



## FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Oslo og Akershus har som region i sterk vekst hatt utfordringer knyttet til å rekruttere tilstrekkelig antall førskolelærere og har hatt en forholdsvis høy andel dispensasjoner fra utdanningskravet. Fylkesmannen forutsetter at barnehager med dispensasjon fra utdanningskrav har organisert virksomheten slik at ansatte med dispensasjon har mottatt særlig oppfølging og veiledning fra ledelsen.

Dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning ved økning av antall barn pr førskolelærer. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har behandlet mange søknader fra norm for pedagogisk bemanning. Søknadene har de senere årene i en rekke tilfeller vært knyttet til budsjettprosesser i bydelene med en bakenforliggende intensjon om å øke barnetettheten og derved effektivisere driften (økt inntjening). Gjennomgående for søknadene har vært at kommunen som barnehageeier ikke har vurdert hver enkelt barnehage for seg, men har ønsket å gjennomføre barnetallsøkning som et generelt tiltak, til 19 eller 20 barn pr avdeling (med 1 førskolelærer og 2 assistenter). Gjeldende forskrift stiller krav til at forutsetning for økning i barnetallet kan ligge i at barnehagen har særlig gode ute- og innearealer, stabil og kompetent bemanning og forutsetning for å kunne klare barnetallsøkningen. Fylkesmannen har ved vurdering av innkomne søknader foretatt befaring ved den enkelte barnehage og innhentet tegninger og oversikt over bemanningen. Så lenge Oslo kommune har lavere fastsatt arealnorm enn lovens anbefaling, har det vært Fylkesmannens vurdering at man minst må ha lovens minstenorm oppfylt før økning i barnetall kan skje. Det kan stilles spørsmål ved om man ikke burde forvente at kravet til "gode ute- og innearealer" innebærer at barnehagen har arealer som overstiger anbefalt norm før økning kan vurderes.

Samarbeidsutvalgene i den enkelte barnehage har hatt krav på informasjon om barnetallsøkningen, og har i en rekke tilfeller påpekt uheldige sider ved økning i barnetallet.

### Klagerett

Klageretten, slik den er foreslått, vil praktisk sett bety at barnehageeier kan påklage et avslag på dispensasjon fra pedagogisk norm til Fylkesmannen. Klageretten gjelder altså den som ikke får medhold i ønsket om å øke barnetallet pr pedagog.

Dersom brukerne, samarbeidsutvalget eller den enkelte kommunale barnehage finner at kommunen har pålagt en barnetallsøkning som er i strid med forutsetningene og muligheten til å drive en "tilfredsstillende pedagogisk virksomhet" vil de ikke kunne påklage kommunens vedtak. Fylkesmannen støtter departementets forslag om at samarbeidsutvalgets uttalelse skal ligge ved søknad om midlertidig dispensasjon fra pedagogisk norm. Fylkesmannen mener det bør vurderes å gi samarbeidsutvalget klagerett på vedtak i slik sak.

### Dispensasjonsperiode

Krav til barnehagens innhold er forsterket og presisert i ny lovs § 2. Som departementet påpeker, vil de faktiske forhold i barnehagen; totalbemanning, gruppesammensetning osv kunne være gjenstand for til dels betydelig endring fra år til år. Med bakgrunn i vår erfaring av at søknader om dispensasjon fra pedagognormen fra kommuner/bydeler som barnehageeier ikke har inneholdt en tilstrekkelig individuell vurdering av hver enkelt barnehage, vil Fylkesmannen foreslå at man forsterker krav til kommunen som barnehagemyndighet ved å kun åpne for midlertidig dispensasjon for ett år av gangen.

#### **1.4 Forslag til forskrift om pedagogisk bemanning, gitt med hjemmel i barnehageloven § 19 sjette ledd**

##### *§ 1. Norm for pedagogisk bemanning*

Fylkesmannen støtter forslaget.

##### *§ 2. Styrers tid til administrasjon og ledelse*

Fylkesmannen støtter forslaget

##### *§ 3. Midlertidig dispensasjon*

Fylkesmannen støtter forslagets 1.ledd om at uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg skal legges ved søknaden.

Fylkesmannen foreslår endring i forslagets 2. ledd slik : *Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra denne forskrift § 1 for ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det.*

Fylkesmannen foreslår at det vurderes å gi samarbeidsutvalget i den enkelte barnehage klagerett i sak om dispensasjon.

## **2 Forskrift om midlertidige og varige dispensasjoner og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder.**

### Dispensasjon

Etter endring i lov om barnehager § 17 om styrer som likestiller førskolelærerutdanning og annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse og § 18 om bemanning hvor det åpnes for at personer med annen 3-årig pedagogisk høgskoleutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk skal vurderes som likeverdig med førskolelærerutdanning, kan Fylkesmannen ikke lenger se behov for at forskriften åpner for varige dispensasjoner fra utdanningskravet.

Dette kan dessuten begrunnes med at høgskolenes organisering og tilrettelegging for deltids- og desentralisert utdanning, samt utvidelse av opptaksgrunnlaget hvor også realkompetanse kan gi grunnlag for opptak, gir en annen og bedre anledning for personer/ansatte som ønsker arbeid som førskolelærere i barnehager, til å kvalifisere seg for stillingen.

Fylkesmannen foreslår derfor at gjeldende bestemmelse om at det kan innvilges dispensasjon for den tid den ansatte er under førskolelærerutdanning, videreføres. Dette har vist seg være en viktig motivasjonsfaktor både for den enkelte arbeidstaker til å skaffe seg den nødvendige utdanning for arbeid som førskolelærer, da det har gitt trygghet for stilling i utdanningsperioden og etterpå. Det har også vist seg av betydning for arbeidsgivers motivasjon til tilrettelegging av arbeidssituasjon og annet i utdanningsperioden der kvalifisering vil innebære at den ansatte kan beholdes i stillingen og virksomheten.

### Reell innsats for å skaffe kvalifisert søker til stillingen

Det har vist seg å være vanskelig å vurdere eiers reelle innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillinger med utdanningskrav. Fylkesmannen og kommunen som barnehagemyndighet har så langt stilt krav til utlysningstekst, utlysningens tilgjengelighet for aktuelle søkere, samt vilkår ved stillingen som er tilnærmet gjeldende vilkår i området. Det kan stilles spørsmål ved om en reell innsats der man mislykkes med å skaffe kvalifiserte søkere burde innebære at man brukte lønns- og arbeidsvilkår som rekrutteringsmiddel i mye sterkere grad enn det har vært vanlig å tenke seg. Normalt vil mangel på personell innebære en motivasjon til å bruke dette virkemidlet for å skaffe kvalifiserte søkere. På barnehageområdet kan det se ut til at anledningen til å søke midlertidig eller varig dispensasjon har minsket enkelte eiers motivasjon til å gjøre det som er nødvendig for å fremskaffe kvalifiserte søkere.

Fylkesmannen har hatt en rekke henvendelser angående mindre private barnehager hvor eier er involvert i driften, og hvor motivasjon til å rekruttere kvalifisert søker har vært svært liten. Til tider har dette medført at kvalifiserte søkere har opplevd seg som avvist når man har kontaktet eier for informasjon om utlysningen. Problemene med vurdering av eiers reelle innsats vil dersom man velger å ikke videreføre anledningen til varig dispensasjon fra utdanningskravet, kunne reduseres.

### Dispensasjonsperiode

Fylkesmannen kan ikke se behovet for dispensasjon fra utdanningskravet ut over ett år av gangen annet enn i tilfellene hvor den ansatte er under utdanning, og foreslår derfor at man krever årlig vurdering av dispensasjonen.

## **2.5 Forslag til forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder, gitt med hjemmel i barnehageloven §§ 17 og 18**

Fylkesmannen foreslår at forskriften ikke lenger åpner for varig dispensasjon.

### § 1. *Midlertidig dispensasjon*

Fylkesmannen støtter forslaget med følgende tillegg:

*Når den personen det søkes midlertidig dispensasjon for deltar i desentralisert eller deltids førskolelærerutdanning, kan kommunen innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet inntil utdanningen er avsluttet.*

### § 2. *Varig dispensasjon*

Fylkesmannen foreslår prinsipalt at bestemmelsen sløyfes.

Sekundært gjeldende forslag men med følgende endring : Av 3. ledd skal fremgå at stillingen må ha vært utlyst årlig.

*Søknad om varig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder skal framsettes av barnehagens eier. Eier må dokumentere at stillingen årlig har vært utlyst offentlig 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.*

§ 3. *Unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid*

Fylkesmannen støtter forslaget

### **3 Forslag til forskrift om saksbehandlingsregler for opptak i barnehage**

Fylkesmannen vurderer at forslaget til saksbehandlingsregler for opptak i barnehage generelt er gode og egnet til å nå sin målsetting om å effektivisere opptaket, ivareta søkernes rettsikkerhet og forøvrig gjøre saksbehandlingen mer hensiktsmessig.

Vi støtter i all hovedsak forslaget, dog med følgende kommentarer:

#### **Til § 2. Opptakskrets og opptakskriterier**

Fylkesmannen er av den oppfatning at når den enkelte barnehageeier helt fritt kan fastsette sine opptakskriterier vil det trolig innebære at man får noen uheldige og kanskje uønskede konsekvenser.

I denne forbindelse viser vi til følgende eksempler:

- Dersom kommunen velger å legge til grunn en generell modell for håndtering av kostnader til søskenmoderasjon, og ikke legger opp til egne refusjonsordninger for slike utgifter i de private barnehagene, vil dette kunne medføre at noen barnehageeiere blir økonomisk motivert til å velge bort søsken ved opptak av nye barn.

Fylkesmannen anser det som svært uheldig at en barnehage på bakgrunn av slike vurderinger eventuelt vil velge å vedtektsfeste prioritet av barn som ikke har søsken i barnehagen? Dette vil etter vår vurdering i tilfelle representere et urimelig opptakskriterium.

Fylkesmannen har fått en rekke henvendelser fra private barnehager som nettopp melder fra om at de vurderer å innrette sin virksomhet på denne måten.

- Videre ønsker vi å videreformidle at det knytter seg problemstillinger til bruken av barnets fødselsdato som opptakskriterium. Et slikt kriterium vil i stor grad forskjellsbehandle henholdsvis vår- og høstbarn. Vi stiller spørsmål ved rimeligheten i dette.

Fylkesmannen har mottatt flere henvendelser fra foreldre som finner denne praksisen svært urimelig.

#### **Til § 3. Tildeling av plass**

Fylkesmannen støtter forslaget til § 3 som innebærer en likebehandling av barn i private og kommunale barnehager som ikke har fått sitt første ønske oppfylt.

Vi er imidlertid bekymret for at søkere som under hovedopptaket har fått avslag på barnehageplass, og som tidligere kunne stå som søker/stå på venteliste til alle/mange av kommunens barnehager, ifølge forslaget nå er henvist til kun å bli vurdert ved suppleringsopptak i den barnehage de har prioritert øverst. Fylkesmannen vil anbefale at det for denne gruppen (barn uten plass) tas inn en bestemmelse om retten til og vurderes ved ledige plasser i flere barnehager.

Fylkesmannen finner for øvrig at forskriften er uklar når det gjelder hvem som er å anse som opptaksmyndighet. I kommentarene til § 3 står det; ”Paragraf 3 slår fast at den enkelte opptaksmyndighet skal foreta opptaket i samsvar med de fastsatte opptakskriteriene.” Fylkesmannen er usikker på om det er den enkelte barnehage som er opptaksmyndighet eller om denne myndigheten er lagt til den som er ansvarlig for gjennomføringen av det samordnede opptaket. Dersom departementet har ment at barnehageeier er opptaksmyndighet mener vi dette bør presiseres fordi det ellers er egnet til å forvirre brukerne.

### **Til § 6. Klageretten**

Fylkesmannen støtter forslaget om at søker ved hovedopptaket kan klage over avslag på søknad. Fylkesmannen er dertil enig med departementet at det bør være en klagerett for søkere som har fått plass men ikke i den foretrukne barnehage.

Slik Fylkesmannen ser det vil en denne klageretten imidlertid vanskeliggjøre vurderingen av hvorvidt kommunen har oppfylt målet om full behovsdekning. Slik Fylkesmannen har oppfattet det er full behovsdekning nådd når alle som ønsker det får en barnehageplass til sine barn som står i rimelig forhold til det behovet de har.

Fylkesmannen støtter klageretten slik den er utformet når det gjelder supplerende opptak.

## **4 Forskrift om familiebarnehager**

### Godkjenning av organiseringen

Fylkesmannen mener begrepet formell kontroll er egnet til å skape tvil om hva kontrollen åpner for. Det kan hevdes at det kun er en formalitetskontroll, og ikke en faktisk kontroll av at virksomheten tilfredsstillt krav i lov.

### Godkjenning av baselokale

En rekke familiebarnehager har i tillegg til de enkelte hjem et baselokale for tilrettelagt fellesskap mellom de enkeltstående hjemmene i ordningen. Fylkesmannen støtter departementet i at et slikt lokale også skal være gjenstand for godkjenning. Bestemmelsen slik den er foreslått kan imidlertid åpne for usikkerhet knyttet til om baselokaler kan godkjennes istedenfor enkelthjem all den tids første setning lyder : *Virksomheten skal fortrinnsvis foregå i bebodde hjem*. Fylkesmannen vil foreslå at det presiseres at godkjente baselokaler kommer i tillegg til hjemmene.

### Doble grupper

I vår region er det opprettet til dels store virksomheter med doble grupper for familiebarnehagedrift. Fylkesmannen i Oslo og Akershus vil påpeke at terskelen for slike etableringer synes lavere og utbyttet for eier høyere enn ved å godkjenne småbarnsgrupper

med 8 småbarn som ordinær enavdelings barnehage. Åpningen i forskriften for at hjem som er særlig egnet for det kan utvides med en gruppe, innebærer som regel ikke at en assistent(tidligere dagmamma) med særlig god plass i sitt hjem tar inn i virksomheten ytterligere en assistent og dermed utnytter hjemmet til en større virksomhet, men at det foregår en systematisk etablering av doble grupper med de lavere bemanningskrav forskriften åpner for. Forslag til ny lov samt revidert rammeplan stiller vilkår til bemanning og barnehagens fysiske miljø som oppvekst og læringsarena for små barn. Krav til at det skal være bebodde hjem sikrer til en viss grad mot at eiere søker godkjenning som familiebarnehage for å omgå barnehagelovens øvrige krav til lokaler og bemanning. Virksomheter som etableres i ubebodde lokaler bør motiveres til å søke godkjenning som ordinære barnehager slik at kvaliteten ved driften sikres. Fylkesmannen foreslår derfor at det ikke lenger åpnes for at ubebodde lokaler kan godkjennes for familiebarnehagedrift.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener i tråd med ovenstående at det tydeligere bør fremgå av forskriften at en godkjenning for dobbel gruppe forutsetter at hjemmet er særlig egnet for det. Fylkesmannen foreslår presisering av dette i bestemmelsen.

Fylkesmannen har hatt en rekke henvendelser knyttet til kravet om reduksjon i barnetall i doble grupper. Det har vært nødvendig å innhente departementets vurdering i saker om reduksjon, og fylkesmannen har i tråd med dette veiledet eiere og kommuner i spørsmål om reduksjon slik: Doble grupper vurderes som enkle grupper i spørsmål om reduksjon i barnetall. Eksempelvis vil en virksomhet med barn over og under 3 år etter dette ikke kunne ha 5 barn over og 5 barn under 3 år, men minst 6 barn over 3 år for å gi tilbud til 10 barn, da hver gruppe må ha et flertall av barna over 3 år (3 +2 )+ (3 +2). Av hensyn til kommunens veiledning og forskriftens tydelighet overfor eier, foreslår Fylkesmannen at det tas inn en presisering av dette i forskriften.

#### **4.6 Forslag til forskrift om familiebarnehager, gitt med hjemmel i barnehageloven § 10 annet ledd**

##### *§ 1. Forskriftens formål og virkeområde*

Fylkesmannen støtter forslaget.

##### *§ 2. Godkjenning av organiseringen*

Fylkesmannen foreslår at begrepet formell tas ut slik at første ledd blir slik:  
*Kommunen skal foreta en kontroll av at familiebarnehagen tilfredsstiller krav i eller i medhold av barnehageloven og godkjenne den sammenslutning/ordningen som samlet sett utgjør familiebarnehagen.*

##### *§ 3. Godkjenning av hjemmene*

Fylkesmannen vil foreslå følgende presisering av 2. ledd:

*Ved godkjenning av det enkelte hjem skal det vurderes om hjemmet egner seg for familiebarnehagedrift. Ved godkjenning av eventuelt baselokale skal det vurderes om lokalet egner seg for formålet.*

Fylkesmannen foreslår at ubebodde lokaler ikke kan godkjennes som hjem i familiebarnehager.

#### § 4. *Antall barn*

Fylkesmannen har følgende forslag til endring i bestemmelsen.

1. ledd:

*Et hjem kan godkjennes for maksimalt fem barn over tre år som er tilstede samtidig. Et hjem som er særlig egnet for det kan godkjennes for dobbel gruppe med maksimalt ti barn over tre år som er til stede samtidig.*

Fylkesmannen foreslår følgende tillegg til 2. ledd:

*Er flertallet av barna i hver enkel gruppe i hjemmet under tre år, må antallet reduseres. Dette gjelder også der hjemmet er godkjent for dobbel gruppe.*

For øvrig støtter Fylkesmannen forslaget.

#### § 5. *Pedagogisk veiledning*

Fylkesmannen støtter forslaget.

#### § 6. *Bemanningsnorm*

Fylkesmannen støtter forslaget.

#### § 7. *Klage*

Fylkesmannen støtter forslaget.

## **5 Forskrift om foreldrebetaling i barnehager**

Ingen merknader.

## **6 Forskrift om politiattest**

Vi støtter i all hovedsak forslaget, dog med følgende kommentarer:

Fylkesmannen vil fremheve at vi vurderer det som svært viktig at kommunen snarlig gis mulighet til å be om fornyet politiattest, slik utvalget anbefaler i NOU 2003:21.

Fylkesmannen vil for øvrig bemerke at en slik hjemmel vil medføre et behov for avklaring vedrørende hvilke konsekvenser det vil få dersom det viser seg at barnehageeier, etter godkjenningen, ikke kan fremlegge tilfredsstillende politiattest.



**7 Forskrift om føring av register til bruk i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte**

Ingen merknader


**8 Forskrift om overgangsregler**

Ingen merknader

Med hilsen



Gerd Reinsvollsvæen  
avdelingsdirektør



Bjørn Hennum  
seniorrådgiver