

Landsomfattende tilsyn i 2019 med folkehelse

Barns helse er folkehelse. Barnas arbeidsmiljø sikres ikke gjennom kommunenes tilsyn



Helsetilsynet

TILSYN MED BARNEVERN,
SOSIAL- OG HELSETJENESTEN

RAPPORT 1/2020 • MARS 2020

Innhold

1	Sammendrag	03
2	Kommunenes tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler skal ivareta barnas arbeidsmiljø	05
3	Om fylkesmannens tilsyn	06
3.1	Gjennomføring av fylkesmannens tilsyn	06
3.2	Temaer i fylkesmannens tilsyn	06
3.3	Om denne rapporten	07
4	Fakta og konklusjoner	08
4.1	Myndighet og oppgaver for tilsynsorganet var lite tydelige	08
4.2	Kunnskap om helseskadelige forhold ble ikke formidlet til tilsynsorganet	09
4.3	Mange kommuner førte ikke regelmessige og risikobaserte tilsyn	10
4.4	Påviste lovbrudd ble ikke fulgt opp	12
4.5	Kommunens ledelse fulgte ikke med	13
5	Statens helsetilsyns vurderinger og anbefalinger	14
6	Vedlegg: Kommunene som inngår i tilsynet	16
7	Samisk og engelsk sammendrag	17

1

Sammendrag

Landets fylkesmenn gjennomførte i 2019 tilsyn med hvordan kommunene ivaretar sitt tilsynsansvar med miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Det ble gjennomført tilsyn med 51 kommuner, og avdekket lovbrudd i 42 av dem.

Fylkesmannen undersøkte om kommunene ivaretok tilsynsansvaret med barnehager og skoler ved å sørge for:

- klar fordeling av myndighet og oppgaver, nødvendig uavhengighet og kompetanse
- oversikt over godkjenningsspliktige skoler og barnehager
- at risikoforhold i miljøet i den enkelte barnehage og skole følges opp
- at kommunen fører regelmessig tilsyn med barnehager og skoler i kommunen
- at tilsyn systematisk følges opp der det er avdekket lovbrudd

De påpekte lovbruddene gjaldt at kommunene ikke sikrer at det blir gjennomført tilsyn, at tilsyn ikke ble utført regelmessig, at tilsyn ikke var tilstrekkelig basert på kunnskap om risiko, og at kommunen ikke hadde styringsaktiviteter for å følge med på tilsynsarbeidet og om oppgavene ble ivaretatt i tråd med krav i lov og forskrift.

Dette landsomfattende tilsynet viser at denne tilsynsordningen ikke fungerer som forutsatt, og ikke godt nok.

Men, tilsynet har også vist at det er mulig å løse oppgaven godt nok og i tråd med kravene i regelverket, her illustrert ved eksempel fra en kommune, der det ikke ble konkludert med lovbrudd:

«Delegering av mynde til å føre tilsyn med barnehagar og skular er avklart og kjent. Tilsynet blir utført av personell med relevant fagleg kompetanse og i samarbeid med kommuneoverlegen. Kommunen er merksam på at tilsynet skal vere uavhengig. Det ligg ikkje føre opplysningar om at dei som utfører tilsynet har bindingar til barnehagene og skulane.

Kommunen har oversikt over om barnehagar og skular har helsevern-godkjenning eller ikkje, risikovurdering av den enkelte verksemda, kva tid siste tilsyn blei gjennomført og korleis tilsyn blir følgde opp. Prioritering av tilsyn og oppfølging av verksemda er basert på vurdering av risiko. Det er lagt til rette for at barnehagestyrarar og rektorar skal kjenne til opplysningsplikta. Vi har ikkje haldepunkt for anna enn at rådmannen blir fortløpande informert om arbeidet med tilsyn med miljøretta helsevern i barnehagar og skular. Vi finn at kommunen har naudsynt styring med arbeidet med tilsyn med miljøretta helsevern i barnehagar og skular.» >

Det er positivt at ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger, som skal erstatte dagens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., vil presisere og konkretisere kravene til kommunene. Når forskriften også følges av veiledningsmateriell og veiledningsaktiviteter overfor kommunene i regi av Helsedirektoratet, vil det bidra til nytt fokus på denne viktige delen av kommunenes folkehelsearbeid. ●



2

Kommunenes tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler skal ivareta barnas arbeidsmiljø

Miljørettet helsevern omfatter de faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen. Disse omfatter blant annet biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale miljøfaktorer (folkehelseloven kapittel 3, § 8 Virkeområde og forskrifter, første ledd)

Begrepet **tilsynsorgan** brukes om den instans som kommunen har delegert tilsynsmyndighet og tilhørende oppgaver.

Eiere og ledere av barnehager og skoler har ansvar for barnas og de unges inne- og utemiljø i skoler og barnehager.

Det fysiske *utemiljøet* i barnehager og skoler skal utformes slik at det er trygt, og slik at alle barn får gode muligheter til å delta aktivt i lek og andre aktiviteter. I tilretteleggingen av det fysiske miljøet må det tas hensyn til at barn i ulike aldre og med ulikt ferdighetsnivå skal bruke de samme arealene.

Det fysiske *innemiljøet* i barnehager og skoler er summen av inneklima og bygningens funksjonalitet. Det vil si at temperatur, luft, lyd og lys skal ha god kvalitet, og at bygget og rommene skal være egnet. Et godt innemiljø er en vesentlig forutsetning for barnehagebarnas og elevenes helse, trivsel, utvikling, lek og læring.

Folkehelseloven pålegger kommunene å kontrollere at eiere og ledere ivaretar ansvaret for barn og unges leke- og læringsmiljø ved tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Tilsynsansvaret til kommunen omfatter alle barnehager og skoler som ligger i kommunen, enten de er kommunale, fylkeskommunale eller private. Dagens ordning innebærer at kommunen ofte har en dobbeltrolle, ettersom de både eier og driver barnehager og skoler, og skal føre tilsyn samme sted. Folkehelseloven har derfor særlige bestemmelser om at de som skal ivareta tilsynsoppgaven har en tydelig uavhengig rolle i forhold til virksomhetene som det skal føres tilsyn med.

Tilsynet skal videre utføres regelmessig og basert på risikokunnskap. Avdekkede lovbrudd skal følges opp helt til de er rettet.

Varierende og mangelfull tilsynspraksis kan medvirke til at barnehager og skoler over tid utvikler dårlig inneklima og andre miljømessige problemer. ●

3

Om fylkesmannens tilsyn

3.1 Gjennomføring av fylkesmannens tilsyn

Landets fylkesmenn gjennomførte i 2019 tilsyn med hvordan kommunene ivaretar sitt tilsynsansvar med miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Fylkesmannen skulle altså føre tilsyn med kommunens tilsyn. Formålet med tilsynet var å bidra til at kommunen oppfyller plikten til å føre tilsyn med at barnehagens og skolens inne- og utemiljø fremmer barnehagebarns og elevers helse og trivsel og forebygger sykdom og skade.

Tilsyn innebærer kontroll av om virksomhetenes praksis er i samsvar med gjeldende regler i lov og forskrift. Fylkesmannens tilsyn ble gjennomført som systemrevisjon. Fylkesmannen utarbeider en rapport til kommunen etter hvert tilsyn. Den blir oversendt øverste administrative leder. Alle rapportene er tilgjengelige på helsetilsynet.no.

Fylkesmannen har som ledd i tilsynet innhentet informasjon fra elever og foreldre i den enkelte kommune. Dette ga et godt utgangspunkt for videre undersøkelse og spørsmål til øvrige informanter i kommunen.

3.2 Temaer i fylkesmannens tilsyn

Fylkesmannen har undersøkt om kommunenes tilsynsarbeid utøves i tråd med krav i folkehelseloven, slik at dårlig inneklima og andre miljømessige forhold som er ulovlige, blir rettet.

Fylkesmannen har undersøkt og vurdert om det er klart hvilken instans som er delegert tilsynsmyndighet og tilhørende oppgaver, og om de som skal ivareta tilsynsoppgaven (videre omtalt som tilsynsorganet) er tilstrekkelig uavhengig av virksomhetene det skal føres tilsyn med. Dette er særlig aktuelt ved tilsyn med kommunale barnehager og skoler. Fylkesmannens tilsyn har også omfattet om kommunen har sørget for at tilsynsorganet har nødvendig kompetanse om miljørettet helsevern, tilsynsmetodikk og saksbehandling. Det er også undersøkt om kommunen har dokumentert hvordan de ovennevnte forholdene blir ivaretatt.

Kommunens tilsynsoppgaver omfatter både å følge opp mer «akutte» risikoforhold i miljøet i den enkelte barnehage og skole, og å føre regelmessig tilsyn med barnehager og skoler i kommunen. Fylkesmannen har undersøkt og vurdert om kommunen sørger for at tilsynsorganet får tilstrekkelig informasjon om risikoforhold ved miljøet i skoler og barnehager, og at tilsynsaktivitetene baseres på risikovurderinger. >

Fylkesmannen har også undersøkt om kommunen følger med på at tilsynsoppgavene gjennomføres som forutsatt, og at det er dokumentert hvordan tilsynsoppgavene planlegges og gjennomføres.

For at tilsyn som virkemiddel skal fungere etter sin hensikt, må tilsyn der det er påvist lovbrudd følges opp slik at lovbrudd rettes. Fylkesmannen har undersøkt om kommunen sørger for at oppfølgingen av tilsyn foregår på en systematisk måte og at det er dokumentert hvordan dette arbeidet skal gjøres.

3.3 Om denne rapporten

Denne oppsummeringen er basert på rapporter fra 51 gjennomførte tilsyn. Vi har lagt særlig vekt på fakta og konklusjoner i kommuner der det ble konstatert lovbrudd. Noen av kommunene har allerede rettet lovbruddene når denne rapporten publiseres, og fylkesmannen vil ha avsluttet tilsynet.

Fylkesmennene har i sitt valg av kommuner tatt utgangspunkt i lokalkunnskap og kunnskap om svikt og risiko. Funnene kan derfor ikke generaliseres, men trolig er mangler og svikt som er avdekket i dette landsomfattende tilsynet også til stede i kommuner der det ikke har vært tilsyn. Vi håper denne oppsummeringsrapporten vil bidra til læring og forbedring av tilsynet med barnas «arbeidsmiljø» i alle landets kommuner.

Fordi lovbrudd kan være formulert ulikt, og fordi fakta som underbygger lovbrudd kan være organisert på forskjellige måter i tilsynsrapportene, får vi ikke eksakt kvantitativ oppsummering av funn. Der vi har dekning for å tallfeste lovbrudd og fakta, blir omfang oppgitt i forhold til det totale antall kommuner som har hatt tilsyn. Der vi ikke har et godt grunnlag for tallfesting av funn, benytter vi verbale mengdebeskrivelser.

Presentasjonen av fakta og konklusjoner blir illustrert med sitater (markert med «») fra enkeltrapporter. Sitatene viser dels hva som er typiske observasjoner, dels fakta som opptrer mer sjeldent, for å vise bredden. ●

4

Fakta og konklusjoner

Fylkesmennene har konstatert lovbrudd i 42 av de 51 kommunene som hadde tilsyn, eller med andre ord i 8 av 10 kommuner.

De aller fleste kommuner med lovbrudd fikk påpekt mangler på flere av de undersøkte områdene – det var altså brudd på flere lovkrav. Et mindre antall kommuner fikk konstatert mer avgrenset svikt, eller brudd på ett av kravene som ble undersøkt.

4.1 Myndighet og oppgaver for tilsynsorganet var lite tydelige

Nær en av tre kommuner hadde mangler knyttet til tilsynsorganet

For at kommunene skal kunne ivareta tilsynsoppgavene sine på en forsvarlig måte, er det noen grunnleggende forutsetninger som må være til stede. Kommunen må for det første ha delegert myndighet til et tilsynsorgan og beskrevet oppgavene som skal ivaretas. Tilsynsorganet må for det andre være organisert på en slik måte at det er uavhengig av de virksomhetene det skal føre tilsyn med, og for det tredje må tilsynsorganet ha nødvendig kompetanse. Folkehelseloven krever dessuten at alle disse elementene er dokumentert.

Det mest alvorlige bruddet på kravene til kommunens tilsynsorgan gjaldt kommuner som *ikke hadde etablert noe formelt tilsynsorgan* som kunne føre tilsyn. Fylkesmennene beskriver ulike følger av dette. I noen tilfeller innebar det at det manglet noen til å ivareta tilsynsoppgaven. I andre tilfeller innebar det at for eksempel kommuneoverlegen utførte tilsynsoppgavene, men uten å ha formell myndighet til det.

«Kommunestyret har ikke delegert ansvaret for å føre tilsyn med barnehager og skoler i henhold til folkehelseloven § 9».

«... og det kom fram under intervjuet at kommuneoverlegens mynde, ansvar eller oppgaver for miljøretta helsevernarbeid har vore ukjend. Det har ikkje vore klart kven som har hatt mynde eller kven som har hatt oppgåvene med tilsynsaktiviteter.»

Det som oftest gikk igjen, var imidlertid at det ikke fantes noen tydelig beskrivelse av hvilke oppgaver som skulle løses av tilsynsorganet, og av hvordan ansvaret for oppgavene skulle ivaretas. >



Barnehagene og skolene plikter å informere dem som fører tilsyn om forhold ved ute- og innemiljøet som kan ha negativ innvirkning på barnas helse.

«Tilsynsmyndighet er definert og beskrevet i relevante delegasjonsdokumenter, men oppgaver er ikke klart definert».

Helt unntaksvis var det kommuner som ikke ble ansett å ha en tilstrekkelig uavhengighet i forhold til virksomhetene de skulle føre tilsyn med. Det var også svært få kommuner som fikk påpekt mangelfull kompetanse hos tilsynsorganet.

4.2 Kunnskap om helseskadelige forhold ble ikke formidlet til tilsynsorganet

Den hyppigst påpekte mangelen i dette landsomfattende tilsynet, var at risikoinformasjon ikke systematisk og løpende ble formidlet til dem som fører tilsyn. Dette ble påpekt i tre av fem av kommunene i tilsynet.

For å føre tilsyn er det nødvendig å ha god kunnskap om risikoforhold ved miljøet i barnehagene og skolene. Opplysninger om helseskadelige forhold og ulykker fra ansatte, ledere, barn og foreldre må nå fram til dem som fører tilsyn, og ikke «stoppe» i ulike deler av kommunens organisasjon eller i den enkelte barnehage og skole. Barnehagene og skolene plikter å informere dem som fører tilsyn om forhold ved ute- og innemiljøet som kan ha negativ innvirkning på barnas helse. De som eier og driver barnehager og skoler må sørge for at virksomhetene ivaretar denne opplysningsplikten.

Dersom det ikke er etablert et tilsynsorgan, som var tilfellet i noen av kommunene omtalt i avsnittet foran, vil det heller ikke være noen mottaker av relevant risikoinformasjon. Men også i svært mange av de øvrige kommunene ble det avdekket at informasjon om forhold ved ute- eller innemiljøet som kan påvirke barnehagebarn og elever negativt, ikke systematisk og løpende ble formidlet til dem som fører tilsyn.

«... kom det fram at flere skoler og barnehager har utfordringer knyttet til inneklimate, sanitærforhold, vedlikehold og utemiljø. Forhold som utløser skole- og barnehagelederes informasjonsplikt til tilsynsorganet. Informasjonen har ikke nådd fram til tilsynsorganet.»

«Dokumentgjennomgang og intervju viser at både skole, barnehage og tekniske tjenester har informasjon om forhold som kan innebære en helserisiko for barna, uten at dette rapporteres rutinemessig til tilsynsorganet.» >



I en betydelig andel av kommunene ble det ikke ført tilsyn med helse og miljø i barnehager og skoler.

Barnehager, skoler og teknisk etat i kommunen kunne ha viktige opplysninger, men sørget ikke for at opplysningene blir viderefremmet. Svikten skyldes at de som eier, driver og leder barnehager og skoler ikke hadde lagt til rette for nødvendig informasjonsflyt gjennom tiltak som rutiner, informasjonssystemer eller faste møtearenaer, at eiere og ledere ikke var (gjort) oppmerksomme på plikten til å informere og at tilsynsorganet heller ikke hadde sikret seg viktig informasjon.

«Når foreldre eller andre melder fra om risikoforhold i kommunale skoler eller barnehager, går meldingene nesten utelukkende til lederen av den aktuelle skolen eller barnehagen. Lederen tar opp saken med aktuelle instanser i kommunen som eier, med tanke på retting. Slike meldinger viderefremmes ikke systematisk til tilsynsorganet. Tilsynsorganet har enkelte ganger anmodet kommunen om opplysninger om risikoforhold uten å få det.»

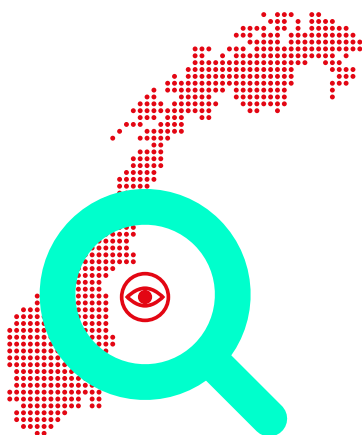
Når viktig og relevant risikoinformasjon ikke når fram til tilsynsorganet, vil det være tilfeldig om tilsynsorganet har grunnlag for å prioritere og planlegge tilsyn, både med hensyn til hvilke virksomheter de skal føre tilsyn med og hva de skal undersøke. Følgen kan bli lite treffsikre tilsyn, slik at de miljøproblemene det ut fra en risikovurdering ville vært aller viktigst å utbedre, ikke blir undersøkt.

4.3 Mange kommuner førte ikke regelmessige og risikobaserte tilsyn

Halvparten av alle kommunene i tilsynet etterlevde ikke kravene om risikobaserte, regelmessige tilsyn. Mest alvorlig var at det i hele en av fire kommuner ikke ble ført tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Kommunen skal sørge for at tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler utføres på grunnlag av kunnskap om svikt og fare for hva som kan gi helseskade hos barn og elever. Kommunen skal velge virksomheter og temaer for tilsyn med utgangspunkt i blant annet lokalkunnskap om den enkelte barnehage og skole, og hva som tidligere har vært konstatert om potensielle helseskadelige forhold, og kommunen skal føre regelmessige tilsyn. Alle skoler og barnehager skal dessuten være godkjent. Oversikt over godkjeningsstatus er viktig informasjon for tilsynsorganet.

I en betydelig andel av kommunene ble det ikke ført tilsyn med helse og miljø i barnehager og skoler. >





«Med ett unntak er det ikke ført tilsyn med barnehager og skoler siden 2010–2011. Tilsynsorganet har ikke nødvendige forutsetninger for å ivareta oppgavene, og ledelsen har ikke tilstrekkelig styring.»

«Tilsynsarbeidet er ikke iverksatt, det har ikke vært tilsyn, et planforslag (...) er ikke fulgt opp».

Manglende tilsynsaktivitet kunne i noen tilfeller bero på at det ikke fantes noe tilsynsorgan som var gitt myndighet og oppdrag, som omtalt under 4.1.

«Det mangler planmessig tilsynsvirksomhet, kommunen har ikke noe tilsynsorgan som fører tilsyn».

I andre tilfeller skyldtes mangelen på tilsyn at tilsynsorganet ikke hadde nødvendig kapasitet til å ivareta oppgavene. Det er i rapportene også flere eksempler på at tilsynsorganet hadde meldt fra til kommunens ledelse om at oppgavene ikke ble utført, fordi ressursene ikke strakk til, men uten at det hadde ført til endring.

«Med ett unntak er det ikke ført tilsyn med barnehager og skoler siden 2010–2011. Tilsynsorganet har ikke nødvendige forutsetninger for å ivareta oppgavene, og ledelsen har ikke tilstrekkelig styring.»

Men også i kommuner som hadde en viss tilsynsaktivitet avdekket fylkesmennene til dels store mangler i hvordan tilsynsarbeidet blir ivaretatt. Fylkesmennene fant i flere kommuner at planer for regelmessighet og frekvens ikke ble fulgt.

«Kommunen sørger ikke for at tilsynsorganet utarbeider en konkret plan for kommende risikobaserte tilsyn. Et dokument angir at skoler og barnehager skal ha tilsyn hvert 4.-5. år. Det er dokumentert tilsyn med en skole. Det skjedde i 2015. 14 av 30 barnehager har ikke hatt tilsyn seneste fem år. Kommunens ledelse har ikke fulgt opp den manglende gjennomføringen av tilsyn.»

Videre var tilsyn i flere av kommunene ikke systematisk planlagt med utgangspunkt i informasjon om helseskadelige forhold i den enkelte skole og barnehage.

«Opplysningane om gjennomføringa av tilsynet med barnehagar og skular, tilseier at det hittil ikkje er ført regelmessig tilsyn på grunnlag av ei oppdatert og tilgjengeleg vurdering av forhold som kan ha negativ innverknad på helsa til barn i barnehagar og skuleelevar.»

«Det er ikke godtgjort at det i praksis legges risikovurderinger til grunn ved tilsyn og oppfølging av den enkelte barnehage og skole ved tilsynsvirksomheten.» >



Tilsynsorganet har ikke oversikt over hvilke barnehager og skoler som har hatt tilsyn, status for lovbrudd og ikke avsluttede tilsyn ved risikobaserte tilsyn. Tilsynsorganet har ikke dokumentert disse opplysningene på en systematisk måte.

4.4 Påviste lovbrudd ble ikke fulgt opp

Fylkesmennene fant svikt i hvordan tilsyn ble fulgt opp i to av fem kommuner.

Målet med kommunenes tilsyn er å avdekke og utbedre alvorlige brudd på lovkrav til miljøet i barnehager og skoler. For å ivareta dette, må kommunen ikke «slippe taket», men sørge for å følge opp avdekkede lovbrudd, slik at helseskadelige forhold ved det fysiske miljøet ikke vedvarer. Det er behov for systematikk i dette arbeidet, og det er nødvendig at kommunens ledelse følger med på tilsynsarbeidet og setter inn tiltak hvis det ikke utføres som forutsatt.

Der det ikke er ført tilsyn, er det heller ikke noe å følge opp. Men også i flere av de kommunene som hadde tilsynsaktivitet, fant fylkesmennene svikt og mangelfull systematikk i oppfølgingen av påpekte lovbrudd. Det var kommuner som ikke hadde noen samlet oversikt over hvilke tilsyn som var avsluttet og hvilke som ikke var avsluttet. Det var kommuner som ikke hadde gitt virksomhetene noen tidsfrist for utbedring av ulovlige forhold og det var kommuner som ikke formulerte funn som lovbrudd. Da har kommunen et svakt grunnlag for oppfølging.

«Tilsynsorganet har ikke oversikt over hvilke barnehager og skoler som har hatt tilsyn, status for lovbrudd og ikke avsluttede tilsyn ved risikobaserte tilsyn. Tilsynsorganet har ikke dokumentert disse opplysningene på en systematisk måte.»

Gjennomgående for kommunene som fikk påvist svikt i hvordan de fulgte opp lovbrudd, var at kommunen ikke hadde lagt til rette for planmessig oppfølging gjennom rutiner eller andre tiltak, og at kommunenes ledelse heller ikke hadde iverksatt ordninger for å følge med på at lovbrudd ble rettet.

«Funn tilsynsorganet avdekker blir sjeldent formulert som avvik eller lovbrudd. Dette medfører at oppfølging av tilsyn i stor grad ikke gjøres som systematisk oppfølging av lovbrudd. Det er ikke utarbeidet rutiner for oppfølgingsarbeidet, det foreligger ikke oversikt over lovbrudd som ikke er retta, og kommunens ledelse har ikke et system for å følge med på retting av lovbrudd.»

Hvis oppfølgingsarbeidet er mangelfullt, og kommuneledelsen heller ikke etterspør hvordan det drives, er det stor fare for at helseskadelige forhold får fortsette. >



Kommunen har ikke gjennom sin styring sikret seg at de følger med på at tilsynsaktivitetene blir ivaretatt. Manglende rutiner for rapportering og tilbakemelding mellom partene har ført til at kommuneledelsen ikke har oppdaget at et stort antall tilsyn ikke har blitt gjennomført som forutsatt ...

4.5 Kommunens ledelse fulgte ikke med

Fylkesmennene fant gjennomgående svikt i ledelsens styring i kommuner med lovbrudd.

Kommunene plikter å ha internkontroll. Det betyr blant annet at kommunens ledelse må følge med på tilsynsarbeidet og om det utføres som forutsatt.

Det er gjennomgående i kommunene der det er konstatert ett eller flere krav til hvordan tilsynsarbeidet skal ivaretas, at fylkesmennene også finner styringssvikt. I de fleste rapportene som beskriver slik svikt i ledelsens styring, er det påpekt manglende tilrettelegging for tilsynsarbeidet og/eller manglende ordninger for å følge med på planlegging og utøvelse av oppgavene. I en av rapportene heter det f.eks.:

«Kommunen har ikke gjennom sin styring sikret seg at de følger med på at tilsynsaktivitetene blir ivaretatt. Manglende rutiner for rapportering og tilbakemelding mellom partene har ført til at kommuneledelsen ikke har oppdaget at et stort antall tilsyn ikke har blitt gjennomført som forutsatt ...»

Det er også eksempler på at tilsynsorganet har rapportert om manglende forutsetninger for systematisk tilsynsarbeid, uten at det har medført endring, f.eks.:

«Dokumentasjon ... syner at kommuneoverlegen frå 2015 jamleg har rapportert om problema utan at dette har blitt fulgt opp med nærare undersøkingar eller kompenserande tiltak for kommuneleiinga si side».



5

Statens helsetilsyns vurderinger og anbefalinger

En stor andel av de undersøkte kommunene ivaretar ikke ansvaret for tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler i tråd med kravene i folkehelseloven. I mange kommuner har fylkesmannen funnet svikt og mangler på flere av de undersøkte områdene.

Bakgrunnen for bestemmelsen om tilsyn som en ekstra sikringsmekanisme for å trygge barnas arbeidsmiljø, er erkjennelsen av at dårlig fysisk miljø ofte ikke gir umiddelbare utslag som det er enkelt å identifisere eller måle. Likevel kan det få alvorlige følger, som dårlig trivsel, lite opplagte og konsentrerte elever og slitne barn, som igjen går utover utvikling og læring. Vi vet også at barn og unge gjerne aksepterer de forholdene de tilbys, og slår seg til ro med situasjonen slik den er.

Kommunene har over år bygget kompetanse om miljørettet helsevern og tilsyn i barnehager og skoler. I Statens helsetilsyns høringsuttalelse til ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og fritidsordninger, påpekte vi utfordringen med dagens system at kommunen både er tilsynsmyndighet og skal sikre etterlevelse av krav etter forskriften, som ansvarlig for skoler og barnehager mv. Dette landsomfattende tilsynet viser at tilsynsordningen ikke fungerer som forutsatt, og ikke godt nok. Det påvirker tilliten til kommunen som tilsynsmyndighet. Vi er bekymret for at dobbeltrollen kommunen har, gjør det vanskelig å ivareta tilsynsoppgaven på en god nok måte.

Måten tilsynsordningen er organisert på syntes ikke å ha hatt betydning. En av tre av kommunene i tilsynet hadde delegert tilsynsmyndighet og/eller oppgaver til et interkommunalt selskap (IKS), til en vertskommune i et interkommunalt samarbeid eller de kjøpte miljørettet helseverntjenester fra andre kommuner. Fylkesmannens tilsyn var rettet mot kommunen uavhengig av hvordan miljørettet helseverntjenesten var organisert.

Vi ser ikke noe mønster eller sammenheng mellom type organisering og omfang av lovbrudd. Samme type svikt og mangler er påpekt i kommuner som hadde delegert oppgaver og/eller myndighet til et IKS eller en vertskommune, som i kommunene som ivaretok oppgavene selv.

Det er kritikkverdig at så mange som en av fire av kommunene ikke førte tilsyn. >



Dette landsomfattende tilsynet viser at tilsynsordningen ikke fungerer som forutsatt, og ikke godt nok. Det påvirker tilliten til kommunen som tilsynsmyndighet.

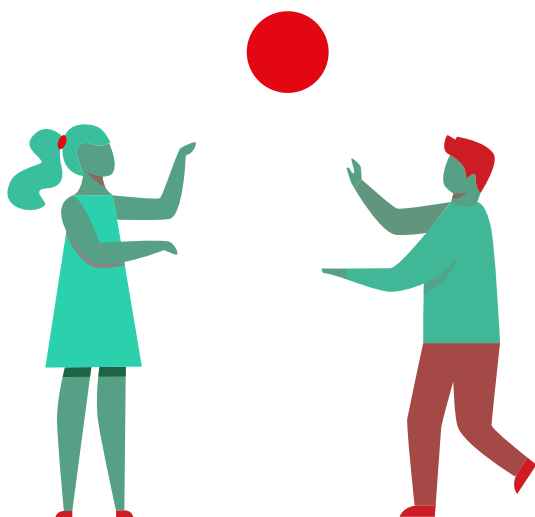
Det er derfor positivt at ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger, som skal erstatte dagens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., vil presisere og konkretisere kravene til kommunene. Når forskriften også følges av veiledningsmateriell og veiledningsaktiviteter overfor kommunene i regi av Helsedirektoratet, vil det bidra til nytt fokus til denne viktige delen av kommunenes folkehelsearbeid.

Tilsynet har avdekket manglende kunnskap blant eiere og ledere av barnehager og skoler om tilsynsordningen. Det er trolig også lite kunnskap blant barn og unge og deres foreldre om at det finnes et tilsynsorgan de kan klage til, om det ikke nytter å melde til ledelsen i barnehagen eller skolen.

Vi forventer at erfaringer fra tilsynet blir trukket inn i Helsedirektoratets veiledning overfor kommunene, og at opplysningsarbeid om tilsynsordningen og klagemulighetene til barn og unge, deres foreldre og ansatte også blir prioritert.

Kommunene bør bruke erfaringer fra tilsynet formidlet i enkeltrapper og i denne oppsummeringsrapporten til å gjennomgå egen praksis. Et særlig ansvar for dette ligger på ledelsen i kommunen.

Dette tilsynet dreide seg kun om en side av kommunens miljørettet helseverntjeneste – nemlig ansvaret for å føre tilsyn. I tillegg til tilsynsoppgaven er det viktig å huske på at arbeid med miljørettet helsevern er et sentralt virkemiddel i kommunens helhetlige ansvar for folkehelse. Kommunen skal fremme befolkningens helse gjennom systematisk folkehelsearbeid. ●



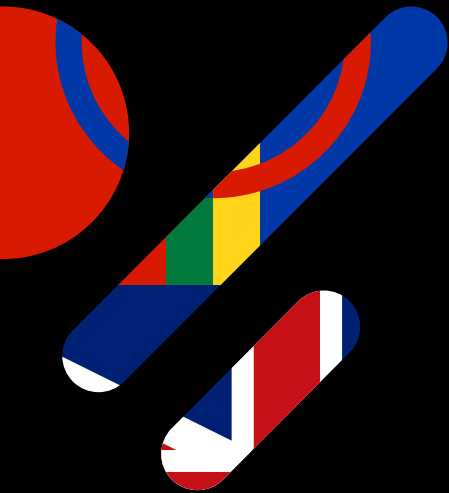


Vedlegg: Kommunene som inngår i tilsynet

Fylkesmannen i	Kommuner
Oslo og Viken	Hole Oslo, bydel Gamle Oslo Oslo, bydel Grorud Oslo, bydel Søndre Nordstrand Enebakk Kongsberg Nes Halden Krødsherad Eidsvoll Marker Spydeberg
Innlandet	Nord-Aurdal Tynset Sel
Vestfold og Telemark	Kragerø Tokke Kviteseid Horten Tinn
Agder	Mandal Flekkefjord Kristiansand Tvedestrand Froland
Rogaland	Tysvær Bjerkreim Eigersund
Vestland	Askøy Osterøy Aurland Førde v/Flora Fitjar Kvam Herad
Møre og Romsdal	Sunnadal Gjemnes Ålesund
Trøndelag	Roan Rennebu Frøya Nærøy Meråker Steinkjer
Nordland	Vågan Alstadhaug Andøy Dønna
Troms og Finnmark	Hammerfest Nordreisa Harstad Båtsfjord

7

Samisk og engelsk sammendrag





Riikaviidosasá álbmotdearvvašvuoda bearráigeahčču 2019:s

Mánáid dearvvašvuhta lea álbmotdearvvašvuhta. Mánáid bargobiras ii sihkkarastojuvvo gielddaid berráigeahčuid bokte

DEARVVAŠVUODABEARRÁIGEAHČU RAPORTA • 1/2020

Riikka fylkkamánnit bearráigeahčče 2019:s mo gielddat áimmahuššet iežaset bearráigeahččoovdasvástádusa birasvuodot dearvvašvuodasuodjalusa hárrái mánáidgárddiin ja skuvllain.

Mánáidgárddiid ja skuvllaid eaiggádiin ja jodiheaddjiin lea ovddasvástádus mánáid ja nuoraid siste- ja olgobirrasii skuvllain ja mánáidgárddiin. Álbmotdearvvašvuodaláhka geatnegahtta gielddaid, bearráigeahččamiid bokte, dárkkistit ahte eaiggádat ja jodiheaddjit áimmahuššet ovddasvástádusa mánáid ja nuoraid stoahkan- ja oahppanbirrasii. Gieldda bearráigeahččoovdasvástádus fátmasta buot mánáidgárddiid ja skuvllaid mat leat gielddas, juogo dat leat gielddalaš, fylkkagielddalaš dahje priváhta mánáidgárddit.

Jearaldat fylkkamánniid guorahallamiin lea leamaš čađahuvvo go gielddaid bearráigeahččodoaibma álbmotdearvvašvuodalága gáibádusaid vuodul, nu ahte heajos sisáibmu ja eará biraslaš bealit mat leat lobiheamit, njulgejuvvojit. Fylkkamánnit guorahalle earret eará lei go gielddaid bearráigeahččodoaibma lágiduvvon nu ahte váldi ja barggut ledje čielgasit juhkkovuvvon, ja čađahuvvojedje doarvái sorjjasmeahttuvuodain ja gelbbolašvuodain, ja dáhpáhuvai go bearráigeahččan jámma ja riskamáhtu vuodul ja čuovvovuvvojedje go fuomášuvvon láchkarihkumat.

Bearráigeahčču čađahuvvui oktiibuot 51 gielddas. Fylkkamánnit fuomášedje láchkarihkumiid 42 gielddas gos sis lei bearráigeahčču, nappo 8 gielddas 10 gielddas.

Cuiggoduvvon láchkarihkumat guske dasa go gielddat eai sihkkaraste ahte čađahuvvojit bearráigeahčut, ahte bearráigeahčut eai dáhpáhuva jámma, ahte bearráigeahču vuoddu ii lean riskamáhttu, ja ahte gielddas eai lean stivrendoaimmat čuovvut bearráigeahččodoaimma ja ahte barggut áimmahuššojuvvojedje lágaid ja láchkaásahusaid vuodul.



Nationwide public health supervision in 2019

Children's health is public health. The working environments of children are not being adequately safeguarded through municipal supervision

SUMMARY OF REPORT OF THE NORWEGIAN BOARD OF HEALTH SUPERVISION • 1/2020

In 2019, the county governors of Norway carried out supervision concerning the way in which municipalities are fulfilling their supervisory responsibilities with regard to environmental health in kindergartens and schools.

Owners and managers of kindergartens and schools are responsible for the indoor and outdoor environments of children and young people at schools and kindergartens. The Norwegian Public Health Act requires municipalities to carry out supervision to ensure that owners and managers fulfil their responsibilities regarding the play and learning environments of children and young people. The supervisory responsibilities of municipalities cover all kindergartens and schools in the municipality, whether they are municipal, county or private.

The question considered by the county governors' surveys was whether the supervisory work of the municipalities is being carried out in line with the requirements of the Public Health Act, to ensure that poor indoor climate and other unlawful environmental conditions are rectified. Amongst other things, the county governors investigated whether the supervisory work of the municipalities was organised in a way which ensured that authorities and tasks were clearly delegated and being carried out with sufficient independence and competence, whether the supervision was regular and based on risk information, and whether regulatory breaches which were discovered were being followed up.

Supervision has been carried out in a total of 51 municipalities. The county governors identified regulatory breaches in 42 of the municipalities which were subject to supervision, equivalent to eight out of ten municipalities.

The regulatory breaches which were identified stemmed from the failings of the municipalities: (i) failure to ensure that supervision is carried out, (ii) failure to ensure that supervision is carried out regularly, (iii) failure to ensure that supervision is based on available information concerning risk, and (iv) failure to ensure that management processes are established to monitor the supervisory work and determine whether the tasks are being performed in accordance with applicable requirements laid down in laws and regulations.

Videre lesning på www.helsetilsynet.no

Tilsynsrapporter som inngår i dette landsomfattende tilsynet,
menyen Tilsyn

Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunens
folkehelsearbeid 2019. Tilsyn med kommunens arbeid med
tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler.
Internserien 2/2019

Arbeidsmiljøet til barna blir ikke sikra gjennom
tilsyna i kommunane. Artikkel i Tilsynsmelding 2019

Alle utgivelser i **Rapport fra Helsetilsynet** finnes i fulltekst med sammendrag på engelsk og samisk på www.helsetilsynet.no

ISBN: 978-82-93595-31-1
Rapport fra Helsetilsynet 1/2020.
Barns helse er folkehelse. Barnas arbeidsmiljø sikres ikke gjennom kommunenes tilsyn. Landsomfattende tilsyn i 2019 med folkehelse,
elektronisk versjon.

Landsomfattende tilsyn i 2019 med folkehelse

Barns helse er folkehelse. Barnas arbeidsmiljø sikres ikke gjennom kommunenes tilsyn

RAPPORT FRA HELSETILSYNET 1/2020 • MARS 2020



Landets fylkesmenn gjennomførte i 2019 tilsyn med hvordan kommunene ivaretar sitt tilsynsansvar med miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Eiere og ledere av barnehager og skoler har ansvar for barnas og de unges inne- og utemiljø i skoler og barnehager. Folkehelseloven pålegger kommunene, gjennom tilsyn, å kontrollere at eiere og ledere ivaretar ansvaret for barn og unges leke- og læringsmiljø. Tilsynsansvaret til kommunen omfatter alle barnehager og skoler som ligger i kommunen, enten de er kommunale, fylkeskommunale eller private.

Spørsmålet i fylkesmennenes undersøkelser har vært om kommunenes tilsynsarbeid utøves i tråd med krav i folkehelseloven, slik at dårlig inneklima og andre miljømessige forhold som er ulovlige blir rettet. Fylkesmennene undersøkte blant annet om kommunenes tilsynsarbeid var innrettet slik at myndighet og oppgaver var klart fordelt, og ble utført med tilstrekkelig uavhengighet og kompetanse, om tilsynet var regelmessig og basert på risikokunnskap og om avdekkede lovbrudd ble fulgt opp.

Det er gjennomført tilsyn i til sammen 51 kommuner. Fylkesmennene har konstatert lovbrudd i 42 av de kommunene som hadde tilsyn, eller med andre ord i 8 av 10 kommuner.

De påpekte lovbruddene gjaldt at kommunene ikke sikrer at det blir gjennomført tilsyn, at tilsyn ikke ble utført regelmessig, at tilsyn ikke var basert på kunnskap om risiko, og at kommunen ikke hadde styringsaktiviteter for å følge med på tilsynsarbeidet og om oppgavene ble ivare tatt i tråd med krav i lov og forskrift.



Helsetilsynet

TILSYN MED BARNEVERN, SOSIAL- OG HELSETJENESTENE

I serien Rapport fra Helsetilsynet formidles funn og erfaring fra klagebehandling og tilsyn med sosiale tjenester, barnevern- og helse- og omsorgstjenestene.

Serien utgis av Statens helsetilsyn. Alle utgivelser i serien finnes i fulltekst på www.helsetilsynet.no