om personalet har nødvendige kompetanse for å drive barnehagen til det beste for barn og foreldre.

#### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer ja på spørsmål om barnehagemyndigheten legger til grunn hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader.

Barnehagemyndigheten skriver at kompetansen til den det søkes dispensasjon for blir vurdert. Videre skriver barnehagemyndigheten: «I den barnehagen vi har flest dispensasjoner har kommunen fulgt opp tett gjennom veiledningsbesøk». Videre kommenterer kommunen i svarskjemaet at den i barnehagen der det er flest dispensasjoner «har sett spesielt på hvordan barnehagen ivaretar det å skulle være en pedagogisk virksomhet med mange dispensasjoner».

I søknadene fra barnehagene kommer det blant annet fram opplysninger om antall barn i barnehagen totalt, antall barn i den barnegruppen søknaden gjelder for, antall pedagogiske ledere totalt i barnehagen, oversikt over andre ansatte med dispensasjon med navn og tidsrom dispensasjon gjelder for. Kompetansen til den det søkes dispensasjon for framkommer, og i tillegg foreligger det en kort begrunnelse for eiers valg og vurdering av personen det søkes dispensasjon for.

Barnehagemyndigheten beskriver i vedtakene den formelle kompetansen og personlige egenskaper til den det søkes dispensasjon for, om og hvor lenge vedkommende har arbeidet i barnehage og om vedkommende utdanner seg til barnehagelærer. Videre beskriver myndigheten barnehagens organisering med antall avdelinger, antall pedagogiske ledere og hvor mange som har dispensasjon fra utdanningskravet og/eller hvor mange det søkes dispensasjon for.



I barnehagemyndighetens vedtak har vi ikke funnet egne beskrivelser eller vurderinger av om den enkelte barnehage har forsvarlig pedagogisk kompetanse. Det går heller ikke fram av vedtakene hvordan den totale bemanningen i barnehagen er vurdert og om den totale kompetansen i barnehagen er forsvarlig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

#### *Vurdering*

Som det framkommer av det rettslige grunnlaget er utdanningskravet satt for å påse at barnehagen har den nødvendige kompetansen som kan sikre barna et likeverdig pedagogisk tilbud av god kvalitet. Videre kommer det fram av det rettslige grunnlaget at barnehagemyndigheten må vurdere om personalet har nødvendig kompetanse for å drive barnehagen til det beste for barn og foreldre, og vurdere den totale bemanningen og samlet kompetanse i barnehagen.

Som nevnt over kan vi ikke se av barnehagemyndighetens vedtak at det framkommer egne beskrivelser og vurderinger av om barnehagene har den nødvendige kompetansen for å drive barnehagen til det beste for barn og foreldre.

Det at barnehagemyndigheten kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet er en unntaksbestemmelse som gjør at det er anledning for barnehagemyndigheten å avslå søknader der barnehageeier ikke kan skaffe personale som oppfyller kravene til utdanning. Hovedregelen er gitt for å sikre at personalet har nødvendig kompetanse for å drive barnehagen til beste for barn og foreldre. Utdanningskravet er satt for å påse at barnehagen har nødvendig og forsvarlig kompetanse.

Når barnehagemyndigheten innvilger dispensasjoner er det vår vurdering at det vil kunne utgjøre en risiko for at barnehagen ikke kan drive som en pedagogisk virksomhet til beste for barn og foreldre. Når barnehagemyndigheten innvilger dispensasjon fra utdanningskravet vurderer vi at barnehagemyndigheten utover å beskrive kompetansen til personalet i barnehagen og til de som er på dispensasjon, må foreta en konkret vurdering av om den totale kompetansen er forsvarlig slik at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Dette understøttes i merknader til bestemmelsen der det står at kommunen skal legge vekt på barnehagens totalbemanning og samlede kompetanse når kommunen vurderer om det skal gis dispensasjon. Kunnskapsdepartementet skriver i et brev til Utdanningsdirektoratet 26.06.2018, ref. 18/267-4, at dersom de ansatte har høy kompetanse vil det være lettere å akseptere at barnehagen ikke har tilstrekkelig pedagogisk bemanning i den perioden det gis dispensasjon for.

Selv om barnehagemyndigheten beskriver barnehagens organisering med antall avdelinger og antall pedagogiske ledere i barnehagen, og skriver i flere av vedtakene at de har vurdert at barnehagen jobber aktivt med å skaffe seg kvalifiserte søkere, kan vi ikke se at barnehagemyndigheten har hensyntatt hovedregelen om utdanningskrav ved behandling av dispensasjonssøknader. Som nevnt over vil dette ha særlig betydning når barnehagemyndigheten vurderer flere søknader fra samme barnehage. Videre ser vi ingen vurdering av om den totale kompetansen i barnehagen er forsvarlig for at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Barnehagemyndigheten må tydeliggjøre i sine vedtak hvilke vurderinger de har gjort opp mot hovedregelen om utdanningskravet. Barnehagemyndigheten må vurdere hovedkravet til



pedagogisk bemanning og utdanningskravet opp mot hvilke konsekvenser det får for barna at det er mange dispensasjoner i en barnehage. I tillegg må myndigheten begrunne hvorfor det er innvilget dispensasjon og hvordan de har vektlagt hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet.

Statsforvalteren vurderer derfor at barnehagemyndigheten ikke vektlegger hensynet til hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten legger ikke hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet til grunn ved behandling av dispensasjonssøknader.

### **2.2.12 Knytter barnehagemyndigheten dispensasjonen til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage?**

#### *Rettslig grunnlag*

Alle dispensasjoner som gis skal være knyttet til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage. Det er med andre ord ikke mulig å ta en dispensasjon med seg fra en barnehage til en annen.

#### *Våre observasjoner og vurdering*

Kommunen svarer ja på spørsmål om barnehagemyndigheten knytter dispensasjon til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage.

Av søknadene vi har fått oversendt kommer det fram barnehagens navn, stillingskategori, stillingsprosent og navn på stillingsinnehaver. Vi registrerer at i flere av søknadene er navn på stillingsinnehaver det samme som navn på personen det søkes dispensasjon for.

I utlysningsannonsene vi har fått for den ene barnehagen, går det ikke fram antall stillinger det søkes etter, størrelsesprosent på stilling eller om stillingen er fast eller om det er et vikariat. Av utlysningssøknaden til en annen barnehage kommer det fram antall stillinger, men ikke størrelsesprosent på stilling eller om stillingen er fast eller om det er et vikariat. Når det ikke kommer fram av utlysningene antall stillinger og størrelse på stillingene er det vanskelig å se av søknadene hvilken stilling det søkes dispensasjon for, spesielt når det er mange søknader om dispensasjon fra utdanningskravet til en og samme utlysningstekst. Samtidig kommer det fram i vedtakene vi har fått oversendt, stillingsstørrelse, navn på personen(e) og navn på barnehagen.

Som vi ser av utlysningsteksten for en av barnehagene lyser barnehagen ut for flere enn en stilling. Ved at den ene barnehagen lyser ut flere ledige stillinger i en felles annonse uten å spesifisere antall stillinger og størrelse på stilling, kan det være med på å komplisere muligheten for å vurdere om dispensasjonen er knyttet til en konkret stilling i en konkret barnehage. Det kommer heller ikke fram i søknadene hvem som innehar stillingen det søkes dispensasjon for. Det er derfor vanskelig å vurdere om vedtaket om dispensasjon knytter seg til den personen det søkes for og til en konkret stilling.

Det kommer imidlertid fram av søknad og vedtak at dispensasjon er knyttet til en aktuell person i en viss stillingsprosent og i en gitt periode i den aktuelle barnehagen. Det er likevel vår vurdering



at det ikke framgår av søknad og vedtak hvilken konkret stilling i barnehagen dispensasjonen er knyttet til.

Vi mener dermed at de samlede opplysninger som framkommer av barnehagemyndighetens vedtak ikke er i henhold til de krav som følger av forskriften.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten knytter ikke dispensasjonen til en konkret stilling i barnehagen.

### **2.2.13 Innvilger barnehagemyndigheten dispensasjon for inntil ett år av gangen?**

#### *Rettslig grunnlag*

Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon for inntil ett år av gangen. Det er ikke anledning til å innvilge dispensasjon utover ett år.

#### *Våre observasjoner og vurdering*

Alle dispensasjonssøknadene som vi har fått tilsendt gjelder for en periode med varighet i inntil ett år. Dette gjelder også vedtakene hvor barnehagemyndigheten har innvilget dispensasjon fra utdanningskravet. I tillegg ser vi at det i kommunens prosedyre for søknad om dispensasjon er presisert at det kan søkes om dispensasjon for inntil ett år.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten innvilger dispensasjon fra utdanningskravet for inntil ett år av gangen.

### **2.2.14 Fatter barnehagemyndigheten vedtak om dispensasjon som kun gjelder fram i tid?**

#### *Rettslig grunnlag*

Hensikten med at kommunen skal fatte vedtak før dispensasjonsperioden starter, er å sikre at den personen det er søkt om dispensasjon for til en bestemt stilling i en bestemt barnehage, får aksept av barnehagemyndigheten til å tiltre i en stilling som det normalt kreves utdanning for. Dersom kommunen stiller vilkår ved innvilgelse av vedtak skal også eier legge til rette for at dette kan imøtekommes, før dispensasjonsperioden begynner å gjelde. Barnehagens eier må derfor være tidlig ute med å utlyse stillingen og sende søknad om dispensasjon, og kommunen må foreta saksbehandling uten ugrunnet opphold.

#### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer ja på spørsmål om barnehagemyndigheten fatter vedtak om dispensasjon som kun gjelder fram i tid. Videre skriver barnehagemyndigheten at det kommer fram av vedtaket når det ikke er i samsvar med søknaden. I tillegg skriver myndigheten at det ikke fattes vedtak med tilbakevirkende kraft.

De aller fleste søknadene som vi har mottatt er datert før ønsket oppstart for personen det søkes dispensasjon for. Samtidig ser vi i et par av søknadene at barnehagene har søkt om dispensasjon etter ønsket oppstartstidspunkt for den det søkes dispensasjon for. I vedtakene for disse søknadene ser vi at barnehagemyndigheten skriver at vedtaket ikke er i samsvar med søknaden og at det ikke innvilges dispensasjon med tilbakevirkende kraft. Det kommer fram av disse



vedtakene at tidspunktet dispensasjonen gjelder fra, er satt til samme dato som vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet er fattet.

#### *Vurdering*

På bakgrunn av våre observasjoner og den dokumentasjonen vi har mottatt, er det vår vurdering at barnehagemyndigheten sørger for at dispensasjon som blir innvilget i vedtakene, ikke blir gitt med tilbakevirkende kraft. Dette gjelder også i de tilfellene hvor barnehagene har søkt etter ønsket oppstartstidspunkt for den det søkes dispensasjon for.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten fatter vedtak om dispensasjoner som kun gjelder fram i tid.

### **2.2.15 Inneholder vedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?**

#### *Rettslig grunnlag*

Alle enkeltvedtak må inneholde informasjon om at søkeren har rett til å se sakens dokumenter.

#### *Våre observasjoner og vurderinger*

Kommunen svarer ja på spørsmål om vedtaket inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Barnehagemyndigheten skriver at den har innarbeidet i malen for vedtak de laget i januar 2022 retten til å se sakens dokumenter. Samtidig kommenterer barnehagemyndigheten i svarskjemaet til oss at retten til å se sakens dokumenter ikke kommer fram i allerede utarbeidede vedtak som har blitt sendt inn til oss.

Vi ser at det i kommunens mal for vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet står: «Vedtaket er et enkeltvedtak etter Forvaltningsloven §2b. Regler for enkeltvedtak gjelder. Det gjøres spesielt oppmerksom på retten til å se sakens dokumenter og klagerett». Forvaltningsloven § 2b handler om definisjoner og forklaringer på begreper som brukes i loven. Vi kan ikke se at det står henvisning til lovhjemmelen §§ 18 og 19 som gjelder retten til å se sakens dokumenter.

#### *Konklusjon*

Vedtaket inneholder ikke informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

### **2.2.16 Inneholder begrunnelsen de reglene og faktiske forholdene som vedtaket bygger på som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn?**

#### *Rettslig grunnlag*

Alle enkeltvedtak skal begrunnes. Begrunnelsen skal vise til de reglene vedtaket bygger på. I tillegg må barnehagemyndigheten beskrive de opplysningene den har fått i saken som har vært relevante for avgjørelsen.

#### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer både ja og nei på spørsmål om at begrunnelsen inneholder de reglene og faktiske forholdene som vedtaket bygger på. Barnehagemyndigheten skriver: «Ja viser til lowerket og beskriver de opplysningen vi har fått i saken, men her kan vi bli bedre så har satt både JA og NEI her. Dette er noe vi jobber med i samarbeidet vi har på tvers av kommuner med å forbedre. Vi ser at vi kan bli bedre her.»



Vi ser av vedtakene og mal for vedtak om midlertidig dispensasjon at barnehagemyndigheten henviser til barnehageloven § 25 og forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3. Samtidig ser vi i vedtakene at barnehagemyndigheten viser til opphevet forskrift om dispensasjon for styrer og pedagogisk leder § 1.

Alle vedtakene refererer til de faktiske forholdene som beskrives i søknadene. Det stadfestes i vedtakene antall ganger stillingen har vært lyst ut, om det har vært kvalifiserte søkere og eventuelt hvor mange kvalifiserte søkere det var.

I kommunens prosedyre for søknad om dispensasjoner, som sist ble godkjent 09.02.2022, registrerer vi at det både i overskriften og under punkt 1.3 blir vist til varig dispensasjon. Det kan se ut til at kommunen viser til opphevet forskrift om midlertid og varig dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogiske leder. Vi minner derfor om at varig dispensasjon ble fjernet fra regelverket i 2017.

#### *Vurdering*

Det er barnehageloven § 25 andre ledd som regulerer at det er departementet som gir forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. Videre er det forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3 som utdyper og regulerer regelverket om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet.

Vi har under tidligere punkt vurdert at kommunen i sine vedtak ikke begrunner i tilstrekkelig grad. Under dette kontrollspørsmålet ser vi på om begrunnelsen viser til de reglene vedtaket bygger på. Slik vi oppfatter vedtakene til kommunen viser den både til opphevet og gjeldende regelverk. Ved at kommunen i vedtakene både viser til opphevet forskrift for styrere og pedagogiske ledere § 1 og gjeldende forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjoner i barnehager § 3, kan det være med på å gjøre at kommunens begrunnelser ikke er i samsvar med gjeldende regelverk.

Vi har ingen dokumentasjon på at kommunen innvilger varig dispensasjon fra utdanningskravet.

Selv om vi ikke ser av vedtakene vi har mottatt at henvisning til opphevet forskrift har påvirket begrunnelsen i vedtakene, er det viktig at det henvises til korrekt lovhenvvisning, slik at det ikke blir misforståelser når søker mottar vedtaket. Statsforvalteren mener derfor at kommunen må vise til rett lovhenvvisning i sine vedtak for at begrunnelsen skal inneholde de reglene som vedtaket bygger på som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndighetens begrunnelse inneholder ikke de reglene som vedtaket bygger på som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn.

### **2.2.17 Inneholder begrunnelsen de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn?**

#### *Rettslig grunnlag*

Alle enkeltvedtak skal begrunnes. Vedtaket skal begrunne de hovedhensynene barnehagemyndigheten har lagt vekt på når den har avgjort saken. Begrunnesplikten er en



sentral del av forsvarlighetsprinsippet i forvaltningsretten, og det er viktig at barnehagemyndigheten gir barnehageeier en grundig begrunnelse i forbindelse med vedtak om dispensasjon.

#### *Våre observasjoner*

Barnehagemyndigheten svarer ja på spørsmålet om begrunnelsen inneholder de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn. Videre skriver barnehagemyndigheten at de vurderer om den personen barnehageeier søker dispensasjon for, er kvalifisert for å utføre jobben. I tillegg skriver myndigheten at de gjør vurderinger vedrørende antall dispensasjoner og hvordan eier fordeler personer med innvilget dispensasjon på avdelingene i barnehagen. Barnehagemyndigheten skriver at de utover dette fortsatt jobber med å bedre begrunnelsene i vedtakene og innarbeide vurderinger som blir gjort av totalbemanningen i barnehagen.

I prosedyren vi har mottatt står det at barnehagemyndigheten skal vurdere følgende i vedtaket om dispensasjon: eiers innsats for å skaffe kvalifiserte søkere, barnehagens totale bemanning og kompetanse, og om vilkår for å innvilge dispensasjon er til stede.

Kommunen har en mal for vedtak om midlertidig dispensasjon og vi ser at det i malen er et eget avsnitt for begrunnelse. Utover dette er det vår oppfatning at det i malen er en del standardtekst som gjelder vurdering av utlysningstekst og vurdering av kompetansen til den det søkes dispensasjon for. Det er i tillegg en setning der det kommer frem at barnehagemyndigheten skal vurdere om «løsningen» i barnehagen gir et godt pedagogisk tilbud.

#### *Vurdering*

I den oversendte malen står det at barnehagemyndigheten skal gi en begrunnelse for vedtaket. Dette er i henhold til forvaltningslovens regler om krav til begrunnelse. Selv om det er et eget avsnitt for begrunnelse, fremstår innholdet i vedtakene med mye standard tekst og vi ser lite begrunnelser for hvorfor barnehagemyndigheten innvilger dispensasjonene.

Det er viktig at barnehagemyndigheten begrunner konkret for søker hvilke hovedhensyn som har hatt betydning for avgjørelsen. For å begrunne de hovedhensynene barnehagemyndigheten har lagt vekt på, er det viktig at barnehagemyndigheten gjør selvstendige, individualiserte og konkrete vurderinger utover standardtekster og gjentakelse av søknaden.

Som det går fram av rettslig grunnlag er det viktig å gi en grundig begrunnelse når det fattes vedtak. Det er vår vurdering at det framkommer av vedtakene vi har mottatt hvilke skjønnsmessige vurderinger barnehagemyndigheten har gjort av de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for. Imidlertid kan vi ikke se hvilke skjønnsmessige vurderinger barnehagemyndigheten gjør av eiers innsats for å skaffe kvalifisert personale, eller om den vektlegger hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader. Dette har vi tidligere utdypet i kontrollspørsmålene i denne tilsynsrapporten.

Statsforvalteren vurderer derfor at barnehagemyndighetens vedtak ikke inneholder tilstrekkelige begrunnelser når søknader innvilges og at hensynet bak hovedregelen ikke vurderes tilstrekkelig. Dette innebærer etter vår vurdering at hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn ikke kommer godt nok frem.



### *Konklusjon*

Barnehagemyndighetens begrunnelse inneholder ikke de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn.

### **2.2.18 Inneholder vedtak om avslag eller innvilgelse med vilkår informasjon om:**

- a) Klageadgang
- b) Klagefrist
- c) Klageinstans
- d) Framgangsmåten ved klage

### *Rettslig grunnlag*

Når barnehagemyndigheten innvilger en søknad med vilkår eller avslag om dispensasjon fra utdanningskravet, må enkeltvedtaket inneholde informasjon om klageretten.

### *Våre observasjoner og vurderinger*

Alle vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet som vi har mottatt, inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og hvem klagen skal sendes til. Det er følgelig vår vurdering at barnehagemyndighetens vedtak ivaretar kravene i det rettslige grunnlaget.

### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten opplyser om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen i sine vedtak.

## **3 Statsforvalterens reaksjoner**

### **3.1 Pålegg om retting**

I kapitlet ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

1. Barnehagemyndigheten i Gjerdrum kommune skal behandle søknader om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder i henhold til forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon for barnehager, jf. § 25 i barnehageloven og forvaltningsloven.

Pålegget innebærer at (korreksjonspunkter):

- a) Barnehagemyndigheten vurderer om barnehageeier har gjort en innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen. (punkt 2.2.4)
- b) Barnehagemyndigheten vektlegger hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader. (punkt 2.2.11)
- c) Barnehagemyndigheten knytter dispensasjonen til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage. (punkt 2.2.12)
- d) Vedtaket inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter. (punkt 2.2.15)





- e) Barnehagemyndighetens begrunnelse inneholder de reglene som vedtaket bygger på som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn. (punkt 2.2.16)
- f) Barnehagemyndigheten viser til i sin begrunnelse de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn. (punkt 2.2.17)

### 3.2 Oppfølging av påleggene

Kommunen skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når pålegget er rettet, skal kommunen erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan det har blitt rettet.

Frist for innsending er **3. november 2022**. Vi vil ikke avsluttet tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

## 4 Kommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet fram til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss. Vi har mulighet til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enige med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 2. august 2022

Anne Hermansen  
seniorrådgiver  
tilsynsleder

Sissel E. Berger  
seniorrådgiver



## STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss  
[sfovpost@statsforvalteren.no](mailto:sfovpost@statsforvalteren.no)  
[www.statsforvalteren.no/ov](http://www.statsforvalteren.no/ov)

