



Statsforvalteren i Oslo og Viken

# Tilsynsrapport

Pedagogisk bemanning

Oslo kommune Bydel Østensjø





## Sammendrag

Statsforvalteren i Oslo og Viken har ført tilsyn med Oslo kommune Bydel Østensjø. Temaet for tilsynet er bydelens 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 bydelen oppfyller kravene i regelverket.

Hovedpunkter i tilsynet er:

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

Bydelen har mottatt en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. **Bydelen har rettefrist til 8. desember 2021.**

I denne rapporten fatter vi vedtak om ett pålegg og seks korreksjonspunkter. Nærmere om hva dette pålegget innebærer framkommer under rapportens punkt 3.



## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
1 Innledning.....	5
1.1 Kort om bydel Østensjø .....	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
2.1.1 Påser barnehagemyndigheten at det er eier som fremmer søknad om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder? .....	7
2.1.2 Inneholder søknad fra utdanningskravet for pedagogisk leder en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer?.....	7
2.1.3 Påser barnehagemyndigheten at stilling det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst? .....	8
2.1.4 Vurderer barnehagemyndigheten om barnehageeier har gjort en reell innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen?.....	9
2.1.5 Undersøker barnehagemyndigheten om det har meldt seg en eller flere kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for? .....	11
2.1.6 Innvilger barnehagemyndigheten dispensasjonssøknader der det er kvalifiserte søkere? .....	11
2.1.7 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon om de reelle kvalifikasjoner til den det søkes dispensasjon for?.....	12
2.1.8 Vurderer barnehagemyndigheten informasjonen den får om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for? .....	13
2.1.9 Legger barnehagemyndigheten til grunn hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader? .....	14
2.1.10 Sikrer barnehagemyndigheten at den det søkes dispensasjon for blir i stand til å fylle stillingen? .....	16
2.1.11 Stiller barnehagemyndigheten relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon?...16	
2.1.12 Knytter barnehagemyndigheten dispensasjonen til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage? .....	17
2.1.13 Innvilger barnehagemyndigheten dispensasjon for inntil ett år av gangen? .....	17
2.1.14 Fatter barnehagemyndigheten vedtak om dispensasjon som kun gjelder fram i tid?18	
2.1.15 Inneholder vedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter? .....	18
2.1.16 Inneholder begrunnelsen de reglene og faktiske forholdene som vedtaket bygger på som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn? .....	19



2.1.17	Inneholder begrunnelsen de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn? .....	20
2.1.18	Inneholder vedtak om avslag eller innvilgelse med vilkår informasjon om: .....	21
3	Statsforvalterens reaksjoner .....	21
3.1	Pålegg om retting .....	21
3.2	Oppfølging av pålegget.....	22
4	Kommunen har rett til å klage .....	22



## 1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54. Reglene for statlig tilsyn er hjemlet i kommuneloven kapittel 30 og § 5 i forskrift om overgangsregler til barnehageloven – tilsyn, veiledning, reaksjoner mv.

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/tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

### 1.1 Kort om bydel Østensjø

Bydelen ligger sørøst i Oslo i ytre by. Den er plassert nær Østmarka. Det er nesten 51 000 innbyggere i bydelen. Østensjø består av drabantbyene Oppsal, Bøler, Bogerud, Abildsø, Manglerud, Rognerud, Rognerud, Høyenhall og Skullerud.

I bydel Østensjø er det avdeling barn og kultur (BoK) som har ansvar for saksbehandling av søknader om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogiske ledere. Vedtakene fattes av barnehagemyndigheten. Avdelingen ledes av avdelingsdirektør for BoK som er overordnet ansvarlig.

Bydelen har 53 barnehager, hvorav 27 av disse er kommunale, jf. Basil per 15.12.2020.

### 1.2 Tema for tilsynet

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

Hovedpunkter i tilsynet er:

- 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 bydelen oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om Oslo kommune Bydel Østensjø 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 bydelen i brev av 22. april 2021. Bydelen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.



Vi har mottatt følgende dokumentasjon:

- Bydelens redegjørelse og svar på tilsendte spørsmål fra oss
- Bydelens skriftlige rutiner, søknadsskjema og skriftlig informasjon
- Søknadsskjema dispensasjonssøknader fra utdanningskravet – ny versjon
- 31 enkeltvedtak om innvilgelse av dispensasjon fra utdanningskravet for kommunale og private barnehager med underliggende dokumentasjon og vedlegg
- 2 avslag på søknad om dispensasjon fra utdanningskravet

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på skriftlig dokumentasjon fra barnehagemyndigheten.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til bydelen 2. juli 2021. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Bydelen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 6. september 2021. Bydelen har kun gitt kommentar til punkt 2.1.8, og denne kommentaren er behandlet under det aktuelle kontrollspørsmålet.

## **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 høgsolenivå 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.»



### **2.1.1 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*

Bydelen har oversendt et søknadsskjema som barnehagene bruker når det skal søkes om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk lederstillinger. I tillegg har bydelen oversendt retningslinjer og prosedyre for å søke om midlertidig dispensasjon.

I bydelens redegjørelse står det at de kommunale barnehagestyrerne er delegert fullmakt til å søke om dispensasjon fra utdanningskravet. Når det gjelder de private barnehagene legger bydelen til grunn at styrer er eiers representant. Vi ser i kommunens skjema at søknaden skal signeres av styrer/eier og at fagforeningenes tillitsvalgte skal signere på om de gir sin tilslutning til dispensasjonen.

#### *Vurdering*

Som vi ser av søknadsskjema og bydelens redegjørelse er kommunale styrere delegert fullmakt til å søke om dispensasjon på vegne av eier. I tillegg ser vi av retningslinjene og prosedyren til bydelen at det henvises til at det kun er barnehagens eier eller den som denne delegerer myndighet til, som kan søke om dispensasjon. Vi legger derfor til grunn at barnehagemyndigheten påser at det er 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.

### **2.1.2 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*

På side 3 i bydelens søknadsskjema skal styrer vurdere kompetansen til den det søkes dispensasjon for. I tillegg ser vi i bydelens retningslinjer at det er et krav om at søknaden skal inneholde en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer.

#### *Vurdering*

I alle søknadene om dispensasjon fra utdanningskravet som vi har mottatt, framkommer styrernes vurdering av kompetansen til 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.



### **2.1.3 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*

Bydelen svarer i sin tilbakemelding, at barnehagene skal legge ved kopi av utlysningsannonse ved søknad om dispensasjon.

Det følger av bydelens mal for søknadsskjema og annen dokumentasjon vi har fått tilsendt at styrer skal fylle ut antall kunngjøringer av stillingen, hvor stillingen har vært utlyst og kopi av utlysningstekst/annonse. Videre ser vi i bydelens retningslinjer at det er krav om at faste stillinger skal være lyst ut minst to ganger, mens det for vikariater er tilstrekkelig med en utlysning.

Vi ser av den oversendte dokumentasjonen at flere av stillingene har blitt lyst ut en gang. Dette gjelder også når det er faste stillinger som skal besettes.

Vi ser at bydelen har en sjekklister hvor det kommer fram at de blant annet skal kontrollere annonsen. Vi ser i tillegg at bydelen har prosedyre for å melde avvik hvis stillingen ikke er offentlig utlyst. Avviket meldes i kvalitetsstyringssystemet EQS. Barnehagemyndigheten og avdelingsdirektør i BoK er ansvarlig for å følge opp avviket.

I de annonsene vi har fått tilsendt går det fram når det er søknadsfrist for stillingene.

Annonsevedleggene er delvis daterte, men det kan se ut til at dette er uttakstidspunktet for når annonsen er tatt ut av eksempelvis Webcruiter og ikke når annonsen ble publisert og hvor lenge annonsene har vært tilgjengelige for potensielle søkere. Utlysningene har primært blitt gjort på eiers egen nettside, men noen har også lyst ut på Nav.no, i tillegg til eiers egen nettside.

#### *Vurdering*

Som nevnt over ser vi at flere av de faste stillingene kun har vært lyst ut en gang og at flere av stillingene kun er lyst ut på barnehageeiers egen nettside. Dette gjelder både for kommunale og private barnehager. Å lyse ut kun på egen nettside vil kunne utgjøre en viss risiko for at det ikke melder seg tilstrekkelig med kvalifiserte søkere til ledige pedagogiske lederstillinger i barnehagen. Det fremgår av det rettslige grunnlaget for dette kontrollspørsmålet at det er viktig at en stilling lyses ut på en slik måte at den blir allment kjent og gjøres tilgjengelig for potensielle søkere.

Vi registrerer at bydelen i sine retningslinjer og rutiner skriver at den ikke anser stillingen som offentlig utlyst hvis den kun lyses ut på eierselskapets egne nettsider. I tillegg står det at barnehagemyndigheten skal sjekke at stillingene er offentlig utlyst. Vi ser at bydelen ber om utlysningstekst og utvidet søkerliste. Dette er tiltak som kan være med på å gjøre at bydelen skaffer seg tilstrekkelig informasjon om en stilling har vært offentlig utlyst.

Av det som framkommer av vedtakene, kan vi ikke se at barnehagemyndigheten har vurdert de ovennevnte momentene. Samtidig er det ikke et krav til hvor eller hvor ofte en stilling skal lyses ut. Dermed kan det vurderes at stillingen er gjort kjent ledig. Vi legger derfor til grunn at bydelen sjekker om en ledig pedagogisk lederstilling er lyst ut offentlig.





## *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten påser at stillingen har vært offentlig utlyst.

### **2.1.4 Vurderer barnehagemyndigheten om barnehageeier har gjort en reell 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*

I den foreløpige rapporten kom det fram i bydelens retningslinjer og prosedyrer at eier/styrer skal dokumentere at det er gjort en reell innsats for å skaffe kvalifisert person til stillingen. Her kommer det fram at faste stillinger må utlyses to ganger dersom det ikke er kvalifiserte søkere ved første gangs utlysning. I bydelens oversendte skriv «Informasjon om retningslinjer og prosedyre for å søke om midlertidig dispensasjon og unntak fra utdanningskrav for pedagogisk leder og styrer», står det spesifisert at det siste kravet gjelder for kommunale barnehager.

Videre skrev vi i foreløpig rapport at bydelen i sin redegjørelse vurderte annonseteksten, tidsfrister, antall utlysninger og hvor stillingen er utlyst. Videre kom det fram at bydelen i sin redegjørelse ved behov kontaktet barnehageeier for utfyllende informasjon. Det går fram av de aller fleste søknadene og vedtakene antall ganger stillingen har vært utlyst. Vi observerer at flere av stillingene, både faste og vikariater har kun vært utlyst en gang, mens et fåtall har vært lyst ut to-tre ganger.

Vi skrev videre i foreløpig rapport at bydelen har en egen sjekkliste hvor det blant annet kommer fram at barnehagemyndigheten skal kontrollere om barnehageeier har lagt stillingsannonsen ved søknaden om dispensasjon, om det er samsvar mellom annonsetidspunkt og dato for søknad. Videre om det er åpnet for om ufaglærte eller andre kan søke utover barnehagelærere. I mottatt dokumentasjon har bydelen lagt ved et eksemplar av denne sjekklisten.

Vi kan ikke se at det kommer fram av søknadene verken tidspunkt for utlysningen eller hvor lenge annonsene har ligget ute, men i utlysningssannonsen står det søknadsfrist for stillingen.

Videre har bydelen et eget skriv om saksgang for søknad om dispensasjon. Dokumentet beskriver hvordan kommunale og private barnehageeiere skal gå fram når de skal søke om dispensasjon. Her kommer det blant annet fram at barnehageeier skal legge ved utfyllende søknadsliste, kopi av utlysningstekst og CV for den det søkes for. Barnehageeierne skal kort gi en begrunnelse for dispensasjonssøknaden. I tillegg må eier fylle ut antall kvalifiserte søkere til stillingen og for hvilken periode søknaden gjelder for.

Bydelen har utarbeidet en egen mal for hva dispensasjonsvedtak skal inneholde av opplysninger, beskrivelser og vurderinger. Her kommer det fram at vedtakene skal kommentere om det foreligger en redegjørelse fra styrer med årsakene til at det ikke ble tilsatt noen av de kvalifiserte søkerne i stillingen når det var kvalifiserte søkere.



Det er vår oppfatning at barnehageeierne i all hovedsak beskriver hvorfor de søker om dispensasjon fra utdanningskravet. Vi observerer at flere av barnehagene med ubesatte faste pedagogiske lederstillinger som søker dispensasjon, allerede har flere innvilgede dispensasjoner fra utdanningskravet.

I alle bydelens innvilgede vedtak står det at barnehageeier har gjort en reell innsats for å skaffe kvalifiserte søkere. Det framkommer verken av søknadene eller av vedtakene om barnehagene har gjort andre tiltak utover å lyse ut ledig stilling en til tre ganger. Vi kan heller ikke se at det framgår av vedtakene at barnehagemyndigheten gjør en selvstendig vurdering av den reelle innsatsen barnehageeier gjør for å rekruttere kvalifiserte pedagoger.

### *Vurdering*

Som vi skrev i foreløpig rapport ser vi at barnehagemyndigheten innhenter mye informasjon og har flere opplysninger for å kunne gjøre en vurdering av eiers innsats for å skaffe seg kvalifisert person til stillingen som pedagogisk leder. Det kommer fram av dokumentasjonen vi har mottatt at noen av stillingene har blitt lyst ut flere ganger, både vikarstillinger og faste stillinger, men de aller fleste har kun blitt lyst ut en gang. Det kommer likevel ikke fram av vedtakene om barnehagemyndigheten legger vekt på tidspunkt for søknadsfrist eller når søknad om dispensasjon foreligger. Vi kan ikke se at barnehagemyndigheten i sine vedtak gjør vurderinger av antall utlysninger, om antall utlysninger har hatt innvirkning på antall søkere og om søkerne er kvalifiserte for stillingen. Vi ser heller ikke om barnehagemyndigheten vurderer om stillingen burde vært utlyst ytterligere før det vurderes å gi dispensasjon eller om eier burde ha gjort andre type tiltak for å skaffe seg kvalifiserte søkere før det ble vurdert å søke dispensasjon fra utdanningskravet.

Videre skrev vi i foreløpig rapport at vi i tillegg ser i flere av bydelens vedtak at noen av barnehagene har mange pedagogiske lederstillinger på dispensasjon. I de barnehagene hvor det allerede er flere dispensasjoner fra utdanningskravet vil det etter vår vurdering kunne forventes at eier gjør ytterligere tiltak og innsats for å skaffe kvalifiserte søkere. Det framkommer av barnehagemyndighetens vedtak at den krever at barnehageeiere må lyse ut stillingen i god tid før de gjeldende dispensasjonsvedtak utløper. Vi kan ikke se at barnehagemyndigheten gjør en vurdering av barnehageeiers innsats, utover at det står skrevet i vedtakene at «eier har gjort en reell innsats for å skaffe kvalifiserte søkere». Det går heller ikke fram av dokumentasjonen om bydelens sjekklister gjennomgås ved hver søknad.

I tillegg skrev vi at vi i foreløpig rapport at vi er innforstått med at det for enkelte barnehager/bydeler/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.

I foreløpig rapport har vi videre bemerket at det i henhold til forskriften skal dispensasjonsmuligheten fra utdanningskravet kun benyttes unntaksvis. Det er derfor viktig at barnehagemyndigheten vurderer eiers innsats for å skaffe kvalifisert personale til ledige pedagogiske lederstillinger.

Bydelen har ikke kommentert dette punktet i sin tilbakemelding.

Vi opprettholder derfor vår vurdering om at barnehagemyndigheten ikke vurderer om barnehageeier har gjort en reell innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen.



### *Konklusjon*

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

## **2.1.5 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*

I den oversendte dokumentasjonen går det fram at det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere til alle stillingene. I de stillingene hvor det har vært kvalifiserte søkere står det både i søknadene og i vedtakene at disse har trukket seg i tilsetningsprosessen.

I vedtakene vi har mottatt framgår det at det er gitt to avslag på søknad om dispensasjon fra utdanningskravet (Mikaelgården Steinerbarnehage og Bakkehavn barnehage), hvor barnehageeier har forbigått kvalifiserte søkere.

I bydelens tilbakemelding til oss påpeker barnehagemyndigheten at den krever at barnehageeiere vedlegger utvidet søkerliste til søknaden om dispensasjon fra utdanningskrav.

### *Vurdering*

Det er vår vurdering at barnehagemyndigheten sitter med tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det har meldt seg kvalifiserte søkere til de ledige stillingene i barnehagene, og at barnehagemyndigheten benytter denne informasjon i sin behandling av søknader om dispensasjon fra utdanningskravet.

### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten undersøker i tilstrekkelig grad at det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for.

## **2.1.6 Innvilger 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*

Barnehagemyndigheten skriver i sitt svar til oss at «det kan forekomme at det er kvalifiserte søkere som har trukket søknaden i løpet av prosessen, eller at kvalifisert søker har fått en annen stilling i



samme barnehage (ved flere utlyste stillinger). Dette framkommer i søknaden, i kommentarfeltet. Ved behov kontaktes barnehageeier for utfyllende informasjon.»

I bydelens rutiner og retningslinjer henvises det til at det ikke er anledning til å søke om dispensasjon hvis det er kvalifiserte søkere til ledig pedagogisk lederstilling. I tillegg skriver bydelen i sitt svar til oss at det framgår i søknadsskjema at det ikke kan være kvalifiserte søkere til stillingen hvis man skal søke dispensasjon.

Som nevnt i punkt 2.1.5. fremgår det av mottatte vedtak at det er gitt to avslag på søknad om dispensasjon fra utdanningskravet, hvor barnehageeier har forbigått kvalifiserte søkere.

Videre kommenterer bydelen at dersom det er for få kvalifiserte søkere til at barnehageeier ønsker å innstille, krever barnehagemyndigheten ny utlysning. De skriver at dette er et område det etterspørres og gis mye veiledning på.

#### *Vurdering*

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

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten innvilger ikke dispensasjonssøknader der det er kvalifiserte søkere.

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

#### *Rettslig grunnlag*

Under dette kontrollspørsmålet tar vi stilling til om bydelen 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 2.1.11.

#### *Våre observasjoner og vurdering*

I både søknadene, i utfylt kompetansevurderingsskjema og i søkerens CV beskrives kvalifikasjonene til den det søkes om dispensasjon for. Bydelen krever at denne informasjonen ligger ved søknadene. De aller fleste av søknadene vi har fått oversendt har i tillegg vedlagt utvidede søkerlister hvor det står beskrevet hvilke kvalifikasjoner den enkelte søker har. Denne informasjonen gjør at vi mener at barnehagemyndigheten innhenter informasjon om de reelle kvalifikasjonene til den søkes dispensasjon for.

Statsforvalteren vurderer derfor at barnehagemyndigheten innhenter informasjon om kvalifikasjoner til den søkes dispensasjon for.

#### *Konklusjon*

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



## **2.1.8 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 den foreløpige rapporten viste vi under punkt 2.1.7 til 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.

I tillegg viste vi i foreløpig rapport til at barnehagemyndigheten i sine vedtak blant annet beskriver hvilken formell kompetanse den som det er søkt dispensasjon for har, hvor lenge personen har jobbet i barnehage og noen steder blir det også kommentert om personen anses kvalifisert for stillingen. Samtidig kunne vi ikke se at barnehagemyndigheten gjorde selvstendige skriftlige vurderinger av kompetansen til den det søktes dispensasjon for, utover en kort sammenfatting av det barnehageeierne/styrerne skriver om personen i søknadene.

### *Vurdering*

I foreløpig rapport skrev vi at barnehagemyndigheten måtte gjøre en faglig vurdering av om de mener kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for innehar kompetanse som kan ivareta kravene i loven og rammeplanen. Her viste vi til at barnehagemyndigheten måtte se 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.

Videre skrev vi i foreløpig rapport at vi ikke kunne se at barnehagemyndigheten gjorde egne selvstendige skriftlige vurderinger av kompetansen til den det søkes dispensasjon for.

Bydelen skriver i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at de oppfatter at vi i punkt 2.1.8 konkluderer med at barnehagemyndighetens vurdering av kvalifikasjonene er mangelfull, selv om vi i punkt 2.1.7 konkluderer med at barnehagemyndigheten innhenter informasjon om de reelle kvalifikasjoner til den det søkes dispensasjon for. Videre skriver barnehagemyndigheten at det i Statsforvalterens vurdering under 2.1.8 kun omtales at man ikke kan se at barnehagemyndigheten gjør egne skriftlige vurderinger.

Som vi nevner under punkt 2.1.7 skal barnehagemyndigheten innhente de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for. Når barnehagemyndigheten har kunnskap om de reelle kvalifikasjonene, skal de reelle kvalifikasjonene til den det søkes for vurderes av barnehagemyndigheten. Det er ikke tilstrekkelig å stadfeste kvalifikasjonene til den det søkes for, barnehagemyndigheten må i tillegg gjøre en faglig vurdering av om de mener kvalifikasjonene til den de søker dispensasjon for har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta kravene i loven og rammeplanen. Dette framgår av departementets merknader til forskriften § 3.

Vi oppfatter at bydelen i sin tilbakemelding på foreløpig rapport kun konstaterer innholdet i korreksjonspunktene i 2.1.7 og 2.1.8 uten å redegjøre for hvordan bydelen skal rette forholdet.

Vi opprettholder derfor vår vurdering om at barnehagemyndigheten ikke i tilstrekkelig grad vurderer de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for.



### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten vurderer ikke i tilstrekkelig grad de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for.

### **2.1.9 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*

I den foreløpige rapporten skrev vi at det i søknadene fra barnehagene kom fram opplysninger om antall barn i barnehagen totalt, antall barn på avdelingen hvor personen det søkes dispensasjon for skal arbeide, antall pedagogiske ledere totalt i barnehagen, om styrer i barnehagen har barnehagelærerutdanning, samt antall dispensasjoner i barnehagen. Kompetansen til den det søkes dispensasjon for framkom, og i tillegg forelå det i de fleste av søknadene en kort begrunnelse for eiers valg av personen det søkes dispensasjon for.

Videre kom det fram i foreløpig rapport at det i bydelens oversendelse til oss at realkompetanse eksempelvis kunne oppveie noe for manglende formell kompetanse.

I tillegg skriver vi i foreløpig rapport at det i vedtakene beskrives hvor mange ganger stillingen har vært utlyst, og hvilke vedlegg som ligger ved søknaden (eks. CV på person det søkes dispensasjon for, utvidet søkerliste og styrers beskrivelse av personens kompetanse). I tillegg kom det fram om det var kvalifiserte søkere til stillingen eller ikke. Videre ble det beskrevet antall pedagogiske lederstillinger barnehagen har totalt og hvor mange dispensasjoner barnehagen har.

Videre står det i foreløpig rapport at det i vedtakene beskrives den formelle utdannelsen og antall år personen har jobbet i barnehage. I tillegg står det at barnehageeier har gjort en reell innsats for å skaffe kvalifiserte søkere. Videre står det i alle vedtakene at «vedtak er fattet med bakgrunn i vilkår for å søke og å innvilge dispensasjon, barnehagens totale bemanning og kompetanse og styrers vurdering av den ansattes kompetanse og kvalifikasjoner».

I foreløpig rapport beskrev vi at vi i bydelens vedtak ikke hadde funnet egne beskrivelser eller vurderinger av om den enkelte barnehage har forsvarlig pedagogisk kompetanse. Det gikk heller ikke fram av vedtakene hvordan den totale bemanningen i barnehagen var vurdert og om den totale kompetansen i barnehagen var forsvarlig til at personalet kunne drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.



### *Vurdering*

I foreløpig rapport skrev vi at det er vår vurdering at det i bydelens vedtak ikke framkommer egne beskrivelser eller vurderinger av om barnehagene har den nødvendige kompetansen. Vi kunne heller ikke se at bydelen har vurdert den totale bemanningen for å sikre at barna får et likeverdig pedagogisk tilbud av god kvalitet. Det kommer heller ikke fram i noen av vedtakene vi har mottatt, om barnehagen kan drive en pedagogisk virksomhet i samsvar med formålsbestemmelsen og rammeplanen.

Videre skrev vi i foreløpig rapport at det var vår vurdering at innholdet i vedtakene framstod med mye standard tekst. Selv om barnehagemyndigheten skrev i sitt oversendelsesbrev til oss at den både kartlegger hvor mange som er på dispensasjon i barnehagen totalt og hvilken utdanning og erfaring de ansatte som det er innvilget dispensasjon for har, vurderer vi at dette ikke kommer tydelig nok fram i vedtakene. Det er viktig at barnehagemyndigheten gjør egne vurderinger av den enkelte søknad. Det stilles ytterligere krav til barnehagemyndighetens vurderinger når barnehagen gjentatte ganger søker om dispensasjoner, og da særlig for de barnehagene som allerede har fått innvilget flere dispensasjoner. 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. Reglene om pedagogisk bemanning skal sikre et minimum av pedagogisk kompetanse i personalgruppa. Hvis barnehagene innvilges mange dispensasjoner vil det kunne utgjøre en risiko for at barnehagen ikke kan drive som en pedagogisk virksomhet til beste for barn og foreldre. Det er derfor viktig at de konkrete vurderinger bydelen gjør, fremkommer tydelig av vedtakene.

Det at kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet er en unntaksbestemmelse som gjør at det er anledning for barnehagemyndigheten å avslå søknader der det ikke kan skaffes 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. Det er gitt en snever mulighet for barnehagemyndigheten til å innvilge dispensasjon fra utdanningskravet. I og med at det ikke er gjort selvstendige vurderinger av verken kompetanse eller den totale bemanningen i barnehagen anser vi at barnehagemyndigheten ikke har hensyntatt hovedregelen om utdanningskrav ved behandling av dispensasjonssøknader. Dette vil ha særlig betydning når barnehagemyndigheten vurderer flere søknader fra samme barnehage.

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

Bydelen har ikke kommentert dette punktet i sin tilbakemelding.

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

### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten vektlegger ikke hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader.



### **2.1.10 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*

I foreløpig rapport viste vi til under punkt 2.1.7 at barnehagemyndigheten skaffer seg informasjon om kompetansen til den det søkes dispensasjon for. Dette kan være med på å gjøre at barnehagemyndigheten tar stilling til om personen vil være i stand til å fylle stillingen. I tillegg ser vi at det i alle søknadene og vedtakene forutsettes at det utarbeides en veiledningsplan og at personen mottar veiledning av en utdannet barnehagelærer. Videre ser vi at det i noen av vedtakene kommenteres at personen har lang erfaring i barnehage.

#### *Vurdering*

I foreløpig rapport viste vi til at ved å kreve at en person får veiledning av en barnehagelærer, kan dette 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.

Videre konkluderte vi under punkt 2.1.8 at barnehagemyndigheten ikke vurderte kvalifikasjonene til den søkes dispensasjon for, og i punkt 2.1.9 konkluderte vi med at den totale kompetansen og bemanningen i barnehagen ikke er vurdert av barnehagemyndigheten. Med bakgrunn i ovennevnte og konklusjon i 2.1.8 og 2.1.9 mener vi at barnehagemyndigheten ikke sikrer at den det søkes dispensasjon for blir i stand til å fylle stillingen.

Bydelen har ikke kommentert dette punktet i sin tilbakemelding.

Vi opprettholder derfor vår vurdering om at barnehagemyndigheten ikke sikrer at den det søkes dispensasjon for blir i stand til å fylle stillingen.

#### *Konklusjon*

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

### **2.1.11 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 alle vedtakene ser vi at det står forutsetninger for vedtaket. Her kommer det fram at det forutsettes at stillingen blir utlyst i god tid, og senest noen måneder før perioden utløper. I tillegg forutsetter bydelen at det utarbeides en veiledningsplan, at personen mottar veiledning fra en barnehagelærer og at planen kan forevises på etterspørsel hvis barnehagemyndigheten kommer på tilsyn. Ved noen av søknadene ligger det også ved veiledningsplan som beskriver hva det skal veiledes i.

#### *Vurdering*

Etter vår vurdering tilsier ovennevnte at barnehagemyndigheten stiller relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten stiller relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon.

### **2.1.12 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*

I utlysningsannonsene går det fram størrelse på stilling, navn på barnehage og om stillingen er fast eller om det er et vikariat. Noen av annonsene har også felles utlysning for flere stillinger. Ved å lyse ut flere ledige stillinger i en felles annonse kan dette komplisere muligheten for å vurdere om dispensasjonen er til en konkret stilling i en konkret barnehage. Samtidig ser vi av vedtakene at stillingsstørrelse, navn på personen, navn på barnehagen og om stillingen er en vakant stilling eller om det er et vikariat kommer tydelig fram.

De samlede opplysninger som framkommer av bydelens vedtak er dermed i henhold til de krav som følger av forskriften.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten knytter dispensasjonen til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage.

### **2.1.13 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 søknadsskjemaene er tydelig presisert at det kan søkes om dispensasjon for inntil ett år.

#### *Konklusjon*

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

### **2.1.14 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*

De aller fleste søknadene er datert før ønsket oppstart for personen det søkes dispensasjon for. Samtidig ser vi at noen av søknadene er fremmet etter ønsket oppstartstidspunkt for den det søkes dispensasjon for.

#### *Vurdering*

I bydelens redegjørelse står det at søknader som kommer inn etter perioden det søkes dispensasjon for, «vil ikke få tilbakevirkende kraft». Ett av vedtakene har likevel tilbakevirkende kraft. Barnehagemyndigheten viser til at vedtaket hadde ved en feil ikke blitt registrert riktig. De andre vedtakene hvor det har kommet søknader etter perioden det søkes dispensasjon for, har ikke fått tilbakevirkende kraft, men vedtak om dispensasjon fra vedtakstidspunktet. Dette er også kommentert av barnehagemyndigheten i de vedtakene hvor søknaden er datert etter starttidspunkt for perioden det søkes dispensasjon for.

Dokumentasjonen, som vi har mottatt, viser at samtlige vedtak er fattet av barnehage-myndigheten før dispensasjonsperioden tar til.

#### *Konklusjon*

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

### **2.1.15 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*

Alle vedtakene inneholder opplysninger om at søker har rett til å se sakens dokumenter etter forvaltningsloven §§ 18 og 19.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten gir informasjon om søkers rett til å se sakens dokumenter i sine vedtak.



### **2.1.16 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*

I foreløpig rapport så vi av innsendt dokumentasjon at søknadsskjemaene som ble brukt *før* 1. januar 2021 henviste til barnehageloven § 18, mens søknadsskjemaene som blir brukt *etter* 1. januar 2021 henviser til barnehageloven § 25 med tilhørende forskrifter. På første side av søknadsskjemaet står det «Søknad om midlertidig dispensasjon fra utdanningskrav for pedagogisk leder/ (...), jf. barnehagelovens §§ (...) og 25, med forskrifter».

Videre skrev vi i foreløpig rapport at både vedtak som er fattet *før* og *etter* 1. januar 2021 henviser til barnehageloven § 18, tredje ledd og forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon § 3. Samtidig ser vi at bydelens mal for vedtak henviser til § 25 i barnehageloven og § 3 i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager.

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.

#### *Vurdering*

I foreløpig rapport registrerte vi at det i vedtakene for 2021 er henvist til gammel paragraf i barnehageloven (§ 18), men til rett forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3 vedrørende dispensasjonssøknad. Det er mulig at disse vedtakene bygger på bydelens maler fra før 2021 og at dette ikke er oppdaget av myndigheten. Samtidig ser vi at søknadsskjema for 2021 er oppdatert med rett lovhenvisning, mens noen av dokumentene henviser til feil ledd i paragrafen.

Videre mente vi om i foreløpig rapport at det er barnehageloven § 25 andre ledd hvor det vises til at det gis forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. Samtidig er det forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3 som utdypet og regulerer regelverket om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet. Det er viktig at bydelen har korrekte lovhenvisninger i sine dokumenter, herunder vedtak om dispensasjon slik at mottaker forstår hvilket regelverk som gjelder når barnehagemyndigheten fatter vedtak om blant annet dispensasjon fra utdanningskravet.

I foreløpig rapport vurderte vi at barnehagemyndighetens vedtak inneholdt informasjon om de faktiske forhold vedtakene bygger på, men henviste i vedtakene for 2021 til feil paragrafnummer, jf. endringer i barnehageloven fra 1. januar 2021.

Bydelen har ikke kommentert dette punktet i sin tilbakemelding.

Vi opprettholder derfor vår vurdering om at barnehagemyndighetens begrunnelse inneholder de faktiske forholdene som vedtaket bygger på, men henviser til feil lovverk.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndighetens vedtak inneholder de faktiske forholdene som vedtaket bygger på, men henviser til feil lovverk.



### **2.1.17 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*

I foreløpig rapport viste vi til at bydelen har en mal for hva som skal være med i et vedtak. Dette mener vi er et godt utgangspunkt. Samtidig er det viktig at innholdet i vedtaket begrunner konkret avgjørelsen overfor den enkelte søknad. Bydelens mal henviser til at det skal være en kort beskrivelse av barnehagemyndighetens vurdering i vedtaket. Vedtaksmalen henviser ikke til selve begrunnelsen ut over faktiske forhold som kommer fram i søknaden. For å begrunne de hovedhensynene barnehagemyndigheten har lagt vekt på, er det viktig å gjøre selvstendige vurderinger utover en generell beskrivelse og gjentakelse av søknaden.

#### *Vurdering*

I foreløpig rapport viste vi til at innholdet i vedtakene framstod med mye standard tekst og vi så lite begrunnelser for hvorfor barnehagemyndigheten innvilget dispensasjonene. Samtidig ser vi at det er noen vedtak som gir noe begrunnelse hvis vedtaket avviker fra ønsket oppstartsdato for personen det søkes dispensasjon for. I vedtakene der det gis avslag om dispensasjon fra utdanningskravet ser vi at det er gitt begrunnelse for avslag. Begrunnelsen er at det har vært kvalifiserte søkere til ledig pedagogisk lederstilling.

Som det går fram av rettslig grunnlag er det viktig å gi en grundig begrunnelse når det fattes vedtak. Vi kan ikke se at det i tilstrekkelig grad framkommer hvilke skjønnsmessige vurderinger barnehagemyndigheten har gjort verken av de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for, eller av eiers reelle innsats for å skaffe kvalifisert personale. Dette har vi utdypet under tidligere punkter.

Statsforvalteren vurderer derfor at barnehagemyndighetens vedtak ikke inneholder tilstrekkelige begrunnelser når søknader innvilges. I tillegg bygger ikke vedtaket på hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn.

Bydelen har ikke kommentert dette punktet i sin tilbakemelding.

Vi opprettholder derfor vår vurdering om at barnehagemyndighetens vedtak ikke bygger på de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndighetens vedtak bygger ikke på de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn.



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

- a) Klageadgang
- b) Klagefrist
- c) Klageinstans
- d) Fremgangsmåten 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*

Alle vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet som vi har mottatt, inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og hvem klagen skal sendes til. Samtidig ser vi at barnehagemyndigheten viser til fylkesmannen. Vi minner om at fylkesmannen skiftet navn til statsforvalteren per 1. januar 2021.

#### *Våre vurderinger*

Statsforvalteren vurderer at barnehagemyndighetens vedtak inneholder klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen. Selv om bydelen i sine vedtak har henvist til fylkesmannen får ikke dette innvirkning på dette punktet. I barnehageloven ble fylkesmannen erstattet med statsforvalteren 7.mai 2021 med virkning fra 1. juni 2021.

#### *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 kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfylder regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

1. Barnehagemyndigheten i Bydel Østensjø 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 skal vurdere om barnehageeier har gjort en reell innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen (punkt 2.1.4)
- b) Barnehagemyndigheten skal vurdere de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for (punkt 2.1.8)
- c) Barnehagemyndigheten skal vektlegge hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader (punkt 2.1.9)
- d) Barnehagemyndigheten skal sikre at den det søkes dispensasjon for blir i stand til å fylle stillingen (punkt 2.1.10)



- e) Barnehagemyndighetens vedtak skal henvise til korrekt og oppdatert regelverk (punkt 2.1.16)
- f) Barnehagemyndigheten må i sin begrunnelse vise til de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn (punkt 2.1.17)

### **3.2 Oppfølging av pålegget**

Bydelen 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 8. desember 2021.**

Vi vil ikke avslutte tilsynet før bydelen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at pålegget 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 frem til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig 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, 10. september 2021

Anne C. Hermansen  
tilsynsleder

Sissel E. Berger  
seniorrådgiver