



Statsforvalteren i Oslo og Viken

# Endelig tilsynsrapport

Pedagogisk bemanning

Eidsvoll kommune





## Sammendrag

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

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

I tilsynet har vi funnet at kommunen har et godt utgangspunkt for å behandle søknader om dispensasjon fra utdanningskravet. Kommunen har utarbeidet prosedyre og veileder for søknad om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet. Videre ser vi at barnehagemyndigheten skaffer seg mye og god informasjon til å gjøre vurderinger av de krav som forskrift til pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3 stiller til behandling av søknad om dispensasjon fra utdanningskravet. Samtidig ser vi ikke av vedtakene hvilke skjønsmessige vurderinger barnehagemyndigheten gjør av eksempelvis barnehageeiers innsats for å skaffe kvalifiserte søkere, informasjonen den får om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for, eller hvordan barnehagemyndigheten legger hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet til grunn ved behandling av dispensasjonssøknader.

### **Status på rapporten og veien videre**

Eidsvoll kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av at kommunen skriver i uttalelsen at den tar rapporten til etterretning, har vi ikke gjort noen endringer i rapporten. Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **4. januar 2023**.



## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
1 Innledning .....	5
1.1 Kort om Eidsvoll kommune .....	5
1.2 Tema for tilsynet .....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....	5
2 Barnehagemyndighetens behandling av søknader om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder i henhold til barnehageloven og tilhørende forskrift .....	6
2.1 Rettslige krav .....	6
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	7
2.2.1 Påser barnehagemyndigheten at det er eier som fremmer søknad om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder? .....	7
2.2.2 Inneholder søknad fra utdanningskravet for pedagogisk leder en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer? .....	7
2.2.3 Påser barnehagemyndigheten at stilling det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst? .....	8
2.2.4 Vurderer barnehagemyndigheten om barnehageeier har gjort en innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen? .....	9
2.2.5 Undersøker barnehagemyndigheten om det har meldt seg en eller flere kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for?.....	11
2.2.6 Avslår barnehagemyndigheten dispensasjonssøknader der det er kvalifiserte søkere? .....	12
2.2.7 Innhenter barnehagemyndigheten informasjon om de reelle kvalifikasjoner til den det søkes dispensasjon for? .....	12
2.2.8 Vurderer barnehagemyndigheten informasjonen den får om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for? .....	13
2.2.9 Sikrer barnehagemyndigheten at den det søkes dispensasjon for blir i stand til å fylle stillingen?.....	14
2.2.10 Stiller barnehagemyndigheten relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon?...15	
2.2.11 Legger barnehagemyndigheten til grunn hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader? .....	16
2.2.12 Knytter barnehagemyndigheten dispensasjonen til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage? .....	18
2.2.13 Innvilger barnehagemyndigheten dispensasjon for inntil ett år av gangen? .....	19
2.2.14 Fatter barnehagemyndigheten vedtak om dispensasjon som kun gjelder fram i tid? .....	19
2.2.15 Inneholder vedtaket informasjon om retten til å se sakens dokumenter? .....	20



2.2.16	Inneholder begrunnelsen de reglene og faktiske forholdene som vedtaket bygger på som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn? .....	21
2.2.17	Inneholder begrunnelsen de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn?.....	21
2.2.18	Inneholder vedtak om avslag eller innvilgelse med vilkår informasjon om: .....	22
3	Statsforvalterens reaksjoner .....	23
3.1	Pålegg om retting .....	23
3.2	Oppfølging av påleggene .....	23
4	Kommunen har rett til å klage .....	24



## 1 Innledning

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

I tilsyn kontrollerer vi om barnehagemyndigheten oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Dersom barnehagemyndigheten ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

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

### 1.1 Kort om Eidsvoll kommune

Kommunen ligger lengst nord i Viken fylke, på Øvre Romerike, omkring sørenden av Mjøsa og øvre del av Vormå. I kommunen bor det nesten 26 716 innbyggere. Befolkningsveksten på Romerike, medberegnet Eidsvoll, er størst i landet.

Kommunen har 19 barnehager, hvorav seks av disse er kommunale, jf. SSB-tall per 15.12.2021.

### 1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er kommunens praksis ved behandling av søknad om dispensasjon fra utdanningskravet, jf. barnehageloven § 25 med tilhørende forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige regler.

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

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

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

### 1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

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

Vi har mottatt følgende dokumentasjon:

- Kommunens svar på tilsendte spørsmål fra oss
- Kommunens skriftlige prosedyre, veileder, orientering om klage og annen skriftlig informasjon
- PowerPoint presentasjon fra felles styremøte i mars 2022
- Lenke til digitalt søknadsskjema for dispensasjoner fra utdanningskravet



- Dispensasjonsvedtak for tre private barnehager og en kommunal barnehage i kommunen, gjeldende barnehageåret 2021/2022 om innvilgelse av dispensasjon fra utdanningskravet med underliggende dokumentasjon og vedlegg
- Dispensasjonsvedtak for en privat barnehage i kommunen, gjeldende barnehageåret 2022 om innvilgelse av dispensasjon fra utdanningskravet med underliggende dokumentasjon og vedlegg
- Dispensasjonsvedtak for to private barnehager og en kommunal barnehage, gjeldende barnehageåret 2022/2023 om avslag av dispensasjon fra utdanningskravet med underliggende dokumentasjon og vedlegg

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

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 30. september 2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har tatt den foreløpige rapporten til etterretning og det er derfor ingen endringer i rapporten.

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

### **2.1 Rettslige krav**

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

#### *Barnehageloven § 25*

«Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på 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 viser til prosedyre for midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet og søknadsskjema som svar på dette spørsmålet. I prosedyren står det at «eier/styrer benytter fast skjema for å søke om dispensasjon for styrer eller pedagogisk personale» og at det er eier/styrer som er ansvarlig for å søke. Videre kommer det fram av prosedyren at søknad fra styrer må enten godkjennes av eier eller eier må gi skriftlig samtykke på generelt grunnlag/delegert oppgave om at styrer kan søke om dispensasjoner.

Det kommer i tillegg fram at det skal søkes elektronisk på dispensasjoner. Videre ser vi av søknadsskjemaene vi har mottatt at der det ikke er eier som søker, krysser styrer av for at det er styrer som signerer på vegne av eier.

#### *Vurdering*

Som vi ser av kommunens prosedyre for søknad om dispensasjon og av søknadsskjemaer vi har mottatt, er det eier/styrer som skal søke om dispensasjon fra utdanningskravet. Vi vurderer derfor at barnehagemyndigheten påser at det er eier, eventuelt styrer på vegne av eier, som fremmer søknad om dispensasjon.

#### *Konklusjon*

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

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

#### *Rettslig grunnlag*

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

#### *Våre observasjoner*

Barnehagemyndigheten viser til prosedyre for midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet og søknadsskjema som svar på dette spørsmålet. I prosedyren står det: «Styrer må ut fra personens kompetanse, begrunne hvorfor det søkes om dispensasjon.» Vi ser av det elektroniske søknadsskjemaet for dispensasjon fra utdanningskravet at det er et eget obligatorisk felt hvor eier/styrer skal gi en begrunnelse for innstilling og vurdering av den det søkes dispensasjon for.



Alle søknadene vi har mottatt, inneholder en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer. Videre ser vi av prosedyre for dispensasjon fra utdanningskravet at styrer må begrunne hvorfor det søkes om dispensasjon.

#### *Vurdering*

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

#### *Konklusjon*

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

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

#### *Rettslig grunnlag*

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

#### *Våre observasjoner*

I kommunens svar på spørsmål om barnehagemyndigheten påser at stilling det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst viser den til prosedyre for midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet, der det står: «Søknaden skal inneholde kopi av utlysningstekst med opplysning om hvor og når stillingen er utlyst.» I søknadsskjemaet går det fram at barnehagen skal gi opplysninger om hvor stillingen har vært utlyst, antall kunngjøringer og dato for utlysning.

Videre kommer det fram av veileder til søknad om dispensasjon fra utdanningskrav for pedagogisk leder at det er krav om offentlig utlysning, og at kopi av publiserte annonser med utlysningstekst skal ligge ved søknaden for å bekrefte at stillingen har vært offentlig utlyst.

De fleste utlysningstekstene vi har mottatt er ikke daterte, men det kommer fram i flere av søknadene om dispensasjon fra utdanningskravet, dato for når de ulike stillingene har vært lyst ut. Det kommer i tillegg fram av annonsene frist for søknad og dato for tiltredelse. Utlysningene har primært blitt gjort på nav.no og eiers egen nettside. Der det ikke kommer fram dato for utlysning i søknaden, ser vi av dokumentasjon vi har mottatt at barnehagemyndigheten tar kontakt med barnehagen og etterspør dette.

Flere av stillingene som har vært ledige har vært lyst ut inntil to ganger. Det kommer også fram av flere av søknadene at stillinger utlyst på barnehagens nettsider, ligger tilgjengelig over en lengre periode.





### *Vurdering*

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

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

Alle søknadene er fullstendig utfylt med at stillingene er lyst ut på nav.no og på barnehagens nettside, og ved alle søknadene er stillingsannonsen lagt ved, med dato for søknadsfrist og tiltredelsesdato. Dato for kunngjøring av utlysningen kommer ikke fram i stillingsannonsen, men dato for utlysningen kommer fram i de fleste søknadene, eller har blitt etterspurt av barnehagemyndigheten, der dette ikke framkommer av søknad eller stillingsannonse.

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

### *Konklusjon*

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

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

### *Rettslig grunnlag*

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

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

### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer ja på spørsmålet om barnehagemyndigheten vurderer om barnehageeier har gjort en innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen. Videre skriver barnehagemyndigheten at den vurderer hvor mange steder utlysning er publisert og hvor lang søknadsfrist som er gitt. I svar på spørsmålet viser kommunen videre til punkt 2.3 i prosedyre for midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet, der det står: «Kommunen skal ved behandling av søknaden vurdere: eiers reelle innsats for å skaffe kvalifisert personale til stillingen.»

Det går fram av både prosedyren og selve søknadsskjemaet at barnehageeier skal fylle ut hvor og når stillingen har vært lyst ut. I tillegg går det fram at kopi av utlysningstekst, søkerliste og kopi av CV og attester til personen det søkes dispensasjon for skal ligge ved søknaden. I veilederen til søknadsskjemaet kommer det videre fram at barnehageeier må vise at den har gjort et betydelig arbeid for å skaffe kvalifiserte søkere.



Både tidspunkt for utlysning av stillingen og antall ganger stillingen har vært utlyst går fram av de aller fleste søknadene og vedtakene som vi har mottatt. I tillegg går det fram av utlysningstekstene stillingstittel, antall ledige stillinger, om stillingen er fast eller et vikariat, og hvilken stillingsprosent det er behov for i barnehagen.

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

Videre ser vi av vedtakene barnehagemyndigheten har innvilget, at vurdering av eiers innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingene, inneholder tekst som: «Kommunen har vurdert utlysningstekst, utlysningssted, tidspunkt for utlysning, søknadsfrist. Kommunen finner eiers innsats som tilstrekkelig.» I tillegg er det mye beskrivelser av faktiske opplysninger under avsnittet om vurdering i vedtakene.

Vi ser av et av avslagene om dispensasjon fra utdanningskravet at tidspunkt for søknad er 17.09.21, og at tidsrommet det er søkt om dispensasjon for er 01.01.22 til 10.02.23.

Barnehagemyndigheten avslår søknaden, da den anser at det er mulig å få kvalifisert søker til stillingen ved å lyse ut stillingen høsten 2022.

#### *Vurdering*

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

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

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

Som nevnt under observasjoner ser vi at barnehagemyndigheten innhenter informasjon om antall utlysninger, om utlysningen er offentlig tilgjengelig, søknadsfrist, antall stillinger, stillingsprosent og om det er en fast stilling eller et vikariat. I tillegg får barnehagemyndigheten informasjon om innhold i utlysningsteksten, og informasjon om dato for utlysningsteksten. Dette gjør at barnehagemyndigheten vil kunne ha mulighet til å vurdere eiers innsats for å skaffe seg kvalifiserte søkere til pedagogisk lederstilling.

I og med at barnehagemyndigheten skriver i vedtakene at kommunen har gjort vurderinger av eiers innsats, at den har avslått en søknad om dispensasjon fra utdanningskravet og skriver at barnehageeier har god tid til å lyse ut stilling før oppstart av dispensasjonsperioden, kan det tyde på at myndigheten gjør noen vurderinger av eiers innsats. Imidlertid ser vi lite, utover det vi vurderer som standardtekst, at barnehagemyndigheten begrunner vedtakene med egne skriftlige vurderinger i de innvilgede vedtakene. Vi kan heller ikke se vurderinger av den enkelte



eiers innsats i vedtakene til barnehagemyndigheten eller at barnehagemyndigheten bruker momentene i det rettslige grunnlaget til å gjøre selvstendige vurderinger av eiers innsats.

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

#### *Konklusjon*

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

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

#### *Rettslig grunnlag*

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

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

#### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer ja på spørsmålet om barnehagemyndigheten undersøker om det har meldt seg en eller flere søkere til stillingen barnehagen søker dispensasjon fra som oppfyller utdanningskravet etter loven. Videre skriver barnehagemyndigheten at den går igjennom søkerlisten for å påse at kvalifiserte søkere ikke blir forbigått.

I kommunens veileder til søknad om dispensasjon fra utdanningskravet står det: «Øvrige søkere kan bare komme i betraktning dersom alle med barnehagelærerutdanning eller tilsvarende kvalifiserende utdanning har trukket søknaden. Dersom barnehagen har kvalifisert/e søker/e men ikke ønsker å tilsette denne/en av disse, må stillingen lyses ut på nytt da loven med forskrifter ikke gir anledning til å innvilge dispensasjonssøknad i de tilfellene det er kvalifiserte søkere.»

I søknadsskjema opplyser eier om det har meldt seg kvalifisert søker og hvor mange. Vi ser i noen av søknadene om dispensasjon at det har meldt seg en eller flere kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for. Der det ikke er oppgitt i søknaden hvorfor kvalifisert søker ikke er ansatt i stillingen, ser vi at barnehagemyndigheten etterspør denne informasjon. I de stillingene hvor det har vært kvalifiserte søkere står det i barnehagemyndighetens vedtak om de har takket ja til annen stilling eller trukket seg.

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

#### *Vurdering*



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

På bakgrunn av dette mener vi at det er sannsynliggjort at barnehagemyndigheten har en praksis der den undersøker om det har meldt seg kvalifiserte søkere.

Etter vår vurdering tilsier ovennevnte at barnehagemyndigheten undersøker om det har meldt seg en eller flere kvalifiserte søkere til stillingen det søkes dispensasjon for.

#### *Konklusjon*

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

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

#### *Rettslig grunnlag*

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

#### *Våre observasjoner og vurderinger*

Kommunen har svart «nei» på spørsmål om barnehagemyndigheten innvilger dispensasjonssøknader der det er kvalifiserte søkere. I tillegg skriver de at barnehagemyndigheten gir avslag der det er kvalifiserte søkere som ikke er innstilt.

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

#### *Våre vurderinger og konklusjon*

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

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

#### *Rettslig grunnlag*

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

#### *Våre observasjoner og vurdering*

Kommunen svarer ja på spørsmål om barnehagemyndigheten innhenter informasjon om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for. I tillegg viser barnehagemyndigheten til



prosedyre for midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet og til veileder til søknad om dispensasjon fra utdanningskravet.

I prosedyre for midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet og veileder til søknad om dispensasjon fra utdanningskravet kommer det fram at barnehagemyndigheten ber om at kopi av CV for den personen det søkes dispensasjon for, ligger ved søknaden.

I søknadsskjemaet er det en egen rubrikk der eier skal skrive inn utdannelse og relevant praksis for den det søkes dispensasjon for. Vi ser av alle søknadene at styrerne har fylt ut både utdanning og relevant praksis. I tillegg er det vedlagt CV for alle det er søkt dispensasjon for. Videre ser vi at det er vedlagt kopi av vitnemål og attester, for noen det er søkt dispensasjon for.

Det er vår vurdering at det er gode beskrivelser av søkers kvalifikasjoner i alle vedtakene vi har fått oversendt. På bakgrunn av denne informasjonen mener vi at barnehagemyndigheten innhenter informasjon om de reelle kvalifikasjonene til den søkes dispensasjon for.

#### *Konklusjon*

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

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

#### *Rettslig grunnlag*

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

#### *Våre observasjoner*

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

Kommunen svarer ja på spørsmål om barnehagemyndigheten vurderer informasjonen den får om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for. Videre skriver myndigheten at den ser på om personen det søkes dispensasjon for har erfaring fra arbeid i barnehage, om vedkommende har hatt dispensasjon tidligere og om personen har annen pedagogisk utdanning.

I prosedyre for søknad om midlertidig dispensasjon kommer det fram at kommunen ved behandling av søknaden skal vurdere kompetansen hos den det søkes dispensasjon for.

I vedtakene barnehagemyndigheten fatter kommer det ikke fram hvilken formell kompetanse den som det er søkt dispensasjon for har. Imidlertid står følgende standardtekst i alle vedtak: «NN har tidligere vært ansatt på dispensasjon i barnehagelærerstilling og vurderes av styrer til å mestre oppgaven godt.»

#### *Vurdering*

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



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

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

Statsforvalteren vurderer derfor at barnehagemyndigheten ikke vurderer de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for.

#### *Konklusjon*

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

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

#### *Rettslig grunnlag*

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

#### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer ja på spørsmål om barnehagemyndigheten sikrer at den det søkes dispensasjon for blir i stand til å fylle stillingen. Videre viser barnehagemyndigheten til prosedyre for søknad om midlertidig dispensasjon, veileder til søknad om dispensasjon fra utdanningskravet og søknadskjema. I prosedyren og veilederen står det at plan for systematisk veiledning må ligge ved søknaden. I søknadskjemaet må barnehagene fylle inn plan for den pedagogiske veiledningen, med navn, stillingskategori og yrkeserfaring på pedagogisk veileder.

I alle vedtakene vi har mottatt står det at plan for veiledning er vedlagt søknad. Samtidig kan vi ikke se av dokumentasjonen vi har mottatt at det er vedlagt en egen plan for veiledning. Imidlertid ser vi i alle søknadsskjemaene at det kommer fram navn, stillingskategori, og om vedkommende som skal veilede er barnehagelærer. Videre kommer det fram i søknadene omfang av veiledningen til den som er på dispensasjon.

#### *Vurdering*

Som nevnt under punkt 2.2.7 er det vår vurdering at barnehagemyndigheten innhenter informasjonen om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for. Imidlertid har vi i punkt 2.2.8 konkludert med at barnehagemyndigheten ikke vurderer informasjonen den får om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for. Selv om barnehagemyndigheten ikke



vurderer informasjonen den får om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for, er det vår vurdering at den informasjon barnehagemyndigheten har om de reelle kvalifikasjonene er med på å gjøre at barnehagemyndigheten kan ta stilling til om personen vil være i stand til å fylle stillingen.

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

Med bakgrunn i ovennevnte og vår konklusjon i 2.2.7 mener vi at barnehagemyndigheten sikrer at den det søkes dispensasjon for blir i stand til å fylle stillingen.

#### *Konklusjon*

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

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

#### *Rettslig grunnlag*

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

#### *Våre observasjoner*

I både kommunens prosedyre og veileder for søknad om dispensasjon, i søknadene fra barnehagene og i vedtakene står det at de som innvilges dispensasjon skal få veiledning. I tillegg krever barnehagemyndigheten at veiledningsplan, navn, stillingskategori og yrkeserfaring på veileder skal fylles ut i søknadsskjemaet. Imidlertid kan vi ikke se av dokumentasjon vi har mottatt at veiledningsplan er vedlagt søknadene.

På spørsmål om barnehagemyndigheten stiller relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon svarer kommunen ja. Videre svarer kommunen følgende: «Barnehagemyndigheten krever at barnehagen sørger for veiledning til den som innvilges dispensasjon, og at plan for dette skal medfølge søknaden. Barnehagemyndigheten gjør en vurdering av hvor mange pedagoger det er i barnehagen som har fått innvilget midlertidig dispensasjon i samme periode, og hvor mange barn og pedagoger det er totalt. Barnehagemyndigheten stiller vilkår om plan for veiledning, fatter noen ganger vedtak for en kortere periode enn det er søkt for, stiller vilkår om ny utlysning.»

I alle vedtak om innvilgelse av dispensasjon fra utdanningskravet, ser vi følgende standardtekst: Eidsvoll kommune anser NN som egnet til å få midlertidig dispensasjon som pedagogisk leder



under vilkår om at hun mottar jevnlig veiledning fra barnehagelærer og at vedlagt plan for veiledning følges.

Vi ser at alle søknadsskjemaene er utfylt med navn, stillingskategori, og om vedkommende som skal veilede er barnehagelærer, samt hvor mange timer og hvor ofte vedkommende som er på dispensasjon skal få veiledning.

#### *Vurdering*

Det kommer fram av det rettslige grunnlaget at kommunen kan stille vilkår ved dispensasjon når den reelle kompetansen hos den det søkes for er vurdert. Ifølge Kunnskapsdepartementets merknader til § 3 i forskriften kan et relevant vilkår være at den som får dispensasjon, mottar veiledning fra en barnehagelærer.

Som nevnt under punkt 2.2.8 har vi konkludert med at barnehagemyndigheten ikke har gjort egne vurderinger av kompetansen til de som har fått innvilget dispensasjon. Samtidig ser vi at kommunen stiller vilkår om veiledning ved dispensasjon.

I og med at veiledning i seg selv kan være et relevant vilkår og kommunen har det som praksis at den som får dispensasjon mottar veiledning fra en barnehagelærer, er det vår vurdering at kommunen stiller vilkår som er relevante ved innvilgelse av dispensasjon.

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndigheten stiller relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjon.

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

#### *Rettslig grunnlag*

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

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

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

#### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer ja på spørsmål om barnehagemyndigheten legger til grunn hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader. Videre viser kommunen til prosedyre for og veileder til søknad om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet. I tillegg skriver barnehagemyndigheten blant annet: «Barnehagemyndigheten gjør en vurdering av hvor mange pedagoger det er i barnehagen det er i barnehagen, om det er flere i barnehagen som har fått innvilget dispensasjon i samme periode, og hvor mange barn og pedagoger det er totalt.»

I søknadene fra barnehagene kommer det blant annet fram opplysninger om antall barn i barnehagen over og under tre år, antall pedagogiske ledere med barnehagelærerutdanning, og





oversikt over andre ansatte med dispensasjon med navn og tidsrom dispensasjon gjelder for. Kompetansen til den det søkes dispensasjon for framkommer, og i tillegg foreligger det en kort begrunnelse for eiers valg og vurdering av personen det søkes dispensasjon for.

Barnehagemyndigheten skriver i vedtakene antall barn i barnegruppen over og under tre år, og antall årsverk barnehagelærere i barnehagen. Videre skriver den hvor mange pedagogiske ledere med kvalifisert utdanning det er krav om, jf. norm for pedagogisk bemanning. I tillegg skriver den hvor mange dispensasjoner det er i barnehagen og om den det søkes dispensasjon har vært ansatt på dispensasjon i barnehagen tidligere.

I alle innvilgede vedtak vi har mottatt står følgende standardtekst: «NN har tidligere vært ansatt på dispensasjon i barnehagelærerstilling og vurderes av styrer til å mestre oppgaven godt.» «Med bakgrunn i dette vurderer Eidsvoll kommune at barnehagen har den nødvendige kompetansen som kan sikre barna et likeverdig pedagogisk tilbud av god kvalitet i samsvar med formålsbestemmelsen og rammeplanen».

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

#### *Vurdering*

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

Som nevnt over kan vi ikke se av barnehagemyndighetens vedtak at det framkommer egne beskrivelser og vurderinger av om barnehagene har den nødvendige kompetansen for å drive barnehagen til det beste for barn og foreldre. Videre ser vi av vedtak der det er innvilget dispensasjon fra utdanningskravet for flere stillinger, at det ikke blir gjort noen vurderinger av at det er flere dispensasjoner i samme barnehage, utover standardtekst vist til under observasjoner.

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

I det en barnehage får innvilget dispensasjon fra utdanningskravet vil det etter vår vurdering, utgjøre en risiko for at barnehagen ikke kan drive som en pedagogisk virksomhet til beste for barn og foreldre. På bakgrunn av hovedregelen er det derfor viktig at barnehagemyndigheten både gjør en konkret vurdering av den totale bemanningen og kompetansen til personalet i



barnehagen, og som tidligere nevnt er det vår oppfatning at det ikke er tilstrekkelig at vurderingene i de innvilgede vedtakene fremstår med mye standardtekst.

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.

Som det står i det rettslige grunnlaget, må barnehagemyndigheten vurdere om personalet har nødvendig kompetanse for å drive barnehagen til det beste for barn og foreldre. Vi kan ikke se av de vedtakene vi har mottatt at barnehagemyndigheten har foretatt denne vurderingen, eller hensyntatt hovedregelen om utdanningskrav ved behandling av dispensasjonssøknader.

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

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

#### *Konklusjon*

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

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

#### *Rettslig grunnlag*

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

#### *Våre observasjoner og vurdering*

Kommunen svarer ja på spørsmål om barnehagemyndigheten knytter dispensasjon til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage. Kommunen viser videre til prosedyre for søknad om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet og veileder til søknad om midlertidig dispensasjon. I både prosedyre og veileder står det at dispensasjon skal være knyttet til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en bestemt barnehage. Videre står det at det ikke er adgang til å ta med seg en dispensasjon fra en barnehage til en annen.

I utlysningssøknadene vi har fått går det fram navn på barnehage, stillingstittel, størrelse på stilling, ansettelsesform (om den er fast eller et vikariat) og antall stillinger.



Av søknadene og vedtak om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet vi har fått oversendt kommer det fram barnehagens navn, stillingskategori, stillingsprosent, navn på stillingsinnehaver

De samlede opplysninger som framkommer av barnehagemyndighetens 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

### **2.2.13 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 både kommunens prosedyre og veileder for søknad om midlertidig dispensasjon er presisert at det kan søkes om dispensasjon for inntil ett år, og at kommunen vurderer å gi dispensasjon for et kortere tidsrom for faste stillinger.

#### *Konklusjon*

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

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

#### *Rettslig grunnlag*

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

#### *Våre observasjoner*

Kommunen svarer ja på spørsmål om barnehagemyndigheten fatter vedtak om dispensasjon som kun gjelder fram i tid, og barnehagemyndigheten viser til prosedyre for og veileder til søknad om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet. I tillegg skriver myndigheten at de minner styrere på å være ute i god tid, og at dette gjøres i styrer informasjon, i møter eller i samtale med den enkelte styrer.

Alle søknadene som vi har mottatt er datert før ønsket oppstart for personen det søkes dispensasjon for. Videre ser vi i flere av vedtakene at tidspunktet dispensasjonen gjelder fra, er



satt til samme dato som vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet er fattet. Dette gjelder i hovedsak der søknad om dispensasjon er sendt i kort tid før ønsket oppstart av dispensasjon.

#### *Vurdering*

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

#### *Konklusjon*

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

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

#### *Rettslig grunnlag*

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

#### *Våre observasjoner og vurderinger*

Kommunen svarer ja på spørsmål om vedtaket inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Videre viser den til prosedyre for søknad om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet og til vedlegg om klageadgang.

I prosedyren er det et eget punkt om klageadgang, der det blant annet står: «§ 18-19 opplysninger om adgang til å se sakens dokumenter». Videre har kommunen sendt inn et dokument som heter «Orientering om klage på enkeltvedtak basert på bestemmelser i forvaltningsloven.» I dette dokumentet er det ingen henvisning til lovhjemmelen §§ 18 og 19 som gjelder retten til å se sakens dokumenter. Imidlertid står det: «Rett til å se sakens dokumenter: Med visse begrensninger har du rett til å se alle dokumentene i saken. Du må i tilfelle henvende deg til det organ som fattet vedtaket.»

I alle vedtakene vi har mottatt står følgende setning: «Klageadgang. Se vedlegg.» I tillegg kommer det fram av vedtakene at dokument om klageadgang er lagt ved vedtaket. Imidlertid er dette vedlegget ikke sendt inn som dokumentasjon til hvert vedtak. Statsforvalteren legger til grunn at vedlegg som det blir vist til i vedtaket, er «orientering om klage på enkeltvedtak basert på bestemmelser i forvaltningsloven.» Som vi viser til over er det ingen henvisning til lovhjemmelen §§ 18 og 19 i dette dokumentet. Kommunen kunne med fordel ha henvist til lovhjemmel i dette dokumentet. I og med at det kommer fram av vedtakene at informasjon om klageadgang er lagt ved vedtaket, og informasjon om rett til å se sakens dokumenter kommer fram i dette vedlegget, vurderer vi derfor at vedtakene inneholder informasjon om at søkeren har rett til å se sakens dokumenter.

#### *Konklusjon*

Vedtaket inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.



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

#### *Rettslig grunnlag*

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

#### *Våre observasjoner og vurdering*

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

#### *Konklusjon*

Barnehagemyndighetens begrunnelse inneholder de reglene og 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 svarer ja på spørsmålet om begrunnelsen inneholder de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av det forvaltningsmessige skjønn. Videre skriver barnehagemyndigheten at de har et eget avsnitt i vedtakene der de vurderer følgende; om det er gjort en reell innsats, om det er lyst ut bredt og hvor lang søknadsfrist det har vært, antall barn og pedagoger og den samlede kompetansen i barnehagen og om personens egnethet etter begrunnelse fra styrer, vedlagt CV og plan for veiledning m.m. I tillegg viser de til prosedyre for søknad om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet.

I prosedyren vi har mottatt står det at barnehagemyndigheten skal vurdere følgende i vedtaket om dispensasjon: eiers innsats for å skaffe kvalifiserte søkere, kompetanse hos den det søkes dispensasjon for, barnehagens totale bemanning og kompetanse og om vilkår for å innvilge dispensasjon er til stede. I tillegg står det at kommunen skal vektlegge hensynet bak hovedregelen ved behandling av dispensasjonssøknader.

I de innvilgede vedtakene ser vi at det er eget avsnitt for vurdering, hvor det i hovedsak er listet opp faktiske opplysninger kommunen har om utlysning av stillingen, antall søkere, antall barn, antall barnehagelærere og antall dispensasjoner. Det kommer i tillegg fram en del standardtekst i vedtakene.

#### *Vurdering*



Selv om det er et eget avsnitt for vurdering, framstår innholdet i vedtakene som gjelder vurdering av utlysningstekst og vurdering av kompetansen til den det søkes dispensasjon for, med mye standardtekst og vi ser lite begrunnelser for hvorfor barnehagemyndigheten innvilger dispensasjonene.

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

Som det går fram av rettslig grunnlag er det viktig å gi en grundig begrunnelse når det fattes vedtak. Det er vår vurdering at det ikke framkommer av de innvilgede vedtakene vi har mottatt hvilke skjønnsmessige vurderinger barnehagemyndigheten har gjort av verken de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for, eiers innsats for å skaffe kvalifisert personale, eller hvordan den vektlegger hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader. Dette har vi tidligere utdypet i kontrollspørsmål 2.2.4, 2.2.8 og 2.2.11 i denne tilsynsrapporten.

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

#### *Konklusjon*

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

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

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

#### *Rettslig grunnlag*

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

#### *Våre observasjoner og vurderinger*

Kommunen svarer ja på spørsmål om «Inneholder vedtak om avslag eller innvilgelse med vilkår informasjon om: klageadgang, klagefrist, klageinstans og framgangsmåten ved klage». Videre viser den til prosedyre for søknad om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet og til vedlegg om klageadgang.

I prosedyren er det et eget punkt om klageadgang, der det blant annet står: «forvaltningsloven kap. VI § 28 – 32 om klage og omgjøring.» Videre har kommunen sendt inn et dokument som heter «Orientering om klage på enkeltvedtak basert på bestemmelser i forvaltningsloven.» I dette



dokumentet er det ingen henvisning til lovhjemmelen som gjelder klageadgang. Imidlertid står det beskrevet om klageadgang klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage.

I alle vedtakene vi har mottatt står følgende setning: «Klageadgang. Se vedlegg.» I tillegg kommer det fram av vedtakene at dokument om klageadgang er lagt ved vedtaket. Imidlertid er dette vedlegget ikke sendt inn som dokumentasjon til hvert vedtak. Statsforvalteren legger imidlertid til grunn at vedlegg som det blir vist til i vedtaket, er «orientering om klage på enkeltvedtak basert på bestemmelser i forvaltningsloven.» Som vi viser til over er det ingen henvisning til lovhjemmelen om klageadgang i dette dokumentet.

I og med at det kommer fram av vedtakene at informasjon om klageadgang er lagt ved vedtakene, og vi ser av dokumentet at det er informert om klageadgang, er det følgelig vår vurdering at vedtak fattet av barnehagemyndigheten ivaretar kravene i det rettslige grunnlaget.

#### *Konklusjon*

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

### **3 Statsforvalterens reaksjoner**

#### **3.1 Pålegg om retting**

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

Pålegget innebærer at (korreksjonspunkter):

- a) Barnehagemyndigheten vurderer om barnehageeier har gjort en innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen. (punkt 2.2.4)
- b) Barnehagemyndigheten vurderer informasjonen den får om de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for. (punkt 2.2.8)
- c) Barnehagemyndigheten vektlegger hensynet bak hovedregelen om utdanningskravet ved behandling av dispensasjonssøknader. (punkt 2.2.11)
- d) Barnehagemyndigheten viser til i sin begrunnelse de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn. (punkt 2.2.17)

#### **3.2 Oppfølging av påleggene**

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



Frist for innsending er **4. januar 2023**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

#### **4 Kommunen har rett til å klage**

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

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

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

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken  
Oslo, 4. november 2022

Sissel Endung Berger  
seniorrådgiver  
tilsynsleder

Anne Hermansen  
seniorrådgiver





## **STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN**

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

