



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Pedagogisk bemanning

Oslo kommune Bydel Nordstrand





Sammendrag

Statsforvalteren i Oslo og Viken har ført tilsyn med Oslo kommune Bydel Nordstrand. 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. barnehageloven § 25 med tilhørende forskrift, forvaltningsloven §§ 19, 23, 24, 25, 27 og ulovfestede forvaltningsrettslige regler.

Bydelen har mottatt en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. **Bydel Nordstrand har rettefrist til 10. mai 2021.**

Nærmere om hva dette pålegget innebærer fremkommer under rapportens punkt 3.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	2
Innledning.....	4
1.1 Kort om bydel Nordstrand	4
1.2 Tema for tilsynet.....	4
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	5
2.1 Rettslige krav.....	5
2.1.1 Påser barnehagemyndigheten at det er eier som fremmer søknad om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder?.....	6
2.1.2 Påser barnehagemyndigheten at stilling det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst? ...	7
2.1.3 Undersøker barnehagemyndigheten at det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for?.....	7
2.1.4 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon om de reelle kvalifikasjoner til den det søkes dispensasjon for?.....	8
2.1.5 Vurderer barnehagemyndigheten om barnehageeier har gjort en reell innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen?	9
2.1.6 Vektlegger barnehagemyndigheten hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader?.....	10
2.1.7 Knytter barnehagemyndigheten dispensasjon til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage?	12
2.1.8 Stiller barnehagemyndigheten relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon?.....	12
2.1.9 Innvilger barnehagemyndigheten dispensasjon for inntil ett år av gangen?.....	13
2.1.10 Fatter barnehagemyndigheten vedtak om dispensasjon som kun gjelder fram i tid?.....	13
2.1.11 Inneholder vedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?	14
2.1.12 Inneholder begrunnelsen de reglene og faktiske forholdene som vedtaket bygger på, og de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn?.....	14
2.1.13 Inneholder vedtak om avslag eller innvilgelse med vilkår informasjon om:	15
3 Statsforvalterens reaksjoner.....	16
3.1 Pålegg om retting	16
3.2 Oppfølging av pålegget.....	16
4 Kommunen kan gi tilbakemelding på rapporten	16
5 Kommunen har rett til å klage.....	17



Innledning

Dette brevet er fra Statsforvalteren som frem til 31.12.2020 het Fylkesmannen.

For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at det er endringer i nummereringen i paragrafene i barnehageloven fra 1. januar 2021 og vi har i det følgende henvist til gjeldende barnehagelov.

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

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

1.1 Kort om bydel Nordstrand

Bydel Nordstrand er en bydel med nærhet til både sjøen og marka. Bydelen består av områdene Ekeberg, Bekkelaget, Brattlikollen, Ormøya, Malmøya, Ulvøya, Lambertseter, Nordstrand og Ljan og har rundt 52 000 innbyggere.

Overordnet ansvarlig er bydelsdirektør. Bydelens myndighet på barnehageområdet er delegert fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap.

Bydelen har per 15.12.2019 68 barnehager, hvorav 25 av disse er kommunale.

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 med tilhørende forskrift, forvaltningsloven §§ 19, 23, 24, 25, 27 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 Nordstrand 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 16. juni 2020. Bydelen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Vi har mottatt følgende dokumentasjon:

- Bydelens svar på spørsmål/redegjørelse
- Prosedyre for behandling av dispensasjonssøknader etter forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager
- Utkast til søknadsskjema dispensasjonssøknader fra utdanningskravet – ny versjon
- Ni enkeltvedtak om dispensasjon fra utdanningskravet for kommunale (5 vedtak) og private barnehager (4 vedtak) med underliggende dokumentasjon og vedlegg

I dokumentasjonen fra bydelen er det oversendt en ny mal for søknadsskjema om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder/styrer. Alle søknader fra bydelen, som er sendt inn til oss, er fylt inn ved bruk av en annen utgave av skjemaet. Vi vil derfor ikke vurdere innholdet i skjemaet som er påtegnet «under utarbeidelse».

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

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til bydelen 25. november 2020. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 11. desember 2020. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene.

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

2.1 Rettslige krav

Barnehagemyndigheten må sørge for at alle avgjørelser av søknad om dispensasjon fra utdanningskravet er i tråd med aktuelle krav, jf. barnehageloven § 25, med tilhørende forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon fra utdanningskravet, forvaltningsloven §§ 19, 23, 24, 25, 27 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 fra utdanningskravet. 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 § 1 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

Vi har ikke fått informasjon om at bydelen har et eget søknadsskjema eller en egen mal for søknader om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder. Samtidig ser vi at alle søknadene som vi har mottatt fra bydelen framstår som en mal som barnehagene skal fylle ut før den sendes til bydelen. Vi legger derfor til grunn at bydelen har utarbeidet et søknadsskjema. Vi registrerer også at søknadsskjemaene barnehagene benytter for å søke om dispensasjon fra utdanningskravet, henviser til § 18 (Grunnbemanning - nå § 26) i barnehageloven. I bydelens redegjørelse henvises det til korrekt lovhenvvisning.

Vi ser i kommunens skjema at søknaden skal signeres av styrer og at fagforeningenes tillitsvalgte skal signere på om de støtter søknaden.

Vurdering

Når det gjelder feil lovhenvvisninger, vil vi vurdere dette under punkt 2.1.12.

Som vi kan se av bydelens søknadsskjema framstår det som at barnehagemyndigheten har en forventning om at det er styrer som skal signere søknad om dispensasjon. Statsforvalteren legger derfor til grunn at styrer er delegert dette ansvaret fra de respektive eierne.

Konklusjon

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



2.1.2 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

Det følger av søknadsskjema at styrer skal krysse av for om stillingen har vært utlyst, hvor den har vært utlyst og det skal legges ved kopi av utlysningsteksten i søknaden. I tillegg går det fram av søknadsskjemaet at de vedlagte annonsene skal være datert. I alle søknadene vi har fått oversendt er det krysset av for at stillingen har vært utlyst.

I annonsene går det fram når det er søknadsfrist for stillingene, men selve annonsevedleggene er ikke daterte, slik kommunen ber om i sitt søknadsskjema.

Flere av stillingene er lyst ut 2-3 ganger. Dette kommer også fram i bydelens redegjørelse. Utlysningene har vært gjort både på nav.no, finn.no og/eller på eiers egen nettside. I vedtakene fra bydelen står det beskrevet hvor stillingene er lyst ut og hvor mange ganger.

Vurdering

Vi ser av et par av søknadene at noen av stillingene kun har vært lyst ut på egen hjemmeside. Selv om stillingen dermed er gjort offentlig vil det å kun lyse ut på egen hjemmeside kunne utgjøre en viss risiko for at det ikke melder seg tilstrekkelig med kvalifiserte søkere til pedagogisk lederstillinger i barnehagen. I og med at bydelen ber om utlysningstekst og utvidet søkerliste kan dette være med på å gjøre at bydelen skaffer seg tilstrekkelig informasjon, for å se til at stillingen har vært offentlig utlyst.

Vi ser at barnehagemyndigheten ikke har vurdert i vedtakene om den mener at barnehagene har oppfylt vilkåret om at stillingen skal være offentlig utlyst. Samtidig går det tydelig fram av søknadene med underliggende dokumentasjon at stillingene har vært lyst ut enten på egen hjemmeside, Nav og/eller Finn. Det kommer også fram i vedtakene hvor stillingene har vært lyst ut. Vi legger derfor til grunn at barnehagemyndigheten ser til at stillingen har vært offentlig utlyst.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten påser at stillingen har vært offentlig utlyst.

2.1.3 Undersøker barnehagemyndigheten at det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for?

Rettslig grunnlag

Etter forskriften §§ 1 og 2 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.



Våre observasjoner

I den oversendte dokumentasjonen, går det fram at det har meldt seg kvalifiserte søkere til alle stillingene. Det framgår av søknadene og vedtakene at de som fikk tilbud om stilling og som oppfylte utdanningskravet har trukket seg i etterkant. Det går også fram av både søknadene og vedtakene at barnehagene med flere kvalifiserte søkere på søkerlista tok kontakt med disse i etterkant av at de andre trakk seg. Disse svarte at de allerede hadde fått tilbud om stilling i andre barnehager og dermed ikke lengre var aktuelle for stillingen.

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. Slik vi forstår dokumentasjonen vi har fått oversendt har alle kvalifiserte søkere trukket seg. Bydelen har derfor innenfor sitt skjønn mulighet for å innvilge dispensasjon, jf. dette er en kan-regel.

Vi vil påpeke at reglene om dispensasjon innebærer at barnehagen ikke kan ansette en ikke-kvalifisert søker til stilling som pedagogisk leder dersom det foreligger en eller flere søkere til stillingen som oppfyller utdanningskravet etter loven, jf. Utdanningsdirektoratets tolkingsuttalelse av 15. januar 2015. Bydelen har derfor ikke anledning til å innvilge dispensasjon fra utdanningskravet hvis det har meldt seg kvalifiserte søkere som *ikke* har trukket søknadene. Det opplever vi ikke er tilfelle her i og med at alle kvalifiserte søkere har trukket seg. Statsforvalteren vurderer derfor at barnehagemyndigheten undersøker i tilstrekkelig grad at det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for.

Konklusjon

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

2.1.4 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 om dispensasjon for. Om kommunen bruker informasjonen, eksempelvis når vilkår skal vurderes, tar vi stilling til i kontrollspørsmål 2.1.8.

Våre observasjoner

I både søknadene og vedtakene beskrives kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for. Flere av søknadene har også vedlagt utvidede søkerlister hvor det står inngående beskrevet hvilke kvalifikasjoner den enkelte søker har.

I bydelens redegjørelse går det fram at varigheten på dispensasjonen gis ut fra hvilken utdanning den det søkes for har og hvor mange barnehagelærere som allerede er ansatt i barnehagen.

Vurdering

Som vi ser at oversendt dokumentasjon innhenter bydelen informasjon om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for.



Konklusjon

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

2.1.5 Vurderer barnehagemyndigheten om barnehageeier har gjort en reell innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen?

Rettslig grunnlag

I vurderingen av eiers reelle innsats for å skaffe seg kvalifisert person til stillingen, skal bydelen som barnehagemyndighet utøve skjønn. Det framgår av merknadene til forskriften at momenter i vurderingen av eiers reelle innsats, kan være vurdering av utlysningsteksten, om utlysningen er offentlig tilgjengelig, tidspunktet for utlysningen og søknadsfrist for stillingen.

Våre observasjoner

I den foreløpige rapporten beskrev bydelen i sin redegjørelse hvordan den går fram for å skaffe seg informasjon om barnehageeiers reelle innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til ledige stillinger. Det nevnes blant annet at barnehagemyndigheten spør på e-post og kontakter eier/styrer per telefon. Vi ser at det foreligger noe e-postutveksling mellom barnehagemyndigheten og barnehagene for noen av stillingene. I tillegg står det i søknadskjema at utlysningstekst/annonse skal ligge ved søknaden. Ut over det gir barnehagene en begrunnelse for hvorfor de søker om dispensasjon. Det går også fram av både søknadene og vedtakene antall ganger stillingen har vært utlyst.

Videre skrev vi i den foreløpige rapporten at vi ikke kunne se at barnehagemyndigheten i vedtakene har skriftliggjort sine vurderinger for hvordan barnehagene har gjort en innsats for å skaffe seg kvalifiserte søkere. Samtidig ser vi at flere av barnehagene har lyst ut sine stillinger flere ganger og barnehagemyndigheten skriver også i tre av vedtakene at innvilgelsen av dispensasjonen gis under forutsetning av at stillingen lyses ut på nytt og at innvilgelsen gis for en kortere periode enn det det er søkt om.

I tillegg skrev vi i den foreløpige rapporten at det verken av søknadene eller av vedtakene framkom om barnehagene har gjort andre tiltak utover å lyse ut ledig stilling en til tre ganger. Det står beskrevet i noen av søknadene, vedtakene og i bydelens redegjørelse at det er vanskelig å få rekruttert barnehagelærere og det har gjort at det har kommet flere dispensasjonssøknader fra barnehagene. For øvrig kunne vi ikke se at det i bydelens vedtak framgår en vurdering av den reelle innsatsen barnehageeier gjør for å rekruttere kvalifiserte pedagoger.

Bydelen nevner igjen i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at den har uformell kontakt med barnehageeiere både gjennom e-post og telefonhenvendelser på regelverket hvor blant annet om dispensasjon fra utdanningskravet og kravet til reell innsats betyr. I tillegg nevner bydelen at den gjennomførte et felles møte for barnehagenes ledere hvor blant annet dispensasjonsreglene var tema i februar 2020. Temaet var blant annet bydelens egen praksis på feltet og hva det vil si å gjøre en reell innsats for å skaffe kvalifisert personell.



Bydelen skriver i sin tilbakemelding at de opplever det utfordrende å få dokumentasjon fra eier fordi barnehagene har ulike arbeidsmetoder i ansettelsesprosessene sine.

Vurdering

Som vi skrev i foreløpig rapport er vi innforstått med at det for enkelte barnehager/bydeler/kommuner er vanskelig å rekruttere barnehagelærere til ledige stillinger. Samtidig skal barnehagemyndigheten gjøre en vurdering av hva barnehageeier har gjort av innsats for å skaffe seg kvalifisert personell.

Videre skrev vi i foreløpig rapport at vi ser at bydelen har mye informasjon og flere opplysninger for å kunne gjøre en vurdering av eiers reelle innsats for å skaffe seg kvalifisert person til stillingen. Det kommer likevel ikke fram om barnehagemyndigheten legger vekt på blant annet tidspunkt for søknadsfrist, når søknad foreligger eller hvilke vurderinger som er gjort. Statsforvalteren kan ikke se at barnehagemyndigheten har foretatt en selvstendig vurdering av opplysningene som er oppgitt i søknaden eller informasjon som framkommer av utlysningstekst og søkerliste.

Som nevnt over skriver bydelen i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at den opplever det som utfordrende å få oversikt over barnehagenes praksis i ansettelsesprosesser. Vi har forståelse for at det kan være utfordrende å få en slik oversikt. Samtidig er det barnehagemyndighetenes ansvar å skaffe seg oversikt og innsikt i om barnehageeier har gjort en reell innsats for å skaffe kvalifisert personell. Bydelen må derfor skaffe seg den informasjonen den har behov for fra barnehageeier for å kunne gjøre vurderingen.

Selv om bydelen skriver i sin tilbakemelding på foreløpig rapport at den veileder om bestemmelsen når den svarer på henvendelser og i møter med barnehageeiere, framgår det ikke av tilbakemeldingen hvordan barnehagemyndigheten har klargjort regelverket for barnehageeier. Vi har heller ikke fått oversendt dokumentasjon som underbygger hvordan barnehagemyndigheten veileder barnehageeiere. Det er følgelig vår vurdering at det ikke framkommer hvordan bydelen bruker informasjonen den har fra barnehageeier for å gjøre en vurdering av om barnehageeier har gjort en reell innsats for å skaffe kvalifiserte søkere.

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.

2.1.6 Vektlegger barnehagemyndigheten 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.

Våre observasjoner

I den foreløpige rapporten skrev vi at det i søknadene fra barnehagene kom fram opplysninger om antall barn over og under tre år, antall pedagogiske ledere med barnehagelærerutdanning samt antall pedagogiske ledere på dispensasjon i barnehagene. Det kom også fram i søknadene kompetansen til den det søkes dispensasjon for. I tillegg forelå det en begrunnelse fra barnehagene på hvorfor de søker om dispensasjon.

Videre kom det fram i vår foreløpige rapport at det i bydelens vedtak ble beskrevet antall søkere og antall søkere med kvalifisert utdanning. Det ble også gjengitt i vedtakene hvor stillingene var lyst ut, antall ganger og hvilken innsats barnehagen hadde gjort for å skaffe kvalifiserte søkere. Vi kunne derimot ikke se at barnehagemyndighetens egne beskrivelser eller vurderinger om den enkelte barnehage har tilstrekkelig kompetanse framgår av vedtakene. I vedtakene så vi heller ikke at barnehagemyndigheten gjorde egne vurderinger av den totale bemanningen i barnehagen.

I tilbakemelding på foreløpig rapport skriver bydelen at de ber barnehagene om å lyse ut stillingene på nytt dersom det ikke har meldt seg noen med formell utdanning eller at kandidater har trukket seg fra søkerlista til den ledige stillingen i barnehagen. Videre skriver bydelen at den i sine samtaler med barnehagene vektlegger utdanningskravet i sin veiledning.

Vurdering

Som nevnt over skrev vi i vår foreløpig rapport at vi verken i søknadene eller vedtakene så bydelens egne beskrivelser eller vurderinger av om barnehagens personale hadde den nødvendige kompetansen eller om den totale bemanningen var vurdert for å sikre at barna fikk et likeverdig pedagogisk tilbud av god kvalitet. Det kom heller ikke fram i noen av vedtakene om barnehagen kunne drive en pedagogisk virksomhet i samsvar med formålsbestemmelsen og rammeplanen.

Som vi nevnte i foreløpig rapport er utdanningskravet satt for å påse at barnehagen har nødvendig og tilstrekkelig 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 bydelen ikke har hensyntatt hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader.

Selv om bydelen i sin tilbakemelding på foreløpig rapport erkjenner at den må endre egen praksis og formulere vedtak hvor det kommer fram hva bydelen har gjort, har vi ikke fått oversendt dokumentasjon på om barnehagemyndigheten har endret praksis og innholdet i vedtakene sine.

Det er følgelig vår vurdering at barnehagemyndigheten ikke har foretatt en særlig vurdering av barnehagens totale bemanning og kompetanse.



Konklusjon

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

2.1.7 Knytter barnehagemyndigheten dispensasjon 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

Alle vedtak om dispensasjoner vi har mottatt navngir både den personen dispensasjonen innvilges for, og den perioden dispensasjonen er gitt. Barnehagens navn framgår av vedtaket. Samtidig kommer det ikke fram av vedtaket hvilken stilling eller størrelse på stilling vedtaket bygger på.

I noen av utlysningsannonsene går det fram størrelse på stilling, men ikke for alle annonsene. Noen av annonsene har også felles utlysning for flere stillinger.

Vurdering

Selv om det ikke framgår stillingsstørrelse på alle stillingene, kommer det tydelig fram i vedtakene hvem det søkes dispensasjon for. I tillegg er vedtaket knyttet til en konkret barnehage og til den stillingen det søkes dispensasjon for.

De samlede opplysninger som fremkommer 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.

2.1.8 Stiller barnehagemyndigheten relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon?

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. Når den reelle kompetansen hos den det søkes for er vurdert, kan kommunen stille vilkår ved dispensasjonen. Hva slags 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

Ut fra søknadsskjemaet som barnehagene benytter går det fram at alle barnehagene må beskrive hvordan den som får dispensasjon får veiledning. I vedtakene er det også beskrevet



hvordan veiledningen ivaretas av barnehagene. Det er også vedlagt veiledningsplan ved flere av søknadene. Vi ser også at kompetansen til den det søkes dispensasjon for, beskrives i vedtakene.

Vurdering

Selv om det ikke er eksplisitt uttrykt at den som har fått dispensasjon skal ha veiledning, framstår vedtakene slik at det forventes at den som innehar dispensasjonen mottar veiledning. Det går også igjen i vedtakene hvordan veiledningen skal gjennomføres. I og med at bydelen har et eget felt for kommentarer for veiledning, oppfatter vi at bydelen stiller veiledning av den som får innvilget dispensasjon som et vilkår. Vi anser derfor at det stilles relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon.

Konklusjon

Barnehagemyndigheten stiller relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon.

2.1.9 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.

Konklusjon

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

2.1.10 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

Alle søknader om dispensasjon er fremmet i forkant av perioden det søkes dispensasjon for.



Dokumentasjonen, som vi har mottatt, viser at samtlige vedtak er fattet av barnehagemyndigheten før dispensasjonsperioden tar til. I tillegg står det i bydelens redegjørelse at søknader som kommer inn etter perioden det søkes dispensasjon for, «vil ikke få tilbakevirkende kraft».

Vurdering og konklusjon

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

2.1.11 Inneholder vedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter?

Rettslig grunnlag

Alle enkeltvedtak må enkeltvedtaket 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.

2.1.12 Inneholder begrunnelsen de reglene og faktiske forholdene som vedtaket bygger på, og de hovedhensynene 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, og 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

Vi ser av innsendt dokumentasjon at søknadsskjemaene henviser til barnehageloven § 18 (Grunnbemannning som i gjeldende lov er § 26). På første side av søknadsskjemaet står det «Søknad om midlertidig dispensasjon fra barnehagelovens § 18 – førskolelærerutdanning, eller annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk».

Noen av vedtakene viser til §§ 17 og 17 a (styrer og pedagogisk bemanning som i ny lov er §§ 24 og 25) hvor barnehagemyndigheten krever at barnehagene skal lyse ut stillingen på nytt, selv om de innvilger dispensasjon. Alle vedtakene refererer også fra søknadene om hvorfor barnehagene søker om dispensasjon fra utdanningskravet. Det stadfestes også i vedtakene antall ganger stillingen har vært lyst ut og hvor mange kvalifiserte søkere det var.

Ingen av vedtakene henviser til forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager.



Vurdering

I den foreløpige rapporten skrev vi at «vi registrerer at det i vedtakene er henvist til gammel paragraf i barnehageloven om dispensasjonssøknad», jf. at § 18 som bydelen henviste til ble flyttet til § 17 a med virkning fra 08.06.2018. Videre skrev vi i den foreløpige rapporten at det er mulig at bydelens skjema er et gammelt skjema fra før nye regler trådte i kraft 08.06.2018 som dermed ikke har blitt oppdatert i henhold til lovverket gjeldende til og med 31.12.2020. Vi ser også at overskrifter i både søknadsskjema og prosedyre om dispensasjon ikke er i samsvar med lovverket gjeldende for perioden 08.06.2018 – 31.12.2020.

I den foreløpige rapporten minnet vi om at det er § 17 a andre ledd (nå § 25) hvor det vises til at det gis forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon. Samtidig er det forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3 som utdyper hvordan regelverket er å forstå hva gjelder blant annet dispensasjon fra utdanningskravet. Det er viktig at bydelen har korrekte lovhenvvisninger i sine dokumenter, herunder søknadsskjema og vedtak om dispensasjon.

Det framkommer heller ikke i tilstrekkelig grad 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.

Konklusjon

Barnehagemyndighetens begrunnelse inneholder de faktiske forholdene som vedtaket bygger på, men ikke de reglene og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn.

2.1.13 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 om dispensasjon fra utdanningskravet med vilkår, 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 gammel paragraf i barnehageloven (§ 18 Grunnbemanning – nå § 26) vedrørende retten til dispensasjon fra utdanningskravet i sine prosedyrer og søknadsskjemaet. Selv om det er henvist til gammel paragraf får ikke dette direkte innvirkning på dette punktet. Se punkt 2.1.12 for vår vurdering av denne lovhenvisningen.

Våre vurderinger



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 Nordstrand skal behandle søknader om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder i henhold til barnehageloven § 25 med tilhørende forskrifter 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 2.1.5)
- b) Barnehagemyndigheten skal vektlegge hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjoner. (punkt 2.1.6)
- c) Barnehagemyndigheten må i sin begrunnelse vise til de reglene og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn. (punkt 2.1.12)

3.2 Oppfølging av pålegget

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

Frist for tilbakemelding er 10. mai 2021.

Vi vil ikke avslutte tilsynet før bydelen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

4 Kommunen kan gi tilbakemelding på rapporten

Bydelen har rett til å uttale seg før vi fatter vedtak, jf. forvaltningsloven § 16. Bydelen kan uttale seg om alt i rapporten, både vår beskrivelse av fakta, vår forståelse av loven, våre vurderinger og våre reaksjoner. Dersom bydelen mener rapporten inneholder feil, bør det begrunnes hvorfor.



På bakgrunn av uttalelsen fra bydelen, vil vi vurdere om det er grunnlag for å endre innholdet i rapporten. Dersom vi opprettholder vår konklusjon om at tilsynet har avdekket brudd på regelverket, vil vi fatte vedtak.

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

5 Kommunen har rett til å klage

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

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

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

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 8. februar 2020

Anne Hermansen
seniorrådgiver, tilsynsleder

Sissel Endung Berger
seniorrådgiver



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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

