



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Pedagogisk bemanning

Oslo kommune Bydel Nordre Aker





Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Oslo kommune Bydel Nordre Aker. Temaet for tilsynet er barnehagemyndighetens praksis ved behandling av søknad om dispensasjon fra utdanningskravet, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager.

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

Hovedpunkter i tilsynet er:

- barnehagemyndighetens avgjørelse av søknad om dispensasjon fra utdanningskravet, jf. barnehageloven § 25, forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige regler.

Bydelen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. Vi omtaler dette nærmere i rapporten punkt 1.3.

Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. **Bydelens rettefrist er 22. mars 2022.**

I denne rapporten fatter vi vedtak om ett pålegg og 11 korreksjonspunkter. Nærmere om hva dette pålegget innebærer framkommer under rapportens punkt 3.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	5
1.1 Kort om bydel Nordre Aker	5
1.2 Tema for tilsynet	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
2 Barnehagemyndighetens behandling av søknader om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder i henhold til barnehageloven og tilhørende forskrift	6
2.1 Rettslige krav	6
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
2.2.1 Påser barnehagemyndigheten at det er eier som fremmer søknad om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder?	7
2.2.2 Inneholder søknad fra utdanningskravet for pedagogisk leder en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer?	7
2.2.3 Påser barnehagemyndigheten at stilling det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst?	8
2.2.4 Vurderer barnehagemyndigheten om barnehageeier har gjort en reell innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen?	9
2.2.5 Undersøker barnehagemyndigheten om det har meldt seg en eller flere kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for?	11
2.2.6 Innvilger barnehagemyndigheten dispensasjonssøknader der det er kvalifiserte søkere?	12
2.2.7 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon om de reelle kvalifikasjoner til den det søkes dispensasjon for?	13
2.2.8 Vurderer barnehagemyndigheten informasjonen den får om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for?	13
2.2.9 Legger barnehagemyndigheten til grunn hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader?	14
2.2.10 Sikrer barnehagemyndigheten at den det søkes dispensasjon for blir i stand til å fylle stillingen?	15
2.2.11 Stiller barnehagemyndigheten relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon?	16
2.2.12 Knytter barnehagemyndigheten dispensasjonen til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage?	17
2.2.13 Innvilger barnehagemyndigheten dispensasjon for inntil ett år av gangen?	18
2.2.14 Fatter barnehagemyndigheten vedtak om dispensasjon som kun gjelder fram i tid?	18
2.2.15 Inneholder vedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?	19



2.2.16	Inneholder begrunnelsen de reglene og faktiske forholdene som vedtaket bygger på som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn?	19
2.2.17	Inneholder begrunnelsen de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn?.....	20
2.2.18	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 bydelen 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/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

1.1 Kort om bydel Nordre Aker

Bydelen strekker seg fra Trondheimsveien i øst til Sognsvannsbekken i vest, og fra Nydalen i sør til Solemskogen i nord. Bydelen favner blant annet områdene Nydalen, Grefsen, Kjelsås, Sogn, Tåsen og Ullevål hageby. Bydelen har omtrent 51 000 innbyggere.

Bydelen har 72 barnehager, hvorav 18 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.

- Barnehagemyndighetens avgjørelse av søknad om dispensasjon fra utdanningskravet, jf. barnehageloven § 25, forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, 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 Nordre Aker 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 17. august 2021. Bydelen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Vi har mottatt følgende dokumentasjon:

- Bydelens svar på tilsendte spørsmål fra oss
- Bydelens skriftlige rutiner, maler, søknadsskjema og skriftlig informasjon
- Søknadsskjemaer for dispensasjoner fra utdanningskravet



- Fem enkeltvedtak om innvilgelse av dispensasjon fra utdanningskravet for kommunale og private barnehager med underliggende dokumentasjon og vedlegg
- Revidert søknadsskjema
- Prosedyre for behandling av søknad om dispensasjon
- Tilleggsopplysninger fra kommunen som vi etterspurte på e-post

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

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til bydelen 30. november 2021. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Bydelen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 13. desember 2021.

Bydelen har kommentert at de har rettet forholdene i kontrollspørsmålene 2.2.3 og 2.2.15. Vi har behandlet kommentarene under de aktuelle kontrollspørsmålene.

Bydelen har svart at den ikke har noen kommentarer til kontrollspørsmålene 2.2.1, 2.2.2, 2.2.5, 2.2.6, 2.2.10, 2.2.11, 2.2.12, 2.2.13, 2.2.16 og 2.2.18. Når det gjelder kontrollspørsmålene 2.2.7, 2.2.8 og 2.2.17 tar bydelen disse til etterretning. Videre tar bydelen til etterretning kontrollspørsmålene 2.2.4, 2.2.9 og 2.2.14, men her har bydelen bedt om veiledning. Statsforvalteren vil ta kontakt med bydelen for å avtale når veiledningen kan gjennomføres.

I denne rapporten presenterer vi våre vurderinger og konklusjoner.

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. barnehageloven § 25, forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige regler.

Barnehageloven § 25

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

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

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



Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager

§ 3 Midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet (...)

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

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

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

Rettslig grunnlag

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

Våre observasjoner

Barnehagemyndigheten har oversendt et revidert søknadsskjema som gjelder fra høsten 2021. For søknadene vi har fått oversendt er det brukt en eldre versjon av søknadsskjema. Ved søknadsskjemaet ligger det ved veiledning for utfylling av skjema. I tillegg har barnehagemyndigheten oversendt prosedyre for å søke om midlertidig dispensasjon.

Vi har ikke mottatt en egen redegjørelse fra barnehagemyndigheten. Samtidig ser vi at søknadsskjemaene skal signeres av styrer/daglig leder. I veiledningen som følger med søknadsskjemaet er det beskrevet at det er eier/styrer som skal søke og at det er samarbeidsutvalget som må søke hvis søknaden gjelder for styrer/daglig leder.

Barnehagemyndigheten svarer i spørreskjemaet fra oss at både de kommunale og private styrerne er eierrepresentant og sender søknad for eier.

Vurdering

Som vi ser av søknadsskjemaets veiledning er det eier/styrer som skal søke om dispensasjon fra utdanningskravet. Vi forutsetter derfor at søknadene signeres enten av styrer/daglig leder eller samarbeidsutvalget i barnehagene. Vi legger derfor til grunn at barnehagemyndigheten påser at det er styrer/daglig leder, 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 søknadsskjema går det fram at styrer/daglig leder skal liste opp utdanning og relevant praksis for den det søkes dispensasjon for. I tillegg skal det begrunnes hvorfor det søkes om dispensasjon og styrer skal gi en uttalelse om søknaden.

Vurdering

I alle søknadene om dispensasjon fra utdanningskravet som vi har mottatt, framkommer styrers beskrivelse av kompetansen og en uttalelse om den det søkes dispensasjon for. Vi legger derfor til grunn at barnehagemyndigheten ser til at søknaden inneholder en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer.

Konklusjon

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

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

Rettslig grunnlag

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

Våre observasjoner

I barnehagemyndighetens søknadsskjema går det fram at det skal gis opplysninger om hvor stillingen har vært utlyst, dato for utlysning og om det er gjort andre tiltak for å rekruttere. I tillegg står det beskrevet i skjemaet at søknaden skal inneholde kopi av daterte relevante utlysninger, søkerliste, CV, kopi av relevante attester og vitnemål, samt kopi av veileders vitnemål.

Vi ser av den oversendte dokumentasjonen at det både i søknadene og i vedtakene beskrives at stillingene har blitt lyst ut flere ganger og over tid. I de annonsene vi har fått tilsendt går det fram når det er søknadsfrist for stillingene. For et par av annonsene er det lyst ut etter to pedagogiske ledere. I de andre annonsene vi har fått oversendt er det lyst ut etter en pedagogisk leder. Samtidig går det fram av søknadene den samme informasjonen om hvor og når stilling(e) har vært lyst ut, og antall søkere. I tillegg ser vi at vedtakene gjelder for alt fra en person til fem ulike personer.

Annonsevedleggene er delvis daterte, men det kan se ut til at dette er uttakstidspunktet for når annonsen er tatt ut av eksempelvis «Arbeidsplassen» og ikke når annonsen ble publisert og hvor lenge annonsene har vært tilgjengelige for potensielle søkere. Utlysningene har primært blitt gjort på Finn.no, nav.no og eiers egen nettside, men en eier har også søkt utover landegrensene og har benyttet seg av et rekrutteringsfirma.

I veiledningen til søknadsskjemaet står det at det er krav om offentlig utlysning og at det skal være gjort en reell innsats for å få kvalifisert person til stillingen. Samtidig står det at dersom stillingen er av under seks måneders varighet, kan barnehagene se bort fra krav om offentlig utlysning.

Vurdering



Som nevnt over ser vi at flere av de faste stillingene lyses ut flere ganger. I tillegg får barnehagemyndigheten opplysninger om hvor og når stillingen har vært lyst ut gjennom informasjon den innhenter i søknadene fra barnehagene. Videre ser vi at utlysningstekst legges ved søknadene og at det tidvis innhentes søkerlister. Dette er tiltak som kan gjøre at myndigheten skaffer seg tilstrekkelig informasjon om en stilling er offentlig utlyst.

Det framgår 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 barnehagemyndigheten skriver i sin prosedyre at den blant annet skal vurdere om en stilling har vært offentlig utlyst. Videre ser vi i veiledningen til søknadsskjemaet at det er krav om at stillingen er offentlig utlyst. Samtidig ser vi av veiledningen til søknadsskjemaet at det ikke stilles krav til offentlig utlysning dersom stillingen er av under seks måneders varighet. Her står det beskrevet at barnehagene kan se bort fra kravet om offentlig utlysning. En av forutsetningene for å kunne søke om, og innvilge dispensasjon fra utdanningskravet er at stillingen har vært offentlig utlyst, slik at mulige og aktuelle kandidater blir oppfordret til å søke og til å melde sin interesse for stillingen. Å gi et generelt unntak for kravet om offentlig utlysning for stillinger med varighet under seks måneder er det derfor ikke anledning til.

Som nevnt under observasjoner ser vi av søknadene om dispensasjoner at disse gjelder for enkeltpersoner, samtidig gjelder de fleste av vedtakene for flere personer. Det er derfor vanskelig å se om alle stillingene det er gitt dispensasjon for, har vært lyst ut offentlig.

I vår foreløpige tilsynsrapport konkluderte vi med at barnehagemyndigheten ikke påser at alle stillinger det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst. Dette på bakgrunn av at barnehagemyndigheten ikke krever at stillinger med varighet under seks måneder lyses ut. I sin redegjørelse skriver bydelen at barnehagemyndigheten ser at det framgår av bydelens veileder at barnehagen kan se bort fra kravet til offentlig utlysning dersom stillingen er av under seks måneders varighet. Bydelen skriver at barnehagemyndigheten ikke praktiserer dette, og at dette er rettet i gjeldende veileder til søknadsskjema.

Imidlertid har ikke kommunen lagt ved dokumentasjon som viser at barnehagemyndigheten i praksis påser at stillinger med varighet under seks måneder lyses ut.

I Utdanningsdirektoratets metodehåndbok for tilsyn står det: «For at statsforvalteren skal kunne vurdere og ta stilling til om kommunens praksis er i tråd med det kontrollspørsmålet som undersøkes, må kommunen ha sannsynliggjort at egen praksis er i henhold til regelverket.» Det er generelt ikke tilstrekkelig i seg selv å kommentere at praksis er endret og vise til veileder.

Som følge av at bydelen ikke har framlagt noen dokumenter som viser at de faktisk påser at stillinger med varighet under seks måneder lyses ut, har vi kommet til at det ikke er sannsynliggjort at bydelen påser at stilling det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst.

Konklusjon

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

2.2.4 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

Det går fram av bydelens søknadsskjema at barnehageeier skal fylle ut hvor stillingen har vært lyst ut og eventuelt om eier har gjort andre tiltak for å rekruttere kvalifiserte pedagogiske ledere. I sitt svar på vårt spørreskjema kommenterer barnehagemyndigheten at styrer kontaktes om det er opplysninger som må utdypes og det blir påpekt om en stilling må utlyses i større omfang.

Vi ser av søknadene fra barnehagene at stillingene har vært lyst ut flere ganger. Videre ser vi at det i veiledningen til søknadsskjemaet er krav om at en stilling skal være at eier har gjort en reell innsats for å få kvalifisert person til stillingen.

Det går fram av de aller fleste søknadene og vedtakene antall ganger stillingen har vært utlyst.

Barnehagemyndigheten har en egen prosedyre for behandling av dispensasjoner. Her går det fram hva myndigheten skal vurdere når den behandler en søknad. I denne prosedyren kommer det ikke fram om myndigheten skal vurdere om eier har gjort en innsats for å skaffe kvalifiserte personer til stillingen. Samtidig ser vi i vedtakene en beskrivelse av antall ganger stillingen har vært utlyst, og om eier har lyktes med å få kvalifiserte søkere. I tillegg ser vi at myndigheten i et par av vedtakene peker på og ber eier om å utvide søkerstedet ved neste utlysning.

Det kommer fram av søknadsskjemaene at eier skal legge ved utlysningstekst, hvor stillingen har vært utlyst, søkerliste, CV og kopi av relevante attester for den det søkes dispensasjon for.

Barnehageeierne skal gi en kort begrunnelse for dispensasjonssøknaden. I tillegg må eier fylle ut antall kvalifiserte søkere til stillingen og for hvilken periode søknaden gjelder for.

Barnehagemyndigheten har utarbeidet en mal for dispensasjonsvedtak. Her kommer det fram vurderingskriterier, som søkers bakgrunn, barnehagens kompetanse, veiledningsplan, dispensasjonens varighet, og om stillingen har vært offentlig utlyst.

Det er vår oppfatning at barnehageeierne i all hovedsak beskriver hvorfor de søker om dispensasjon fra utdanningskravet. I tillegg ser vi at flere av barnehagene som søker om dispensasjon har personer med dispensasjoner fra utdanningskravet allerede.

Vi ser at alle oversendte dispensasjonssøknader gjelder for enkeltpersoner, mens dispensasjonsvedtakene, med unntak av ett, de gjelder for flere personer innenfor samme barnehage.

Vurdering

Vi ser at barnehagemyndigheten innhenter en del informasjon og er i dialog med eierne underveis i søknadsprosessen. Dette gjør at barnehagemyndigheten vil kunne ha mulighet til å vurdere eiers innsats for å skaffe seg kvalifiserte søkere til pedagogisk lederstilling. Samtidig ser vi av e-postkorrespondanse mellom oss og barnehagemyndigheten at de i stor grad stoler på opplysningene fra eierne. I kommentarene i eposten fra myndigheten skriver de at de for sommer/høst 2021 har skjerpet inn krav om å få tilsendt all underliggende dokumentasjon. Det



kan tyde på at det er gjort noen grep i og med at barnehagemyndigheten også har revidert søknadsskjemaet for dispensasjon til eventuelle søknader for høsten 2021.

Selv om vi ikke har fått oversendt utlysningstekst for alle dispensasjonssøknadene vi har bedt om, framstår det som at stillingene har vært utlyst flere steder, flere ganger og at det tidvis har vært gjort ytterligere tiltak som eksempelvis å kontakte et bemanningsbyrå. Vi ser at i et par av vedtakene har myndigheten kommentert at eier eksempelvis må lyse ut bredere når en ny stilling blir ledig. Dette kan tyde på at myndigheten i utgangspunktet har gjort noen vurderinger, men vi ser lite egne vurderinger i vedtakene. I tillegg ser vi ikke av vedtakene om barnehagemyndigheten legger vekt på eller vurderer tidspunkt for søknadsfrist, hvor tilgjengelig stillingen har vært for potensielle kvalifiserte søkere, hvilken innsats eier har gjort eller når søknad om dispensasjon foreligger. Vi ser heller ingen vurdering av hvor sannsynlig det er at barnehagen innen rimelig tid kan få ansatt en kvalifisert søker.

Som vi ser av statistikk fra BASIL er det flere av barnehagene i bydelen som har over 50% av de pedagogiske lederstillingene på dispensasjon, og noen av barnehagene har også over 75%.

Allikevel svarer myndigheten at de ikke har avslått noen søknader om dispensasjon.

Statsforvalteren 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.

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

Med bakgrunn i dette er det derfor vår vurdering at barnehagemyndigheten i tilstrekkelig grad 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.

2.2.5 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



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 tilsettingsprosessen.

I barnehagemyndighetens veiledning til søknadsskjema står det blant annet at utvidet søkerliste skal ligge ved. Slik vi forstår myndigheten i e-postkorrespondanse med oss har ikke de utvidede søkerlistene alltid blitt lagt ved søknadene. Videre i vår korrespondanse med myndigheten står det at barnehagemyndigheten i stor grad stoler på det eier skriver i sine dispensasjonssøknader uten at vi kan se at barnehagemyndigheten undersøker dette nærmere.

I barnehagemyndighetens svar på vårt spørreskjema kommer det fram at de tar kontakt med styrer hvis det har meldt seg kvalifisert søker, og denne ikke er ansatt. Barnehagemyndigheten ber om begrunnelse for hvorfor denne ikke er ansatt i stilling som pedagogisk leder.

Vurdering

Barnehagemyndigheten har som nevnt i sin korrespondanse med oss, informert om at de ikke i tilstrekkelig grad etterspør grunnlagsmateriale, herunder søkerliste knyttet til søknadene. Myndigheten kommenterer at de har stolt på informasjon om søkerne som kommer fram i søknadene om dispensasjon. Barnehagemyndigheten skriver videre at de har varslet innskjerping overfor eierne når det gjelder krav til dokumentasjon. Vi har ikke fått tilsendt ytterligere dokumentasjon som bekrefter at dette. Selv om myndigheten kommenterer i vårt spørreskjema at de kontakter barnehagene for utdyping ved behov, er det vår vurdering at barnehagemyndigheten ikke undersøker på selvstendig grunnlag at det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere til stillinger det søkes dispensasjon for.

Konklusjon

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

2.2.6 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 og vurderinger

I barnehagemyndighetens svar på vårt spørreskjema ser vi at de blant annet kommenterer at «Det kan og være at søker har fått dårlige referanser og at ansettelsesutvalget (...) ikke finner det ansvarlig å gå videre i ansettelsesprosessen». I tillegg svarer barnehagemyndigheten at den tar kontakt med styrer for å få en begrunnelse for hvorfor kvalifiserte søkere ikke har fått tilbud.

I og med at barnehagemyndigheten har fått regelverksbrudd i tidligere kontrollspørsmål (2.2.4 og 2.2.5) kan det være en viss risiko for at myndigheten har innvilget søknader der hvor det har meldt seg kvalifiserte søkere. Samtidig ser vi av den oversendte dokumentasjonen at det er ikke noe som indikerer at det har meldt seg kvalifiserte søkere. På bakgrunn av dette mener vi at barnehagemyndigheten ikke har innvilget dispensasjoner der det har meldt seg kvalifiserte søkere.



Konklusjon

Barnehagemyndigheten innvilger ikke 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 2.1.11.

Våre observasjoner og vurdering

I svar på spørreskjema fra oss skriver barnehagemyndigheten at det er et eget felt i søknadsskjema for opplisting av kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for. De svarer videre at hvis utfyllingen er mangelfull kontaktes styrer for mer informasjon før søknaden behandles.

Vi ser av søknadene at styrerne har fylt ut både utdanning og relevant praksis for den det søkes dispensasjon for. Videre ser vi at det i vedtakene listes opp kompetansen til de det søkes dispensasjon for. Samtidig ser vi at ikke alle søknadene har vedlagt dokumentasjon på utdanning og praksis for de det søkes dispensasjon for, selv om det presiseres i mal for søknad om dispensasjon, at dette skal legges ved søknaden.

Som nevnt over, får barnehagemyndigheten informasjon om kvalifikasjonene til den søkes dispensasjon for i søknadsskjemaet. Imidlertid kan vi ikke se at barnehagemyndigheten i tilstrekkelig grad innhenter dokumentasjon og ytterligere opplysninger der det er mangelfull informasjon om kvalifikasjonene til søkeren. Dette gjør at vi mener barnehagemyndigheten ikke innhenter tilstrekkelig informasjon om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten innhenter ikke 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 vedtakene barnehagemyndigheten fatter ser vi at de blant annet skriver hvilken formell kompetanse den som det er søkt dispensasjon for har, og hvor lenge personen har jobbet i barnehage. I tillegg gis det i vedtakene en kort sammenfatting av det barnehageeierne/styrerne skriver om personen i søknadene.

Vurdering

Barnehagemyndigheten må gjøre en selvstendig vurdering av om de mener kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for innehar kompetanse som kan ivareta kravene i loven og rammeplanen. Her må det ses hen til hovedregelen om at pedagogiske ledere skal være



utdannet barnehagelærere og at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet. Etter vår vurdering er det særlig viktig å gjøre vurderinger når barnehagen søker om flere dispensasjoner eller har fått innvilget flere dispensasjoner fra før.

Vi kan ikke se at barnehagemyndigheten gjør egne selvstendige skriftlige vurderinger av kompetansen til den det søkes dispensasjon for. Statsforvalteren vurderer derfor at barnehagemyndigheten ikke vurderer i tilstrekkelig grad de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for.

Konklusjon

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

2.2.9 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 søknadene fra barnehagene kommer det blant annet fram opplysninger om antall barn i barnehagen totalt, antall pedagogiske ledere totalt i barnehagen, om det i barnehagen allerede er personer på dispensasjon fra utdanningskravet, om styrer i barnehagen har barnehagelærerutdanning, samt antall dispensasjoner i barnehagen. Kompetansen til den det søkes dispensasjon for framkommer, og i tillegg foreligger det i de fleste av søknadene en kort begrunnelse for eiers valg av personen det søkes dispensasjon for.

I vedtakene står det hvor mange ganger stillingen har vært utlyst. I ett av vedtakene kommer det fram at det ikke var kvalifiserte søkere til ledig stilling.

I vedtakene beskrives den formelle utdannelsen og antall år personen har jobbet i barnehage. I ett av vedtakene står det at barnehagemyndigheten ser at den det søkes dispensasjon for har relevant bakgrunn for å kunne tre inn i pedagogisk lederstilling på dispensasjon.

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

Vurdering

Som nevnt under kontrollspørsmål 2.2.8 er det vår vurdering at det i barnehagemyndighetens vedtak ikke framkommer egne beskrivelser eller vurderinger av om barnehagene har den nødvendige kompetansen for å drive barnehagen til det beste for barn og foreldre.



Det er vår vurdering at innholdet i vedtakene framstår med mye standard tekst selv om vi i et par av vedtakene ser at barnehagemyndigheten uttrykker bekymring for at noen av barnehagene innehar mange dispensasjoner.

Det at barnehagemyndigheten 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.

Når barnehagemyndigheten innvilger mange dispensasjoner vil det kunne utgjøre en risiko for at barnehagen ikke kan drives som en pedagogisk virksomhet til beste for barn og foreldre. I og med at myndigheten innvilger dispensasjoner der over halvparten av de pedagogiske lederne i den samme barnehagen er innvilget dispensasjon, må barnehagemyndigheten utover å beskrive kompetansen til personalet i barnehagen og til de som er på dispensasjon, foreta en konkret vurdering av om den totale kompetansen er forsvarlig slik at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

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

Selv om barnehagemyndigheten beskriver kompetansen til den totale bemanningen i barnehagen, og i et av sine vedtak skriver: «Barnehagemyndigheten ser med bekymring på at 4 av 9 pedagoger er på dispensasjon, kommer det ikke tydelig fram i vedtakene barnehagemyndighetens vurdering av hovedregelen om utdanningskravet til pedagogisk leder.

Samtidig ser vi heller ingen vurdering av om den totale kompetansen i barnehagen er forsvarlig slik at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

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

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

Konklusjon

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

2.2.10 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

Som nevnt under punkt 2.2.7 og 2.2.8 innhenter og vurderer ikke barnehagemyndigheten i tilstrekkelig grad den informasjonen den får om de det søkes dispensasjon for. Dette kan være med på å gjøre at barnehagemyndigheten ikke har mulighet til å ta stilling til om personen det søkes dispensasjon for vil være i stand til å fylle stillingen. Samtidig ser vi at det ved søknadene ligger ved plan for veiledning av de som får innvilget dispensasjon fra utdanningskravet. I tillegg står det i vedtakene at barnehagemyndigheten anser at den det søkes dispensasjon for har relevant bakgrunn for å kunne inneha dispensasjonen og at myndigheten har registrert at det foreligger en veiledningsplan ved søknadene. Videre står det i barnehagemyndighetens kommentarer til spørreskjemaet vårt at det kreves navn på den som veileder og at det er en barnehagelærer som veileder. Det kommer også fram i kommentarene til oss at vilkårene vurderes kontinuerlig ut fra hvilke kvalifikasjoner den det søkes dispensasjon for har. I vedtakene lister myndigheten også opp kompetansen til de det søkes dispensasjon for.

Vurdering

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

I punkt 2.2.7 og 2.2.8 har vi konkludert med at barnehagemyndigheten ikke innhenter og vurderer kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for, og i punkt 2.2.9 har vi konkludert med at den totale kompetansen og bemanningen i barnehagen ikke er vurdert av barnehagemyndigheten. Med bakgrunn i ovennevnte og konklusjon i 2.2.7 og 2.2.8 og 2.2.9 mener vi at barnehagemyndigheten i tilstrekkelig grad 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.

2.2.11 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 både søknadene fra barnehagene og i vedtakene står det at de som innvilges dispensasjon skal få veiledning. I tillegg svarer barnehagemyndigheten i spørreskjemaet at de krever en utfylt veiledningsplan med navn på veileder som skal ligge ved søknaden. Vi registrerer at dette ligger ved alle søknadene vi har fått oversendt.

Barnehagemyndigheten svarer i spørreskjemaet vårt at de vurderer om søker har relevant utdanning og erfaring fra arbeid i barnehage. Videre skriver myndigheten at kompetansen vurderes opp mot barnehagens pedagogiske ressurs totalt, og om den det søkes dispensasjon for skal jobbe med en annen pedagog på avdeling. Vi ser også at det ved alle søknadene ligger ved en veiledningsplan som viser hvilke temaer veiledningen skal inneholde.

Vurdering

Som nevnt under punkt 2.2.8 har vi vurdert at barnehagemyndigheten ikke har gjort egne vurderinger av kompetansen til de som har fått innvilget dispensasjon. Allikevel ser vi at myndigheten har stilt krav om at de som innvilges dispensasjon skal gis veiledning. Ifølge Kunnskapsdepartementets merknader til § 3 i forskriften kan et relevant vilkår være at den som får dispensasjon, mottar veiledning fra en barnehagelærer.

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

Konklusjon

Barnehagemyndigheten stiller relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon.

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

Rettslig grunnlag

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

Våre observasjoner og vurdering

I de utlysningsannonse vi har mottatt går det fram størrelse på stilling, navn på barnehage og om stillingen er fast eller om det er et vikariat. Av vedtakene vi har fått oversendt, kommer det fram stillingsstørrelse, navn på personen(e) og navn på barnehagen. Vi registrerer i tillegg at det i flere av søknadene fra de samme barnehagene henvises til samme utlysninger uten at det er spesifisert hvilken stilling søknaden gjelder for. Videre ser vi at de enkelte vedtakene som oftest inneholder flere navn uten at det i vedtakene er presisert hvilke ulike stillinger de enkelte søkerne er knyttet til.

I en av de oversendte annonsene lyses det ut flere stillinger. Videre er det ikke oversendt utlysningsskjema for alle stillingene det er søkt dispensasjon for. Da det ikke er spesifisert i søknadene hvilke stillinger det søkes dispensasjon for, er det vanskelig å vurdere om de ulike dispensasjonene knytter seg til den personen det søkes for og til en konkret stilling i en konkret barnehage.

Barnehagemyndigheten svarer i vårt spørreskjema at søknad og vedtak er knyttet til den aktuelle personen i en viss stillingsprosent og i en gitt periode i den aktuelle barnehagen. Det er, ut fra



vedtakene, vanskelig for oss å skille de ulike dispensasjonene fordi vedtakene inneholder flere navn uten at det er skriftliggjort hvilke konkrete stillinger den enkelte har fått innvilget dispensasjon for. Dette understøttes ved at vi ikke har fått oversendt alle utlysningsannonse, at flere av søknadene er likelydende hva gjelder henvisninger til de faktiske utlysningene og antall stillinger som er utlyst.

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

Konklusjon

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

2.2.13 Innvilger barnehagemyndigheten dispensasjon for inntil ett år av gangen?

Rettslig grunnlag

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

Våre observasjoner og vurdering

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

Konklusjon

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

2.2.14 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

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

Barnehagemyndigheten svarer i vårt spørreskjema at «der det søkes fra tilbake i tid fattes vedtak fra dato søknaden er registrert i bydelens arkivsystem. Eventuelt fra søknaden er mottatt, om årsaken til tilbake i tid skyldes sen behandling hos barnehagemyndigheten.»

Vi ser at vedtakene gjelder fra søknad er mottatt i bydelens arkivsystem.



Vurdering

Slik vi tolker svaret til barnehagemyndigheten gir de tilbakevirkende kraft på vedtaket hvis det skyldes at de selv er sene med behandling av søknaden. I tillegg så bruker de tidspunktet for når søknadene er registrert i deres systemer for når dispensasjonene skal gjelde fra. Dette ser vi også av noen av vedtakene.

Som nevnt under rettslig grunnlag skal vedtak fattes før dispensasjonsperioden starter. Dette er for å sikre at personen det er søkt for får aksept for å tiltre stillingen det normalt kreves utdanning for. Det er vår vurdering at barnehagemyndigheten har fattet vedtak som har hatt tilbakevirkende kraft.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten fatter vedtak om dispensasjoner som ikke 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

I foreløpige rapport skrev vi at ingen av vedtakene inneholdt opplysninger om at søker har rett til å se sakens dokumenter etter forvaltningsloven §§ 18 og 19.

Bydelen skriver i sin redegjørelse at barnehagemyndigheten i sine rutiner har lagt inn at vedtak skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Som vi skriver i punkt 2.2.3, er det generelt ikke tilstrekkelig i seg selv og vise til endringer i veileder.

Som følge av at bydelen ikke har framlagt dokumenter som viser at de faktisk påser at vedtak inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter, har vi kommet til at det ikke er sannsynliggjort at vedtak er endret.

Konklusjon

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

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

Rettslig grunnlag

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

Våre observasjoner

Vi ser av innsendt dokumentasjon at revidert søknadsskjema henviser til barnehageloven § 25 med tilhørende forskrifter. På første side av søknadsskjemaet står det «Søknad om midlertidig dispensasjon fra utdanningskrav for pedagogisk leder/ (...)» og hvor søknaden er hjemlet. Videre ser vi at barnehagemyndighetens vedtaksmal henviser til 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 og om det har vært kvalifiserte søkere.

Vurdering

Som nevnt over har barnehagemyndigheten revidert mal for skjema for søknader om dispensasjoner. Her ser vi at det henvises til korrekte lovhenvvisninger. I tillegg ser vi at vedtakene inneholder informasjon om de faktiske forholdene vedtakene bygger på.

Konklusjon

Barnehagemyndighetens begrunnelse inneholder de faktiske forholdene som vedtaket bygger på.

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 har en mal og en prosedyre 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 søknadene de mottar. Malen henviser til ulike vurderingskriterier, hvem vedtaket gjelder for, periode, fakta om den det søkes dispensasjon for, fakta om barnehagen. Vedtaksmalen henviser ikke til selve begrunnelsen ut over faktiske forhold som kommer fram i søknaden.

Vi ser av vedtakene at myndigheten innvilger dispensasjon for flere personer for samme barnehage i et og samme vedtak.

Vurdering

Innholdet i vedtakene framstår med mye standard tekst og vi ser lite begrunnelser for hvorfor barnehagemyndigheten innvilger 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. Videre ser vi at barnehagemyndigheten uttrykker bekymring for antall dispensasjoner barnehagen har fått innvilget og at de ber om ytterligere tiltak neste gang det vil kunne oppstå behov for å lyse ut etter nye pedagogiske ledere.

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.

I og med at barnehagemyndigheten fatter vedtak som gjelder for flere personer er det utydelig for oss hvilke hovedhensyn det er lagt vekt på for den enkelte søker ved innvilgelse dispensasjon.



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

Konklusjon

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

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

- a) Klageadgang
- b) Klagefrist
- c) Klageinstans
- d) 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 og vurderinger

Alle vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet som vi har mottatt, inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og hvem klagen skal sendes til.

Statsforvalteren vurderer at barnehagemyndighetens vedtak inneholder klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til kommunen.

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 oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

1. Barnehagemyndigheten i Bydel Nordre Aker 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 påser at stillingen det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst. (punkt 2.2.3)
- b) Barnehagemyndigheten vurderer om barnehageeier har gjort en reell innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen. (punkt 2.2.4)



- c) Barnehagemyndigheten i tilstrekkelig grad undersøker om det har meldt seg kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for. (punkt 2.2.5)
- d) Barnehagemyndigheten innhenter informasjon om de reelle kvalifikasjoner til den det søkes (2.2.7)
- e) Barnehagemyndigheten vurderer de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for. (punkt 2.2.8)
- f) Barnehagemyndigheten vektlegger hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader. (punkt 2.2.9)
- g) Barnehagemyndigheten sikrer at den det søkes dispensasjon for blir i stand til å fylle stillingen. (punkt 2.2.10)
- h) Barnehagemyndigheten knytter dispensasjonen til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage. (2.2.12)
- i) Barnehagemyndigheten fattet vedtak om dispensasjoner som kun gjelder fram i tid. (2.2.14)
- j) Vedtaket inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter. (2.2.15)
- k) Barnehagemyndigheten viser til i sin begrunnelse 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 22. mars 2022.

Vi vil ikke avslutte tilsynet før bydelen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, samt dokumentasjon på dette, 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, 21. desember 2021

Anne Hermansen
seniorrådgiver
tilsynsleder

Sissel E. Berger
seniorrådgiver



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

