



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR.06-2025

BEMANNING OG KOMPETANSE I BARNEHAGER

NITTEDAL KOMMUNE

JUNI 2025

INNHold

SAMMENDRAG	I
1 INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	1
1.2 Formål og problemstillinger.....	1
1.3 Organisering av barnehagene i Nittedal kommune	2
1.4 Metode.....	2
1.4.1 Generelt.....	2
1.4.2 Avgrensninger.....	2
1.4.3 Dokumentanalyse	3
1.4.4 Statistikk fra Utdanningsdirektoratet.....	3
1.4.5 Intervjuer med barnehageeier og to barnehagestyrere.....	3
1.4.6 Undersøkelsen av de private barnehagene.....	3
1.4.7 Verifiseringsprosesser.....	4
1.5 Kommunedirektørens uttalelse	4
1.6 Revisjonskriterier	4
1.7 Rapportens oppbygning.....	4
2 ANTALL ANSATTE	5
2.1 Problemstilling og revisjonskriterier.....	5
2.2 Faktagrunnlag.....	5
2.2.1 Minimumsnormen for grunnbemanning.....	5
2.2.2 Barnehageeiers oversikt over bemanningen	7
2.2.3 Rutiner og systemer som for at barnehagene har nok ansatte på jobb	8
2.3 Revisjonens vurderinger og konklusjon.....	9
3 TILSTREKKELIG KOMPETANSE.....	10
3.1 Problemstilling og revisjonskriterier.....	10
3.2 Faktagrunnlag.....	10

3.2.1	Oppfyllelse av pedagognormen	10
3.2.2	Oversikt over kompetansebehovet i barnehagene	12
3.2.3	Tiltak for å sørge for forsvarlig kompetanse	12
3.3	Revisjonens vurderinger og konklusjon.....	13
4	OPPFØLGING AV PRIVATE BARNEHAGER	14
4.1	Problemstilling og revisjonskriterier	14
4.2	Fakta grunnlag.....	14
4.2.1	Statsforvalterens tilsyn med Nittedal kommune som barnehagemyndighet.....	14
4.2.2	Beskrivelse av de private barnehagenes oppfyllelse av bemannings- og pedagognorm.....	15
4.2.3	Innhenting av opplysninger og vurdering av risiko.....	17
4.2.4	Gjennomføring av tilsyn og oppfølging	17
4.2.5	Midlertidig dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogisk leder	18
4.3	Revisjonens vurderinger og konklusjon.....	22
	LITTERATUR- OG KILDELISTE	23
	VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRS UTTAELSE	25
	VEDLEGG 2 REVISJONSKRITERIER	26
	Revisjonskriterier og kilder	26
	Tilstrekkelig bemanning	26
	Tilstrekkelig kompetanse.....	28
	Oppfølging av bemanning og kompetanse i de private barnehagene.....	30
	Tabell 1 De kommunale barnehagenes oppfyllelse av pedagognormen.....	11
	Tabell 2 De private barnehagenes oppfyllelse av pedagognormen.....	15
	Tabell 3 Dispensasjoner fra utdanningskravet i de private barnehagene	18
	Tabell 4 Antall innvilgelser og avslag til private barnehager	19
	Tabell 5 Utvalgte vedtak om innvilgelse av dispensasjon.....	20

SAMMENDRAG

Romerike revisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av bemanning og kompetanse i barnehager i Nittedal kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Nittedal kommune den 7.11.2024 i sak 43/24. Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere kommunens innsats for å sikre tilstrekkelig bemanning og kompetanse i kommunale og private barnehager.

Hovedfunn

1. De fem kommunale barnehagene mangler få barnehagelærere for å oppfylle pedagognormen uten dispensasjoner. Barnehagene måtte til sammen ha 28 årsverk med barnehagelærere for å oppfylle normen uten dispensasjoner, og de manglet bare 1,6 årsverk for å få til det.
2. Kommunen følger som barnehagemyndighet opp bemanning og kompetanse i de private barnehagene. Kommunen vurderer risikoen for brudd på regelverket, og følger opp barnehagene med blant annet veiledning og pålegg om retting.
3. Barnehagemyndighetens praksis med å gi dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogiske ledere er i tråd med lov og forskrift i de tolv vedtakene revisjonen har gjennomgått.

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager stiller krav til et minimumsantall med pedagogiske ledere som skal være ansatt i barnehagene (pedagognormen). Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer eller en likeverdig utdanning, men barnehagene kan søke om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet.

Undersøkelsen viser at kommunen som barnehageeier har sørget for at pedagognormen er oppfylt i de fem barnehagene. Per 15.12.2024 var det tre av de fem kommunale barnehagene som oppfylte pedagognormen uten dispensasjoner, og de to andre oppfylte normen med dispensasjoner. De kommunale barnehagene i Nittedal kommune har til sammen krav til 28 årsverk med barnehagelærere eller likeverdig for å oppfylle normen uten dispensasjoner, og de mangler 1,6 årsverk til det. Kommunen mangler med andre ord få barnehagelærere for å få oppfylt normen uten dispensasjoner.

Videre viser undersøkelsen at kommunen som barnehagemyndighet følger opp bemanning og kompetanse i de private barnehagene. Den innhenter opplysninger om bemanning og kompetanse fra barnehagene, blant annet gjennom en årlig rapportering som viser om kravene overholdes. Kommunen har vurdert risikoen for at barnehagene bryter kravene. Den følger deretter opp barnehagene på flere måter: Samtaler, mer formell veiledning og også pålegg om retting.

Revisjonen har gjennomgått alle de tolv midlertidige dispensasjonene fra utdanningskravet til pedagogisk leder som kommunen ga til private barnehager i 2024. Revisjonens vurdering er at

barnehagemyndighetens praksis med å gi dispensasjon fra utdanningskravet i de tolv vedtakene er i tråd med lov og forskrift.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Nittedal kommune bestilte den 7.11.2024 (sak 43/24) en prosjektplan for en forvaltningsrevisjon på barnehageområdet. Utvalget vedtok planen for undersøkelsen 5.12.2024 (sak 48/24), samtidig som utvalget ønsket noen endringer, fordi private barnehager skulle inkluderes. Revisjonen utarbeidet en justert prosjektplan som utvalget vedtok 06.02.2025 (sak 2/25).

Etter barnehageforliket på Stortinget i 2003, fulgte en storstilt utbygging av kommunale og private barnehageplasser. Etter hvert har oppmerksomheten i sektoren flyttet seg fra utbygging til kompetanse og bemanning. I 2018 ble det innført en bemanningsnorm i barnehagen, som er et lovbestemt krav til hvor mange ansatte det skal være i barnehagene. Samtidig ble pedagognormen, som setter krav til antall pedagoger i barnehagen, skjerpet (Kunnskapsdepartementet 2023, side 9).

At det er tilstrekkelig bemanning i barnehagen styrker barnas muligheter til å leke, lære og få omsorg. Personalet er barnehagens viktigste ressurs. De har det daglige ansvaret for barna, bistår foreldrene i oppdragelsen, gir råd og veiledning og kan samarbeide med og henvise til hjelpeinstanser der det er nødvendig. Personalets kompetanse og kvalifikasjoner er avgjørende for kvaliteten på tilbudet til barna og for den pedagogiske virksomheten (Kunnskapsdepartementet 2006, side 49-50)

For mange kommuner er det vanskelig å innfri kravene kompetanse i barnehagen. Mange ansatte har ikke relevant utdanning. Dessuten har mange barnehager høyt sykefravær og mangel på vikarer, noe som fører til perioder med uforutsigbar og lav bemanning (Kunnskapsdepartementet 2023, side 12). Samtidig er det mangel på barnehagelærere i Norge - det mangler 2700 årsverk med barnehagelærere for at alle barnehager skal kunne oppfylle pedagognormen (Utdanningsdirektoratet 2025a).

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere Nittedal kommunes innsats for å sikre tilstrekkelig bemanning og kompetanse i kommunale og private barnehager.

Undersøkelsen har tre problemstillinger:

1. I hvilken grad er bemanningen i de kommunale barnehagene tilstrekkelig?
2. I hvilken grad sikres tilstrekkelig kompetanse i de kommunale barnehagene?
3. I hvilken grad følger kommunen opp bemanning og kompetanse i private barnehager?

1.3 Organisering av barnehagene i Nittedal kommune

I Nittedal kommune er det på undersøkelsestidspunktet 5 kommunale barnehager og 21 private barnehager.¹ Enhetsleder for de kommunale barnehagene er plassert under kommunalsjefen for oppvekst og utdanning. Kommunen er barnehageeier for disse fem barnehagene, og har ansvaret for tilbudet i den enkelte barnehage. Barnehageeier har ansvaret for å ansette tilstrekkelig og kompetent personale (Kunnskapsdepartementet 2024).

I tillegg er kommunen lokal *barnehagemyndighet*. Da har kommunen ansvar for godkjenning av barnehagene i kommunen, både private og kommunale, samt å føre tilsyn.

1.4 Metode

1.4.1 Generelt

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon som er fastsatt av styret i NKRF - Kontroll og revisjon i kommunene. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon. Arbeidet er kvalitetssikret i henhold til Romerike revisjon IKS sine interne rutiner.

1.4.2 Avgrensninger

Vi har avgrenset undersøkelsen av problemstilling 1 og 2 til kommunen som barnehageeier. Det betyr at vi ikke har sett på hvordan kommunens barnehagemyndighet er utøvd. Vi har avgrenset oss til barnehageeiers arbeid, fordi vi ville vurdere kommunens innsats, tiltak og praktiske arbeid for å få på plass den nødvendige bemanningen og kompetansen.

Vi har avgrenset problemstilling 2 om tilstrekkelig kompetanse, til å handle om kommunens arbeid med å oppfylle pedagognormen, det vil si å få tak i nok barnehagelærere.² Ifølge rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver, har de pedagogiske lederne en viktig rolle i barnehagen. De er gitt ansvaret for å iverksette og lede det pedagogiske arbeidet, i tråd med godt faglig skjønn. De skal veilede og sørge for at barnehageloven og rammeplanen oppfylles gjennom det pedagogiske arbeidet.

I noen barnehager er det ekstra bemanning, som følge av at barn får spesialpedagogisk hjelp. Kommunen skal fatte et enkeltvedtak om at barn skal få hjelpen. Vi har avgrenset undersøkelsen fra å se på om denne ekstra bemanningen er på plass i barnehagene.

Utdanningsdirektoratet publiserte i mars 2025 en veileder om tilstrekkelig bemanning i barnehagen. Veilederen skal hjelpe barnehagene med å vurdere om bemanningen til enhver tid er tilstrekkelig, og når det skal settes inn vikar. Revisjonen har ikke lagt denne til grunn for revisjonskriteriene i undersøkelsen, ettersom veilederen ikke har vært gjeldende i undersøkelsesperioden.

¹ Fra 1. august 2025 er det 6 kommunale og 19 private barnehager. (Nittedal kommune – Velkommen til Nittedalsbarnehagene). <https://www.nittedal.kommune.no/enheter/nittedalsbarnehagene/>

² Eller likeverdig utdanning

1.4.3 Dokumentanalyse

Vi har bedt Nittedal kommune sende oss relevant dokumentasjon for de tre problemstillingene, inkludert prosedyrer og rutiner for de to problemstillingene. Vi har gjennomgått og vurdert dokumentasjonen.

I tillegg har vi hatt behov for å gjennomføre intervjuer for å forstå hvordan kommunen arbeider med bemanning og kompetanse.

1.4.4 Statistikk fra Utdanningsdirektoratet

Flere steder i rapporten viser vi til statistikk fra Utdanningsdirektoratet om bemanning og kompetanse i barnehagene. Statistikken er basert på at alle landets barnehager årlig rapporterer opplysninger til utdanningsdirektoratet i Basil (Utdanningsdirektoratets innrapporteringssystem for barnehager). Opplysningene leveres og godkjennes av hver barnehage. Kommunen kontrollerer og godkjenner rapporteringen. Statsforvalteren utfører ytterligere kvalitetskontroller og godkjenner skjemaene. Utdanningsdirektoratet har det overordnede ansvaret og utfører også egne kontroller av rapporterte opplysninger. Statistikken er per 15.12.2024 (Utdanningsdirektoratet 2025b).

1.4.5 Intervjuer med barnehageeier og to barnehagestyrere

I undersøkelsen av kommunen som barnehageeier (problemstilling 1 og 2), har vi intervjuet enhetsleder for barnehager, for å forstå hvordan kommunen som barnehageeier arbeider for at barnehagene skal ha tilstrekkelig bemanning og forsvarlig kompetanse.

Vi har også intervjuet styrerne i to kommunale barnehager: Mortetjern og Åneby barnehage. I tillegg til å spørre om hvordan barnehagene arbeider med bemanning og kompetanse, stilte vi spørsmål om deres oppfatning av samarbeidet med barnehageeier.

Vi valgte ut de to barnehagene fordi vi ville snakke med en styrer fra en barnehage som har utfordringer med å få tak i barnehagelærere, og en fra en barnehage som har mindre utfordringer.

De to barnehagene ble valgt ut basert på statistikk fra Utdanningsdirektoratet om bemanning og kompetanse, samt barnehageeiers vurdering av barnehagene. Barnehageeier opplyste om at den selv om Åneby oppfyller pedagognormen uten dispensasjoner per 15.12.2024 (se delkapittel 3.2.1) så har barnehagen hatt utfordringer med tilgang på pedagoger og hatt flest utlysninger de siste to-tre årene.

Det er ikke mulig å generalisere fra de to barnehagene til alle kommunens fem barnehager. Situasjonen kan være annerledes i de tre andre barnehagene. Intervjuene må derfor ses på som et innblikk i hvordan noen barnehager arbeider med bemanning og kompetanse.

1.4.6 Undersøkelsen av de private barnehagene

I problemstilling 3 har vi undersøkt hvordan kommunen som barnehagemyndighet følger opp bemanning og kompetanse i de private barnehagene. Dette har vi hovedsakelig undersøkt på to måter: Ved å se på hvordan kommunen generelt følger opp dette hos de private barnehagene, og ved å se på kommunens praksis med å gi dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogiske ledere i de private barnehagene.

Vi har sendt skriftlige spørsmål til barnehagemyndigheten om begge disse temaene, og fått svar fra forvaltningsrådgiver barnehager på spørsmålene. Vi har hatt en oppfølgingssamtale med forvaltningsrådgiveren på telefon, og fått svarene verifisert skriftlig.

I tillegg har vi gjennomgått alle de tolv innvilgede dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogisk leder gitt til private barnehager i 2024. Vi har sett på hvordan barnehagemyndigheten har begrunnet vedtakene, og hvilke krav som er stilt til barnehagene.

1.4.7 Verifiseringsprosesser

Et bearbejdet referat fra intervjuene er sendt til de som er intervjuet for verifisering, og informasjon fra de verifiserte intervjureferatene er benyttet i rapporten. Annen muntlig informasjon vi har fått er bekreftet skriftlig.

Rapporten ble i sin helhet sendt administrasjonen til gjennomgang og uttalelse 19.5.2025. Vi har mottatt tilbakemeldinger til faktagrunnlaget og feil ble rettet opp.

Revisjonen mener gode verifiseringsprosesser knyttet til muntlige fremkommet data, og av rapporten i sin helhet, er viktig for å sikre gyldighet og pålitelighet i undersøkelsens datagrunnlag.

1.5 Kommunedirektørens uttalelse

Revisjonen sendte et utkast til rapporten til uttalelse 19.05.2025. Etter at vi mottok kommentarer fra kommunens administrasjon til utkastet, sendte vi et nytt utkast 28.05.2025. Deretter mottok vi kommunedirektørens uttalelse 2.6.2025. Uttalelsen er lagt ved rapporten i vedlegg 1.

1.6 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunen vurderes opp mot. Kriteriene utledes fra lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området.

I dette prosjektet er revisjonskriteriene blant annet hentet fra barnehageloven og forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis i kapittel 2, 3 og 4, og i vedlegg 2 i rapporten.

1.7 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 tar for seg problemstilling 1 undersøkelsen, og handler kommunens arbeid som barnehageeier med å få nok ansatte i barnehagen, både på papiret og i det daglige. Det neste kapitlet handler om kompetanse, mer konkret om barnehageeiers innsats for å få nok barnehagelærere og dermed oppfylle pedagognormen. Det siste kapitlet tar for seg barnehagemyndighetens oppfølging av bemanning og kompetanse i private barnehager.

2 ANTALL ANSATTE

I dette kapitlet beskriver og vurderer vi kommunes arbeid med å få på plass nok ansatte i de kommunale barnehagene.

2.1 Problemstilling og revisjonskriterier

For problemstilling 1 utledes følgende krav og forventninger til kommunen:

Problemstilling	Krav og forventninger til kommunen
1. I hvilken grad sikrer kommunen at bemanningen i de kommunale barnehagene er tilstrekkelig?	<p>Som barnehageeier skal kommunen sørge for:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ At barnehagene oppfyller minimumsnormen for grunnbemanning. <p>Som barnehageeier bør kommunen sørge for:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Rutiner og systemer som sikrer oversikt over at barnehagene har et tilstrekkelig antall ansatte – også i det daglige. ➤ Rutiner og systemer som sikrer at barnehagene har nok ansatte på jobb, for eksempel når ansatte er fraværende.

2.2 Faktagrunnlag

2.2.1 Minimumsnormen for grunnbemanning

Grunnbemanningen – ansatte på papiret

Minimumsnormen for grunnbemanningen gjelder minstekrav til antall årsverk i barnehagen. Dermed er det ikke gitt at dette er ansatte som er fysisk til stede på jobb hver dag. Hvis en eller flere av de ansatte for eksempel er sykemeldte, oppfyller barnehagen fremdeles minimumskravet til bemanning i form av årsverk. Minimumsnormen stiller heller ikke krav om at de ansatte er til stede i hele åpningstiden. Minimumsnormen skal bare omfatte antall årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen (Utdanningsdirektoratet 2025c).³

³ Dette innebærer at pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter som utfører oppgaver innenfor det ordinære barnehagetilbudet, skal regnes med i grunnbemanningen. Den tiden styrer arbeider direkte med barna kan også tas med i beregningen. Personer som er i barnehagen i praksis eller arbeidstiltak, lærlinger, spesialpedagoger og andre som er å anse som ekstra personale i barnehagen, skal holdes utenfor beregningen.

Statistikk fra Utdanningsdirektoratet viser at alle de fem kommunale barnehagene i Nittedal kommune per 15.12.2024 har nok ansatte til å oppfylle barnehagelovens minimumskrav til grunnbemanning på 6 barn per ansatt.⁴ Alle de fem barnehagene lå på mellom 5,6 og 5,9 barn per ansatt.⁵

Gjennomsnittet for alle landets barnehager er 5,7 barn per ansatt. Nittedals barnehager ligger altså på eller litt over gjennomsnittet.

Både enhetsleder for barnehager og de to styrerne vi intervjuet, forteller at barnehagene i utgangspunktet ikke kan ha flere ansatte enn minimumsbemanningen i barnehageloven, på grunn av økonomiske begrensninger i kommunen. Enhetsleder forteller at kommunen derfor ikke har en rutine eller prosedyre for at barnehagene skal vurdere hva som er en tilstrekkelig bemanning utover minimumsnormen. De to styrerne forteller også at de ikke vurderer om det skal ansattes flere enn minimumsbemanningen, sett opp mot barnegruppas behov.

Samtidig forteller enhetsleder at barnehager i helt ekstraordinære tilfeller kan få ekstra bemanning i en periode, ut fra en vurdering av barnegruppas størrelse og barnas behov. I 2023-2024 har det skjedd to ganger, og bemanningen har økt med opptil ett ekstra årsverk på en avdeling i en periode på inntil seks måneder.

Det ble nedsatt en arbeidsgruppe i et prosjekt om å øke grunnbemanningen i de kommunale barnehagene. Prosjektet var en konsekvens av et verbalvedtak i kommunestyret om å utrede virkningen av faste vikarer i de kommunale barnehagene (Sak 146/22 av 12.12, verbalforslag nr. 12). Enhetsleder forteller at arbeidsgruppa kom frem til et forslag om å ansette to faste vikarer i to barnehager. Saken ble imidlertid ikke lagt frem for kommunestyret, men avsluttet etter en dialog mellom administrasjonen og kommunestyret, fordi det ikke var økonomi til prosjektet i kommunen. Kostnadene ved å ha to faste ansatte vikarer, var høyere enn kostnadene ved å leie inn vikarer etter behov. Kostnaden knyttet til prosjektet beløp seg til ca. 2 millioner kroner for de kommunale barnehagene, men ville hatt en effekt på ca. 10-12 millioner i økt tilskudd til de private barnehagene.

Den faktiske bemanningen i det daglige

Kommunestyret i Nittedal har tatt grep for å få bedre voksenteitet i barnehagene. Kommunestyret vedtok 23.09.24 å redusere åpningstidene i de kommunale barnehagene fra 10 timer til 9 timer og et kvarter (sak 76/24). Ifølge administrasjonens saksfremlegg var lovens krav til grunnbemanning bare oppfylt i noen få timer hver dag med 10 timers åpningstid, ettersom de ansattes arbeidstid er på 7,5 timer. Ansatte hadde meldt om situasjoner og episoder som ble uforsvarlige, fordi de var alene med for mange barn. Ved å redusere åpningstiden, kunne bemanningstettheten økes når barna behøvde det mest. Barnehagene kartla barnas reelle oppholdstid i barnehagen i Nittedal med

⁴ I Utdanningsdirektoratets statistikk teller barn under 3 år dobbelt i denne utregningen.

⁵ I direktoratets statistikk står det den femte barnehagen (Tøyen barnehage) har 4,6 barn per ansatt. Enhetsleder for barnehager opplyste at dette ikke er riktig, og at barnehagen har rapportert 1,4 årsverk for mange ansatte enn det er i grunnbemanningen. Revisjonen har basert på dette selv regnet ut hvor mange barn per ansatt det er i barnehagen.

statistikk fra MyKid.⁶ I snitt hadde de 290 barna i de kommunale barnehagene en daglig oppholdstid på 7 timer og 23 minutter (saksdokument - Vedtektsendringer for de kommunale barnehagene).

2.2.2 Barnehageeiers oversikt over bemanningen

Vi har sett på om kommunen har rutiner og systemer som sikrer oversikt over at barnehagene har et tilstrekkelig antall ansatte – også i det daglige.

Grunnbemanningen – ansatte på papiret

Enhetsleder for barnehager forteller i intervju at hun har god oversikt over om de fem kommunale barnehagene har en tilstrekkelig bemanning. Hun har møter hver 6. uke med de fem barnehagestyrerne, hvor blant annet bemanning er tema. Nittedal kommune har en prosedyre for møtene, og ifølge den er et av de faste punktene som skal gjennomgås «personal (herunder blant annet fravær, kompetanse, sammensetning av grupper, mm)» (Rutine for statusamtale mellom enhetsleder og styrer). Enhetsleder forteller at hun også får informasjon fra styrerne hver gang det skal utlyses en ny stilling, eller det er noen som sier opp.

I tillegg rapporterer de fem barnehagene årlig om bemanning i Basil-rapporteringen. Her rapporterer barnehagene blant annet om antall ansatte, antall barn og gir dermed informasjon om minimumsnormen for grunnbemanningen er oppfylt. Som nevnt i fotnoten i delkapitlet over, var det imidlertid en feil i BASIL-rapporteringen fra den ene barnehagen om grunnbemanningen.

Begge styrerne vi intervjuet, mente barnehageeier har god oversikt over den daglige bemanningen er i barnehagene deres.

Den faktiske bemanningen i det daglige

Enhetsleder forteller at inntrykket hennes er at styrerne har god oversikt over bemanningen i sine barnehager, og at bemanning og fravær er temaer i samtalene med styrerne. Som nevnt over, er personal og fravær blant de faste punktene som skal gjennomgås i møtet.

⁶ MyKid er et digitalt kommunikasjonsverktøy mellom hjem og barnehage.

Ifølge Nittedals kommunes prosedyre for forsvarlig bemanning, skal barnehagen melde avvik hvis det ikke er mulig å oppdrive vikar eller vikaren av andre årsaker ikke ble satt inn for å sikre en tilstrekkelig bemanning. Enhetsleder understreker i intervju at det er veldig viktig at barnehagene melder avvik på manglende bemanning, sånn at kommunen kan få god nok informasjon om når bemanningen ikke er tilstrekkelig.

Statistikken revisjonen fikk tilsendt på avvik på bemanning i 2023 og 2024, viser at det ble meldt fem avvik i de kommunale barnehagene på manglende kvalifisert personell i 2024, og seks avvik i samme kategori i 2023.

Den ene styreren fortalte at barnehagen ikke har meldt avvik på bemanning i løpet av det siste året, fordi barnehagen totalt sett har klart å opprettholde bemanningsnormen i hele barnehagen. Den andre styreren anslår de ansatte i barnehagen melder avvik i rundt 50 prosent av tilfellene hvor det skulle vært meldt

2.2.3 Rutiner og systemer som for at barnehagene har nok ansatte på jobb

Nittedal kommune har en skriftlig prosedyre for hvordan de kommunale barnehagene skal opprettholde bemanningen ved fravær av ansatte. Det skal settes inn en vikar ved sykdom. Vikarbehovet er avhengig av antall barn som var til stede, og skal som minimum dekke minimumskravet til grunnbemanningen i barnehageloven. Barnehagene skal også sette inn vikar når pedagogene gjennomfører plantiden, dersom det er nødvendig for å sikre bemanningen (Rutine for forsvarlig bemanning og prosedyre for gjennomføring av plantid)

Nittedal kommune har en rammeavtale med tre bemanningsbyråer, som barnehagene kan bruke. Enhetsleder for barnehager forteller at kommunen ikke har et stort forbruk på vikarer til barnehager. Det å opprette en kommunal vikarpool har blitt diskutert i kommunen, men ikke satt i verk.

Enhetsleder sitt inntrykk er at de kommunale barnehagene stort sett får tak i vikarer når det er nødvendig. De to barnehagestyrerne forteller i intervju, at de ved sykemeldinger først ser på hvor mange barn som kommer til barnehagen, og om det er mulighet til å flytte på ansatte mellom avdelinger. Hvis det ikke er tilstrekkelig, forteller de at de innkaller vikar. Barnehagestyrerne forteller at de pleier å få tak i ringevikarer, når det er behov for det. De bruker sjeldent vikarer fra bemanningsbyråer.

2.3 Revisjonens vurderinger og konklusjon

Revisjonens vurdering er at Nittedal kommune har sørget for at barnehagene oppfyller minimumsnormen for grunnbemanning. Grunnbemanningen i de fem barnehagene ligger litt over minimumskravet i barnehageloven. Selv om barnehagene ikke har noen prosedyre eller rutine for å vurdere behovet for bemanning utover minimumsnormen, så kan barnehagene i ekstraordinære tilfeller få ekstra bemanning, hvis det er behov for det.

Videre merker revisjonen seg at kommunen har vedtatt å redusere barnehagens åpningstider, noe som bidrar til bedre voksentetthet gjennom dagen.

Revisjonen vurderer videre at barnehageeier har rutiner og systemer som sikret oversikt over at barnehagene har et tilstrekkelig antall ansatte. Det er fem kommunale barnehager i Nittedal, og dermed relativt få barnehager å følge med på. Kommunen har en skriftlig agenda for 1-1 samtaler med styrerne hver 6. uke, hvor bemanning er et tema. Både enhetslederen og de to barnehagestyrerne forteller at barnehageeier har god oversikt.

Revisjonen merker seg at barnehageeiers opplysninger om at det er gjennom avviksmeldinger at kommunen kan få god nok informasjon om når bemanningen ikke er tilstrekkelig. Samtidig viser undersøkelsen vår at de fem barnehagene meldte fem avvik på manglende personell i 2024. En av styrerne vi intervjuet anslo at hennes ansatte meldte avvik på om lag halvparten av tilfellene hvor det skulle vært meldt. Vi stiller spørsmål ved om det meldes nok avvik på bemanning i kommunens barnehager, til at barnehageeier får den nødvendige informasjonen om den daglige bemanningen.

Videre vurderer revisjonen at kommunen har rutiner og systemer som sikrer at barnehagene har nok ansatte på jobb, for eksempel når ansatte er fraværende. Kommunen har en prosedyre for når det skal innkalles vikar, en rammeavtale med bemanningsbyråer, og både enhetsleder og styrere forteller at de stort sett får tak i vikar når det er behov for det.

Revisjonens konklusjon er at kommunen har sikret at bemanningen i de kommunale barnehagene er tilstrekkelig.

3 TILSTREKKELIG KOMPETANSE

3.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Denne delen handler om hvordan kommunen jobber med å oppfylle pedagognormen og å få tak i nok barnehagelærere til de kommunale barnehagene.

For problemstilling 2 utledes følgende krav og forventninger til kommunen:

Problemstilling	Krav og forventninger til kommunen
2. I hvilken grad sikres tilstrekkelig kompetanse i de kommunale barnehagene?	Kommunen skal <ul style="list-style-type: none"> → som barnehageeier sørge for at pedagognormen er oppfylt i alle barnehager Kommunen bør som barnehageeier ha sørget for: <ul style="list-style-type: none"> → Oversikt over behovet for barnehagelærere → Å iverksette tiltak for å få på plass nok barnehagelærere.

3.2 Faktagrunnlag

3.2.1 Oppfyllelse av pedagognormen

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager stiller krav til et minimumsantall med pedagogiske ledere som skal være ansatt i barnehagene (pedagognormen). Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer eller likeverdig, men barnehagene kan søke om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet.

Tabell 1 viser om barnehagene oppfyller pedagognormen. Deretter viser tabellen hvor mange årsverk med pedagogiske ledere hver barnehage må ha for å oppfylle pedagognormen, og så hvor mange barnehagelærere hver barnehage mangler for å oppfylle normen uten dispensasjoner. Statistikken er per 15.12.24.

Tabell 1 De kommunale barnehagenes oppfyllelse av pedagognormen

Barnehage	Oppfyller pedagognormen	Krav til årsverk pedagogiske ledere	Årsverk barnehagelærere som mangler for å oppfylle normen uten dispensasjon
Bjertnes barnehage	Med dispensasjon	8	1
Mortetjern barnehage	Ja	5	0
Nygård barnehage	Ja	7	0
Tøyen barnehage	Med dispensasjon	3	0,6
Åneby barnehage	Ja	5	0
Totalt		28	1,6

Kilde: Kravet til årsverk med pedagogiske ledere, og antall årsverk med barnehagelærere som mangler for å oppfylle normen uten dispensasjon, er regnet ut av revisjonen, på bakgrunn av Utdanningsdirektoratets statistikk. For å regne ut hvor mange barnehagelærere hver barnehage mangler, har vi summert hvor mange årsverk pedagogiske ledere barnehagen mangler for å oppfylle pedagognormen og hvor mange årsverk som har dispensasjon fra utdanningskravet. Hvis noen barnehager har hatt flere årsverk pedagogiske ledere enn de behøver i forhold til normen, har vi trukket disse fra antallet på dispensasjon. Hvis en barnehage har flere pedagogiske ledere uten dispensasjoner enn de behøver i forhold til normen, så står de med null i kolonnen til høyre, ettersom kolonnen bare skal vise antall barnehagelærere som mangler.

Tabellen viser at tre barnehager oppfyller pedagognormen uten dispensasjoner per 15.12.2024, og at to barnehager oppfyller normen med dispensasjoner. De kommunale barnehagene har til sammen krav til 28 årsverk pedagogiske ledere, og de mangler til sammen 1,6 årsverk med pedagogiske ledere for å oppfylle normen uten dispensasjoner.

Det er i gjennomsnitt 13,7 barn per barnehagelærer i de kommunale barnehagene i Nittedal kommune. Det er omtrent det samme som gjennomsnittet for alle landets barnehager, hvor det er 13,5 barn per barnehagelærer.

Enhetsleder for barnehager forteller at i den ene av stillingene hvor barnehagen har midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet, så er barnehagelæreren i permisjon og skal komme tilbake. De to stillingene har blitt lyst ut, men kommunen fant ingen kandidater med barnehagelærerutdanning. Enhetslederen legger til at kommunen ikke pleier å mangle barnehagelærere, og at antallet barnehagelærere og to pedagogiske ledere på dispensasjon er ganske bra.

Enhetslederen fortalte at målet til kommunen er å ha så mange barnehagelærere at pedagognormens minstekrav er oppfylt, ettersom det er dette kommunen har økonomi til. Hun legger til at kommunen alltid vurderer, ved oppsigelser av faste assistent/fagarbeiderstillinger, om stillingen skal lyses ut som barnehagelærer.

Selv om kommunen hadde relativt god barnehagelærerdekning, har kommunen tidvis problemer med å få nok barnehagelærere og nok søkere på utlyste stillinger. Våren 2023 lyste kommunen ut fire barnehagelærerstillinger, men fikk bare ansatt en barnehagelærer i 40 prosent stilling. Enhetsleder forteller at barnehagene lyser ut jevnlig ved behov, og at de har lyktes med å rekruttere tilsvarende behovet, med unntak av de to ubesatte stillingene. Begge styrerne forteller i intervju at

det er krevende å få tak i kvalifiserte søkere. Det er få søkere på utlysningene, og den ene forteller om at barnehagen har lyst ut stillinger og ingen har søkt.

3.2.2 Oversikt over kompetansebehovet i barnehagene

Som nevnt tidligere, mener enhetsleder hun har god oversikt over at de fem barnehagene i Nittedal har nok barnehagelærere. Hun har møter hver 6. uke med barnehagestyrerne hvor blant annet bemanning er tema. Det finnes prosedyrer for disse samtalene, og ifølge prosedyren er ett av temaene «Personal (herunder blant annet fravær, kompetanse, sammensetning av grupper mm)».

Kommunen har en prosedyre for kompetanse i barnehagene. Her står det «at alle ansettelse som ikke er i henhold til barnehagelovens krav til pedagogisk bemanning skal diskuteres med enhetsleder. Dette gjelder for eksempel ved ansettelse av noen med en annen pedagogisk bakgrunn enn barnehagelærer.»

Kommunen sendte oss en kartlegging fra januar 2025 av de ansatte i de forskjellige barnehagene. Den viste hvilken stilling de ansatte og utdanning de ansatte hadde.

Begge barnehagestyrerne vi intervjuet, mente enhetsleder har god oversikt over kompetansebehovet i barnehagene. Den ene fortalte at enhetsleder kjenner alle ansatte, og begge fortalte at de jevnlig diskuterer bemanningen med enhetsleder.

3.2.3 Tiltak for å sørge for forsvarlig kompetanse

For å få fylt ledige stillinger, og for å sikre tilstrekkelig kompetanse på sikt, mener enhetsleder for barnehager at det viktigste tiltaket er å tilby videreutdanning til de ansatte. Ifølge Nittedal kommunes skriftlige rutine for kompetanse i barnehage, skal det legges til rette for kompetanseheving for alle ansatte. Blant annet skal barne- og ungdomsarbeidere og assistenter oppfordres til å ta barnehagelærerutdanning på deltid/ og eller fagskole, og assistenter skal oppfordres til å ta fagbrev som barne- og ungdomsarbeider.

Enhetsleder barnehager forteller at kommunen har en ordning hvor ansatte kan ta barnehagelærerutdanning på deltid ved siden av jobben. De jobber 60 prosent og får 80 prosent lønn over 4 år. For å få dette tilbudet må man minst ha en 50 prosent stilling i en barnehage. Dersom en styrer har fagarbeidere eller assistenter som virker særlig engasjerte, blir de spurt om de vil ta barnehagelærerutdanning. Enhetsleder fortalte at ordningen er informert om i gruppa med barnehagestyrerne, og at den startet opp våren 2024.

På undersøkelsestidspunktet er det to ansatte fra en barnehage som tar deltidsutdanningen under denne ordningen. To andre ansatte fullførte barnehagelærerutdanningen sommeren 2024.

Ifølge rutinen «kompetanse i barnehagene» skal alle ledige stillinger som barnehagelærere lyses ut. Enhetslederen forteller at ledige stillinger alltid lyses ut på Finn.no, og kommunen bruker også en annen elektronisk plattform for å nå flere kvalifiserte søkere. Kommunen har fellesutlysninger, og barnehager kan i tillegg ha egne utlysninger. Kommunen har også deltatt på karrieredager i et forsøk på å rekruttere flere barnehagelærere. I tillegg fortalte en av styrerne vi intervjuet, at barnehagen tar imot studenter, for å ha en tilknytning til studentmiljøet.

Som nevnt tidligere i rapporten, vedtok kommunestyret i Nittedal høsten 2024 å redusere de kommunale barnehagenes åpningstider. Av administrasjonens saksfremlegg står det at endringen kan ha positive virkninger på rekrutteringen av barnehagelærere, fordi barnehagene kan bli mer attraktive å jobbe i.

3.3 Revisjonens vurderinger og konklusjon

Revisjonens vurdering er at kommunen som barnehageeier har sørget for at pedagognormen er oppfylt i de fem barnehagene. Tre av fem barnehager i Nittedal kommune oppfyller pedagognormen uten dispensasjoner, og de to andre oppfyller normen med dispensasjoner. De kommunale barnehagene i Nittedal kommune til sammen har krav til 28 årsverk med barnehagelærere for å oppfylle normen uten dispensasjoner, og de mangler bare 1,6 årsverk. Kommunen mangler med andre ord få barnehagelærere, for å få oppfylt normen uten dispensasjoner.

Revisjonen vurderer videre at kommunen som barnehageeier har sørget for å ha oversikt over behovet for barnehagelærere. Barnehageeier har blant annet møter med barnehagene hver 6. uke, hvor personale og kompetanse er et tema.

Videre vurderer revisjonen at kommunen har iverksatt tiltak for å få flere barnehagelærere. Den lyser ut ledige stillinger, og har en ordning hvor ansatte kan ta videreutdanning med 80 prosent lønn for 60 prosent stilling.

Konklusjonen på den andre problemstillingen er at kommunen i stor grad har sikret tilstrekkelig kompetanse i de kommunale barnehagene.

4 OPPFØLGING AV PRIVATE BARNEHAGER

I dette kapitlet beskriver og vurderer vi barnehagemyndighetens arbeid med å følge opp bemanning og kompetanse i private barnehager. Her beskriver vi også om de private barnehagene i Nittedal kommune oppfyller bemannings- og pedagognormen.

Men vi begynner med å gjengi det viktigste fra et tilsyn Statsforvalteren i Oslo og Viken gjennomførte med Nittedal kommune i 2023, ettersom tilsynet er relevant for å vurdere om barnehagemyndigheten generelt følger med på at de private barnehagene etterlever regelverket.

4.1 Problemstilling og revisjonskriterier

For problemstilling 3 utledes følgende krav og forventninger til kommunen:

Problemstilling 3	Kriterier
I hvilken grad følger kommunen opp bemanning og kompetanse i private barnehager?	<p>Tilsynsmyndigheten bør:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Innhente opplysninger om bemanning og kompetanse fra barnehagene. ➤ Vurdere risikoen for brudd på krav til bemanning og kompetanse. ➤ Gjennomføre tilsyn av bemanning og kompetanse, hvis risikovurderingen tilsier det. <p>I tillegg skal kommunen som barnehagemyndighet sørge for:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ At praksisen med å gi dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogisk leder er i tråd med kravene i lov og forskrift.

4.2 Faktagrunnlag

4.2.1 Statsforvalterens tilsyn med Nittedal kommune som barnehagemyndighet

I 2023 gjennomførte Statsforvalteren i Oslo og Viken et tilsyn med Nittedal kommune (Statsforvalteren i Oslo og Viken 2023). Målet med tilsynet var å kontrollere om barnehagemyndigheten oppfylte kravene i regelverket til å påse at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk. Statsforvalteren undersøkte barnehagemyndighetens risikovurderinger som utgangspunkt for barnehagemyndighetens valg av virkemidlene tilsyn og veiledning.

Statsforvalteren vurderte at kommunen hadde god oversikt over om alle barnehageeiere oppfylte sine plikter etter barnehageloven. Statsforvalteren kom frem til at kommunen hadde mange kilder som den innhentet informasjon fra, og at kommunen brukte informasjonen i risikovurderingene. Videre så Statsforvalteren at kommunen brukte tilsyn og veiledning som et virkemiddel for å påse at barnehagene etterlevde regelverket.

I rapporten skriver Statsforvalteren «... barnehagemyndigheten har bidratt til regelverksetterlevelse i barnehagene på bakgrunn av veiledningen og tilsyn, og (...) disse virkemidlene er brukt på bakgrunn av risikovurderinger som barnehagemyndigheten har gjort» (Side 11/12).

På bakgrunn av informasjonen Statsforvalteren mottok i tilsynet, fant ikke Statsforvalteren brudd på barnehagelovens §10 første og femte ledd (som handler om barnehagemyndighetens ansvar) og §53 (som handler om kommunens tilsyn med barnehagene).

4.2.2 Beskrivelse av de private barnehagenes oppfyllelse av bemannings- og pedagognorm

Utdanningsdirektoratets statistikk viser at alle de private barnehagene, unntatt en barnehage, oppfyller minimumskravet til grunnbemanningen i barnehageloven.⁷ Barnehagen som ikke oppfylte kravet, hadde 6,1 barn per årsverk i grunnbemanningen – og lå dermed 0,1 barn over minimumskravet.

Tabell 2 viser om de private barnehagene oppfyller pedagognormen. Tabellen viser også hvor mange årsverk med pedagogiske ledere hver barnehage må ha for å oppfylle normen, og så hvor mange årsverk barnehagelærere hver barnehage mangler for å oppfylle normen uten dispensasjoner. Statistikken er per 15.12.24.

Tabell 2 De private barnehagenes oppfyllelse av pedagognormen

Barnehage	Oppfyller pedagognormen	Krav til årsverk pedagogiske ledere	Årsverk barnehagelærere som mangler for å oppfylle normen uten dispensasjoner
Espira Snurrefjellet barnehage	Ja	8	0
Fortet naturbarnehage Fredriksen	Ja	2	0
Glitre barnehage	Ja	4	0

⁷ Barn per ansatt i barnehagen (bemanningstetthet)

Gnisten barnehage SA	Ja	6	0
Hundremeterskogen Ideelle & Biologiske barnehage SA	Med dispensasjon	9	0,2
Industriveien Fus barnehage	Med dispensasjon	7	1
Kruttverket Fus barnehage AS	Med dispensasjon	8	1
Læringsverkstedet Haugeråsen barnehage	Ja	7	0
Læringsverkstedet Skytta barnehage	Ja	7	0
Læringsverkstedet Slattum barnehage	Med dispensasjon	8	1
Maristua barnehage SA	Nei	2	1,5
Parken barnehage Ans	Med dispensasjon	2	0,2
Rotnes Fus barnehage	Ja	8	0
Sinoberbarnehagene AS	Med dispensasjon	5	1
Solstua barnehage AS	Med dispensasjon	2	0,4
Steinrøysa andelsbarnehage SA	Med dispensasjon	5	1
Stubben barnehage SA Avd Nyveien	Ja	3	0
Stubben barnehage SA Avd Velveien	Ja	5	0
Sørliveien barnehage SA	Med dispensasjon	3	0,4
Tøyenåsen Barnehagen	Med dispensasjon	5	1
Varingskollen barnehage SA	Ja	10	0

Totalt	116	8,7
--------	-----	-----

Kilde: Utdanningsdirektoratets statistikk for barnehager og revisjonens egen utregning. Se note til tabell 1 for forklaring av utregningen.

Tabellen viser at de 21 private barnehagene til sammen har behov for 116 årsverk med barnehagelærere for å oppfylle pedagognormen uten dispensasjoner – og at de mangler 8,7 årsverk med barnehagelærere (7,5 prosent).

Tabellen viser at en barnehage heller ikke oppfyller pedagognormen med dispensasjoner. Barnehagen mangler 0,5 årsverk med pedagogiske ledere. Utover denne barnehagen, er det ingen barnehager som mangler mer enn ett årsverk med barnehagelærere.

4.2.3 Innhenting av opplysninger og vurdering av risiko

Barnehagemyndigheten har en prosedyre for risikovurderinger (Prosedyre for risikovurdering - barnehageeiers oppfyllelse av plikter etter barnehageloven). Prosedyren er datert august 2020 – barnehagemyndigheten oppgir at den skal oppdateres. Ifølge prosedyren skal barnehagemyndigheten velge tilsynsområder og tilsynsobjekt basert på en årlig risikovurdering. I prosedyren er det listet opp relevante kilder for risikovurderingene.

Barnehagemyndigheten opplyser at den innhenter opplysninger om bemanning og kompetanse ved den årlige Basil-rapporteringen 15.12. hvert år. I Basil-rapporteringen skal barnehagen blant annet gi opplysninger om barnehagens grunnbemanning og de ansattes utdanning. Rapporteringen gir informasjon om i hvilken grad barnehagen oppfyller bemanningsnormen og pedagognormen.

I tillegg sendte barnehagemyndigheten ut en områdeovervåking på bemanning og sykefravær i november 2024, og den planlegger å gjøre dette to ganger i året fremover. I områdeovervåkingen skal barnehagene oppgi opplysninger om grunnbemanningen og utdanningen til de ansatte. Barnehagen skal også opplyse om i hvilken grad barnehagen innkaller vikar ved korttids- og langtidsfravær, og om sykefraværet i barnehagen.

Barnehagemyndigheten har sendt oss en risiko og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) av barnehagene for barnehageåret 2023-2024 (det vil si at den dekker Basil-rapporteringen i 2023). ROS-analysen har et eget felt for vurdering av «personalet» ved hver barnehage, barnehagelovens §24-30, som dekker krav til grunnbemanning og pedagognormen. Videre viser skjemaet at barnehagemyndigheten vurderer hvilken risiko dispensasjoner fra utdanningskrav utgjør i hver enkelt barnehage.

4.2.4 Gjennomføring av tilsyn og oppfølging

Barnehagemyndigheten opplyser at den ikke har gjennomført anmeldte eller uanmeldte tilsyn med bemanning og kompetanse i private barnehager. ROS-analysen 2023-2024 viser at ingen barnehager ble plukket ut til tilsyn.

ROS-analysen 2023-2024 viser at en barnehage ble vurdert til å ha så høy risiko på eierplikten «personale» at den skulle følges opp med veiledning. Barnehagemyndigheten forteller at barnehagen hadde for få årsverk med pedagoger, på grunn av feil forståelse av regelverket, noe

barnehagemyndigheten vurderte som en større feil. Myndigheten opplyste videre at barnehagen rettet opp forholdet ved å ansette flere årsverk med pedagoger.

Barnehagemyndigheten opplyser at risikovurderingene av bemanning de siste tre årene også har resultert i samtaler med flere barnehager, for å avklare om noe er feil, eller hvis det er mindre feil som skal rettes opp.

Barnehagemyndigheten har i løpet av de tre siste årene gitt tre pålegg om retting av forhold som gjelder bemanning og kompetanse. Påleggene har handlet om manglende oppfyllelse av pedagognormen eller manglende oppfyllelse av bemanningsnormen. Barnehagemyndigheten opplyser at påleggene har ført til at feilene har blitt rettet etter kort tid.

4.2.5 Midlertidig dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogisk leder

Kommunen har som barnehagemyndighet anledning til å innvilge dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder, etter en søknad fra barnehageeier.

Tabell 3 viser hvor mange årsverk med midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogiske ledere som hver barnehage har. Tabellen viser også totalt antall årsverk med pedagogiske ledere i hver enkelt barnehage (både de som har fått innvilget dispensasjon fra utdanningskravet og de som har barnehagelærerutdanning). Tallene i tabellen er per 15.12.2024.

Tabell 3 Dispensasjoner fra utdanningskravet i de private barnehagene

Barnehage	Antall årsverk pedagogiske ledere med midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet	Totalt antall årsverk pedagogiske ledere (inkludert de som har fått dispensasjon fra utdanningskravet)
Espira Snurrefjellet barnehage	0	8
Fortet naturbarnehage Fredriksen	0	2,2
Glittre barnehage	0	4
Gnisten barnehage SA	0	6
Hundremeterskogen Ideelle & Biologiske barnehage SA	0,2	9
Industriveien Fus barnehage	1	7
Kruttverket Fus barnehage AS	1	8
Læringsverkstedet Haugeråsen barnehage	0	7
Læringsverkstedet Skytta barnehage	0	7
Læringsverkstedet Slattum barnehage	1	8

Maristua barnehage SA	1	1,5
Parken barnehage Ans	0,2	2
Rotnes Fus barnehage	0	8
Sinoberbarnehagene AS	1	5
Solstua barnehage AS	0,4	2
Steinrøysa andelsbarnehage SA	1	5
Stubben barnehage SA Avd Nyveien	0	3
Stubben barnehage SA Avd Velveien	0	5
Sørliveien barnehage SA	0,5	3,1
Tøyenåsen Barnehagen	1	5
Varingskollen barnehage SA	0	10,2
Totalt	8,3	116

Kilde: Utdanningsdirektoratets statistikk for barnehager.

Tabellen viser at av de 116 årsverkene med pedagogiske ledere i de private barnehagene, var det 8,3 årsverk som hadde dispensasjon fra utdanningskravet. Ingen barnehager hadde flere enn ett årsverk på dispensasjon.

Tabell 4 viser hvor mange vedtak barnehagemyndigheten har fattet i henholdsvis 2022, 2023 og 2024, hvor den innvilget søknader om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk ledere. Tabellen viser også antall avslag fra barnehagemyndigheten per år. Tallene gjelder bare private barnehager.

Tabell 4 Antall innvilgelser og avslag til private barnehager

År	Antall innvilgede søknader om dispensasjoner fra utdanningskravet	Antall avslåtte søknader om dispensasjoner fra utdanningskravet
2022	32	1
2023	26	1
2024	12	0

Kilde: Nittedal kommune, barnehagemyndigheten, 2025.

Tabellen viser at barnehagemyndigheten innvilger de aller fleste søknadene.

Gjennomgang av utvalgte innvilgede dispensasjoner

Revisjonen har etterspurt og fått oversendt alle de tolv vedtakene om innvilgelse av midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet gitt til private barnehager i 2024.

Tabellen under viser en oversikt over vedtakene. Tabellen viser hvilken stillingsbrøk barnehagen har søkt for, varighet på dispensasjonen, og totalt antall årsverk barnehagen kommer til å ha inkludert det aktuelle vedtaket. Tabellen viser videre minimumskravet til antall barnehagelærere i barnehagen henhold til forskriften og hvor lang tid barnehagemyndigheten brukte på å behandle søknaden.

Tabell 5 Utvalgte vedtak om innvilgelse av dispensasjon

Nr.	Stillingsbrøk	Varighet på dispensasjonen (ca)	Totalt antall årsverk som har dispensasjon fra utdanningskravet (inkludert vedtaket)	Krav til antall årsverk pedagogiske ledere	Saksbehandlingstid
1	100 %	6,5 mnd.	1	8	Samme dag
2	40 %	12 mnd.	0,4	2	Ca. 4 uker
3	100 %	12 mnd.	1	5	Ca. 5 uker
4	100 %	12 mnd.	1	5	Ca. 2 uker
5	100 %	12 mnd.	1	3	Ca. 3 dager
6	50 %	11,5 mnd.	0,5	3	Ca. 2 dager
7	20 %	12 mnd.	0,2	2	Ca. 6 uker
8	100 %	7,5 mnd.	1	7	Ca. 4 uker
9	100 %	12 mnd.	1	5	Ca. 3 uker
10	100 %	12 mnd.	1 ⁸	8	Ca. 3 uker
11	100 %	12 mnd.	1	2	Ca. 6 uker
12	20 %	5 mnd.	0,2	8	Ca. 4 uker

Kilde: Vedtak om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet, Nittedal kommune 2025.

⁸ Av vedtaket kommer det frem ulik informasjon. Det opplyses om at barnehagen både har 6 og 7 årsverk med kvalifiserte pedagoger. I en mer detaljert redegjørelse opplyses det å være 7 årsverk med kvalifiserte pedagoger i barnehagen i perioden dispensasjonen er gitt for. Revisjonen legger derfor til grunn at barnehagen kun har en pedagogisk leder på dispensasjon.

Tabellen over viser at ingen av barnehagene har flere årsverk på dispensasjon enn årsverkene barnehagen har søkt om. Med andre ord har ingen av barnehagene som har fått innvilget vedtak om dispensasjon for en ansatt, samtidig hatt andre ansatte med innvilget dispensasjon fra utdanningskravet.

Forvaltningsråd giver barnehager opplyste at når det gjelder vedtakene med en saksbehandlingstid på over tre uker, så har enten startdato for dispensasjonen vært langt frem i tid, eller det har manglet dokumentasjon i søknaden som har blitt innsendt i etterkant.

Praksis for innvilgelse av dispensasjoner

Revisjonenes gjennomgang viser at alle de tolv vedtakene har en tematisk lik struktur og stedvis lik tekst. Innledningsvis i vedtakene viser barnehagemyndigheten til at den har mottatt søknad om dispensasjon fra utdanningskravet som barnehagelærer, og det oppgis hvilken stillingsbrøk og hvilken tidsperiode det søkes om. Videre oppgir barnehagemyndigheten hvor mange barn barnehagen oppgir å ha over og under tre år. Basert på disse tallene, oppgir barnehagemyndigheten hvilket minimumskrav til antall årsverk med pedagogisk bemanning som gjelder for den enkelte barnehage. Deretter følger en angivelse av antall årsverk med kvalifiserte barnehagelærere, fagarbeidere og assistenter som barnehagen faktisk har.

Barnehagemyndigheten gjør videre først rede for hvor stillingsannonseren er lyst ut, og at det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere. Deretter vurderer barnehagemyndigheten om det er gjort en reell innsats for å skaffe kvalifiserte søkere til stillingen, ved at det har vært lyst ut en stillingsannonse. Gjennomgangen viser at barnehagemyndigheten stedvis gir tilbakemeldinger, råd og forventninger til barnehagen i forhold til innsatsen.

Gjennomgangen av vedtakene, viser at barnehagemyndigheten gjør rede for vedkommende sin kompetanse og faglige og personlige forutsetninger. Tilknyttet barnehagemyndighetens vurdering av kvalifikasjonene til den ansatte som barnehagen søker om dispensasjon for, oppgis for eksempel antall års erfaring og om vedkommende har hatt dispensasjon tidligere. I all hovedsak viser gjennomgangen at de som har fått dispensasjon fra utdanningskravet, har hatt dispensasjon tidligere.

På spørsmål fra revisjonen om hvordan barnehagemyndigheten vurderer den reelle kompetansen til vedkommende det søkes om dispensasjon for, får vi opplyst at det legges stor vekt på eiers/styres beskrivelse og vurdering av vedkommende det søkes for med tanke på kompetanse og faglige og personlige forutsetninger.

Gjennomgangen av vedtakene viser også at Nittedal kommune stiller krav om at den som får dispensasjon får veiledning.

På spørsmål fra revisjonen om hvordan barnehagemyndigheten sikrer at det er nok barnehagelærere som kan gi veiledning til den som får dispensasjon, og hvordan de i så fall gjør dette, fikk revisjonen opplyst at det av og til stilles større krav til planen for veiledning. Videre opplyses det om at barnehagemyndigheten typisk kan stille krav om at det, i perioden det er søkt om dispensasjon for, søkes aktivt etter pedagogisk leder. Det opplyses også at både

barnehagemyndigheten, styrer fra ekstern barnehage og ansatt fra et ressursteam for førskolebarn kan bidra med veiledning.

Gjennomgangen av vedtakene viser videre at barnehagemyndigheten gjør rede for barnehagens grunnbemanning, oppgitt i antall årsverk, og oppgir om grunnbemanningen er i tråd med minimumskravet. Gjennomgangen viser også at barnehagemyndigheten har vurdert den pedagogiske bemanningen som forsvarlig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i alle de tolv vedtakene revisjonen har gjennomgått.

4.3 Revisjonens vurderinger og konklusjon

Revisjonens vurdering er at kommunen innhenter opplysninger om bemanning og kompetanse fra de private barnehagene. Barnehagemyndigheten innhenter årlig informasjon om grunnbemanningen gjennom Basil-rapporteringen, som viser om bemanningsnormen og pedagognormen overholdes. I tillegg har kommunen innhentet flere opplysninger om bemanningen høsten 2024, blant annet opplysninger om hvor ofte barnehagen innkaller av vikarer. Planen er å gjøre dette to ganger i året.

Videre vurderer revisjonen at kommunen vurderer risikoen for brudd på kravene til bemanning og kompetanse. Barnehagemyndigheten har et skjema for ROS-analyser av barnehager, som viser at kommunen har vurdert risikoen for brudd på kravene til bemanning, blant annet brudd på pedagognormen.

Undersøkelsen viser at barnehagemyndigheten ikke har gjennomført tilsyn av bemanning og kompetanse. Det er etter revisjonens vurdering er rimelig, ettersom risikovurderingen ikke har resultert i at det skulle gjennomføres tilsyn. Kommunen har fulgt opp barnehagene på andre måter. Barnehagemyndigheten har veiledet en barnehage om bemanning, og gitt pålegg om retting i tre tilfeller som gjelder bemanning og kompetanse. I tillegg har barnehagemyndigheten hatt samtaler med barnehager, slik at mindre feil blir rettet opp.

Det er videre revisjonens vurdering at barnehagemyndighetens praksis med å gi dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder er i tråd med lov og forskrift i de tolv gjennomgåtte vedtakene.

Konklusjonen på problemstilling 3 er at kommunen følger opp bemanning og kompetanse i private barnehager.

LITTERATUR- OG KILDELISTE

Lover og forskrifter

Lov av 17.6.2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)

Forskrift av 22.6.2017 om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager

Forskrift av 24.4.2017 nr. 487 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgave

Prop 67 L 2017-2018 Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.)

Prop. 96 L (2019–2020) Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)

Rundskriv

Kunnskapsdepartementet (2006): Rundskriv F-08/2006 Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager(barnehageloven) med forskrifter og departementets merknader til bestemmelsene

Kunnskapsdepartementet (2011): Rundskriv F-04/2011 Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter

Veiledere

Utdanningsdirektoratet (2023): Kommunens rolle som barnehagemyndighet

Utdanningsdirektoratet (2024): Veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren

Utdanningsdirektoratet (2025c): Veileder om tilstrekkelig bemanning i barnehagen

Kunnskapsdepartementet (2007): Tilsyn med barnehager

Dokumenter fra Nittedal kommune

Kommunestyret i Nittedal: Sak 76/24 (23.09.2024): Vedtektsendringer kommunale barnehager

Rutine for statussamtale mellom enhetsleder og styrer

Rutine for forsvarlig bemanning

Prosedyre for gjennomføring av plantid

Prosedyre for risikovurdering - barnehageeiers oppfyllelse av plikter etter barnehageloven

Veiledning - søknad om dispensasjon fra utdanningskrav for pedagogisk leder i henhold til lov om barnehager § 25

Annet

Kunnskapsdepartementet (2022): Kompetanse for fremtidens barnehage - Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2023–2025

Kunnskapsdepartementet (2023): Barnehagen for en ny tid – Nasjonal barnehagestrategi mot 2030

Kunnskapsdepartementet (2024): Hvem har ansvaret for hva i barnehagesektoren?

OsloMet (2025): Barnehagelærerutdanning, arbeidsplassbasert (ABLU) - Oslo, Østfold, Buskerud og Akershus (lest 26.3.2025, [Barnehagelærerutdanning, arbeidsplassbasert \(ABLU\) - Oslo, Østfold, Buskerud og Akershus - OsloMet](#)).

Utdanningsdirektoratet (2012): Unntak fra kravet om pedagogisk bemanning ved redusert oppholdstid

Utdanningsdirektoratet (2016): Tolkningsuttalelse: Krav til pedagogisk bemanning i åpne barnehager

Utdanningsdirektoratet (2025a): Fakta om barnehager 2024

Utdanningsdirektoratet (2025b): Om statistikken: Ansattes utdanning i barnehagen – andel (https://statistikkportalen.udir.no/api/rapportering/rest/v1/Tekst/visTekst/137224?dataChanged=2025-03-24_124700)

Statsforvalteren i Oslo og Viken 2023: *Endelig tilsynsrapport – Kommunens ansvar som barnehagemyndighet – Nittedal kommune*

VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRS UTTALELSE

Kommunedirektørens uttalelse til forvaltningsrevisjonen «Bemanning og kompetanse i barnehager, Nittedal kommune. Mai 2025».

Kommunedirektøren takker Romerike Revisjon for deres grundige gjennomgang fra februar til mai 2025, av Nittedal kommunes regelverksetterlevelse og forvaltningsprosesser innenfor området «bemanning og kompetanse i barnehager». Det er gledelig at det konkluderes med at Nittedal kommune oppfyller de krav og standarder som forventes.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere kommunens innsats for å sikre tilstrekkelig bemanning og kompetanse i kommunale og private barnehager. Bemanning og kompetanse er av avgjørende betydning for kvaliteten på barnehagetilbudet. Dette har derfor høyeste prioritet i kommunens arbeid mot barnehagene og er også et fremhevet område i kommuneplanens samfunnsdel, der det i delmål forventes at alle barn og unge er trygge, inkludert og får utviklet sitt potensiale. Det er også et uttalt mål at barns beste skal være et grunnleggende hensyn i all kommunal og privat virksomhet.

Kommunedirektøren er derfor svært tilfreds med at også revisjonen viser at kommunen har høyt trykk og god kontroll på bemanning og kompetanse, både i de private og i de kommunale barnehagene. De fremhevede funnene viser at kommunen har iverksatt effektive rutiner, og kan vise til høy kvalitet på disse områdene i våre tjenester. Det er betryggende å få bekreftet at kommunens arbeid er på rett spor, og at det ikke er identifisert noen spesifikke forbedringspunkter.

At funnene fra Romerike Revisjon sammenfaller med funnene fra Statsforvalterens tilsyn i 2023, om kommunen oppfyller kravene i regelverket, bekrefter også at kommunen har god kontroll og innfrir forventninger i lover og forskrifter.

Selv om rapporten ikke identifiserer avvik eller viser områder for forbedring, er kommunedirektøren opptatt av å kontinuerlig vurdere og utvikle våre tjenester for å sikre at kvalitetstilbud til våre innbyggere. Vi anser revisjonsprosessen som en viktig del av vårt arbeid for kvalitet og transparens.

Kommunedirektøren ser frem til et fortsatt godt samarbeid og til å opprettholde standardene som er bekreftet innfridd i denne rapporten.

Med vennlig hilsen

Adelheid Buschmann Kristiansen
Kommunedirektør



Direkte: 99730922

E-post: adelheid.buschmann.kristiansen@Nittedal.Kommune.no

Nett: www.nittedal.kommune.no

VEDLEGG 2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier og kilder

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov av 17.6.2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)
- Forskrift av 24.4.2017 nr. 487 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgave
- Forskrift av 22.6.2017 om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager
- Prop 67 L 2017-2018 Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.)
- Prop. 96 L (2019–2020) Endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)
- Utdanningsdirektoratet: Kommunens rolle som barnehagemyndighet
- Utdanningsdirektoratet: Veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren
- Utdanningsdirektoratet: Unntak fra kravet om pedagogisk bemanning ved redusert oppholdstid
- Kunnskapsdepartementet: Tilsyn med barnehager
- Kunnskapsdepartementet: Kompetanse for fremtidens barnehage - Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2023–2025

Tilstrekkelig bemanning

Barnehageloven §26 setter krav til hvordan bemanningen i barnehagene skal være:

§ 26. Grunnbemanning

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

Barnehagen skal minst ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning i andre ledd første punktum for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Barnehageeieren skal legge uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg ved søknaden.

Bemanningsnormen omfatter årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen. Pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter som utfører oppgaver innenfor det ordinære barnehagetilbudet, skal regnes med i grunnbemanningen. Den tiden styrer arbeider direkte med barna kan også tas med i beregningen. Personer som er i barnehagen i praksis eller arbeidstiltak, lærlinger, spesialpedagoger og andre som er å anse som ekstra personale i barnehagen, skal holdes utenfor beregningen. Bemanningsnormen gjelder for barnehagen i sin

helhet. Barnehagen skal ikke runde oppover til nærmeste hele årsverk i beregningen av om bemanningsnormen er oppfylt. I stedet skal barnehagen beregne prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen. (Prop 67 L 2017-2018, side 27-28).

Det tallfestede kravet til minimumsbemanning i §26 andre ledd viser antall årsverk som må ansettes, når det er klart hvor mange barn det skal være i barnehagen. Det betyr at kravet ikke nødvendigvis vil være oppfylt hele barnehagedagen (Prop 67L 2017-2018, side 25). Barnehageeier må uansett sørge for at bemanningen til er tilstrekkelig i hele barnehagens åpningstid til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det innebærer at barnehagene må innkalle vikarer hvis det er nødvendig. (Prop 96 L 2019-2020, side 111):

Kunnskapsdepartementet utdypet i 2011 hva det betyr at bemanningen skal være «tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet» (Kunnskapsdepartementet 2011, side 8). I utdypningen fremgår det også at barnehageeier skal vurdere hva som er en tilstrekkelig bemanning:

Barnehageloven § 18 femte ledd [nå §26 første ledd] lovfester kravet til den samlede bemanning i den enkelte barnehage; «bemanningen i barnehagen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet». Hva som er tilstrekkelig bemanning, skal vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. Med begrepet tilfredsstillende pedagogisk virksomhet menes at barnehagens bemanning og samlede kompetanse er tilstrekkelig til at den drives i samsvar med de krav til formål og innhold som framgår av formålsbestemmelsen, innholdsbestemmelsen, bestemmelsen om barns rett til medvirkning og rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Barnehagelovens (§9) handler om barnehageeiers ansvar for internkontroll i barnehagen:

Barnehageeier skal ha internkontroll for å sikre at kravene i denne loven med forskrifter følges.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal barnehageeier

- a) utarbeide en beskrivelse av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Bestemmelsen sammenfaller med kommunelovens §25 om internkontroll.

I Utdanningsdirektoratets *Veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren* står det at for å kunne avdekke avvik og risiko for avvik, er det sentralt at kommunen skaffer seg systematisk oversikt over risikoområder. Ifølge veilederen kan kommunen innhente og analysere informasjon fra

flere kilder om hvordan barnehagen utfører sine oppgaver. Videre står det at når det avdekkes avvik eller risiko for avvik, må kommunen kartlegge årsaken til avviket. Kommunen må videre analysere den innhentede informasjon, og vurdere hvilke tiltak som kan være egnede til å endre praksis og hindre nye avvik i framtiden.

Barnehagelovens §26 om bemanning og §9 om internkontroll innebærer etter revisjonens syn at kommunen bør ha rutiner og systemer for å sikre en oversikt over at barnehagene har tilstrekkelig bemanning – også i det daglige. Uten denne oversikten, kan ikke kommunen vite om lovkravet til bemanning i barnehager er oppfylt. Videre innebærer det at barnehagene bør ha rutiner og systemer for at barnehagene har nok ansatte på jobb, for eksempel når ansatte er fraværende.

Vi har formulert revisjonskriteriene slik at det er kommunen som barnehageeier som bør ha sørget for at bemanningen i de kommunale barnehagene er tilstrekkelig. Det har vi gjort med grunnlag i barnehagelovens §7, hvor det står at det er barnehageeierens ansvar at barnehagen drives i samsvar med lover og forskrifter. Ifølge rammeplanen for barnehagens innhold og oppgave innebærer det at barnehageeier har det juridiske ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet.

Ut fra gjennomgangen over legges følgende revisjonskriterier til grunn for problemstilling 1:

Problemstilling 1	Kriterier
<p>I hvilken grad sikrer kommunen at bemanningen i de kommunale barnehagene er tilstrekkelig?</p>	<p>Som barnehageeier skal kommunen sørge for:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ At barnehagene oppfyller minimumsnormen for grunnbemanning. <p>Som barnehageeier bør kommunen sørge for:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Rutiner og systemer som sikrer oversikt over at barnehagene har et tilstrekkelig antall ansatte – også i det daglige. ➤ Rutiner og systemer som sikrer at barnehagene har nok ansatte på jobb, for eksempel når ansatte er fraværende.

Tilstrekkelig kompetanse

I tillegg til et tilstrekkelig antall ansatte, skal det også være forsvarlig pedagogisk bemanning i barnehagen. Ifølge barnehagelovens §25 må pedagogiske ledere ha «... utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.»

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder (barnehagelovens §24 og §25), i henhold til Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager.

I forskriften er det stilt krav om at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning. Det er videre fastslått hvor mange pedagogiske ledere det som et minimum skal være per barn (pedagognormen):

§ 1. Norm for pedagogisk bemanning

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning.

Barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Styrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for pedagogisk bemanning.

Utdanningsdirektoratet har gjort det klart at antall pedagoger må beregnes ut fra hvert enkelt barn og at barnas oppholdstid ikke er avgjørende i denne vurderingen. Det er fordi pedagogen også har veiledningsansvar for det øvrige personalet samt medansvar for utvikling av barnehagen som pedagogisk virksomhet og barnehagens samarbeid med andre tjenester. Pedagogens oppgaver er derfor ikke kun knyttet til å ivareta ansvaret for barna som faktisk oppholder seg i barnehagen samtidig. (Utdanningsdirektoratet 2012)

Kunnskapsdepartementets strategi «Kompetanse for fremtidens barnehage» som gjelder for 2023-2025 skal støtte barnehageeiers arbeid med rekruttering og kompetanseutvikling. I strategien står det barnehagens eier og ledelse bør ha en plan for, og legge til rette for, kompetanseutvikling for alle ansatte (side 8,10). Sammen med personalet må ledelsen vurdere hvilke kompetansebehov den enkelte barnehage har. Ifølge strategien har barnehageeiere ansvaret for:

- kartlegging av kompetansebehov,
- en langsiktig plan for rekruttering og kompetanseutvikling,
- å prioritere der behovene er størst,
- og legge til rette for at de ansatte får nødvendig opplæring og kompetanseutvikling

Et delmål i strategien er at minst 50 prosent av de ansatte i barnehagen skal være barnehagelærere i 2025.

Strategien er ikke lovpålagt for kommunene, men viser at kravene til andelen med relevant utdanning i kommunene kan bli ytterligere strammet inn i de kommende årene.

I forrige delkapittel gjennomgikk §9 om internkontroll i barnehageloven og relevante deler av veilederen for internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren. Ut fra den gjennomgangen, og gjennomganger over, mener revisjonen at kommunen bør ha en oversikt over kompetansebehovet i barnehagene. Uten denne oversikten kan ikke barnehageeier vite om kravene om forsvarlig pedagogisk bemanning er oppfylt. Videre mener revisjonen kommunen bør sørge for å iverksette tiltak for å få på plass nok barnehagelærere til å tilfredsstille kravene, hvis de ikke er oppfylt.

Ut fra utledningen over og §9 om internkontroll i barnehageloven, legges følgende revisjonskriterier til grunn for problemstilling 1:

Problemstilling 2	Kriterier
I hvilken grad sikres tilstrekkelig kompetanse i de kommunale barnehagene?	<p>Kommunen skal</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ som barnehageeier sørge for at pedagognormen er oppfylt i alle barnehager <p>Kommunen bør som barnehageeier ha sørget for:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Oversikt over behovet for barnehagelærere ➤ Å iverksette tiltak for å få på plass nok barnehagelærere.

Oppfølging av bemanning og kompetanse i de private barnehagene

Kommunen har som lokal barnehagemyndighet en plikt til å påse regelverksetterlevelsen av blant annet krav til bemanning og kompetanse. I barnehagelovens § 10, første og femte ledd er kommunens ansvar som barnehagemyndighet beskrevet som følger:

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.

Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver som barnehagemyndighet.

I barnehageloven § 53 er kommunens tilsyn med barnehagene beskrevet som følger:

Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.

Kommunen kan gi pålegg til barnehagen om å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten.

Foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før kommunen fatter vedtak om stenging.

Barnehagen skal uten hinder av taushetsplikt legge frem alle opplysninger som kommunen trenger for å føre tilsyn. Barnehagen skal gi kommunen adgang til barnehagens lokaler.

For å få til gode rutiner både med hensyn til informasjon, veiledning, kontroll, tilsynsbesøk og oppfølging er det nødvendig at kommunen har en plan for tilsyn i barnehagene. Planen bør blant annet si noe om hva det skal føres tilsyn med og bør også si noe om hvor ofte det skal utøves tilsyn (Kunnskapsdepartementets veileder *Tilsyn med barnehager* (2007)).

For å få gode rutiner med systematisk tilsynsarbeid kommer det frem av Kunnskapsdepartementets veileder, *Tilsyn med barnehager* (2007) at kommunen som tilsynsmyndighet bør ha en kommunal plan for tilsyn. Planen bør beskrive følgende faser:

- Igangsetting
- Kartlegging
- Planlegging og prioritering
- Utøvelse av tilsyn
- Rapportering
- Oppfølging

Under **kartleggingsfasen** står det i departementets veileder at kommunen må ha rutiner og system for innhenting av opplysninger fra barnehagene. Veilederen lister opp eksempler på informasjon som kan innhentes om bemanning og kompetanse i barnehagene. Det er for eksempel oversikt over barn, barnas alder og oppholdstid, oversikt over bemanningen og antall årsverk, dispensasjoner fra utdanningskrav, årsplan og årsrapporter.

I fasen for **planlegging og prioritering** kommer det frem at informasjonen som er innhentet i kartleggingsfasen bør systematiseres og det bør utarbeides en plan for utøvelse av tilsynet. Basert på den informasjon som har kommet frem bør kommunen foreta en prioritering. Det bør være en sammenheng mellom de prioriteringer som gjøres og den overordnede tilsynsplanen kommunen har.

Etter revisjonens forståelse betyr det at barnehagemyndigheten i prioriteringen bør vurdere risikoen for at kravene til bemanning og kompetanse ikke blir overholdt. Bemanning og kompetanse er avgjørende for kvaliteten på barnehagetilbudet. (Rundskriv F-08/2006, side 49-50, Ot.prp. nr. 72 (2004-2005), Kunnskapsdepartementet – Kompetanse for fremtidens barnehage).

Under fasen for **utøvelse av tilsyn** kommer det frem at tilsynet kan være både anmeldt og uanmeldt. Varigheten av tilsynet vil variere ut ifra barnehagens størrelse og tema for tilsyn. Arbeidet med tilsynet bør ha kontinuitet, og det vil derfor være naturlig å gå igjennom de vilkår som ble stilt ved godkjenning og tidligere tilsynsrapporter. Det kan enkelte ganger være nødvendig å foreta hendelsesbasert tilsyn, for eksempel på bakgrunn av bekymringsmeldinger som er gitt til tilsynsmyndigheten. Kommunen som tilsynsmyndighet må derfor ha rutiner for hvordan slike klager/henvendelser håndteres.

Under fasen for **rapportering** fremgår det at kommunen bør ha rutiner for utarbeidelse av rapport etter hvert tilsyn. Rapporten skal være en sammenfatning av de forhold som kom frem som følge av tilsynet. Dersom tilsynet har avdekket ulovlige eller uforsvarlige forhold som vil medføre pålegg om retting, jf. barnehageloven § 53, annet ledd, så bør dette komme frem av rapporten.

Den siste fasen er **oppfølging**. Det kommer frem av veilederen at kommunen som tilsynsmyndighet bør ha rutiner for oppfølging av pålegg. Slike rutiner bør omfatte frister, regler for oppfølging og planer for nye tilsyn.

Forløpet i en tilsynsfase beskrevet over, leder frem til anmeldte og uanmeldte tilsyn. Men ifølge Kunnskapsdepartementets veileder omfatter begrepet «tilsyn» i tillegg mange aktiviteter som kommunen utøver for å sikre at barnehagene drives i samsvar med lov og forskrifter. Det kan være

innhenting av informasjon fra årsplaner, årsmeldinger, brukerundersøkelser og lignende. Det betyr at tilsyn er en sentral oppgave kommunen utfører kontinuerlig, og ikke bare ved anmeldte eller uanmeldte tilsynsbesøk i barnehagene (side 13).

Utdanningsdirektoratet sin veileder *Kommunens rolle som barnehagemyndighet (2023)* gjør nærmere rede for barnehagemyndighetens virkemidler som er veiledning, tilsyn og godkjenning. Det fremgår videre av veilederen at risikovurderinger skal ligge til grunn når barnehagemyndigheten velger virkemiddel for å utøve myndighetsrolle (veiledning, tilsyn eller godkjenning). Her står det også at barnehagemyndigheten kan gi pålegg om å rette opp ulovlige eller uforsvarlige forhold.

Dispensasjoner fra utdanningskravet

Etter forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager kan kommunen innvilge dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder. I henhold til forskriftens §3 kan kommunen innvilge dispensasjon fra utdanningskravet 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.

I merknad til forskriftens §3 kommer det frem at det er kommunen som barnehagemyndighet som skal vurdere om en søknad skal innvilges. Herunder kommer det også frem at barnehagemyndigheten skal vurdere den reelle kompetansen til vedkommende det søkes om dispensasjon for.

I merknad til forskriftens § 3 kommer det blant annet frem følgende:

[...]

Det er kommunen som barnehagemyndighet som skal vurdere om en søknad skal innvilges. Når den reelle kompetansen hos den det søkes for er vurdert, kan kommunen stille vilkår ved dispensasjonen. Hva slags vilkår som eventuelt stilles, vil være avhengig av den reelle kompetansen vedkommende har og hvordan kommunen vil 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 barnehagelærer.

Ved behandling av søknader om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet til styrer og pedagogisk leder i barnehage, skal de reelle kvalifikasjonene til den det søkes for vurderes av kommunen. Andre relevante momenter som kan tillegges vekt er for eksempel hvor lenge vedkommende har utført relevant arbeid i barnehage og hvor sannsynlig det er at barnehagen innen rimelig tid kan få ansatt en kvalifisert søker. En søknad om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder skal inneholde en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer.

Ut fra utledningen over legges følgende revisjonskriterier til grunn for problemstilling 3:

Problemstilling 3	Kriterier
I hvilken grad følger kommunen opp bemanning og kompetanse i private barnehager?	<p>Tilsynsmyndigheten bør:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Innhente opplysninger om bemanning og kompetanse fra barnehagene.➤ Vurdere risikoen for brudd på krav til bemanning og kompetanse.➤ Gjennomføring tilsyn av bemanning og kompetanse hvis risikovurderingen tilsier det. <p>I tillegg skal kommunen som barnehagemyndighet sørge for:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ At praksisen med å gi dispensasjoner fra utdanningskravet til pedagogisk leder er i tråd med kravene i lov og forskrift.