



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

FORELØPIG TILSYNSRAPPORT

KRAV TIL BEMANNING I BARNEHAGER
OG
KRAV TIL LIKEVERDIG BEHANDLING AV
KOMMUNALE OG IKKE-KOMMUNALE
BARNEHAGER

Eigersund kommune

Innhold

| | |
|-----------|---|
| 1. | Tema for tilsynet: Krav til bemanning i barnehager og krav til likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager..... |
| 2. | Gjennomføring av tilsynet |
| 3. | Kontrollområder for tilsynet |
| 3.1 | Krav til pedagogisk bemanning og krav til forsvarlig bemanning..... |
| 3.2 | Dispensasjoner fra utdanningskravet..... |
| 3.3 | Økonomisk likeverdig behandling - "Kostnader til ordinær drift" |
| | Dokumentasjon og vurdering |
| 4. | Pålegg om retting |
| 5. | Oppfølging av tilsynsresultatene..... |
| 6. | Klageadgang..... |
| Vedlegg 1 | Oversikt over innsendt dokumentasjon |
| Vedlegg 2 | Oversikt over de som er intervjuet |
| Vedlegg 3 | Rettslige krav |

1. Tema for tilsynet: Krav til bemanning i barnehager og krav til likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager

Det rettslige utgangspunktet for tilsynet er delt inn i:

- Kommunens forståelse og praktisering av krav til pedagogisk bemanning og forsvarlig bemanning etter barnehageloven §§ 17 og 18, jf. forskrift om pedagogisk bemanning
- Kommunens praktisering av reglene for dispensasjon fra utdanningskravet, jf. forskrift om dette og forvaltningsloven
- Kommunens forståelse og praktisering av begrepet "kostnader til ordinær drift" i forskrift om økonomisk likeverdig behandling § 4 og rundskriv F-4266/2011

Kommunens ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 første ledd.

Ansvarer innebærer i forhold til bemanningskravene i loven at kommunen som godkjenningsmyndighet og tilsynsmyndighet håndhever barnehagelovens og forskriftens regler om pedagogisk bemanning og øvrig bemanning på riktig måte. Tilsvarende gjelder i forbindelse med søknader om dispensasjon fra lovens utdanningskrav.

Oppfyllelse av krav til pedagogisk bemanning er sentralt når det gjelder å sikre kvaliteten i barnehagetilbudet. I tillegg får måten barnehagemyndigheten praktiserer bemanningskravet på, betydning for driftstilskuddet som beregnes til ikke-kommunale barnehager i medhold av forskrift om likeverdig behandling, og dermed kvaliteten på tilbudet i disse barnehagene.

Etter forskrift om likeverdig behandling er bemanning den viktigste faktoren ved beregning av kostnader til ordinær drift. En riktig forståelse av forskriftens definisjon her er en forutsetning for riktig beregning av tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene.

Bakgrunn for tilsynet

Tilsynet ble varslet som en følge av opplysninger i klagesaker om driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager. Eigersund kommune har lave tilskuddsatser, samtidig som klagerne fremhevet høye kostnader til særskilte formål slik som spesialpedagogisk hjelp og tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne. (Kostnader som ikke tas med ved beregningen av tilskuddsatser.)

Kravene til pedagogisk bemanning er i tillegg et prioritert område for tilsyn f.o.m. 2011.

Formålet med tilsynet

Formålet med tilsynet er å sette fokus på kommunens overordnede ansvar for å sikre etterlevelse av kravene til bemanning i barnehageloven med forskrifter, både i forhold til utdanningskrav og forsvarlig bemanning, i tillegg til riktig beregning av kostnader til ordinær drift.

Gjennom kontroll med om kommunen følger opp sitt ansvar på dette området, skal eventuell lovstridig praksis avdekkes. Fylkesmannen kan i så tilfelle gi pålegg om retting.

Oppfyllelse av lovens krav gjennom kommunens rolle som barnehagemyndighet er med på å sikre at barnehagene blir drevet i tråd med regelverket om bemanning. Lovens krav til pedagogisk bemanning er, som nevnt, et sentralt kvalitetskrav. Lovens krav til likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager vil på samme måte også ha betydning for kvaliteten i barnehagene totalt sett.

2. Gjennomføring av tilsynet

2.1 Hjemmel for tilsyn

Etter barnehageloven § 9 andre ledd har Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Fylkesmannen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler jf. samme bestemmelses tredje ledd. Det vises også til kommuneloven kap. 10A om statlig tilsyn.

Tilsynet er gjennomført ved å hente inn og vurdere dokumentasjon, og ved muntlige opplysninger.

2.2 Tilsynsmetode

I dette tilsynet er det innhentet skriftlig dokumentasjon og gjennomført intervju som grunnlag for å vurdere om kommunen fyller lovkravene som gjelder for tilsynstemaet. Tilsynet innebærer at tilsendte dokumenter og intervjureferat blir gjennomgått og vurdert i forhold til krav i barnehageloven med forskrifter og forvaltningsloven.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at tilsynsrapporten ikke gir noen helhetsvurdering av kommunens håndtering av oppgaven som barnehagemyndighet. Rapporten omhandler bare resultater fra de områdene som har vært kontrollert i dette tilsynet.

Tilsynet kan resultere i pålegg. Et pålegg blir gitt når det blir avdekket et lovstridig forhold. Et pålegg innebærer at forholdet må utbedres i samsvar med aktuelle lovbestemmelser.

Gangen i tilsynet

- Melding om tilsyn sendt Eigersund kommune 15.10.12
- Innsending av redegjørelse og dokumentasjon innen 15.11.12
- Åpningsmøte 10.12.12
- Intervju 10.12.12 og 11.12.12
- Foreløpig tilsynsrapport - med eventuelt varsel om pålegg
- Sluttmøte 22.01.13
- Frist for tilbakemelding om varsel om vedtak og foreløpig rapport 12.02.13
- Endelig tilsynsrapport

2.3 Dokumentasjon

Kommunen ble bedt om å sende inn følgende dokumentasjon:

Fra kommunen

- Organisasjonskart
- Delegasjonsreglement
- Organisering av kommunens oppgaver som barnehagemyndighet.
- Redegjørelse for oppgavefordeling og ansvar

- Oversikt over barnegruppen og ansatte for de kommunale barnehagene slik situasjonen er per dags dato. Opplysningene bes gitt etter samme oppsett som vedlagte eksempel for 2011.
- Opplysninger om hvor stor andel av posten "annet personale" som brukes til generell styrking av den enkelte kommunale barnehage
- Kopi av alle søknader om dispensasjon fra utdanningskravet til styrer/pedagogisk leder og kommunens behandling/vedtak i disse sakene.
- Oversikt over hvor store personalressurser som brukes til oppfyllelse av vedtak etter opplæringsloven § 5-7 i kommunale og private barnehager
- Oversikt over hvor store personalressurser som brukes til generell styrking av kommunale og private barnehager på grunn av barn med funksjonsnedsettelse
- Kopi av eventuelle vedtak om generell styrking av kommunale og private barnehager
- Rutinebeskrivelse for tildeling av ressurser til generell styrking
- Eventuelle andre dokument som kommunen mener er relevante for tilsynet

Fra barnehagene

- Personalplan/ vaktlister som viser bemanningen i Grøne Bråden barnehage, Slettebø barnehage og i Hellvik barnehage. Oversikten må vise bemanningen for alle avdelingene gjennom hele åpningstiden, både ordinær bemanning og bemanning knyttet til styrkingstiltak og spesialpedagogisk hjelp.

3. Kontrollområde for tilsynet

3.1 Krav til pedagogisk bemanning og krav til forsvarlig bemanning

Barnehageloven oppstiller krav til barnehagens personale i form av utdanningskrav, forsvarlig ledelse og tilstrekkelig bemanning til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Rettslige krav

Det rettslige utgangspunktet for tilsynets kontroll med bemanningskravene finnes i barnehageloven §§ 17 og 18, jf. forskrift om pedagogisk bemanning. Vårt tilsyn rettes mot kommunens oppgaver som barnehagemyndighet.

Forskrift om pedagogisk bemanning slår fast at normen for pedagogisk bemanning skal være minimum én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år. Et barn anses i denne sammenhengen for å være tre år fra det kalenderåret det fyller tre år. Pedagognormen er ikke en norm for gruppestørrelse, men skal være oppfylt for barnehagen som helhet.

De rettslige kravene er nærmere omtalt i vedlegg 3 til denne rapporten. Det vises også til Kunnskapsdepartementets rundskriv F-4266/2011.

Dokumentasjon

Eigersund kommune har sendt inn:

- Oversikt over arbeidsoppgaver knyttet til barnehager
- Oversikt over barnegruppe og ansatte for de fem kommunale barnehagene
- Personalplan og vaktlister som viser bemanningen i tre kommunale barnehager

Fylkesmannens vurdering

Det fremkommer av dokumentasjon og bekreftes i intervju at Eigersund kommune siden 2003 har hatt grupper på 20 barn over tre år eller 10 barn under tre år i de kommunale barnehagene, som ledd i sparetiltak. Som en følge av denne økningen i gruppestørrelser

ble pedagogisk leder-ressursen økt med 11% stilling per avdeling i tillegg til hel stilling. Det fremkommer av dokumentasjon og intervju at noen av disse stillingene senere er omgjort til assistentstillinger i og med at kommunen hadde problemer med å få førskolelærere som søkere til disse reduserte stillingene. Fra barnehagene har det i denne perioden vært signalisert at mindre barnegrupper er ønskelig.

De kommunale barnehagene har i ulik grad personale knyttet til spesialpedagogisk hjelp og styrkingstiltak for barn med nedsatt funksjonsevne. Av intervjuene fremkommer det at disse ressursene blir ansett som en fordel for barnegruppen totalt, men at de ikke tas med i beregningen av forsvarlig grunnbemanning for den enkelte barnehage, heller ikke for barnehager som i stor grad har en styrket personalgruppe. Det fremkommer av intervjuene at disse ressursene blir brukt til det formål de er tiltenkt, og at beregningen av forsvarlig grunnbemanning i barnehagene ikke avhenger av disse.

Det fremkommer av intervjuene at Eigersund kommune har en feilaktig oppfatning av at normen for pedagogisk bemanning ikke har vært et bindende forskriftskrav før høsten 2011, da Kunnskapsdepartementet gav ut rundskriv/veileder med presisering av hvordan lovkravene, forskriften og normen skal forstås og praktiseres. Kommunen har etter dette innsett at kravene ikke er oppfylt i kommunens barnehager, men har likevel forventet en endring av bemanningen.

Fylkesmannen har sammenholdt tilsendt oversikt over barnegrupper og ansatte for de fem kommunale barnehagene og opplysninger i intervjuene mot kravene i lov og forskrift. Oversikten viser at det i hver enkelt av de kommunale barnehagene i Eigersund, med unntak av én, mangler én pedagogisk leder i full stilling for å oppfylle minimumskravet som normen for pedagogisk bemanning oppstiller. Forskrift om pedagogisk bemanning gir ikke adgang for en praksis med utgangspunkt i en beregnet prosentandel av en pedagogstilling per barn, slik Eigersund har. Noen av disse prosentstillingene er som nevnt dessuten omgjort til assistentstillinger.

Forskriften åpner for å øke barnetallet per pedagogisk leder noe der flertallet av barna har en kortere oppholdstid enn seks timer per dag. Dette er ikke tilfellet i noen av de kommunale barnehagene i Eigersund. Det er derfor ikke aktuelt å benytte denne unntaksbestemmelsen.

I tillegg til kravene til pedagogisk bemanning stiller barnehageloven også et generelt, skjønnsmessig krav om at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, d.v.s. oppfylle lovens og rammeplanens krav til barnehagens formål og innhold.

Dokumentasjon og intervju viser at de kommunale barnehagene i Eigersund i sin grunnbemanning har to assistenter og en pedagogisk leder (noen med en prosentvis beregnet tilleggsressurs) per gruppe med 20 store/10 små barn. Sett bort fra utvidet barnegruppe er en slik bemanning i samsvar med alminnelig praksis i sektoren for øvrig, selv om noen kommuner/ barnehager har større voksentetthet. Kravene i loven er skjønnsmessige og lite konkrete, og gir derfor rom for at den enkelte barnehagemyndighet kan definere en egen norm for forsvarlighet ved godkjenning og tilsyn. Fylkesmannen finner ikke grunn til å konkludere med at Eigersund kommunes praksis på dette punktet er uforsvarlig.

Fylkesmannens konklusjon

Eigersund kommunes praksis i forhold til pedagogisk bemanning er ikke i tråd med krav i barnehageloven jf. forskrift om pedagogisk bemanning § 1 om norm for pedagogisk bemanning.

3.2 Dispensasjoner fra utdanningskravet

Rettslige krav

Det følger av barnehageloven §§ 17 tredje ledd og 18 tredje ledd at det kan dispenseres fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder i de tilfellene det ikke kan skaffes personale som oppfyller kravene til utdanning. Vilkår for dispensasjon fremgår av forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet til styrer og pedagogisk leder. Dispensasjon *kan* gis for ett år av gangen etter at stillingen har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker. Kommunen skal vurdere den aktuelle personens reelle kompetanse, og kan stille relevante vilkår for innvilgelse. Kommunen må gjøre en konkret vurdering av om dispensasjon er forsvarlig for barnehagen i det enkelte tilfellet.

Dispensasjon skal gis som enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler. De rettslige kravene er nærmere omtalt i vedlegg 3 til denne rapporten. Det vises også til Kunnskapsdepartementets rundskriv F-4266/2011 og F-08/2006 s.86.

Dokumentasjon

Eigersund kommune har i tillegg til dokumentasjon nevnt under pkt.3.1 sendt inn:

- Kopi av søknader om dispensasjon fra utdanningskravet og kommunens saksbehandling av disse

Fylkesmannens vurdering

Eigersund kommune har ulike rutiner for innvilgelse av dispensasjoner avhengig av om det gjelder kommunal eller privat barnehage. For de kommunale barnehagene viser tilsendt dokumentasjon at dispensasjon gis i tilknytning til ansettelse, i ansettelsesbrev eller brev som bekrefter perioden for konstituering. I intervju opplyses det at grunnlaget for dispensasjonen/ konstitueringen baseres på muntlige opplysninger fra styrer i den aktuelle barnehagen.

De private barnehagene sender skriftlig søknad om dispensasjon, der det gis noen opplysninger om den det søkes dispensasjon for, og på hvilken måte stillingen har vært utlyst. Det er ikke brukt eget søknadsskjema for dette, noe som gjør at den informasjon som gis fra søker er varierende. Kommunen innvilger deretter dispensasjon i brev til barnehagen.

Ut fra den dokumentasjon som er mottatt, er det vanskelig å se om vilkårene i forskriften er vurdert av barnehagemyndigheten i Eigersund kommune. I intervju opplyses det at barnehagemyndigheten stort sett baserer seg på tillit til styrers vurdering når det gjelder søkers reelle kompetanse. Som standard forutsettes det at styrer gir nødvendig veiledning og opplæring. Dette fremgår uttrykkelig av brev til de private barnehagene, men ikke i ansettelsesbrev til de kommunalt ansatte. Det fremgår videre av intervju at kommunen er kjent med krav til utlysning av stillingen før dispensasjon gis. På grunn av mangler i de skriftlige rutinene er det likevel noe uklart i hvilken grad vilkårene i forskriften blir vurdert, og om saken er tilstrekkelig opplyst for hver enkelt dispensasjon.

Dispensasjonene fra utdanningskravet er ikke formulert som enkeltvedtak etter forvaltningsloven med hjemmel i forskriften, verken for kommunale eller private barnehager. Enkeltvedtak skal blant annet vise til de regler som gir hjemmel for avgjørelsen og være begrunnet. I disse tilfellene innebærer dette blant annet at vedtaksmyndigheten må vise at saken er tilstrekkelig opplyst og at vilkårene for dispensasjon er vurdert opp mot opplysningene. I tillegg skal det i vedtaket informeres om klagerett. Dette vil, i tillegg til ved avslag, være mest aktuelt dersom det er satt vilkår som ikke anses relevante eller en har fått dispensasjon for en kortere periode enn det er søkt om.

En annen side ved dette er at barnehagemyndigheten må praktisere riktig forståelse av pedagognormen for at dispensasjoner skal bli gitt i riktig omfang. Av vår konklusjon under punkt 3.1 foran følger det at Eigersund kommune ikke praktiserer normen riktig. Det skulle dermed også vært søkt om dispensasjon i større grad enn det som er praksis per i dag. Dette bidrar til å utydeliggjøre omfanget av førskolelæremangelen.

Fylkesmannens konklusjon

Eigersund kommunes rutiner i forhold til dispensasjoner fra utdanningskravet er i ikke i tråd med forskrift om dispensasjon fra utdanningskravet jf. forvaltningslovens regler om saksbehandling og enkeltvedtak.

3.3 Økonomisk likeverdig behandling - Kostnader til ordinær drift

Rettslige krav

Tilskuddet til ikke-kommunale barnehager skal beregnes ut fra gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager, jf. forskrift om likeverdig behandling § 4. Begrepet "kostnader til ordinær drift" er nærmere definert i merknader til §§ 3 og 4. Blant annet skal ikke kostnader til særskilte formål slik som tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne tas med i kommunens beregning av tilskuddsatser etter forskriften. I dette tilsynet sammenholder vi dette med kommunens praksis omkring krav til pedagogisk bemanning.

Styrkingsmidler til barn med nedsatt funksjonsevne er ikke lenger øremerkede statlige midler. Kommunens forpliktelser fremgår av bhgl. § 2, jf. forskrift om rammeplan, og av bhgl. § 13.

De rettslige kravene er nærmere omtalt i vedlegg 3 til denne rapporten. Det vises også til Kunnskapsdepartementets rundskriv F-05/2011.

Dokumentasjon

Eigersund kommune har i tillegg til dokumentasjon nevnt under pkt.3.1 og 3.2 sendt inn:

- Noen ansettelsesbrev knyttet til generell styrking av barnehagene
- Oversikt over personalressurser brukt til oppfyllelse av vedtak etter opplæringsloven § 5-7 og knyttet til annen generell styrking av barnehagene på grunn av barn med nedsatt funksjonsevne
- Søknadsskjema for generell styrking av grunnbemanning og internt notat om tildeling av styrkingsmidler til en kommunal barnehage

Fylkesmannen har for øvrig lagt til grunn dokumentasjon og redegjørelse fremlagt av kommunen i tilknytning til klagesaker.

Fylkesmannens vurdering

Tilsendt dokumentasjon og informasjon fra klagesaker i forhold til både økonomisk likeverdig behandling og spesialpedagogisk hjelp viser at Eigersund kommune har relativt høye kostnader knyttet til barn med særskilte behov. Dette har vært tema i klagesakene knyttet til driftstilskudd, der det har vært reist spørsmål omkring realismen i disse tallene, som skal holdes utenfor kommunens beregning av tilskuddsatser.

Fylkesmannen har mottatt detaljerte oversikter som viser ressurser brukt på enkeltbarn med vedtak etter opplæringsloven § 5-7 om spesialpedagogisk hjelp, i tillegg til ressursbruk knyttet til generell styrking av barnehagene som følge av barn med nedsatt funksjonsevne.

Tilsynet er i forhold til temaet økonomisk likeverdig behandling begrenset til en vurdering av kommunens praktisering av begrepet "kostnader til ordinær drift" når det gjelder personalkostnader. Vi har sett på beløpet brukt til spesialpedagogisk hjelp og generell styrking av barnehagene som er oppgitt i klagesakene og sammenholdt dette med faktisk antall barn med særlig behov, personalressurser brukt til dette formålet og grensegangen mellom personalressurser brukt til ordinær drift (grunnbemanning) og ressurser avsatt til særskilte formål.

Fylkesmannen konstaterer at oppgitt ressursbruk til spesialpedagogisk hjelp og som en følge av generell styrking av barnehager som har barn med nedsatt funksjonsevne stemmer overens med de kostnader som er oppgitt i forbindelse med klagesakene, og som er holdt utenfor kommunens beregning av kostnader til ordinær drift. Det fremkommer videre av dokumentasjon og intervju at disse ressursene ikke utgjør en faktor ved kommunens beregning av forsvarlig grunnbemanning. (Punkt 3.1 ovenfor viser likevel at Eigersund kommune ikke oppfyller lovkravene på dette området.) I intervju fremkommer det også at de personalressurser som er satt av til spesialpedagogisk hjelp og annen hjelp til barn med nedsatt funksjonsevne, blir brukt til dette formålet i barnehagene.

Når det gjelder tildeling av styrkingsmidler til kommunale og private barnehager som følge av barn med nedsatt funksjonsevne, vil Fylkesmannen likevel påpeke at kommunen ikke har synliggjort dette godt i sine rutiner. Vi har fått tilsendt et søknadsskjema barnehagene kan bruke og ett eksempel på tildeling. For øvrig er disse tildelingene kun dokumentert gjennom enkelte ansettelsesbrev som viser noe ressursbruk i de kommunale barnehagene.

For å vise hvordan midlene blir fordelt til både kommunale og private barnehager, ville det være en fordel med søknadsrutiner lik de som tidligere ble krevet ved tildeling av statlige øremerkede midler til dette formålet. Dette innebærer enkeltvedtak med tildeling til den enkelte barnehage etter en søknad som viser det behov som eier/styrer mener barnehagen har. Dette er ikke et direkte lovkrav, men følger av anbefaling fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Med en slik rutine synliggjøres både størrelsen på ressursbruken og fordelingen av slike midler mellom kommunale og private barnehager. Barnehagene gis gjennom dette også en klagerett, som kan ivaretas av styrer i den enkelte kommunale eller private barnehage. Lovreguleringen av kommunens plikter på området fremgår for øvrig av bhgl. § 2, jf. forskrift om rammeplan, og bhgl. § 13. Vi viser for øvrig til de rettslige kravene som nevnt ovenfor.

Fylkesmannens konklusjon

Kostnader som er holdt utenfor beregningen av kommunalt driftstilskudd til ikke kommunale barnehager er reelle kostnader til særskilte formål. Eigersund kommune legger til grunn en grensegang mot ordinær drift i tråd med forskrift om likeverdig behandling.

4 Pålegg om retting

Med hjemmel i barnehageloven § 9, og som følge av det som framgår av kapitlene 3.1-3.2, gir Fylkesmannen følgende pålegg:

Krav til pedagogisk bemanning og krav til forsvarlig bemanning

1. Eigersund kommune skal som barnehagemyndighet påse at norm for pedagogisk bemanning blir fulgt i alle kommunale og private barnehager. Kravet følger av bhgl. § 18 jf. forskrift om pedagogisk bemanning § 1.

Eigersund kommune må som en følge av dette sørge for at:

- a) kommunale og private barnehager har en pedagogisk bemanning i tråd med forskriftsfestet norm for pedagogisk bemanning. Dette innebærer bl.a. at kommunen ikke kan ta utgangspunkt i en beregnet prosentandel av en pedagogstilling per barn, men må beregne hele pedagogstillinger.
- b) det umiddelbart blir gjennomført tilsyn i kommunale og private barnehager, der norm for pedagogisk bemanning er tilsynstema.

Dispensasjoner fra utdanningskravet

1. Eigersund kommune skal som barnehagemyndighet påse at dispensasjoner fra utdanningskravet behandles i tråd med forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet til styrer og pedagogisk leder jf. forvaltningsloven.

Eigersund kommune må som en følge av dette, gjennom sin behandling av dispensasjonssøknader, sørge for at:

- a) barnehagene blir gitt veiledning i tråd med Kunnskapsdepartementets rundskriv om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter, slik at de er orientert om når dispensasjon kreves.
- b) det blir utarbeidet rutiner som sikrer at kommunen gjennom søknad fra barnehageeier/styrer får tilstrekkelige opplysninger til å vurdere dispensasjoner.
- c) det fattes enkeltvedtak om dispensasjoner i tråd med forvaltningsloven, der en oppgir lovgrunnlag og viser at alle forskriftens vilkår for dispensasjon er vurdert.

5. Oppfølging av tilsynet

Dette punktet vil bli omtalt i den endelige tilsynsrapporten.

Dersom Eigersund kommune har kommentarer til den foreløpige tilsynsrapporten, ber Fylkesmannen om at disse blir sendt skriftlig innen 12.02.13.

Den endelige tilsynsrapporten vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet.

Stavanger 17.01.13

Hanne Sørli Ronæss
tilsynsleder/rådgiver

Björg Karin Gilje Hetland
rådgiver

Vedlegg 1 Oversikt over de som er intervjuet

| | |
|---------------------|-------------------------------|
| Ketil Helgevold | rådmann |
| Kåre Ingvar Helland | kommunalsjef levekår |
| Tore L Oliversen | kommunalsjef økonomi |
| Nils Georg Hansen | rådgiver levekår |
| Karina Leidland | styrer Grøne Bråden barnehage |
| Margrete Seim | styrer Hellvik barnehage |
| Marianne Petterson | styrer Slettebø barnehage |

Vedlegg 2

Rettslige krav - Lov om barnehager §§ 17 og 18

- Lov om barnehager §§ 17 og 18.
- Forskrift om pedagogisk bemanning.
- Forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder.
- Merknad til forskrift om pedagogisk bemanning.
- Rundskriv F 4266-11 Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter.

1. Utdanningskrav/andre krav til styrer

Barnehageloven § 17 Styrer

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet etter andre ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet gir nærmere forskrifter om dispensasjon fra utdanningskravet og om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet.

Styreren er en sentral person i barnehagen og har ei nøkkelrolle når det gjelder initiativ, tiltak og oppfølging av det pedagogiske arbeidet.

Styrers oppgaver kan sammenfattes i fire hovedoppgaver:

- lede den pedagogiske virksomheten
- utøve personalansvar
- utføre administrative oppgaver
- samarbeide med lokal barnehagemyndighet

Regelen slår fast at barnehagen må ha ei forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Dette betyr at styrer i barnehagen må ha nødvendig kompetanse som leder. Det stilles krav om førskolelærerutdanning for styrer. I tillegg blir det åpnet for at også andre med høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk utdanning kan ansettes som styrer. Aktuelle utdanninger er spesifiserte i rundskriv.

Det blir som utgangspunkt stilt krav om at hver barnehage skal ha en styrer, men unntak kan gjøres etter en skjønnsmessig vurdering under de forutsetninger som følger av rundskriv/merknader til § 17, blant annet regelen om tilstrekkelige styrerressurser for den enkelte barnehage, hensiktsmessig avstand mellom barnehagene og at forskriftsfestet norm for bemanning blir overholdt. Kommunen må ved godkjenning og tilsyn vurdere om

virksomheten oppfyller lovens krav. Styrers tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til norm for pedagogisk bemanning, se punkt 4.

Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for styrer.

2. Krav til pedagogisk bemanning og tilstrekkelig personale

§ 18. Barnehagens øvrige personale

Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer

Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet i første ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet gir forskrifter om dispensasjon, om godkjenning av utenlandske utdanninger og om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Departementet gir utfyllende forskrifter om pedagogisk bemanning.

Regelen slår fast at pedagogiske leder må ha førskolelærerutdanning. Personalets kompetanse er den viktigste kvalitetsfaktoren i barnehagen. Utdanningskravet er gitt for å sikre at personalet har nødvendig kompetanse til å drive barnehagen til beste for barn og foreldre, i tråd med lov og rammeplan.

Andre ledd likestiller annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk, med førskolelærerutdanning. Dette betyr at for eksempel en allmennlærer som tar tilleggsgutdanning i barnehagepedagogikk kan tilsettes som pedagogisk leder, på samme måte som førskolelærere. Aktuelle utdanninger er nærmere spesifiserte i rundskrivet.

Som unntak kan det være behov for å gi dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogiske leder. Kommunen er derfor gitt hjemmel til å kunne dispensere fra utdanningskravet. Utdanningskravet i loven er satt for å se til at barnehagen har den nødvendige kompetansen til å sikre barna et likeverdig, pedagogisk tilbud av god kvalitet. Dispensasjon fra utdanningskravet må derfor bare gis i de tilfeller og for den periode som er absolutt nødvendig. Vi viser til de rettslige krav som følger av forskriften.

I tillegg til å stille utdanningskrav til personalet i barnehagen, krever § 18 at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Hva som er tilstrekkelig, må vurderes ut fra størrelsen på barnegruppa og barnas behov. Med begrepet tilfredsstillende pedagogisk virksomhet menes at barnehagen skal drives i samsvar med de krav til formål og innhold som følger av lovens §§ 1 og 2, regelen om barns rett til medvirkning i § 3 og rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Regelen må sees i sammenheng med forskrift om pedagogisk bemanning.

3. Midlertidig og varig dispensasjon fra utdanningskravet

Barneha geloven §§ 17 og 18 gir kommunen anledning til å innvilge midlertidig og varig dispensasjon fra utdanningskravet til styrer og pedagogisk leder. Forskrift om midlertidig og

varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder stiller, ved siden av forvaltningsloven, krav til kommunens saksbehandling av slike søknader.

Hovedregelen om utdanningskrav er gitt for å sikre at personalet har nødvendig kompetanse for å drive barnehagen til beste for barn og foreldre, i tråd med føringer i lov og rammeplan. Personalets kvalifikasjoner er av vesentlig betydning for kvaliteten på tilbudet til barna, samarbeidet med foreldre og andre samarbeidsparter og for barnehagens mulighet til å arbeide systematisk og langsiktig med sikring og utvikling av den pedagogiske virksomheten. Hensynet bak hovedregelen må legges til grunn ved behandling av dispensasjonssøknader.

Det er barnehageeier som kan søke om dispensasjon, ikke den som selv ønsker stillingen. Uttalelse fra barnehagens styrer skal legges ved eiers søknad om dispensasjon.

Det er et krav at stillingen har vært offentlig utlyst og at det ikke har meldt seg kvalifisert søker. Alle dispensasjoner 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.

Ved behandling av søknad om midlertidig og varig dispensasjon fra utdanningskravet til styrer og pedagogisk leder i barnehage og midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for veileder i familiebarnehage, skal de reelle kvalifikasjonene til den det søkes for vurderes av kommunen. Når den reelle kompetansen er vurdert, kan kommunen stille vilkår ved dispensasjonen. Hva slags vilkår som eventuelt blir stilt, 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. Det kan for eksempel stilles krav om at den som får dispensasjon, mottar veiledning fra førskolelærer.

Eier må kunne dokumentere at stillingen har vært offentlig utlyst og at det er gjort en reell innsats for å skaffe kvalifisert person til stillingen. Kommunen må utvise skjønn i vurderingen av eiers innsats for å skaffe kvalifisert personale. Det kan for eksempel være aktuelt å vurdere utlysningstekst, om utlysningen er offentlig tilgjengelig, tidspunktet for utlysning og søknadsfrist for stillingen. Dersom vilkårene er til stede, kan kommunen gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder for inntil ett år ad gangen.

Kommunen må foreta en konkret vurdering av barnegruppenes sammensetning og behov, barnehagens fysiske miljø (ute- og innearealer), barnehagens totalbemanning og personalets samlede kompetanse.

Dispensasjonsregelen er en kan-regel som gjør det mulig for kommunen å innvilge dispensasjonssøknaden, men som også gjør det mulig for kommunen å avslå.

Varig dispensasjon

Når en person har hatt midlertidig dispensasjon i tre år, kan kommunen innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder dersom det ikke melder seg kvalifisert søker og svært gode grunner taler for å gi varig dispensasjon. I begrepet svært gode grunner ligger at eier ikke har klart å rekruttere utdannet personale til tross for reell innsats og at den det søkes dispensasjon for er egnet til arbeid som styrer eller pedagogisk leder i barnehagen.

Andre relevante moment som kan legges vekt på i forhold til styrerstillinger er; hvor lenge vedkommende har utført relevant arbeid i barnehage, hvor sannsynlig det er at barnehagen innen rimelig tid kan få ansatt pedagog i stillingen mm.

Andre relevante moment som kan legges vekt på i forhold til pedagogisk leder er; om vedkommende er under utdanning eller videreutdanning som kvalifiserer for arbeid som pedagogisk leder, hvor lenge vedkommende har utført relevant arbeid med barn i barnehage, hvor sannsynlig det er at barnehagen innen rimelig tid kan få ansatt førskolelærer i stillingen mm.

For styrer og pedagogisk veileder i familiebarnehager kan det ikke gis varig dispensasjon fra utdanningskravet.

Eier må dokumentere at stillingen årlig har vært offentlig utlyst, og at det er gjort en reell innsats for å skaffe kvalifisert person til stillingen. Søknad om varig dispensasjon for pedagogisk leder skal inneholde uttalelse fra barnehagens styrer. Varig dispensasjon skal bare gis unntaksvis.

4. Norm for pedagogisk bemanning

Forskriften § 1 slår fast at ”Det skal være minimum én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.”

Normen er ikke en norm for gruppestørrelse. Det kan organiseres både større og mindre grupper, hele eller deler av dagen eller uka. Normen skal være oppfylt for barnehagen som helhet. Det kan være barn over og under tre år i same gruppe. Et barn er regnet for å være tre år fra det året det fyller tre år.

Hvordan normen skal forstås er nærmere presisert i rundskriv F-4266/2011. Her går det blant annet frem at reglene ikke tillater en praksis med utgangspunkt i en beregnet prosentandel av en pedagogstilling per barn.

Forbeholdet om at den fastsatte pedagognormen kan økes noe der barna har kortere oppholdstid enn seks timer per dag, gjelder i de tilfeller der den daglige oppholdstiden er kortere for flertallet av barna. Barnetallet per pedagog bør i slike tilfeller ikke overstige 20 for barn over tre år og 10 for barn under tre år. Pedagogens oppgaver er ikke bare knyttet til å ivareta ansvaret for barna som faktisk oppholder seg i barnehagen samtidig. Adgangen til å øke barnetallet per pedagogisk leder må derfor bare benyttes der dette er forsvarlig.

Kommunen har som godkjennings- og tilsynsmyndighet ansvar for å se til at barn får gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i barnehagen.

Styrers tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til norm for pedagogisk bemanning.

Kommunen kan innvilge midlertidig *dispensasjon fra normen* for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Kommunen må her foreta en konkret vurdering av barnegruppenes sammensetning og behov, barnehagens fysiske miljø (ute- og inneareal), totalbemanningen i

barnehagen og den samlede kompetansen hos personalet. Dispensasjonsadgangen skal bare brukes unntaksvis. Forvaltningslovens regler for saksbehandling gjelder.

5. Økonomisk likeverdig behandling – ”Kostnader til ordinær drift”

§ 14. Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager

Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle godkjente, ikke-kommunale barnehager i kommunen, forutsatt at barnehagen har søkt om godkjenning før barnehagesektoren er blitt rammefinansiert.

Kommunen kan yte tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at barnehagesektoren er rammefinansiert.

Godkjente ikke-kommunale barnehager, jf. første og andre ledd, skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd. Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.

Kommunen skal utbetale tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager som skal motta tilskudd etter første eller annet ledd forskuddsvis hvert kvartal inntil kommunen fatter endelig vedtak om tilskudd.

Kommunens vedtak etter annet ledd kan påklages til fylkesmannen.

Kommunenes plikt til å behandle godkjente ikke-kommunale barnehager likeverdig med kommunale barnehager med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd er slått fast i bhgl. § 14 tredje ledd.

Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager bestemmer i § 4 at ”Kommunen skal gi tilskudd til driftskostnader i godkjente ikke-kommunale barnehager. Tilskuddet skal beregnes ut i fra gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager.”

Forskriften har i §§ 3 og 4 definert og avgrenset begrepet kostnader til ordinær drift i merknadene til bestemmelsene som fremgår av Kunnskapsdepartementets rundskriv nr. F-05/2011. Blant annet er det fremhevet under § 3 at blant annet kostnader til særskilte formål slik som tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne og tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn ikke regnes som kostnader til ordinær drift og dermed ikke skal tas med i kommunens beregning av tilskuddsatser etter forskriften. Tiltak med bakgrunn i spesialpedagogisk hjelp jf. opplæringsloven § 5-7 vil også være et slikt særlig formål.

Kommunens plikt til å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med nedsatt funksjonsevne følger av barnehage_loven §§ 1 og 2 om barnehagens formål og innhold. Dette følges opp i forskrift om rammeplan, som blant annet fremhever at barnehagen skal være et inkluderende fellesskap der det blant annet tas hensyn til og tilrettelegges for det enkelte barns

funksjonsnivå. Kommunens praktiske og økonomiske ansvar for at disse barna får en egnet barnehageplass følger av barnehageloven § 13 tredje ledd.