



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Pedagogisk bemanning

Rælingen kommune





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Rælingen 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 kommunen oppfyller kravene i regelverket.

Status på rapporten og veien videre

I foreløpig rapport fant vi at kommunen har et godt utgangspunkt for håndtering av søknader om dispensasjon fra utdanningskravet. Kommunen har utarbeidet maler og rutiner. I tillegg så vi at barnehagemyndigheten veileder barnehageeiere om regelverket gjennom både møter og skriftlig korrespondanse. Vi så videre at kommunen har endret og utviklet vedtakene de fatter om dispensasjon fra utdanningskravet. Barnehagemyndigheten skaffer seg dessuten mye og god informasjon til å gjøre vurderinger om vilkårene for å innvilge en søknad om dispensasjonskravet er oppfylt.

Samtidig kunne vi ikke se av vedtakene hvilke skjønsmessige, konkrete og individuelle vurderinger barnehagemyndigheten gjorde. Dette gjaldt for eksempel hvilken innsats barnehageeier har gjort for å skaffe kvalifiserte søkere, eller hvordan barnehagemyndigheten legger hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet til grunn ved behandling av dispensasjonssøknader.

Rælingen kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen som etter ønske fra kommunen ble utsatt til 10. november 2022. Vi mottok ny dokumentasjon fra kommunen, blant annet to nye vedtak. I de nye vedtakene fant vi at kommunens vurderinger er tilfredsstillende. Vi avslutter derfor tilsynet uten å gi pålegg om retting.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	5
1.1 Kort om Rælingen 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	7
2.1 Rettslige krav	7
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	8
2.2.1 Påser barnehagemyndigheten at det er eier som fremmer søknad om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder?	8
2.2.2 Inneholder søknad fra utdanningskravet for pedagogisk leder en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer?	8
2.2.3 Påser barnehagemyndigheten at stilling det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst?	9
2.2.4 Vurderer barnehagemyndigheten om barnehageeier har gjort en innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen?	11
2.2.5 Undersøker barnehagemyndigheten om det har meldt seg en eller flere kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for?	14
2.2.6 Avslår barnehagemyndigheten dispensasjonssøknader der det er kvalifiserte søkere?	15
2.2.7 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon om de reelle kvalifikasjoner til den det søkes dispensasjon for?	15
2.2.8 Vurderer barnehagemyndigheten informasjonen den får om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for?	16
2.2.9 Sikrer barnehagemyndigheten at den det søkes dispensasjon for blir i stand til å fylle stillingen?	17
2.2.10 Stiller barnehagemyndigheten relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon?	18
2.2.11 Legger barnehagemyndigheten til grunn hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader?	19
2.2.12 Knytter barnehagemyndigheten dispensasjonen til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage?	22
2.2.13 Innvilger barnehagemyndigheten dispensasjon for inntil ett år av gangen?	22
2.2.14 Fatter barnehagemyndigheten vedtak om dispensasjon som kun gjelder fram i tid?	23
2.2.15 Inneholder vedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?	24



2.2.16	Inneholder begrunnelsen de reglene og faktiske forholdene som vedtaket bygger på som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn?	24
2.2.17	Inneholder begrunnelsen de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn?	25
2.2.18	Inneholder vedtak om avslag eller innvilgelse med vilkår informasjon om:	27
3	Avslutning av tilsyn.....	27



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 Rælingen kommune

Rælingen kommune grenser i nordøst mot Lillestrøm kommune, i sør mot Enebakk og i vest mot Lørenskog kommune. Rælingen rådhus ligger i Fjerdingby. Kommunen har per 2022 cirka 19 300 innbyggere.

Kommunen har 17 barnehager, hvorav ni barnehager er kommunale og åtte er private, jf. SSB-tall 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. barnehageloven § 25 med tilhørende forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige regler.

Under dette temaet kontrollerer vi barnehagemyndighetens saksbehandling og avgjørelse av søknad om dispensasjon fra utdanningskravet.

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

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

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med kommunen i brev av 24. juni 2022. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Vi har mottatt følgende dokumentasjon:

- Oversendelsesbrev i forbindelse med tilsyn
- 19 vedtak om innvilgelse av midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet med underliggende dokumentasjon



- To vedtak om innvilgelse av dispensasjon fra normen
- To vedtak om avslag om søknad om dispensasjon fra utdanningskravet med underliggende dokumentasjon
- Kommunens skriftlige rutiner for søknad og behandling av søknad om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet
- Kommunens skriftlige rutiner for søknad og behandling av søknader om midlertidige dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning
- Kommunens rutine for hvordan barnehagemyndigheten jobber med rekruttering i barnehagene
- Mal/skjema for dispensasjonssøknader
- Mal for vedtak om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet
- PowerPoint-presentasjon fra veiledning med alle barnehageledere i kommunen, 30.03.2022
- Internkontrolldokument – utdrag
- Sjekkliste i forbindelse med årsmeldingsinnsamling
- E-postkorrespondanse mellom kommunen og enkelte barnehager
- Veiledningsbrev fra Statsforvalteren
- Vedtak for å illustrere likebehandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager
- Kommunens svar på spørreskjema fra oss

Følgende dokumenter er oversendt etter foreløpig rapport:

- Oversendelsesbrev med oversikt over dokumenter som er oversendt
- Mal – vedtak om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet
- Oversikt over pedagoger med og uten godkjent utdanning i en barnehage i kommunen
- Plan for oppfølging og veiledning av ansatte på dispensasjon i en barnehage i kommunen
- Referat fra veiledningsmøte med en barnehage i kommunen
- Kommunens sjekkliste for å påse at stillingen har vært offentlig utlyst
- Utlysningstekst for en barnehage i kommunen
- Søknadsskjema om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer/pedagogisk leder
- Ett vedtak om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet
- Plan for ledermøte fra en barnehage
- Plan for pedagogmøte fra en barnehage
- Plan for rekruttering av barnehagelærere i en barnehage i kommunen
- Oversikt over møter med styrere i barnehagene
- Ny mal for vedtak om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet
- Oversikt over ansatte i en barnehage med dispensasjoner
- Oversikt over møter med pedagogiske ledere i barnehagene
- Plan for oppfølging og veiledning av ansatte på dispensasjon for en barnehage
- Langsiktig plan for rekruttering av barnehagelærere i en barnehage
- Referat fra veiledningsmøte om blant annet rekruttering med en barnehage
- Sjekkliste for å vurdere om barnehageeier har gjort en innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen



- Sjekkliste for å påse at stillingen har vært offentlig utlyst
- Liste for hvordan gjennomføre foreldresamtaler i en barnehage
- En stillingsannonse for en barnehage
- Søkerliste for en barnehage
- Revidert søknadsskjema for midlertidig dispensasjon for utdanningskravet for styrer/pedagogisk leder
- E-postkorrespondanse mellom en styrer og barnehagemyndigheten
- To vedtak med innvilgelse om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for en barnehage
- CV for en person det søkes dispensasjon fra utdanningskravet for i en barnehage
- Søknad om dispensasjon for en person i en barnehage

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

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 13. oktober 2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen den avtalte utsatte fristen 10. november 2022. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene.

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

På spørsmål om eier fremmer søknad om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder svarer barnehagemyndigheten «[b]åde de kommunale og ikke-kommunale barnehagene har delegert myndighet på vegne av eier. De kommunale har det gjennom stillingsbeskrivelsen og delegeringsreglement, og de ikke-kommunale har fullmakt». I tillegg kommer det fram av søknadene og av mal for søknad at det er daglig leder/barnehageleder/styrer som signerer søknad om dispensasjon fra utdanningskravet.

Videre ser vi i kommunens rutine for søknad og behandling av søknader om dispensasjon fra utdanningskravet at det er barnehageeier som sender søknad om dispensasjon.

Våre vurderinger

Som vi ser av kommunens svar på vårt spørsmål og kommunens rutine 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 kommunens søknadsskjema for dispensasjon fra utdanningskravet ser vi at det er et eget obligatorisk felt hvor daglig leder/styrer skal gi en begrunnelse for hvorfor barnehagen søker om dispensasjon. 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 inneholder alle søknadene om dispensasjon fra utdanningskravet styrers begrunnelse for søknaden. 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

Barnehagemyndigheten svarer ja på spørsmålet om de påser at stillingen det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst. Kommunen har tidligere henvendt seg til Statsforvalteren og fått svar på spørsmål om når en pedagogisk lederstilling skal lyses ut offentlig. Vårt svar har kommunen vedlagt som del av dokumentasjon i tilsynet. Videre kommer det fram av oversendt dokumentasjon at kommunen har veiledet en barnehage om at pedagogisk lederstilling skal lyses ut offentlig. I tillegg ser vi av oversendt PP-presentasjon ser vi at kommunen har veiledet barnehageeiere om at alle ledige pedagogiske lederstillinger skal lyses ut offentlig.

I kommunens søknadsskjema står det at barnehagen skal gi opplysninger om hvor stillingen har vært utlyst, antall kunngjøringer og dato for siste utlysning. Det er ikke et eget felt i søknadsskjemaet hvor barnehageeier skal fylle inn om det er gjort andre tiltak utover å lyse ut ledig stilling flere ganger.

Den oversendte dokumentasjonen viser at kommunen har hatt et veiledningsmøte med barnehagene 30. mars 2022. I presentasjonen fra møtet står det at «[f]or å kunne søke om dispensasjon må barnehagen først ha prøvd å få tak i kvalifisert personalet til denne stillingen. Dette innebærer at stillingen må ha vært offentlig utlyst i forkant av dispensasjonssøknaden».

Utlysningstekstene vi har mottatt er ikke datert, men dato for når de ulike stillingene har vært lyst ut kommer fram i flere av søknadene om dispensasjon fra utdanningskravet. Videre er det kun et



fåttall av annonsene som inneholder 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. I tillegg står det i noen av søknadene fra barnehagene at stillinger har vært lyst ut kontinuerlig.

Våre observasjoner etter foreløpig rapport

Dokumentasjonen vi har fått oversendt etter foreløpig rapport viser at kommunen har endret på malen for vedtak. Her går det fram i et av punktene at barnehagemyndigheten i vedtakene må vurdere om stillingen har vært offentlig utlyst; herunder se på antall ganger stillingen har vært utlyst, utlysningsteksten, om stillingen er fast eller et vikariat, hvilken stillingsprosent det søkes dispensasjon for, samt hvor lenge stillingen har vært lyst ut.

Vi har fått oversendt en utlysningstekst som knytter seg til to søknader med tilhørende vedtak, som har blitt innvilget for en av barnehagene i kommunen. I tillegg ser vi av oversendt dokumentasjon at kommunen har en egen sjekklister for å påse at stillingen har vært offentlig utlyst. Videre ser vi av revidert søknadsskjema at barnehagen må fylle ut informasjon hvilke steder stillingen har vært utlyst, antall ganger stillingen har vært utlyst, siste dato fra og til stillingen har vært utlyst og hvordan eier sikrer at stillingen har vært offentlig utlyst. Det ligger ikke ved søknad på dispensasjon fra barnehageeier.

Våre vurderinger i den foreløpige rapporten

Som nevnt over, ser vi at barnehagemyndigheten ber barnehagene 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. Samtidig ser vi at flere av utlysningstekstene ikke inneholder informasjon om antall stillinger det søkes etter, om stillingen er fast eller et vikariat, eller stillingsprosent. Dermed kan det være en risiko for at aktuelle kvalifiserte søkere ikke søker på den utlyste stillingen, fordi utlysningen ikke inneholder tilstrekkelig informasjon.

Videre har barnehagene i alle de innsendte søknadene fylt ut at stillingene er lyst ut på finn.no og nav.no, i tillegg til barnehagens nettside. Etter vår vurdering innebærer dette at informasjon om stillingene har vært gjort tilgjengelig for en bred gruppe av potensielle søkere.

Dato for kunngjøring av utlysningen kommer ikke fram i stillingsannonsen, men dato for utlysningen kommer fram i de fleste søknadene. Samtidig som nevnt over i observasjoner framstår utlysningstekstene veldig generelle og det kan se ut til at utlysningen er den samme for flere av søknadene i samme barnehage. Videre kan det se ut til at for den enkelte barnehage som søker om flere dispensasjoner samtidig har samme utlysning. I tillegg er det ikke i disse annonsene presisert stillingsstørrelse eller om utlysningen gjelder for flere stillinger. Det er derfor vanskelig å se om alle stillingene det er gitt dispensasjon for, har vært lyst ut offentlig fordi det er samme utlysningstekst for flere av søknadene. I tillegg er utlysningsdato samme for søknadene for samme barnehage for samme tidsrom. Det kan dermed være en risiko for at noen av stillingene som eierne har søkt dispensasjon for ikke har vært utlyst på en slik måte at den er offentlig tilgjengelig.

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



Våre vurderinger på kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

I kommunens nye vedtaksmal ser vi at barnehagemyndigheten skal gjøre en vurdering av om stillingen har vært offentlig utlyst. I de nye oversendte vedtakene er det vår vurdering at barnehagemyndigheten både beskriver og vurderer om stillingen har vært offentlig utlyst. Dette ser vi blant annet der det står at «Daglig leder har blant annet lyst ut kontinuerlig på flere kanaler (Finn, NAV, Facebook og Fus sine nettsider), utlysningsteksten er gjennomgått med HR-avdelingen i FUS-administrasjonen for å optimalisere den». Videre ser vi tekst som «[b]arnehagemyndigheten har selv observert alle stillingene ute på nettsidene, som dermed sikrer kravet om offentlig utlyst». I tillegg ser vi av de nye vedtakene at det er presisert hvilken stillingsstørrelse det gis dispensasjon for. Vi vurderer derfor at kommunens vurdering er tilfredsstillende, og etter vårt syn er derfor lovkravet oppfylt.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten påser at alle stillinger 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.

Barnehagemyndigheten har utarbeidet en egen rutine for «[h]vordan den jobber med rekruttering i barnehagene der en barnehage søker om flere dispensasjoner enn hva som kan anses å være forsvarlig». I rutinen står det at «[d]ersom barnehagemyndigheten ser etter en vurdering av søknad om dispensasjon fra utdanningskravet at en barnehage vil kunne få fravær av for mange barnehagelærere, eller at barnehagen har behov for veiledning i prosessen med rekruttering og utlysning, skal barnehagemyndigheten gjøre følgende...» Videre ser vi i rutinen at det er poengtert at det er viktig at barnehagen er i dialog med barnehagemyndigheten og synliggjør hvordan den har gjort en innsats for å rekruttere kvalifisert personale. I tillegg er det listet opp punkter som barnehagemyndigheten vil gjennomgå med barnehagen hvis den anser at barnehagen søker om for mange dispensasjoner.

I det ene avslagsvedtaket vi har fått oversendt står det blant annet at: «Barnehagemyndigheten har videre veiledet daglig leder om prosessen videre for å prøve å rekruttere riktig utdannet personale til stilling(e)». Videre ser vi av søknadsskjemaet at barnehageeier skal fylle ut hvor og



når stillingen har vært lyst ut sist. Og det står i skjemaet at kopi av utlysningstekst, søkerliste, veiledningsplan og kopi av CV til personene det søkes dispensasjon for skal legges ved søknaden.

Barnehagemyndigheten har utarbeidet en mal for sine dispensasjonsvedtak. Malen inneholder punkter barnehagemyndigheten skal vurdere om utlysning av stillingen. Det gjelder for eksempel selve utlysningen og eventuelle søkere, den ansattes reelle kompetanse og om barnehagen har gjort en innsats for å rekruttere. Barnehagemyndigheten skal vurdere utlysningsteksten, antall utlysninger, om utlysningen er offentlig, tidspunkt for utlysning og søknadsfrist. I tillegg står det i malen at barnehagemyndigheten skal vurdere barnets beste.

Videre inneholder søknadsskjemaet et eget felt hvor barnehageeierne skal gi en begrunnelse for dispensasjonssøknaden. I tillegg må eier fylle ut antall kvalifiserte søkere til stillingen og for hvilken periode søknaden gjelder for. Vi ser også at kommunen har veiledet alle styrerne om regelverket på området.

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

Vi ser av vedtakene barnehagemyndigheten har innvilget at vurdering av eiers innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingene, inneholder tekst som «det på generelt grunnlag ikke er til barnets beste at barnehagen har for mange dispensasjoner». Videre står det at «barnehagemyndigheten vurderer at det er forsvarlig å innvilge NN midlertidig dispensasjon frem til barnehagen klarer å rekruttere riktig utdannet personale». I tillegg ser vi at det i noen av de nyeste vedtakene står: «Barnehagemyndigheten legger vekt på at barnehagen begynte prosessen med å prøve å få rekruttert kvalifisert personale tidlig på året». I tillegg er det mye beskrivelser av faktiske opplysninger under avsnittet om vurdering i vedtakene.

Vi registrerer at flere av barnehagene har behov for flere nye pedagogiske ledere med kvalifisert utdanning.

Våre observasjoner etter foreløpig rapport

Som tidligere nevnt viser dokumentasjonen vi har fått oversendt etter foreløpig rapport at kommunen har endret på malen for vedtak.

Vi har fått oversendt referat fra et møte med en barnehageeier hvor eiers innsats for å rekruttere kvalifisert personale har vært tema. I tillegg ser vi av oversendt dokumentasjon at kommunen har en egen sjekklister for å vurdere om barnehageeier har gjort en innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen. Det reviderte søknadsskjemaet viser at barnehageeier må fylle ut informasjon om hvilke tiltak den har gjort, utover å lyse ut stillingen flere ganger.

I vedtakene ser vi at barnehagemyndigheten både beskriver og vurderer eiers innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til ledige stillinger. Her står det blant annet at «Videre har barnehageleder tilbudt en rekrutteringsbonus til sine ansatte dersom de klarer å verve noen som fører til ansettelse som barnehagelærer i barnehagen. D.L. har videre kontaktet de andre barnehagene i kommunen som drives av FUS-kjeden for å forhøre seg om de har pedagoger å avse».



Våre vurderinger i den foreløpige rapporten

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 barnehagens 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 og samme utlysningstekst. Det gjelder spesielt for de barnehagene som har hatt gjentagende dispensasjoner gjennom flere år.

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

Som det kommer fram av dokumentasjonen, har kommunen dialog med flere av barnehagene som søker om dispensasjoner. Videre ser vi at kommunen har hatt eget veiledningsmøte med barnehagene om regelverket rundt dispensasjoner fra utdanningskravet.

Videre viser dokumentasjonen vi har mottatt at barnehagemyndigheten innhenter informasjon om antall utlysninger, om utlysningen er offentlig tilgjengelig, stillingsstørrelse og søknadsfrist. I tillegg får barnehagemyndigheten informasjon om innhold i utlysningsteksten, og den får informasjon i søknadene om dato for utlysning. Dette gjør at barnehagemyndigheten vil kunne ha mulighet til å vurdere eiers innsats for å skaffe seg kvalifiserte søkere til pedagogisk lederstilling.

Dette kan tyde på at barnehagemyndigheten gjør noen vurderinger av eiers innsats for å skaffe kvalifiserte personer. Samtidig ser vi at det er samme setning som går igjen i de nyeste vedtakene og dermed framstår dette mer som en standardtekst enn en individuell konkret vurdering fra barnehagemyndighetens side i de enkelte vedtakene. Det kommer heller ikke fram i vedtakene hvorfor barnehagemyndigheten mener at barnehageeiers innsats er tilstrekkelig til å innvilge dispensasjon.

Som tidligere nevnt ser vi lite konkrete vurderinger av eiers innsats utover beskrivelse av årsak til søknad om dispensasjon, hvor stillingene har vært utlyst, antall ganger stillingene har vært utlyst og om det har meldt seg kvalifiserte søkere og en standardtekst hvor det står at «kommunen må vurdere den reelle innsats som daglig leder har gjort for å rekruttere utdannet personale». Vi kan ikke se at barnehagemyndigheten bruker momentene i det rettslige grunnlaget til å gjøre selvstendige vurderinger av eiers innsats. I tillegg registrerer vi at flere av barnehagene har hatt dispensasjoner gjennom flere år uten at dette er kommentert eller vurdert i det gjeldende vedtaket om dispensasjon.

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

Våre vurderinger på kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

I den nye vedtaksmalen ser vi at barnehagemyndigheten skal vurdere et eget punkt om «innsats som barnehagen har lagt ned i å skaffe kvalifiserte søkere». I sjekklisten som kommunen



oversendte i etterkant av vår foreløpige rapport ser vi at barnehagemyndigheten stiller flere spørsmål rundt hvilken innsats barnehageeier har gjort for å skaffe kvalifisert personale. Videre ser vi at det blant annet står beskrevet at barnehagemyndigheten mener det er «særlig viktig at myndigheten vurderer barnehagenes innsats for å skaffe kvalifiserte personer der det allerede er innvilget dispensasjoner og/eller der myndigheten har fått flere søknader fra samme barnehage...».

Etter vårt syn er dette med på å synliggjøre om barnehageeier har gjort en innsats. I tillegg viser barnehagemyndigheten at den gjør en vurdering av eiers innsats ved at den har et eget møte med barnehageeier for å undersøke hvilken innsats eier gjør for å skaffe kvalifisert personale til barnehagen. Vi har også vektlagt at barnehagemyndigheten har bedt barnehageeier om en langsiktig plan for hvordan den har tenkt å rekruttere kvalifisert personale framover. I tillegg ser vi av vedtakene at barnehagemyndigheten vurderer barnehageeiers innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen. På bakgrunn av dette har vi endret vår foreløpige vurdering, og kommet til at lovkravet er oppfylt.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten vurderer 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. I tillegg svarer kommunen ja på at den undersøker årsaken til hvorfor eier søker om dispensasjon hvis det har meldt seg kvalifisert søker.

I noen av søknadene om dispensasjon framgår det at det har meldt seg en eller flere kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for. Der hvor det har meldt kvalifiserte søkere, står det i vedtakene om personen har takket ja til annen stilling eller trukket seg. I tillegg ser vi at barnehagemyndigheten blant annet har avslått søknader om dispensasjon der hvor barnehagen ikke ønsket å ansette kvalifiserte søkere med begrunnelse om at personen ikke er egnet.

Videre kommer det fram i søknadsskjemaene og i kommunens mal for søknad om dispensasjon fra utdanningskravet at søkerliste til stillingen skal legges ved søknaden. Av den dokumentasjon



vi har mottatt er det ikke lagt ved søkerliste til alle søknadene. Samtidig ser vi at barnehagemyndigheten etterspør søkerliste der dette ikke ligger ved søknaden.

Vurdering

I alle de vedtakene der det har meldt seg kvalifisert søker, framgår det at barnehagemyndigheten har undersøkt årsaken til at vedkommende ikke har blitt ansatt. I tillegg viser vi til at barnehagemyndigheten har avslått søknader hvor barnehagen ikke ønsker å ansette en kvalifisert søker.

Etter vår vurdering tilsier ovennevnte at barnehagemyndigheten undersøker om det har meldt seg 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.

Vi ser av oversendt dokumentasjon at to barnehager har søkt om dispensasjon der det har meldt seg kvalifiserte søkere, med begrunnelse i at den kvalifiserte søkeren ikke var egnet. I begge disse tilfellene har barnehagemyndigheten avslått søknadene.

Begrunnelsen for avslaget er at det har meldt seg kvalifisert søker, og i vedtakene står det blant annet «[f]orskriften åpner i den anledning ikke for at man kan ansette en ikke-kvalifisert søker dersom man har en søker som oppfyller utdanningskravet, og personlig egnethet kan ikke vektlegges i denne sammenheng [...]».

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

Konklusjon

Barnehagemyndigheten avslår 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 vurderinger

Kommunen svarer ja på spørsmål om barnehagemyndigheten innhenter informasjon om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for. I tillegg ser vi at barnehagemyndigheten ber om CV eller kopi av attester for den det søkes dispensasjon for. I noen av de eldre søknadene er det eget felt hvor eier skal beskrive søkers kvalifikasjoner, men vi kan ikke se at et slikt felt er med i det reviderte søknadsskjemaet. Samtidig har vi observert at det er vedlagt CV, kopi av vitnemål og/eller attester for alle det er søkt dispensasjon for.

Videre står det i barnehagemyndighetens mal for vedtak at barnehagemyndigheten skal «kortfattet si noe om kvalifikasjonene til den det søkes om dispensasjon for».

Det er vår vurdering at det er gode beskrivelser av søkers kvalifikasjoner i de nyeste vedtakene som er fattet våren 2022. Ved at kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for er beskrevet konkret er det vår oppfatning at kommunen har endret praksis når den innhenter informasjon om kvalifikasjonene. På bakgrunn av at barnehagemyndigheten har endret praksis mener vi at den 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.

I mal for vedtak ser vi at det er anført at «[d]en ansattes reelle kompetanse hos den det søkes dispensasjon for» og «[d]en generelle pedagogiske bemanningen opp mot antall dispensasjoner» skal vurderes.

Vi ser i vedtakene at barnehagemyndigheten blant annet beskriver hvilken formalkompetanse den som det er søkt dispensasjon for har, om personen har erfaring med å jobbe i barnehage, og om vedkommende har hatt dispensasjon fra utdanningskravet tidligere. Videre har vi observert at teksten som beskriver personen det søkes dispensasjon for, samsvarer med den informasjonen som eier har gitt om søkeren i forbindelse med søknad om 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 utdannede 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.

Som nevnt under observasjoner gjentar barnehagemyndigheten i vedtakene det eier skriver om søkerens kompetanse.

Samtidig ser vi at barnehagemyndigheten eksempelvis både beskriver og konkluderer med at «NN har gode kvalifikasjoner til å fungere som barnehagelærer på dispensasjon». Vi ser videre at barnehagemyndigheten gjør vurderinger av de ulike kvalifikasjonene til de det søkes dispensasjon for, eksempelvis: «Barnehagemyndigheten vurderer at en bachelor i barnevern er aldeles relevant for arbeidet med barn i barnehagen, og legger også vekt på at vedkommende ønsker å utdanne seg til barnehagelærer».

Vi vurderer derfor at barnehagemyndigheten 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 «[v]i ser på planen de har for veiledning og vurderer om dette ivaretar det behovet dispensasjonskandidaten ser ut til å ha. Vi undersøker også at det er tilstrekkelig andel av kvalifiserte barnehagelærere i barnehagen slik at den/de som har dispensasjon har fagfolk å støtte seg til og få veiledning fra». Videre ser vi av kommunens PP-presentasjon, som den har holdt for barnehagene, at det er et eget punkt om veiledning.

Vi ser av alle vedtakene at det stilles vilkår om at personen som innvilges dispensasjon «får oppfølging slik det er beskrevet i søknaden. [...]. Dette er for å sikre at barnehagen er en pedagogisk virksomhet som drives til beste for barn og foreldre».



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.

Videre har vi sett at barnehagemyndigheten stiller vilkår i vedtakene om at den som er på dispensasjon får veiledning av en barnehagelærer. Etter vårt syn bidrar dette til å avhjelpe arbeidet for personen med dispensasjon fra utdanningskravet, slik at den blir i stand til å fylle stillingens krav.

Vi vil likevel bemerke at det vil kunne 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 dersom andelen med rett utdanning blir under ett visst nivå. Det er derfor viktig at barnehagemyndigheten forsikrer seg om at de som det er søkt om dispensasjon for 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

På spørsmål om barnehagemyndigheten stiller relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon svarer kommunen ja.

Vi registrerer at det ved alle søknadene vi har fått oversendt, ligger ved en veiledningsplan og hvilke temaer veiledningen skal inneholde. Videre ser vi av vedtakene at det «settes det vilkår om at stillingen som barnehagelærer jevnlig utlyses i den perioden h*n skal fungere som barnehagelærer på midlertidig dispensasjon». Vi ser videre at det, sammen med alle søknadene, ligger ved en beskrivelse av veiledningen som søker skal få. I tillegg ser vi at det i vedtakene blant annet står at søker «har lagt ved en veiledningsplan som beskriver at vedkommende skal motta kontinuerlig veiledning».

Vi ser av vedtakene at det står «[d]et settes som vilkår at barnehagen lyser ut stillingen som krever barnehagelærerfaglig utdanning gjennom hele den perioden vedkommende skal fungere



på midlertidig dispensasjon. Det settes videre som vilkår for dispensasjonen at NN får oppfølging og veiledning slik det er beskrevet i søknaden». I tillegg ser vi at barnehagemyndigheten stiller vilkår om at de som ikke har høgskoleutdanning kun får dispensasjon halvt år av gangen.

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 vi både ser at barnehagemyndigheten stiller vilkår om veiledning, at stillingen skal lyses ut kontinuerlig under dispensasjonsperioden og at personer uten bachelorutdanning får kortere dispensasjon, er det vår vurdering 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 den nødvendige kompetansen 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.

I søknadene fra barnehagene kommer det blant annet fram opplysninger om antall barn i barnehagen over og under tre år, antall pedagogiske ledere med barnehagelærerutdanning og oversikt over antall ansatte med dispensasjon. 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 skriver i vedtakene hvor mange pedagogiske ledere med kvalifisert utdanning det er krav om. I tillegg skriver den hvor mange dispensasjoner det er i barnehagen og om den det søkes dispensasjon for har vært ansatt på dispensasjon i barnehagen tidligere. Videre beskriver barnehagemyndigheten i vedtakene den formelle kompetansen og de personlige egenskapene til den det søkes dispensasjon for, om og hvor lenge vedkommende har arbeidet i barnehage og om vedkommende utdanner seg til barnehagelærer.



I de innvilgede vedtakene for 2022 står følgende standardtekst:

«Daglig leder har lagt ved en veiledningsplan som beskriver at vedkommende skal motta kontinuerlig veiledning, både av baseleder og daglig leder. Barnehagemyndigheten vurderer at veiledningsplanen er ivaretagende. Barnehagemyndigheten vurderer videre at det er i tråd med prinsippet om barnets beste at en godt kvalifisert ansatt som NN fungerer som barnehagelærer på midlertidig dispensasjon frem til barnehagen klarer å rekruttere riktig utdannet personale».

Det som er gjennomgående i vedtakene er at barnehagemyndigheten gjentar det som eier har skrevet i søknaden. I tillegg ser vi at det i vedtakene blir stadfestet at «[b]arnehagemyndigheten vurderer dermed at det er forsvarlig å innvilge NN midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for perioden xx.-xx».

Vi ser av mal for vedtak at barnehagemyndigheten har listet opp at den skal vurdere flere punkter i vedtaket som eksempelvis «den generelle pedagogiske bemanningen opp mot antall dispensasjoner» og den generelle bemanningen opp mot antall dispensasjoner.

Våre observasjoner etter foreløpig rapport

I etterkant av foreløpig rapport har kommunen blant annet oversendt til oss to nye vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet. I begge vedtakene har dispensasjon blitt innvilget.

Våre vurderinger i den foreløpige rapporten

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.

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 som en pedagogisk virksomhet. Utdanningskravet er satt for å påse at barnehagen har nødvendig og forsvarlig kompetanse.

Som nevnt under observasjoner 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.

Idet en barnehage får innvilget dispensasjon fra utdanningskravet vil det etter vår vurdering, utgjøre en risiko for at barnehagen ikke kan drive som en pedagogisk virksomhet til beste for barn og foreldre. På bakgrunn av hovedregelen er det derfor viktig at barnehagemyndigheten både gjør en konkret vurdering av den totale bemanningen og kompetansen til personalet i barnehagen, og som tidligere nevnt er det vår oppfatning at det ikke er tilstrekkelig at vurderingene i de innvilgede vedtakene framstår med mye standardtekst.



Dette blir understøttet i Kunnskapsdepartementets merknader til bestemmelsen der det står at «[k]ommunen skal legge vekt på barnehagens totalbemanning og samlede kompetanse når kommunen vurderer om det skal gis dispensasjon». Videre har departementet i et brev til Utdanningsdirektoratet 26.06.2018, uttalt 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».

Det må komme fram i vedtakene hvorfor barnehagemyndigheten innvilger eller avslår dispensasjon fra utdanningskravet. Som nevnt over vil dette ha særlig betydning når barnehagemyndigheten vurderer søknad om dispensasjon for flere pedagogisk lederstillinger fra samme barnehage. Selv om vi ser av malen at det er listet opp flere punkter som barnehagemyndigheten skal vurdere i vedtakene, ser vi lite av barnehagemyndighetens egne beskrivelser og vurderinger utover at den konkluderer og stadfester at bemanningen er «forsvarlig».

Barnehagemyndigheten må tydeliggjøre i sine vedtak hvilke vurderinger den 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 blir innvilget dispensasjoner i en barnehage. I tillegg må myndigheten begrunne hvorfor det er innvilget dispensasjon og hvordan de har vektlagt hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet.

Vi vurderte derfor at barnehagemyndigheten ikke vektlegger hensynet til hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader.

Våre vurderinger på kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Vi ser av de oversendte vedtakene at de fortsatt inneholder en del lik tekst. Dette kan være naturlig, i og med at vedtakene omhandler samme barnehage. Samtidig ser vi at vedtakene har noe variasjon i vurderingene på hvorfor barnehagemyndigheten innvilger søknadene om dispensasjon. Blant annet kommer det fram i det ene vedtaket at «[e]t viktig moment i denne vurderingen er at NN er underveis i utdanning til å bli barnehagelærer, og det vil dermed være god motivasjon for NN å ha stilling som barnehagelærer på dispensasjon. Videre vil det også være et godt rekrutteringsutgangspunkt til tiden framover». Dette skiller seg fra vurderingen i det andre vedtaket vi har fått oversendt. Vi anser derfor at det er en forbedring at barnehagemyndigheten konkret vurderer den enkelte søknaden i sine vedtak. Vi vurderer det derfor slik at lovkravet er oppfylt.

Imidlertid oppfordrer vi barnehagemyndigheten til å fortsette å jobbe med å få fram i vedtakene den vurderingen som er gjort på en tydelig måte. Det vil si at barnehagemyndigheten på en tydelig måte skriver i sine vedtak om personalet har den nødvendige kompetansen for å drive barnehagen til det beste for barn og foreldre dersom dispensasjon gis.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten legger 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

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.

Søknadene vi har fått oversendt inneholder barnehagens navn, stillingskategori, stillingsprosent og navn på stillingsinnehaver. Dette ser vi i tillegg av vedtakene vi har fått oversendt.

I utlysningssøknadene for flere av barnehagene, går det ikke fram antall stillinger det søkes etter, størrelsesprosent på stilling eller om stillingen er fast eller om det er et vikariat.

Våre vurderinger

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. Det gjelder spesielt når det er mange søknader om dispensasjon fra utdanningskravet til en og samme utlysningstekst. Samtidig ser vi i vedtakene vi har fått oversendt at de inneholder informasjon om stillingsstørrelse, navn på personen og navn på barnehagen.

Vi ser av utlysningstekstene vi har fått oversendt at noen av barnehagene lyser ut etter flere stillinger i samme annonse. Ved at barnehagene 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 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 derfor vår vurdering at det 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 er i henhold til de krav som følger av forskriften.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten knytter 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. Det går heller ikke fram av noen av vedtakene at perioden har varighet utover ett år. I



tillegg ser vi at det i kommunens rutine for søknad om dispensasjon er presisert at det kan søkes om dispensasjon for inntil ett år. Vi ser også at barnehagemyndigheten har veiledet barnehagene om at det ikke vil bli innvilget dispensasjoner utover ett år og i tillegg ser vi av rutine for søknad at det er presisert en tidsbegrensning for innvilgelse av dispensasjon. I vedtakene ser vi at det står «[f]or søknader uten høyskoleutdanning gis det dispensasjon for inntil 6 måneder, med mulighet til forlengelse dersom stillingen har vært utlyst i løpet av de tre siste månedene før nåværende dispensasjonen utgår».

Vi mener derfor at kommunen innvilger dispensasjoner fra utdanningskravet kun for inntil ett år av gangen.

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 har barnehagemyndigheten i veiledning av barnehagene presisert at «[s]øknad har ikke tilbakevirkende kraft. Innvilges tidligst fra **fullstendig søknad** er mottatt kommunen». I tillegg står det i vedtakene at «[d]ispensasjon kan ikke gis med tilbakevirkende kraft».

Alle søknadene som vi har mottatt er datert før ønsket oppstart for personen det søkes dispensasjon for. Videre ser vi i flere av vedtakene at tidspunktet dispensasjonen gjelder fra, er satt til samme dato som vedtaket er fattet. Dette gjelder særlig de som har kommet tett opp mot sommerferie. Vi ser at i rutinen for dispensasjon fra utdanningskravet står at «[s]øknader mottatt i juli vil bli behandlet i løpet av august».

Vurdering

På bakgrunn av våre observasjoner og den dokumentasjonen vi har mottatt, er det vår vurdering at barnehagemyndigheten sørger for at vedtak om dispensasjon 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.

Vi ser av mal for søknad om dispensasjon fra utdanningskravet at det henvises til at: «Partene i saken har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter jmfør forvaltningsloven §§ 18 og 19. Ta kontakt med kommunen for innsyn». Det samme står i alle vedtakene vi har mottatt.

Vi vurderer derfor at barnehagemyndigheten gir informasjon om retten til å se sakens dokumenter i sine vedtak.

Konklusjon

Vedtaket inneholder 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 ja på spørsmål om begrunnelsen inneholder de reglene og faktiske forholdene som vedtaket bygger på.

Alle vedtakene refererer til både reglene og de faktiske forholdene som blir beskrevet i søknadene. Det blir i vedtakene stadfestet antall ganger stillingen har vært lyst ut, om det har vært kvalifiserte søkere og eventuelt hvor mange kvalifiserte søkere det var. I tillegg ser vi at det henvises til korrekt regelverk.

Vurdering

Vedtakene viser til det rettslige grunnlaget. Videre har barnehagemyndigheten i vedtakene vist til de faktiske forholdene og de opplysninger barnehagemyndigheten har fått i saken.

Konklusjon

Barnehagemyndighetens begrunnelse inneholder 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. Begrunningsplikten 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 i sitt oversendelsesbrev til oss at «[v]i ser også at vedtakene har litt for mye standardtekst. Dette har vi forsøkt å forbedre praksis på det siste halve året. Videre har vi oppdatert malen vi bruker for å sikre at det gjøres mer konkret vurdering i hvert enkelt vedtak fremover».

I rutine for behandling av søknader om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer/pedagogisk leder står det blant annet «[f]or at barnehagen skal være i stand til å drive en forsvarlig pedagogisk virksomhet i tråd med gjeldende lover og forskrifter er det viktig at de har personale med riktig kompetanse. Dette vil derfor være en viktig del av det barnehagemyndigheten legger til grunn for vurdering av om dispensasjonssøknaden blir innvilget».

Vi ser at barnehagemyndigheten har utarbeidet en mal for vedtak om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet. I malen ser vi at det er en del generell standardtekst. Dette gjelder henvisning til lovhjemmel, vurdering av barnets beste og informasjon om hvor lang tid en dispensasjon gis ut fra kompetansen til den det søkes for. I tillegg inneholder malen punkter der barnehagemyndigheten skal gjøre vurderinger:

«I det følgende må barnehagemyndigheten vurdere punktene nedenfor:

- Veiledningsplan og forsvarligheten av denne
- Den generelle pedagogiske bemanningen opp mot antall dispensasjoner
- Utlysningen og eventuelle søkere
- Den ansattes reelle kompetanse hos den det søkes om dispensasjon
- Har barnehagen gjort en innsats i å rekruttere: herunder kan følgende momenter vektlegges: utlysningsteksten antall utlysninger, om utlysningen er offentlig tilgjengelig, tidspunktet for utlysningen og søknadsfristen
- Barnets beste»

Våre observasjoner etter foreløpig rapport

I etterkant av foreløpig rapport har kommunen blant annet sendt oss to nye vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet. Vi ser av vedtakene at begge søknadene har blitt innvilget og at det foreligger ytterligere begrunnelser for hvorfor søknadene er innvilget.



Våre vurderinger i den foreløpige rapporten

Selv om det i malen står at barnehagemyndigheten skal vurdere de ovennevnte punktene, inneholder vedtakene etter vårt syn mye standard tekst, og vi ser lite konkrete begrunnelser for hvorfor barnehagemyndigheten innvilger dispensasjonene i vedtakene. Vedtakene framstår som tilnærmet likelydende.

Det er viktig at barnehagemyndigheten begrunner konkret for søker hvilke hovedhensyn som har hatt betydning for avgjørelsen og hvorfor den har kommet til sin konklusjon. 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. Når begrunnelsene i vedtakene blir veldig like, generelle og i stor grad kun gjentar informasjon fra søker, er ikke dette egnet til å vise at barnehagemyndigheten har gjort de vurderinger som kreves.

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 hvordan den vektlegger hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader. Dette har vi tidligere utdypet i kontrollspørsmålene i denne tilsynsrapporten.

Vi vurderte derfor at barnehagemyndighetens vedtak ikke inneholdt tilstrekkelige begrunnelser når søknader innvilges og at hensynet bak hovedregelen ikke var vurdert tilstrekkelig. Dette innebar etter vår foreløpige vurdering at hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn ikke kom godt nok fram.

Våre vurderinger på kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Under punkt 2.2.11 om hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet har vi konkludert med at lovkravet er oppfylt. Vi anser at barnehagemyndigheten i sine vedtak har gjort mer utfyllende vurderinger enn i vedtakene vi så før foreløpig rapport, og på en tydeligere måte har synliggjort hvilke hovedhensyn den har lagt vekt på ved avgjørelse av saken. Dette innebærer dermed etter vårt syn at barnehagemyndigheten har begrunnet sine vedtak i tilstrekkelig grad. Derfor konkluderer vi også under dette punktet at lovkravet er oppfylt.

Imidlertid oppfordrer vi også her barnehagemyndigheten til å fortsette å jobbe med å få fram i vedtakene hvilke hovedhensyn den har gjort på en tydelig måte. Det vil si at barnehagemyndigheten i sine vedtak må tydeliggjøre hva som har vært avgjørende for hvorfor den har innvilget eller avslått en søknad om dispensasjon.

Konklusjon

Barnehagemyndighetens begrunnelse inneholder 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 derfor 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 Avslutning av tilsyn

Statsforvalteren avslutter sitt tilsyn med Rælingen kommune som barnehagemyndighets praksis ved behandling av søknad om dispensasjon fra utdanningskravet, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager.

Vi vurderer at kommunen overholder regelverket på alle de undersøkte områdene for tilsynet.

Våre konklusjoner bygger på oversendt dokumentasjon i tilsynet og tar utgangspunkt i status per dags dato.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Statsforvalteren i Oslo og Viken
Oslo, 1. desember 2022

Anne C. Hermansen
seniorrådgiver
tilsynsleder

Katrin Sørlandsengen
seniorrådgiver



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss
sfovpost@statsforvalteren.no
www.statsforvalteren.no/ov

