

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

Internserien 2/2019

Saksbehandlere: Seniorrådgiver Merete Steen og seniorrådgiver Siri Sand Kaastad

Godkjent av: Direktør Jan Fredrik Andresen, 19. desember 2018

Sist vedtatt: 19. desember 2018

Ansvarlig avdeling: Avdeling 2

Saksnummer: 2018/977

Målgruppe: Fylkesmennene

Veiledningsmaterialet som er utarbeidet for de landsomfattende tilsynene oppdateres ikke. Senere lovendringer, endringer i normerende produkter og faglig utvikling på området er derfor ikke innarbeidet. Dersom statsforvalterne ønsker å bruke veiledningsmaterialet til å gjennomføre egeninitierte tilsyn, må statsforvalterne oppdatere og bearbeide veiledningsmaterialet.

Denne utgivelsen er publisert på www.helsetilsynet.no. I Internserien publiseres veiledere, prosedyrer og andre dokumenter ment for ansatte i Statens helsetilsyn og fylkesmannsembetene. Alle utgivelser finnes på intranettet Losen i web-format. Her på internett finnes utgivelser som har interesse for en bredere leserkrets. Formatet her er generert automatisk fra intranettet, og designet er derfor ikke gjennomarbeidet som en tradisjonell publikasjon. Dokumentet kan også inneholde lenker som bare går til intranettet, og derfor ikke vil virke.

Innhold

1	Presentasjon av tilsynet	4
1.1	Tilsynets innretning og avgrensninger	5
1.2	Involvering av brukere i tilsynet.....	6
2	Regelverket i tilsynet.....	7
2.1	Rettslig grunnlag for fylkesmannens og kommunens tilsynsansvar med miljørettet helsevern.....	7
2.2	Kommunens plikt til internkontroll.....	8
2.3	Miljørettet helsevern er en del av kommunens systematiske folkehelsearbeid	9
2.4	Kommunens særskilte plikt til å dokumentere tilsyn med MHV.....	9
2.5	Klar fordeling av myndighet og oppgaver	10
2.6	Krav om et uavhengig tilsyn.....	10
2.7	Krav til kompetanse	10
2.8	Krav om oversikt over godkjenningsstatus.....	11
2.9	Informasjon om risikoforhold.....	11
2.10	Risikobasert tilsyn.....	12
2.11	Oppfølging og avslutning av tilsyn.....	12
2.12	Krav til saksbehandlingen	13
2.13	Flere regelverk har krav til fysisk og psykososialt miljø.....	14
3	Innholdet i tilsynet.....	14
3.1	Klar fordeling av myndighet og oppgaver, nødvendig uavhengighet og kompetanse	15
3.1.1	<i>Klar fordeling av myndighet og oppgaver</i>	<i>15</i>
3.1.2	<i>Tilsynsorganets uavhengighet.....</i>	<i>16</i>
3.1.3	<i>Tilsynsorganets kompetanse</i>	<i>16</i>
3.2	Oversikt over godkjenningspliktige barnehager og skoler.....	17
3.3	Oppfølging av risikoforhold i miljøet i den enkelte barnehage og skole og risikobasert, regelmessig tilsyn i barnehager og skoler i kommunen.....	18
3.3.1	<i>Opplysninger til tilsynsorganet om risikoforhold ved miljøet</i>	<i>18</i>
3.3.2	<i>Risikobasert tilsyn.....</i>	<i>19</i>
3.4	Systematisk oppfølging av tilsyn.....	21
4	Fylkesmannens planlegging og gjennomføring av tilsynet.....	23
4.1	Tilsynslaget	23
4.2	Valg av kommuner	23
4.3	Tilsynsmetode.....	23
4.4	Formøte med kommunen.....	23
4.5	Innhenting av dokumenter om styring og praksis	24
4.6	Samtaler med brukere	24
4.7	Informasjon fra IKS, vertskommuner mv.	25
4.8	Aktuelle personer å intervju i kommunen	26
4.9	Samordning av tilsynet med tilsyn på Utdanningsdirektoratets områder.....	26

4.10	Tilsynsperiode og -volum	27
4.11	Tilsynsrapport.....	27
5	Litteratur.....	27
6	Vedlegg	29
6.1	Utkast til tekster i tilsynsrapporten	29
6.1.1	<i>Utkast til tekst til rapportens kapittel 1</i>	<i>29</i>
6.1.2	<i>Utkast til tekst til rapportens kapittel 2</i>	<i>31</i>
6.2	Kommuner som deltok i NEMFOs tilsynskampanje (2016–2017).....	33
6.3	Utkast til skjema for kommunens egenvurdering	35

1 Presentasjon av tilsynet

Helsetilsynet har besluttet at det landsomfattende tilsynet med lov 24. juni 2011 om folkehelsearbeid (folkehelseloven) i 2019 skal rettes mot kommunens arbeid med tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Tilsynet har som formål å bidra til at kommunen oppfyller plikten til å føre tilsyn med at barnehagenes og skolenes inne- og utemiljø fremmer barnehagebarns og elevers helse og trivsel og forebygger sykdom og skade.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med om kommunen ivaretar sitt tilsynsansvar ved å sørge for:

- klar fordeling av myndighet og oppgaver, nødvendig uavhengighet og kompetanse (kapittel 3.1)
- oversikt over godkjenningspliktige skoler og barnehager (kapittel 3.2)
- at risikoforhold i miljøet i den enkelte barnehage og skole følges opp og at kommunen fører regelmessig tilsyn med barnehager og skoler i kommunen (kapittel 3.3)
- at tilsyn systematisk følges opp der det er avdekket lovbrudd (kapittel 3.4)

En vesentlig del av kommunenes oppgaver tilknyttet miljørettet helsevern gjelder barnehager og skoler. Barnehagers og skolers inne- og utemiljø er av stor betydning for helse, trivsel og prestasjoner blant barn og unge. Mange barnehager og skoler har for eksempel et dårlig inneklima. Problemene har vist seg ofte å være knyttet til sviktende forvaltning, drift og vedlikehold. Varierende og mangelfull tilsynspraksis kan også medvirke til at barnehager og skoler over tid utvikler dårlig inneklima og andre miljømessige problemer etter at godkjenning ble gitt.

Fra statlig hold er det de senere år foretatt nasjonale kartlegginger av godkjenningsstatus for skoler og barnehager og kommunenes tilsyn med miljørettet helsevern (se litteraturliste i kapittel 5). Kartlegging av skolene i 2013 viste at om lag seks av ti skoler var godkjent, og at det var ført tilsyn med halvparten av skolene i løpet av siste tre årene. Under halvparten av påviste lovbrudd var rettet opp. Tilsvarende kartlegging av barnehager i 2015 viste at nær ni av ti barnehager var godkjent. Det var ført tilsyn i seks av ti barnehager i løpet av de siste tre årene. De fleste påviste lovbrudd var rettet opp. I begge kartleggingene ble det påvist store forskjeller fylkene imellom.

Helsedirektoratets evaluering av miljørettet helseverntjenesten i kommunene i 2009 viste at over halvparten av kommunene mente at de hadde for lite kompetanse og ressurser til dette arbeidet. Utfordringene var størst i de mindre kommunene og i dem som ikke deltok i interkommunale ordninger. Ifølge Helsedirektoratet var det imidlertid også funn som kunne tyde på at delegasjon av tilsynsmyndighet og oppgaver til et interkommunalt selskap (heretter IKS) eller en vertskommune kunne medføre at kommunens ledelse distanserte seg fra sitt tilsynsansvar.

I de senere årene har det fra sentralt statlig hold¹, i samarbeid med fylkesmennene, vært gjennomført et landsomfattende kursprogram for kommunene om miljørettet helsevern i skoler og barnehager. Formålet har vært å øke kommunens kompetanse om og interesse for konsekvensene av helseskadelig innemiljø i disse virksomhetene. Et landsomfattende tilsyn i etterkant av denne satsingen kan fungere som en oppfølging fra statlig hold og bidra til at kommunene i større grad oppfyller sine lovpålagte tilsynsoppgaver på området.

Det landsomfattende tilsynet gjennomføres innenfor perioden for den store satsingen «0–24-samarbeidet» som regjeringen har opprettet for å styrke samarbeidet om oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres levekår og oppvekstmiljø. Fylkesmannen har en viktig pådriverrolle ut mot kommunene i denne satsingen. Tilsynet inngår ikke i selve satsingen, men kan sette fokus på at kommunen også som tilsynsmyndighet kan bidra til å sikre gode miljømessige forhold i barnehager og skoler.

1.1 Tilsynets innretning og avgrensninger

Ifølge folkehelseloven er det kommunen som skal føre tilsyn med om offentlig eller privat virksomhet oppfyller bestemmelsene om miljørettet helsevern. Fylkesmannens tilsyn på miljørettet helsevernområdet er etter folkehelseloven avgrenset til lovlighetskontroll av om kommunen oppfyller sine plikter som tilsynsmyndighet. Det innebærer at fylkesmannen etter folkehelseloven ikke kan føre tilsyn med om kommunen som eier oppfyller kravene til miljørettet helsevern.

Mange kommuner har delegert tilsynsmyndighet og -oppgaver til et interkommunalt selskap (IKS) eller til en vertskommune i et interkommunalt samarbeid. Kommuner kan også kjøpe miljørettet helseverntjenester fra andre kommuner. Fylkesmannens tilsyn er rettet mot kommunen uavhengig av hvordan miljørettet helseverntjenesten er organisert.

Fylkesmannens tilsyn omfatter kommunens tilsyn med private og offentlige barnehager, grunnskoler og videregående skoler innenfor kommunens geografiske område, og som oppfyller vilkårene i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler § 2.

Barnehager og skoler er ifølge folkehelseloven godkjenningspliktige virksomheter. For kommunen er tilsyn et viktig virkemiddel for å sikre at barnehager og skoler ikke drives uten godkjenning. Fylkesmannen skal derfor som del av tilsynet undersøke om kommunen har oversikt over godkjenningspliktige barnehager og skoler og deres godkjenningsstatus. Kommunens arbeid med godkjenning er imidlertid ikke tatt med som eget tema i det landsomfattende tilsynet.

¹ Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Arbeidstilsynet og Direktoratet for byggkvalitet (kilde: St.meld. 19 (2014–2015) Folkehelsemeldingen)

Miljørettet helsevern er en del av kommunens samlede folkehelsearbeid (se også kapittel 2.2). Kommunens plikter etter folkehelseloven §§ 4–7 inngår imidlertid ikke i dette tilsynet.

Flere av bestemmelsene i forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager overlapper til dels bestemmelser i barnehageloven og opplæringsloven. For eksempel har også opplæringsloven bestemmelser om fysisk og psykososialt miljø. Vi viser til nærmere redegjørelser om forholdet mellom bestemmelser om fysiske og psykososiale miljøfaktorer i ulike regelverk i kapittel 2. I kapittel 4 beskriver vi hva fylkesmennene særlig bør ta hensyn til ved en eventuell samordning av tilsyn med miljørettet helsevern etter folkehelseloven med tilsyn etter regelverket som Utdanningsdirektoratet har den overordnede nasjonale, faglige myndigheten for.

Tilsynet skal gjennomføres som systemrevisjon.

Miljørettet helsevern

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).

Begreper og forkortelser

I veilederen brukes begrepet *tilsynsorgan* om den instans som kommunen har delegert tilsynsmyndighet og tilhørende oppgaver.

Interkommunalt selskap forkortes med IKS. I veilederen brukes en del steder forkortelsen MHV om miljørettet helsevern.

Kapittel 5 inneholder en oversikt over lovverk med tilhørende veiledere, og publikasjoner som det er vist til i veilederen og over aktuelle kunnskapskilder om miljørettet helsevern i barnehager og skoler (rapporter, faglitteratur mv.).

1.2 Involvering av brukere i tilsynet

Med brukere menes her barn i barnehage, skoleelever i grunn- og videregående skole og deres foreldre/foresatte. Fylkesmennene har ikke tilsyn med «tjenestene» til barnehagebarn og elever, men med kommunens tilsyn med barnehager og skoler. Denne særegne formen for statlig tilsyn har betydning for hvordan det er hensiktsmessig at brukere involveres.

Helsetilsynet har arrangert et møte med Elevorganisasjonen (EO), Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG), Foreldreutvalget for barnehager (FUB) og Norges Astma- og Allergiforbund (NAAF). Vi fikk deres og erfaringer og synspunkter når det gjaldt aktuelle risikofaktorer ved inne- og utemiljøet i barnehager og skoler, hvilke muligheter det er for å si fra om uheldige forhold og om klagene når fram og blir fulgt opp. Vi fikk også råd om hvordan fylkesmannen kan innhente informasjon fra elever og foreldre i den enkelte kommune (se kapittel 4).

2 Regelverket i tilsynet

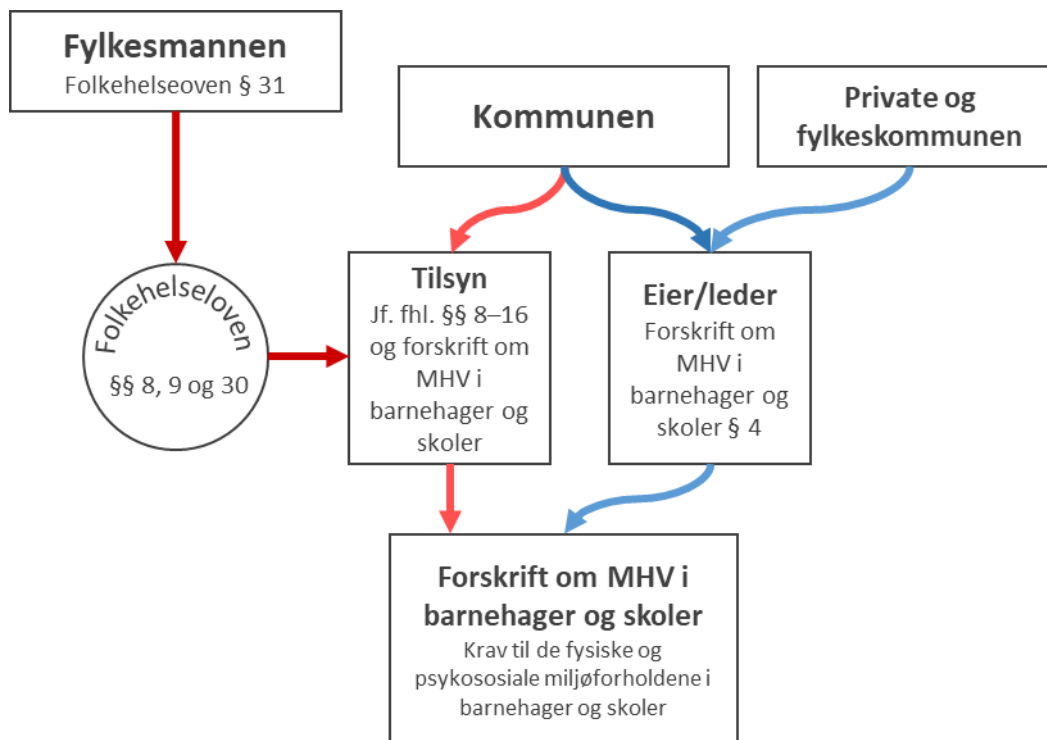
I dette kapittelet redegjøres det for kravene i lov og forskrift som gjelder på områdene som skal undersøkes i tilsynet. Enkelte lovkrav utdypes og konkretiseres ytterligere under de enkelte vurderingstemaene i kapittel 3. Departementets merknader fra forarbeidene i folkehelseloven i Prop. 90 L (2010–2011) til de enkelte bestemmelsene har vært sentrale i normeringen. Ellers viser vi til hvilke kilder som er brukt i normeringen i kapittel 5.

Kommunens systematiske folkehelsearbeid etter folkehelseloven er ikke et eget tema i dette tilsynet. For å vise sammenhengen mellom kommunens tilsyn med MHV og oversiktsarbeidet, er det likevel vist til enkelte bestemmelser om dette underveis (se også 2.3).

2.1 Rettslig grunnlag for fylkesmannens og kommunens tilsynsansvar med miljørettet helsevern

Miljørettet helsevern er regulert i kapittel 3 i folkehelseloven og i utfyllende forskrifter. Fylkesmannen er gitt myndighet til å føre tilsyn med kommunenes folkehelsearbeid etter folkehelseloven, jf. folkehelseloven § 31. Fylkesmannens lovlighetskontroll med MHV gjelder folkehelseloven §§ 8 og 9 samt § 30 om internkontroll. Fylkesmannens tilsyn er avgrenset til lovlighetskontroll, jf. kommuneloven kapittel 10 A.

Kommunen er i folkehelselovens kapittel 3 §§ 8–16 gitt myndighetsutøvelse med privat og offentlig virksomhet og eiendom som kan ha innvirkning på helsen. Kommunens tilsynsansvar med MHV fremgår av lovens § 9. Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. oppstiller en rekke krav til blant annet internkontroll, og til uteområder, inneklima, renhold, vedlikehold, smittevern, måltider mv. Ifølge forskriften § 4 har eier (kommunen, fylkeskommunen, private) ansvar for at det er etablert et internkontrollsystem, og leder (styrer i barnehager og rektor på skoler) har ansvar for at kravene i forskriften overholdes. Det er presisert i forskriften § 25 at kommunen fører tilsyn med at kravene i forskriften overholdes.



Figuren illustrerer at fylkesmannens tilsyn er begrenset til å føre tilsyn med kommunen som tilsynsmyndighet og kommunens styring av dette arbeidet. Som det også framgår av figuren kan kommunen ha en dobbeltrolle som både eier av barnehager og skoler og tilsynsmyndighet.

Tilsyn er ett av flere virkemidler

Kommunen har frihet til å bruke andre virkemidler enn tilsyn, som veiledning om hvordan lovlig drift kan oppnås eller veiledning om god praksis ut over minstekrav.

2.2 Kommunens plikt til internkontroll

Kommunen har en plikt til å føre internkontroll for å sikre at krav fastsatt i folkehelseoven eller i medhold av folkehelseoven overholdes, jf. folkehelseoven § 30. Det er ikke gitt en egen forskrift som utdyper kravene til internkontroll. Kommunens plikt til internkontroll med tilsynsoppgaven bygger på det alminnelige systemet for internkontroll i kommuneloven § 23 nr. 2.

Klar ansvars- og oppgavefordeling og nødvendig kompetanse til å ivareta tilsynsansvaret på en forsvarlig måte, er en viktig del av kravet til internkontroll. Kommunen må gjennom ledelse, styring og organisering av virksomheten jobbe kontinuerlig for forbedring og iverksette systematiske tiltak i form av rutiner og prosedyrer – og sørge for faktisk etterlevelse av disse. Kommunen skal prioritere områdene og aktivitetene som har størst risiko for svikt og størst helsemessig konsekvens.

2.3 Miljørettet helsevern er en del av kommunens systematiske folkehelsearbeid

Kommunens tilsyn med MHV må ses i sammenheng med kommunens plikt til å drive systematisk folkehelsearbeid etter folkehelseloven kapittel 2 (§§ 4–7). Kommunen er etter folkehelseloven blant annet forpliktet til å ha oversikt over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer i befolkningen (jf. § 5) og utarbeide en skriftlig oversikt som identifiserer folkehelseutfordringene i kommunen.

Forskrift 28. juni 2012 nr. 692 om oversikt over folkehelsen utfyller folkehelselovens bestemmelser om oversiktsarbeid. I forskriftens § 3 gis nærmere innhold til hva som er «nødvendig oversikt» etter folkehelseloven § 5. Begrepene fysisk, biologisk, kjemisk og sosialt miljø i forskriftens § 3 bokstav c) viser til folkehelseloven kapittel 3 og definisjonen av miljørettet helsevern. Oversikten skal ha et slikt innhold at det er mulig for kommunen å ivareta sin tilsynsplikt etter folkehelseloven § 9 på en forsvarlig måte. Se også nedenfor, under punkt 2.8 om oversikt over godkjenningsstatus.

Det inngår ikke i tilsynet å undersøke og vurdere om kommunen oppfyller kravene i folkehelselovens kapittel 2 (§§ 4–7), og herunder kravene om oversikt i § 5 og i tilhørende forskrift.

2.4 Kommunens særskilte plikt til å dokumentere tilsyn med MHV

Folkehelseloven § 30 annet ledd bestemmer at kommunenes tilsyn etter § 9 skal dokumenteres særskilt. Det er presisert i folkehelseloven § 30 annet ledd at uavhengighet og likebehandling i tilsynet skal dokumenteres, men det forsterkede dokumentasjonskravet gjelder generelt for tilsynsoppgaven etter § 9. Begrunnelsen for det skjerpede kravet til dokumentasjon er at kommunen i mange tilfeller har en dobbeltrolle, ved at kommunen skal godkjenne og føre tilsyn med virksomheter (barnehager og skoler) som i mange tilfeller er kommunale.

I samsvar med merknaden til folkehelseloven § 30 legger vi til grunn at kommunen som tilsynsmyndighet med MHV i barnehager og skoler må kunne dokumentere:

- hvem som har ansvar for å gjennomføre og følge opp tilsyn med MHV
- at de som har tilsynsansvaret og tilhørende oppgaver har nødvendig kompetanse og kapasitet
- at det kommunale tilsynsorganet er uavhengig av virksomhetene det skal føres tilsyn med
- at kommunen har tilstrekkelig styring med tilsynsaktivitetene, ved
 - at kommunen har oversikt over godkjenningspliktige barnehager og skoler og deres godkjenningsstatus
 - at kommunens tilsyn baseres på risikovurderinger
 - at kommunen følger opp tilsyn med MHV der det er påvist lovbrudd

2.5 Klar fordeling av myndighet og oppgaver

Kommunens myndighet med MHV ligger i utgangspunktet hos kommunestyret. Kommunen kan delegere oppgaver og myndighet innen MHV etter de alminnelige reglene om delegering i kommuneloven og til et IKS, jf. folkehelseloven § 9 første ledd annet punktum. Å delegere betyr ikke å gi fra seg egen myndighet. Kommunen er uansett ansvarlig.

Kravet til internkontroll i folkehelseloven § 30 innebærer at kommunen må ha klar fordeling av oppgaver og myndighet. Hvordan kommunen har organisert/delegert tilsynsoppgaven med MHV vil avgjøre hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er dokumentert. For IKS vil for eksempel ansvar og myndighet fremgå av vedtekter eller selskapsavtalen, mens det ved vertskommunesamarbeid vil fremgå av den skriftlige vertskommuneavtalen og av kommunens delegasjonsreglement. For kommunale tilsynsorganer skal delegasjonsreglement og delegasjonsvedtak klargjøre hvordan oppgaver og myndighet er fordelt.

2.6 Krav om et uavhengig tilsyn

Det følger av den ulovfestete læren om myndighetsmisbruk i forvaltningen at virksomheter det føres tilsyn med skal bli vurdert på samme måte, uavhengig av om de er kommunale, fylkeskommunale eller private. At kommunal tilsynsmyndighet er uavhengig av sine tilsynsobjekter ligger som en forutsetning for likebehandling. Kommunene må derfor organisere seg slik at de personene eller enhetene som ivaretar tilsyn med MHV, er tilstrekkelig uavhengige av underliggende virksomhet som det skal føres tilsyn med. Delegasjon av myndighet og oppgaver til et IKS eller en vertskommune gir mindre risiko for rollekonflikter.

Kommunen må kunne dokumentere tilsynsorganets uavhengighet, jf. folkehelseloven § 30 annet ledd.

2.7 Krav til kompetanse

Kommunens plikt til å føre tilsyn med MHV etter folkehelseloven § 9, forutsetter at kommunen har den kompetansen som trengs for å utføre tilsynsoppgaven forsvarlig, jf. også kravet til internkontroll i lovens § 30. Vi legger til grunn at kommunen må kunne dokumentere at de som er delegert tilsynsmyndighet og oppgaver har nødvendige forutsetninger, herunder kompetanse, jf. merknaden til folkehelseloven § 30.

Kravet til kommunen etter folkehelseloven § 9 må også ses i sammenheng med kravet i § 27 om samfunnsmedisinsk kompetanse. Sentrale samfunnsmedisinske oppgaver i forhold til folkehelse dreier seg blant annet om myndighetsutøvelse innen miljørettet helsevern. Dette tilsynet omfatter imidlertid ikke kravene til § 27.

2.8 Krav om oversikt over godkjenningsstatus

Det inngår i kommunens tilsynsansvar i folkehelseloven § 9 å ha oversikt over godkjenningspliktige barnehager og skoler i kommunen, noe som er presisert i merknaden til folkehelseloven § 9. Oversikt over deres godkjenningsstatus er en nødvendig del av kunnskapsgrunnlaget for å kunne gjennomføre et målrettet og risikobasert tilsyn.

Forskrift om MHV i barnehager og skoler § 6 oppstiller et krav om at virksomheter som omfattes av forskriftens virkeområde skal være godkjent. Det er kommunen som har godkjenningsmyndigheten. Videregående skoler, grunnskoler og barnehager (inkludert alle virksomheter som mot godtgjøring gir tilsyn med og omsorg for barn under skolepliktig alder og som er av en viss størrelse jf. bokstav a), b) og c) i forskriftens § 2 nr. 1) er godkjenningspliktige. Kravet om godkjenning gjelder både offentlige og private barnehager og skoler. Virksomheten må søke om godkjenning når det foreligger plan for etablering, utvidelse eller endring av virksomheten.

Å ha en oppdatert oversikt over godkjenningsstatus for barnehager og skoler er også å anse som en del av det løpende arbeidet med oversikt over folkehelseutfordringene i kommunen, som kommunen skal foreta etter § 4 i forskrift om oversikt over folkehelsen.

Fylkesmannen kan ikke føre tilsyn med kommunens vedtak om godkjenning, ettersom forskrift om MHV i barnehager og skoler § 6 er hjemlet i folkehelseloven § 10 som ikke er underlagt statlig tilsyn².

2.9 Informasjon om risikoforhold

En forutsetning for å føre tilsyn etter folkehelseloven § 9 er at tilsynsmyndigheten har informasjon om risikoforhold i barnehager og skoler (se nærmere kapittel 3.3.1).

Etter forskrift om MHV i barnehager og skoler § 5 plikter leder av virksomheten å legge frem de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gjennomføre sine oppgaver etter denne forskriften. I veilederen til forskriften er det presisert at virksomheten på eget initiativ informerer både tilsynsmyndigheten, ansatte, foresatte og/eller barna om forhold som kan ha innvirkning på barnas helse. Statens helsetilsyn legger i samsvar med veilederen til grunn at leder i barnehager og skoler uoppfordret informerer kommunen (tilsynsmyndigheten) om forhold som kan ha negativ innvirkning på helsen. Slik informasjon er avgjørende for at tilsynsmyndigheten skal kunne ivareta sitt ansvar. Selv om opplysningsplikten er lagt til ledelsen av virksomheten, kan ikke kommunen forholde seg passiv. Kommunen må som del

² Jf. lovforklning av 2. juli 2018 fra Helsedirektoratet som kan fås på forespørsel fra Helsetilsynet.

av sin internkontroll følge med på at kommunens barnehager og skoler etterlever opplysningsplikten og sørger for at det interne/eksterne tilsynsorganet mottar opplysningene.

2.10 Risikobasert tilsyn

Kommunens tilsyn etter § 9 i folkehelseloven skal vært basert på risikovurderinger. Ifølge merknaden til § 9 i folkehelseloven inngår det i kommunens tilsynsansvar at kommunen «følger opp forhold som kan tilsi at miljøet i skolene og barnehagene kan være uforsvarlig, inkl. skoler og barnehager som ikke har søkt om godkjenning» samt «ut i fra en risikovurdering fører regelmessig tilsyn med skolene og barnehagene i kommunen».

Kommunen skal gjøre en prioritering med utgangspunkt i det som har størst betydning for å fremme barnehagebarns og elevers helse og forebygge sykdom og skade.

Vi viser videre til forskrift 25. april 2003 nr. 486 om miljørettet helsevern (den generelle forskriften om miljørettet helsevern) § 4 annet ledd annet punktum, hvor det står at kommunen skal prioritere sin tilsynsvirksomhet etter en vurdering av helserisiko.

Kommunens tilsynsvirksomhet skal baseres på en risikovurdering, som blant annet bør bygge på kunnskap om folkehelseutfordringer som kommunen skal ha etter § 5 i folkehelseloven.

Plan for tilsyn

Statens helsetilsyn legger til grunn at kommunen/tilsynsorganet må utarbeide en plan som gir en samlet oversikt over tilsynsmyndigheten og som kan fungere som et styringsverktøy for tilsynsorganet, jf. kravet til internkontroll og skriftlighetskravet i folkehelseloven § 30 annet ledd. Dette er også presisert i Helsedirektoratets veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler § 25 i Helsedirektoratets tilsynsveileder.

Valg av tema for tilsyn og tilsynsmetode

Utgangspunktet er at kommunens/tilsynsorganets samlede risikovurderinger er bestemmende for hvilke tema kommunen fører tilsyn med (se egen overskrift under 3.3.2).

Kommunen har også stor frihet til å velge egnet metode for tilsyn, se kapittel 5 i Helsedirektoratets veileder (IS 2288) hvor ulike tilsynsmetoder kommunen kan bruke i tilsyn med MHV er beskrevet. Utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 kan begrense hvilke tilsynsmetoder som kan brukes når kommunen utøver lovlighetskontroll og kan komme til å konkludere med pålegg (dersom kommunen ikke retter opp de aktuelle forholdene innen en angitt frist). Egenrapportering alene, uten inspeksjon eller innhenting av ytterligere opplysninger, vil sjelden gi tilstrekkelig faktagrunnlag til å kunne konkludere med pålegg, for eksempel pålegg om å rette opp forholdene. Kravet til sakens utredning innebærer videre at tilsyn med en virksomhets internkontroll ikke kan begrense seg til gjennomsyn av skriftlig dokumentasjon.

2.11 Oppfølging og avslutning av tilsyn

Når kommunen har ført tilsyn med en barnehage eller skole, uavhengig av utfall, skal tilsynet alltid avsluttes, jf. også forvaltningsloven § 11 a som konstaterer at alle saker skal avgjøres.

Etter folkehelseloven har kommunen anledning til å benytte pålegg (enkeltvedtak) som virkemiddel. Dette gjelder også overfor barnehager og skoler, jf. presiseringen i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler § 26. Det mest brukte virkemiddelet er pålegg om retting, jf. folkehelseloven § 14. Folkehelseloven oppstiller en rekke materielle vilkår for at bestemmelsene skal kunne anvendes. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak må overholdes ved pålegg.

Tiltaksbestemmelsene i folkehelseloven §§ 12–16 er ikke underlagt statlig tilsyn, jf. avgrensingen i folkehelseloven § 31. Fylkesmannen kan dermed ikke konkludere med at kommunen anvender tiltaksbestemmelsene i strid med vilkårene i folkehelseloven.

Kjernen i tilsynsplikten i folkehelseloven § 9 er å bidra til at kravene i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler blir etterlevd. Videre har kommunen etter § 7 i folkehelseloven en plikt til å iverksette nødvendige tiltak for å møte kommunens folkehelseutfordringer. Det er presisert i merknaden til § 9 i folkehelseloven at en del av tilsynsoppgaven er å følge opp at virksomheten retter opp forholdene innen en fastsatt tid. Men selv om kommunen konkluderer med at krav i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler er brutt, har ikke kommunen noen ubetinget plikt til å kreve at virksomheten har rettet opp forholdene før tilsynet avsluttes. Tiltaksbestemmelsene i folkehelseloven er «kan-regler». Kommunen kan vurdere at en vedtatt, forpliktende og tidfestet handlingsplan fra virksomheten for hvordan den skal sørge for at de aktuelle forholdene rettes opp, er tilstrekkelig for å anse tilsynet som avsluttet.

Kravet til interkontroll i folkehelseloven § 30 innebærer at kommunen systematisk må følge opp det enkelte tilsyn og alle tilsyn som ikke er avsluttet, herunder ha oversikt over frister, rutiner for purring og ha en plan for videre oppfølging.

2.12 Krav til saksbehandlingen

Kommunen er bundet av forvaltningsloven og forvaltningsrettslige prinsipper i sin utøvelse av tilsyn. Vi viser til Helsedirektoratets veileder (IS 2288) kapittel 1 og 9, hvor kommunens saksbehandling etter forvaltningsloven er nærmere beskrevet. Kravet til internkontroll i folkehelseloven § 30 innebærer at kommunen gjennom sin organisering og styring må sørge for at kravene til saksbehandlingen i forvaltningsloven overholdes.

Det inngår ikke i tilsynet å undersøke og vurdere om kommunen oppfyller forvaltningslovens krav til saksbehandling. Fylkesmannen skal derfor ikke konkludere med lovbrudd hjemlet i forvaltningsloven, selv om det fremgår av tilsynsrapporter og tilhørende korrespondanse at kommunen ikke følger forvaltningsloven. Dersom det ved pålegg gjennomgående ikke sendes forhåndsvarsel, ikke innhentes nok dokumentasjon, ikke sikres at virksomheten får uttalt seg, ikke begrunnes, osv., kan dette imidlertid tale i retning av at kommunen ikke har sørget for at tilsynsorganet har nødvendig kompetanse, jf. kravet til internkontroll i folkehelseloven § 30, jf. forvaltningsloven §§ 17, 24 og 25. Funnene kan da brukes som en del av faktagrunnlaget.

Vi legger til grunn at i dette ligger også kompetanse på saksbehandling og forvaltningsloven. I forvaltningsloven stilles også krav til skriftlighet, dvs. at det skal gjenfinnes skriftlig dokumentasjon på saksbehandlingsskritt som er gjort.

2.13 Flere regelverk har krav til fysisk og psykososialt miljø

Fysisk og psykososialt miljø i barnehager og skoler er regulert av flere til dels overlappende regelverk. Vi viser særlig til at lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven) kapittel 9 A stiller krav til både fysisk og psykososialt skolemiljø. Alle elever har etter loven en individuell rett til et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannen fører tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner oppfyller plikter i opplæringsloven.

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) har ikke egne regler som direkte regulerer fysisk eller psykososialt barnehagemiljø. Men godkjenningsordningen etter barnehageloven forutsetter godkjenning etter forskrift om MHV i barnehager og skoler § 6. Det er kommunen som barnehagemyndighet som fører tilsyn med virksomheter etter barnehageloven, jf. barnehageloven § 16. Fylkesmannens tilsyn på dette området er begrenset til tilsyn med lovligheten av kommunenes oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet. Fylkesmannen kan kun i særlige tilfeller føre tilsyn med den enkelte virksomhet, jf. barnehageloven § 9.

At lovpålagte plikter og tilsynsansvar etter folkehelseloven med forskrifter, opplæringsloven og barnehageloven er rettet mot ulike nivå og med til dels overlappende krav, kan være krevende å håndtere for kommunen. Kommunene må imidlertid være bevisst sine ulike roller som tilsynsmyndighet, barnehagemyndighet og som eier av barnehager og skoler. Kommunen må ha klart for seg hva som er styring som eier og hva som er myndighetsutøvelse (tilsyn).

At lovpålagte krav til fysiske og psykososiale miljøfaktorer og tilsynsansvar i delvis overlappende regelverk er rettet mot ulike nivå i kommunen, kan også være en utfordring dersom fylkesmennene velger å samordne LOT 2019 med tilsyn på Utdanningsdirektoratets område (skole). Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.

3 Innholdet i tilsynet

Det landsomfattende tilsynet etter folkehelseloven 2019 er rettet mot *kommunens arbeid med tilsyn med miljørettet helsevern i skoler og barnehager*. Formuleringen «arbeid med tilsyn» er ment å omfatte kommunens tilrettelegging for og styringen og gjennomføringen av tilsynsaktivitetene, herunder oppfølgingen av tilsyn der det er påvist brudd på regelverket.

Vi har delt inn fire undertemaer. Fylkesmannen skal føre tilsyn med om kommunen ivaretar sitt tilsynsansvar ved å sørge for:

- klar fordeling av myndighet og oppgaver, nødvendig uavhengighet og kompetanse (kapittel 3.1)
- oversikt over godkjenningspliktige skoler og barnehager (kapittel 3.2)
- at risikoforhold i miljøet i den enkelte barnehage og skole følges opp og at det gjennomføres regelmessig tilsyn med barnehager og skoler i kommunen (kapittel 3.3)
- at tilsyn systematisk følges opp der det er avdekket lovbrudd (kapittel 3.4).

3.1 Klar fordeling av myndighet og oppgaver, nødvendig uavhengighet og kompetanse

Denne delen av tilsynet omhandler grunnleggende krav til kommunen som kommunen må oppfylle for å kunne ivareta tilsynsansvaret og utføre oppgavene som ligger til dette. Fylkesmannen skal undersøke og vurdere om kommunen har sørget for klar fordeling av myndighet og oppgaver og at tilsynsorganet som er delegert myndighet og oppgaver er uavhengig av virksomhetene det skal føres tilsyn med og har den nødvendige kompetanse til å utføre oppgavene (se 2.5-2.7). I fylkesmannens tilsyn inngår også å undersøke og vurdere om kommunen oppfyller kravene til dokumentasjon ut fra kravene til internkontroll i folkehelseloven (se 2.4).

3.1.1 Klar fordeling av myndighet og oppgaver

Kommunen må sørge for klar fordeling av myndighet og oppgaver. Som omtalt i 2.5 kan kommunen delegere tilsynsmyndighet og oppgaver intern i egen kommune eller til et eksternt organ (IKS eller vertskommune). Noen kommuner velger å kjøpe tjenester innen MHV fra en annen kommune (f.eks. del av en kommunelegestilling). Det er opp til kommunen å velge en hensiktsmessig løsning.

Kommunen må sørge for å dokumentere hvordan tilsynsarbeidet blir ivaretatt. Hvordan og i hvilke dokumenter ansvar, oppgaver og myndighet skal være dokumentert vil avhenge av hvordan kommunen har organisert tilsynsarbeidet og delegert tilsynsmyndighet og oppgaver (se 2.5).

Kommunen må i nødvendig utstrekning følge med på at tilsynsarbeidet blir utført som forutsatt. Kommunens ledelse kan for eksempel avtale med tilsynsorganet at dette gjøres gjennom jevnlig møter og/eller rapporteringer. Det må også være avklart hvilke dokumenter fra det løpende tilsynsarbeidet som tilsynsorganet forutsettes å oversende til kommunens ledelse (for eksempel tilsynsplaner, oversikter over status mht. oppfølging av tilsyn mv.).

Kommunen må sørge for at delegering av tilsynsmyndighet og oppgaver er dokumentert. Det må også være dokumentert hvordan kommunen følger opp at myndighet og oppgaver blir ivaretatt.

3.1.2 **Tilsynsorganets uavhengighet**

For kommunen som tilsynsmyndighet på miljørettet helsevernområdet kan det by på utfordringer knyttet til uavhengighet når den fører tilsyn med seg selv som eier av barnehager og skoler. Dette stiller store krav til styring og organisering av tilsynsoppgaven, særlig i kommuner som har delegert tilsynsmyndighet internt i kommunen. Kommunen må sørge for at tilsynsorganet ikke er plassert i enheter som har direkte linjeansvar for drift, vedlikehold eller forvaltning av de kommunale barnehagene og/eller skolene. Kommunen som har delegert tilsynsmyndighet til en ekstern aktør vil ha mindre utfordringer med hensyn til å at uavhengighet og likebehandling blir ivaretatt ved utøvelsen av tilsyn.

Mindre kommuner kan ha behov for å bruke personell fra etater som har ansvar for drift, vedlikehold eller forvaltning av skoler eller barnehager, for at tilsynsorganet kan få gjort nødvendige tekniske/miljøhygieniske undersøkelser og vurderinger. Kommunen må sørge for at personellet i så fall kan utføre oppgaven uavhengig av bindinger til «egen» etat.

Kommunen må dokumentere hvordan den sørger for å ivareta tilsynsorganets uavhengighet.

3.1.3 **Tilsynsorganets kompetanse**

Vi legger til grunn at kommunen må sørge for at tilsynsorganet har nødvendig kompetanse på følgende områder:

- miljørettet helsevern/folkehelse og tilhørende regelverk
- tilsynsmetodikk: planlegging, gjennomføring, oppfølging av tilsyn, rolleforståelse
- saksbehandling og tilhørende regelverk (forvaltningsloven)

Kommuner som velger å delegere tilsynsmyndighet og tilhørende oppgaver til kommunelegen, må legge til rette for at han/hun kan ivareta oppgaven. Leger som tilsettes i kommunelegestillinger kan ha ulike faglige forutsetninger og erfaring med MHV og med å ivareta rollen som tilsynsmyndighet. Kommunen må legge til rette for at legen kan få ivaretatt behov for opplæring i aktuelt regelverk og tilsynsmetodikk (praktisk opplæring/veiledning i kommunen, anledning til å gå på kurs etc.). Kommunen må også sørge for at kommunelegen har tilgang til veiledning og bistand fra personell i kommunen når det gjelder å oppfylle kravene til saksbehandling, arkiveringsrutiner mv. Tilsvarende gjelder for annet personell som er satt til å utføre tilsynsoppgavene.

Kommunen må følge med på at kravene til kompetanse blir ivaretatt og ved behov sørge for å sette inn korrigerende tiltak. Dette er for eksempel aktuelt dersom erfarne fagpersoner slutter og når nyansatte overtar rollen som tilsynsmyndighet.

Kommunen må dokumentere at de som er delegert tilsynsmyndighet og oppgaver har nødvendig kompetanse. Dette gjelder uavhengig om et eksternt eller internt organ ivaretar tilsynsoppgavene.

Fylkesmannen skal undersøke og vurdere om kommunen sørger for at:

- det er klart hvem som er delegert tilsynsmyndighet og tilhørende oppgaver
- tilsynsmyndighet og oppgaver er klart definert og beskrevet i relevante delegasjonsdokumenter/-avtaler
- tilsynsorganet er uavhengig av virksomhetene som er gjenstand for tilsyn
- tilsynsorganet har nødvendig kompetanse til å ivareta tilsynsoppgavene
- det er etablert ordninger for å følge med på utøvelsen av kommunens tilsynsoppgaver
- det er dokumentert hvordan fordeling av myndighet og oppgaver, uavhengighet og kompetanse er ivaretatt og hvordan kommunen følger med på utøvelsen av tilsynsoppgavene

3.2 Oversikt over godkjenningspliktige barnehager og skoler

Tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre at barnehager og skoler ikke drives uten godkjenning. Oversikt over de godkjenningspliktige barnehagene og skolene i kommunen og deres godkjenningsstatus utgjør en derfor nødvendig del av kunnskapsgrunnet for å kunne gjennomføre et målrettet og risikobasert tilsyn (se 2.8). Godkjenning betyr ikke nødvendigvis at virksomheten løpende oppfyller kravene i regelverket på området. I godkjente virksomheter kan for eksempel dårlig vedlikehold og drift over tid føre til at det oppstår inneklimateproblemer. Oversikt over tidspunkt for godkjenning er derfor en av opplysningene som tilsynsorganet trenger for å foreta risikovurderinger ved planleggingen av tilsyn.

Kommunen må sørge for at det er klart hvem som skal utføre oppgavene med å utarbeide og oppdatere oversikten. Vi legger til grunn at oversikten som et minimum må foreligge oppdatert når tilsynsorganet skal utarbeide planer for kommende tilsyn. Dersom oppgaven er delegert til tilsynsorganet, må det legges til rette for at tilsynsorganet har tilgang til nødvendige opplysninger. Kommunen må følge med på at oversiktsarbeidet utføres som forutsatt.

Vi legger til grunn at det må fremgå av kommunens oversikt over godkjenningspliktige barnehager og skoler hvilke barnehager og skoler som

- er godkjent og tidspunkt for godkjenningen
- er gitt varig eller midlertidig dispensasjon og hvilke krav det er gitt dispensasjon fra
- ikke har søkt om godkjenning

Kommunen må dokumentere hvem som har ansvar for å holde oversikt over godkjenningsstatus og formidle opplysningene til tilsynsorganet, og hvordan kommunen følger med på at arbeidet gjennomføres som forutsatt.

Fylkesmannen skal undersøke og vurdere om kommunen sørger for at:

- tilsynsorganet har oversikt over godkjenningspliktige barnehager og skoler og deres godkjenningsstatus
- det er klart hvem som skal utarbeide og oppdatere oversikten
- oversikten foreligger oppdatert når tilsynsorganet skal utarbeide tilsynsplaner
- det er dokumentert hvem som skal utarbeide og oppdatere oversikten og hvordan kommunen følger med på at arbeidet gjennomføres som forutsatt

3.3 Oppfølging av risikoforhold i miljøet i den enkelte barnehage og skole og risikobasert, regelmessig tilsyn i barnehager og skoler i kommunen

Vi har valgt å omtale oppfølging av risikoforhold i miljøet i den enkelte barnehage og skole og gjennomføring av risikobasert, regelmessig tilsyn med barnehager og skoler i kommunen, under ett punkt. Begge disse oppgaver forutsetter at tilsynsorganet har tilgang til informasjon om risikoforhold i miljøet og på bakgrunn av egne risikovurderinger tar stilling til om forholdene skal følges opp i form av tilsyn.

Oppfølging av risikoforhold som kan tilsi at miljøet i en barnehage eller skole kan være uforsvarlig er aktuelt for eksempel i forbindelse med melding om skader og ulykker, klager over forverring av innelima eller mangelfullt renhold. På bakgrunn av opplysninger om risikoforhold må tilsynsorganet innhente nok informasjon om de aktuelle forholdene til å kunne gjøre en konkret vurdering av risikoen for helsefare og som følge av denne vurderingen gjennomføre nødvendige tiltak. Det er opp til tilsynsorganet, og derfor uavhengig av eiers vurdering, å beslutte om forholdene skal følges opp i form av tilsyn eller om det er mer hensiktsmessig, eventuelt som et første tiltak, å ta opp forholdene med den aktuelle virksomheten i form av råd og veiledning (se ramme 2.1). Dersom tilsynsorganet på grunnlag av en samlet risikovurdering velger å gjennomføre tilsyn med den aktuelle virksomheten, må eventuelle lovbrudd følges opp (se 3.4).

3.3.1 Opplysninger til tilsynsorganet om risikoforhold ved miljøet

Det er en forutsetning for å ivareta tilsynsoppgavene at tilsynsorganet har tilgang til informasjon om risikoforhold ved miljøet i barnehager og skoler i kommunen.

Opplysninger fra ledere i barnehager og skoler må nå fram til tilsynsorganet og ikke «stoppe» i ulike deler av kommunens organisasjon, for eksempel i barnehage-/skolekontor eller teknisk etat. Dette gjelder for eksempel meldte avvik til kommunen og andre opplysninger fra barnehager og skoler som kan knyttes til risikoforhold ved ute-/innemiljø, skader, ulykker mv. I veilederne til forskriften er det satt opp oversikter over hvilke risikoforhold i barnehager og skoler dette kan gjelde. Kommunen må sørge for at tilsvarende informasjon som kommunen mottar fra private barnehager og videregående skoler viderefremmes til tilsynsorganet.

Kommunen må også sørge for at informasjon om risikoforhold ved miljøet i barnehager og skoler som andre kommunale etater har, gjøres kjent for tilsynsmyndigheten. Det samme gjelder klager, bekymringsmeldinger og annen aktuell informasjon som kommunen mottar direkte fra for eksempel ansatte, elevråd eller FAU i skoler og barnehager.

Hvordan det er mest hensiktsmessig at opplysningene formidles til tilsynsorganet vil kunne variere, for eksempel ut fra hvor informasjonen kommer fra, hvordan kommunen har delegert tilsynsmyndigheten (til internt eller eksternt organ, kjøp av tjenester fra en annen kommune) og hva som finnes av felles fora for informasjonsutveksling. Det må være klart for alle parter hvilke «informasjonskanaler» som skal brukes og for hvilke formål. Kommunen må følge med på om informasjonsflyten til tilsynsorganet fungerer som forutsatt eller om det må settes inn korrigerende tiltak. Hvilke ordninger/rutiner som finnes må dokumenteres.

Vi legger til grunn at risikoinformasjonen som tilsynsmyndigheten mottar må dokumenteres på hensiktsmessig måte og være tilgjengelig for bruk i det videre tilsynsarbeidet.

3.3.2 **Risikobasert tilsyn**

Kommunen må sørge for at tilsynet utføres på basis av risikovurderinger (se 2.10).

Vi legger til grunn at risikobasert tilsyn forutsetter at tilsynsorganet har:

- faglig oversikt over alle aktuelle påvirkningsfaktorer og hvilken risiko for helseskade hos barn og unge som er knyttet til disse (jf. 3.1 krav til kompetanse)
- oppdatert oversikt over godkjenningsstatus for barnehager og skoler i kommunen og over skoler og barnehager der det er særlig grunn til bekymring for mulig helserisiko. Dette gjelder blant annet gammel bygningsmasse, dårlig vedlikehold, bekymringsmeldinger og klager, funn fra tidligere tilsyn mv. (jf. 3.2)
- informasjon om aktuelle risikoforhold, blant annet fra ledere i barnehager/skoler, andre kommunale etater, brukere mv. og informasjon som tilsynsorganet har fra tidligere tilsyn (jf. 3.3.1).

Helsedirektoratet anbefaler i veilederen for tilsyn med miljørettet helsevern (se litteraturliste) at et risikobasert *valg av virksomheter* for den regelmessige tilsynsaktiviteten baseres på følgende vurderinger/kriterier:

- tilsyn med ikke godkjente barnehager og skoler bør prioriteres
- godkjente barnehager og skoler prioriteres ut fra hvor lenge det er siden de ble godkjent
- det tas utgangspunkt i tilsynsmyndighetens lokalkunnskap om hvilke skoler og barnehager som trenger en tettere oppfølging på grunn av tidligere erfaringer, dårlig bygningsmasse etc.

Hyppighet av tilsyn i den enkelte barnehage og skole må derfor baseres på generelle, faglige risikovurderinger og på kunnskap om forhold med mulig helserisiko i de aktuelle

virksomhetene. Det kan ikke settes opp en generell norm for hvor ofte det skal gjennomføres tilsyn, dette må besluttes ut fra konkrete risikovurderinger.

Det er også opp til kommunen, ut fra generelle og lokale risikovurderinger, å beslutte tilsynstema, dvs. hvilke(t) krav i forskriften det skal føres tilsyn med. En del kommuner velger ut fra generelle risikovurderinger å føre tilsyn med samme tema (forskriftskrav) ved samtlige tilsyn over en gitt periode og velger ut fra lokale risikovurderinger hvilke virksomheter tilsynet skal gjennomføres i (se eksempel i 6.2).

Kommunen kan selv velge hvilken type *tilsynsmetodikk* (systemrevisjon, stikkprøver mv.) det er hensiktsmessig å benytte ut fra tema og formål med tilsynet (se 2.11). Utstrakt bruk av egenrapportering uten supplerende informasjonsinnhenting kan imidlertid indikere at kommunen ikke har sørget for at tilsynsorganet har nødvendig tilsyns- og forvaltningskompetanse (se 2.7 og 3.1.3).

Valg av virksomheter, omfang og hyppighet, tema og tilsynsmetodikk skal ikke være tilfeldig, eller en konsekvens av manglende kapasitet og kompetanse eller uklare ansvarsforhold. Kommunen må overfor fylkesmannen kunne gjøre rede for hvilke konkrete risikovurderinger det er lagt opp til at skal inngå som grunnlag for tilsynsaktiviteten. Kommunen må også dokumentere hvordan den sørger for at tilsynsaktivitetene baseres på risikovurderinger.

Hyppighet og omfang av tilsyn må for øvrig også ses i lys av i hvilken grad kommunen prioriterer veiledningsaktiviteter foran tilsyn. Kommunen har frihet til å bruke andre virkemidler enn tilsyn, som veiledning om hvordan lovlig drift kan oppnås eller veiledning om god praksis ut over minstekrav (se 2.1).

Oversikt over tilsynsvirksomheten

Det må utarbeides en samlet oversikt over tilsynsvirksomheten som kan fungere som et styringsverktøy for tilsynsorganets kommende tilsyn (se 2.10). Oversikten kan utarbeides som en plan, men det kan ikke settes eksakte formkrav til utformingen. Dokumentet må være tilgjengelig for dem som har bruk for det og kunne fremlegges for kommunens ledelse på forespørsel.

Vi legger til grunn at det i en samlet oversikt/plan framgår:

- hvilke barnehager og skoler det skal føres tilsyn med
- tema(er) for tilsyn i den enkelte barnehage og skole og tilsynsmetode(r)
- risikovurderinger som er lagt til grunn for prioritering av tilsynsobjekter og tema

Kommunene må følge med på at tilsynsorganet planlegger, gjennomfører og har oversikt over sine tilsynsoppgaver.

Mer om kommunens valg av tilsynstema

Som omtalt ovenfor er det kommunens/tilsynsorganets samlede risikovurderinger som er bestemmende for deres valg av tema(er) ved den planlagte, regelmessige tilsynsaktiviteten.

Hvilke tema/krav i forskriften kommunen fører tilsyn med er ikke et eget undersøkelsespunkt ved dette tilsynet.

Ut fra kravet om risikobasert tilsyn vurderer vi at det er en del krav i forskriften som det er særlig viktig at kommunen/tilsynsorganet kontrollerer om blir etterlevd av den enkelte barnehage og skole. Å oppfylle kravet til internkontroll er en forutsetning for å sikre at de øvrige kravene til miljørettet helsevern blir ivaretatt. Informasjons- og opplysningsplikten (se 2.9) er viktig for at tilsynsmyndigheten skal få opplysninger fra den enkelte barnehage og skoler om risikoforhold ved miljøet. Kravene til rengjøring og vedlikehold, førstehjelp, smittevern, inn klima og luftkvalitet, sanitære forhold og avfallshåndtering er sentrale for å ivareta barns/elevs helse og forebygge sykdom.

Dersom fylkesmannen finner at flere av de nevnte kravene over tid ikke inngår i kommunens tilsyn, bør dette tas med i den samlede vurderingen av om kommunen i tilstrekkelig grad baserer sitt tilsyn på risikovurderinger.

Fylkesmannen skal undersøke og vurdere om kommunen sørger for at:

- opplysninger om risikoforhold som kan tilsi at miljøet i skoler og barnehager er uforsvarlig, blir formidlet til tilsynsorganet
- tilsynsorganet legger risikovurderinger til grunn ved oppfølgingen av den enkelte barnehage og skole og ved den regelmessige tilsynsaktiviteten
- tilsynsorganet utarbeider en oversikt/plan over kommende tilsyn og bruker denne som rettesnor ved gjennomføringen av tilsynene. Dokumentet er tilgjengelig for dem som trenger det og kan ved behov legges fram for kommunens ledelse
- informasjon om risikoforhold og tilsynsorganets vurdering av disse blir dokumentert og er tilgjengelig for bruk i det videre tilsynsarbeidet. Det er dokumentert hvordan tilsynsaktiviteter baseres på risikovurderinger
- kommunens ledelse holder seg oppdatert på hvordan det interne/eksterne tilsynsorganet planlegger, gjennomfører og har oversikt over sine tilsynsoppgaver

3.4 Systematisk oppfølging av tilsyn

Målet med kommunens tilsyn er at det skal bidra til at virksomheter som ikke oppfyller kravene i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, retter opp de aktuelle forholdene. Tilsynsorganet må konkludere med om det foreligger lovbrudd eller ikke. Konklusjon må fremgå klart av rapporten som sendes til virksomheten.

Tilsynsorganet må ta stilling til hvordan tilsynet skal følges opp slik at tilsynet kan avsluttes. Virksomheten må få skriftlig beskjed, i rapporten eller på annen måte, om fristen for å sende tilbakemelding om hvordan de har fulgt opp lovbruddet. Vi legger til grunn at tilsynsorganet må utarbeide en plan for oppfølgingen av det enkelte tilsynet. Det må være rutiner for å purre på tilbakemeldinger fra virksomheter når frister ikke overholdes.

I kommunens styring av tilsynsarbeidet må det inngå rutiner for oppfølging av tilsyn, slik at tilsynsorganet ikke unnlater å følge opp svikt som de kjenner til og som de har konkludert med at innebærer brudd på forskriftens krav. Tilsynsorganet må holde oversikt over hvilke barnehager og skoler som har hatt tilsyn, status for lovbrudd, ikke-avsluttede tilsyn og godkjenningsstatus. Vi legger til grunn at tilsynsorganet må dokumentere disse opplysningene på en systematisk og oppdatert måte, som er tilgjengelig for dem som har bruk for dem. Opplysningene må kunne fremlegges for kommunens ledelse. Kommunen må også sørge for at tilsynsorganets uavhengighet er ivaretatt ved oppfølgingen av tilsyn.

Kommunen må sørge for at ledelsen blir informert dersom tilsyn ikke blir fulgt opp systematisk og iverksette tiltak dersom oppfølgingen ikke foregår på en tilfredsstillende måte. Styringen av hvordan kommunen følger opp tilsyn må være dokumentert.

Kommunen kan i oppfølgingen av påviste lovbrudd bruke ulike virkemidler, hvorav pålegg om retting er den viktigste og mest brukte. Kommunens bruk av virkemidler inngår ikke i fylkesmannens tilsyn (se 2.11).

Fylkesmannen anbefales å gjennomgå tilsynsrapporter (for eksempel de siste 5–10 tilsyn samt de eldste ikke-avsluttede tilsynene) og tilhørende korrespondanse. Formålet med gjennomgangen er om det foreligger en klar konklusjon om lovbrudd/ikke lovbrudd og hvordan tilsynsmyndighetens videre oppfølging har vært. Dersom konklusjoner om lovbrudd gjennomgående er formulert på en måte som kan gjøre det uklart for virksomheten hva lovbruddet innebærer, kan dette være en indikasjon på at mangelfull tilsynskompetanse (se 2.7 og 3.1.3). Funn av «gamle» ikke-avsluttede tilsyn kan tilsi at det er uklare ansvarsforhold, utfordringer mht. uavhengighet hos tilsynsorganet og/eller mangelfull systematikk i oppfølgingen (se 2.11).

Fylkesmannen skal undersøke og vurdere om kommunen sørger for at:

- oppfølgingen av tilsyn foregår på en systematisk måte, med klar oppgave- og ansvarsfordeling og at det er utarbeidet rutiner for arbeidet som er gjort kjent og blir etterlevd
- det foreligger en samlet oversikt over ikke-avsluttede tilsyn
- kommunens ledelse følger med på tilsynsorganets arbeid med oppfølgingen av tilsyn og setter inn tiltak dersom arbeidet ikke utføres som forutsatt
- styringen av oppfølging av tilsyn er dokumentert

4 Fylkesmannens planlegging og gjennomføring av tilsynet

4.1 Tilsynslaget

Tilsynslaget må kjenne til kommunenes samlede oppgaveportefølje innen MHV og til ulike måter tilsynsarbeidet organiseres og gjennomføres på. Tilsynslaget ha kunnskap om regelverket på området, risikoforhold ved miljøet i barnehager og skoler samt risikoforhold som kan medføre at kommunen ikke oppfyller pliktene som tilsynsmyndighet. Siden mange kommuner delegerer tilsynsmyndighet og oppgaver til IKS eller vertskommuner eller kjøper tjenester fra andre kommuner, må tilsynslaget kjenne til formelle aspekter ved disse ordningene.

4.2 Valg av kommuner

Fylkesmennene velger kommuner ut fra lokale risikovurderinger. Fra flere hold er det pekt på at utfordringer med å oppfylle kravene som tilsynsmyndighet særlig gjelder små kommuner hvor tilsynsmyndigheten ligger internt i kommunen. For kommuner som har delegert tilsynsmyndighet til et eksternt organ, kan det være en utfordring å sørge for at tilsynsorganet har god nok tilgang til opplysninger om risikoforhold kommunens barnehager og skoler.

Nettverk for miljørettet folkehelsearbeid (NEMFO) gjennomførte i 2016–2017 en nasjonal tilsynskampanje der temaet var «inn klima eller inn miljø i skolen». Oversikt over hvilke kommuner som deltok finnes i kapittel 6.2.

4.3 Tilsynsmetode

Tilsynet skal gjennomføres som systemrevisjon i tråd med Veileder for tilsyn utført som systemrevisjon (Internserien 4/2018).

Helsetilsynet har utarbeidet forslag til et egenvurderingsskjema (se 6.3) som inneholder sentrale temaer knyttet til styringen av tilsynsvirksomheten og dokumentasjonen av denne. Det er opp til fylkesmannen å beslutte om de vil bruke skjemaet og i så fall på hvilken måte. Skjemaet kan ikke erstatte gjennomføring av systemrevisjon.

Fylkesmannen står fritt til å endre skjemaet (ingressen, endre/ut/sette inn spørsmål etc.). Skjemaet må suppleres med informasjon (i ingressen og/eller følgebrev) om hvordan skjemaet og kommunens innsendte opplysninger skal inngå i tilsynet.

Skjemaet foreligger i Word format på LOSEN som vedlegg til veilederen.

4.4 Formøte med kommunen

Fylkesmannen vurderer selv om det er behov for formøter i kommunen, via Skype eller lignende.

4.5 Innhenting av dokumenter om styring og praksis

Innhenting av styrende dokumenter fra kommunen må ses i sammenheng med dokumentasjon som kommunen bes om å sende inn ved utfylling av egenvurderingsskjemaet.

Aktuell dokumentasjon:

- organisasjonskart vil være viktig for å få klarhet i plassering av tilsynsorganet. Stillingsbeskrivelser for personell tilknyttet MHV i kommunen og for kommunelege(r)
- delegasjon av tilsynsmyndighet og oppgaver: delegasjonsreglement (ved internt tilsynsorgan), delegasjonsavtaler med eksternt organ, avtaler for kjøp av tjenester fra annen kommune mv.
- dokumentasjon av tilsynsorganets uavhengighet og kompetanse
- oversikt over godkjenningsstatus for barnehager og skoler i kommunen
- tilsynsplan og risikovurderinger, oversikt over gjennomførte og over ikke-avsluttede tilsyn
- rutiner/prosedyrer for oppfølging av virksomheter (barnehager og skoler) ved lovbrudd
- rutiner/prosedyrer for å informere ledelsen hvis ikke tilsyn blir forsvarlig ivaretatt
- meldte avvik til kommunen og andre opplysninger fra barnehager og skoler som kan knyttes til risikoforhold ved ute-/innemiljø, skader, ulykker mv.

Vi anbefaler at fylkesmannen som bakgrunnsinformasjon også innhenter kommunens samlede oversiktsdokument over helsetilstanden (jf. § 5 i folkehelseloven). Men vurdering av dette opp mot regelverket inngår ikke i tilsynet.

Tilsynsrapporter og tilhørende korrespondanse

Fylkesmannen vurderer selv hva som er hensiktsmessig antall tilsynsrapporter og antall år disse skal være fra. Det bør også innhentes tilhørende korrespondanse om oppfølging og eventuell avslutning av tilsyn.

4.6 Samtaler med brukere

Fylkesmennene skal innhente informasjon fra brukere i kommuner der det skal gjennomføres tilsyn (se også kapittel 1.2).

Fylkesmannen vurderer selv hvilke brukerrepresentanter som skal involveres og hvordan informasjonen skal innhentes (f.eks. telefon, spørreskjema, møter, Skype) samt antall og utvalg av grunn- og videregående skoler og barnehager (private/kommunale) som skal være representert. Helsetilsynet anbefaler at det i samtalene fokuseres på *fysiske* miljøfaktorer og hvilken betydning/eventuelle problemer brukerrepresentantene vurderer at disse medfører. Fylkesmannen vurderer hvilken kontakt som skal tas med kommunens ledelse (og ev. fylkeskommunen, private barnehageeiere) i forbindelse med planlegging av og gjennomføring av kontakten med brukerrepresentantene.

Helsetilsynet har vært i kontakt med de landsdekkende brukerorganisasjonene på barnehage- og skoleområdet (e-postkorrespondanse og møte). Når det gjelder kontaktform, anbefaler Elevorganisasjonen (EO) at fylkesmannen inviterer til et møte heller enn å be om skriftlige svar. For ungdomsskoler og videregående skoler anbefaler EO å invitere elevrådsrepresentanter (leder/nestleder) og for barneskoler representanter fra Foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) fra et utvalg barneskoler. Eventuelt kan fylkesmannen bruke elev-/foreldrerepresentanter i Samarbeidsutvalget (SU). Noen grunnskoler har også eget skolemiljøutvalg. I barnehager vil representanter fra foreldreråd eller SU være aktuelt. Noen kommuner har etablert felles SU for kommunens barnehager og skoler.

Fylkesmannen kan spørre om det er forhold ved miljøet brukerne er særlig bekymret for, om det er enkelt eller vanskelig å klage, om de lar være å gjøre det (underrapportering) og erfaringer de har med at risikoforhold følges opp av ledere/eiere. Fylkesmannen bør også spørre om deres erfaringer med om barnehagens/skolens ledere aktivt informerer elever/foreldre/foresatte om risikofaktorer i miljøet. Samtaler med brukerrepresentanter vil ikke nødvendigvis gi opplysninger om kommunens aktivitet som tilsynsmyndighet. Men de kan gi fylkesmannen nyttig bakgrunnsinformasjon om risikoforhold og kommunens involvering av og informasjon til brukere.

4.7 Informasjon fra IKS, vertskommuner mv.

I kommuner som har delegert tilsynsmyndighet og oppgaver til et IKS eller en vertskommune eller har kjøpt tjenester fra en annen kommune (for eks. del av kommunelegetstilling), vil det være aktuelt å innhente informasjon direkte fra disse, som bakgrunnsinformasjon om hvordan kommunen ivaretar sitt ansvar som tilsynsmyndighet.

Fylkesmannen vurderer selv hva som er en hensiktsmessig måte å innhente informasjon på (møter, telefon, e-post, Skype). Informasjon som kommer fram kan brukes som del av faktagrunnlaget om hvordan kommunen ivaretar sitt ansvar som tilsynsmyndighet.

Aktuell informasjon å innhente fra IKS /vertskommune mv:

- organisering og hvilken kompetanse (innen MHV, tilsyn og forvaltning/saksbehandling) organet har
- hvordan tilsynsorganet ivaretar de delegerte tilsynsoppgavene
- om og hvordan opplysninger om risikoforhold når fram til tilsynsorganet (opplysninger fra ledelsen i barnehager og skoler, klager, bekymringsmeldinger mv.) og kommunens tilrettelegging av formidling av opplysninger
- hvordan kommunen følger opp om oppgavene gjennomføres som forutsatt, hvilke avtaler kommunen har gjort om rapportering, møter mv.

4.8 Aktuelle personer å intervju i kommunen

Forslag til personer:

- administrasjonssjef/rådmann
- linjeleder for miljørettet helsevernenhet
- tilsynsorgan (person/personer/enhet/team) som er delegert tilsynsmyndighet og oppgaver kommuner der myndighet og oppgaver er delegert internt
- kommunelege(r)
- ev. representanter fra eiendomsavdelingen
- folkehelsekoordinator (hvis vedkommende har oppgaver tilknyttet tilsyn)

4.9 Samordning av tilsynet med tilsyn på Utdanningsdirektoratets områder

I Helsetilsynets ramme- og policydokument for tilsyn med folkehelseloven (Internserien 3/2018) er samarbeid internt hos fylkesmannen og på sentralt hold (mellom Helsetilsynet og Utdanningsdirektoratet) tatt med som et viktig utviklingsområde.

Mange av fylkesmennene rapporterte om gode erfaringer med samarbeid internt, på tvers av avdelingene under forberedelser og gjennomføring av det første tilsynet med folkehelseloven i 2014. Helsetilsynet kjenner til at flere av fylkesmennene ønsker å videreføre samarbeidet i forbindelse med LOT 2019, og at noen vurderer å gjennomføre samtidig tilsyn med kommunens tilsyn etter folkehelseloven og med kommunens etterlevelse av kravene til skolemiljø etter opplæringsloven, eventuelt også kravene til kommunen som barnehagemyndighet etter barnehageloven.

Som beskrevet i kapittel 2 er fysisk og psykososialt miljø i barnehager og skoler også regulert i lovverk på Utdanningsdirektoratets område. Fysisk skolemiljø har i liten grad vært tema for tilsyn i skoler eller barnehager fra Utdanningsdirektoratets side. Utdanningsdirektoratet har som en del av det felles nasjonale tilsynet (FNT) for perioden 2018–2021 utarbeidet et opplegg for tilsyn med temaet psykososialt skolemiljø.

Helsetilsynet og Utdanningsdirektoratet har sammen kommet til at det vil være utfordrende å føre tilsyn med kommunen som tilsynsmyndighet (folkehelseloven) og som eier/driver av skolene (opplæringsloven) på samme tid. Å føre tilsyn med fysisk miljø i skolen ut fra begge lovverk vil etter vår vurdering være krevende å kommunisere overfor kommunen og krevende for fylkesmannen.

Helsetilsynet anbefaler ut fra en samlet vurdering at fylkesmannen gjennomfører LOT 2019 som et separat tilsyn i den enkelte kommune. Den enkelte fylkesmann står likevel fritt til å velge å lage et opplegg for at LOT 2019 og tilsyn på Utdanningsdirektoratets område (skole) gjennomføres som et felles tilsyn. Fylkesmannen anbefales i så fall å søke råd og bistand hos Helsetilsynet og Utdanningsdirektoratet blant annet når det gjelder utforming av varselsbrev og eventuell felles rapport og opplegg for oppfølging av tilsynet.

Helsetilsynet og Utdanningsdirektoratet samarbeider om å utvikle et opplegg for felles tilsyn med meldeplikten til barnevernet, herunder mal for felles rapport. Planen er å prøve ut dette som pilottilsyn i løpet av første halvår 2019 og at det skal være klart til bruk ved egeninitierte tilsyn i løpet av høsten 2019.

4.10 Tilsynsperiode og -volum

Tilsynene skal være gjennomført innen 1. desember 2019.

Helsetilsynets ledelse har besluttet at det skal gjennomføres tre tilsyn per «gammelt» fylke. Både Aust- og Vest-Agder og Trøndelag regnes som to fylker.

Antall tilsyn per embete og per fylke

FM i Oslo og Viken: 12 (3+3+3+3)

FM i Innlandet: 6 (3+3)

FM i Vestfold og Telemark: 6 (3+3)

FM i Aust- og Vest-Agder: 6 (3+3)

FM i Rogaland: 3

FM i Vestland: 6 (3+3)

FM i Møre og Romsdal: 3

FM i Trøndelag: 6 (3+3)

FM i Nordland: 3

FM i Troms og Finnmark: 6 (3+3)

Hvert tilsyn teller 10 poeng. Når det gjelder poeng for brukerinvolvering, er det ved dette tilsynet lagt til grunn at samtaler med elev- og foreldrerepresentanter ikke medfører tilsvarende ekstra ressursbruk for fylkesmannen som tilrettelegging og samtaler med tjenestemottakere.

4.11 Tilsynsrapport

Fylkesmannen skal bruke rapportmal for tilsyn utført som systemrevisjon. Malen ligger i NESTOR. Tekstforslag til omtale i rapporten av tilsynets innhold og regelverk finnes i kapittel 6.1.

5 Litteratur

Sentrale kilder og publikasjoner som er brukt i normeringen

Lov og forskrift inneholder bindende kompetanse- og pliktregler. Retningslinjer, veiledere og rundskriv utgitt av sentrale myndigheter er i utgangspunktet ikke rettslig bindende, men anbefalinger og råd om hvordan krav lov eller forskrift kan oppfylles. Avvik fra slike anbefalinger kan ikke alene benyttes som grunnlag for lovbrudd.

Fulltekst til publikasjoner fra Helsedirektoratet finnes på <https://helsedirektoratet.no/>

Fulltekst til publikasjoner fra Folkehelseinstituttet finnes på <https://fhi.no/>

Fulltekst til lover og forskrifter finnes på Lovdata <https://lovdata.no/> (Googlesøk på korrekt publikasjonstittel, vil som regel vise aktuell publikasjon som første innførsel i trefflista).

Regelverk, veiledere, rundskriv m.v.

- LOV-2011-06-24-29. Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven).
- Prop. 90 L (2010–2011). Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven).
- FOR-1995-12-01-928. Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.
- FOR-2003-04-25-486. Forskrift om miljørettet helsevern.
- FOR-2012-06-28-692. Forskrift om oversikt over folkehelsen.

- Miljø og helse i barnehagen – Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. IS-2072. Oslo: Helsedirektoratet, 2014.
- Miljø og helse i skolen – Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. IS-2073. Oslo: Helsedirektoratet, 2014.
- Veileder for kommunens tilsyn med miljørettet helsevern – Regelverk, metodikk og saksbehandling. IS-2288. Oslo: Helsedirektoratet, 2016.
- God oversikt – en forutsetning for god folkehelse. IS-2110. Oslo: Helsedirektoratet, 2013.
- Om godkjenning av barnehager og skoler etter regelverket for miljørettet helsevern. Rundskriv I-1/2012. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2012.
- Beredskap i skoler og barnehager. Rundskriv I-6/2015. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2015.
- Franze M. En juridisk gjennomgang av regelverket på inneklimateområdet. Notat. Oslo: Helsedirektoratet, 2016.

Publikasjoner som det er vist til i veilederen

Kartlegging av miljøstatus i landets barnehager i 2015. Rapport med resultater og forslag til oppfølging. IS-2447. Oslo: Helsedirektoratet 2016.

[Evaluering av miljørettet helseverntjeneste i kommunene](#). IS-1633. Oslo: Helsedirektoratet, 2009.

230 000 elever går på skoler som drives uten godkjenning – resultater fra kartlegging av elevenes skolemiljø med vurdering av årsaker og forslag til oppfølgingstiltak. Brev til Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet fra Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet 11.12.2013. [Ikke publisert på internett].

[Meld. St. 19 \(2014–2015\). Folkehelsemeldingen](#).

[Med blikk for bedre folkehelse](#). Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2014 med arbeidet i kommunane med løpende oversikt over helsetilstanden til befolkninga og påverknadsfaktorar etter folkehelselova. Rapport fra Helsetilsynet 4/2015. Oslo: Statens helsetilsyn, 2015.

[Ramme- og policydokument for tilsyn med folkehelseloven](#). Internserien 3/2018. Oslo: Statens helsetilsyn, 2018.

Kunnskapskilder om miljørettet helsevern i barnehager og skoler

Helsedirektoratets to veiledere til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler inneholder en del henvisninger og lenker til informasjon om aktuelle faktorer som kan påvirke miljøet i barnehager og skoler.

[Utdanningsdirektoratet. Fysisk læringsmiljø](#)

Inneklima i skoler og barnehager. Helsemessig betydning for barn og unge. Oslo: Folkehelseinstituttet 2016.

Anbefalte faglige normer for inneklima. Revisjon av kunnskapsgrunnlag og normer – 2015. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2015.

Inneklima i norske skoler. Hovedfunn 2011-2012. Oslo: Arbeidstilsynet, 2013.

Effekt av smitteverntiltak i barnehager og skoler. Rapport fra Kunnskapssenteret nr. 17-2014. Oslo: Kunnskapssenteret, 2014.

Den store barnehageundersøkelsen 2014. Oslo: Sikkerhetsrommet : Kompetansetorget, 2014.

[Smittevernveilederen 11. Barnehager og smittevern – veileder for helsepersonell](#). Oslo: Folkehelseinstituttet, 2018.

[Barn og unges fysiske helse](#). I: Helsetilstanden i Norge. Folkehelse rapporten 2018. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2018.

6 Vedlegg

6.1 Utkast til tekster i tilsynsrapporten

Tekstene i 6.1.1 og 6.2.2 er utkast kan brukes av fylkesmannen i tilsynsrapporten.

6.1.1 Utkast til tekst til rapportens kapittel 1

Det landsomfattende tilsynet med folkehelseloven i 2019 er rettet mot kommunens arbeid med tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Tilsynet har som formål å bidra til at kommunen oppfyller plikten til å føre tilsyn med at barnehagenes og skolenes inne- og utemiljø fremmer barnehagebarn og elevers helse og trivsel og forebygger sykdom og skade.

Barnehagers og skolers inne- og utemiljø er av stor betydning for helse, trivsel og prestasjoner blant barn og unge. Mange barnehager og skoler har for eksempel et dårlig inneklima. Problemene har vist seg ofte å være knyttet til sviktende forvaltning, drift og vedlikehold. Varierende og mangelfull tilsynspraksis kan også medvirke til at barnehager og skoler over tid

utvikler dårlig innelima og andre miljømessige problemer etter at godkjenning ble gitt. Kartlegginger fra statlig hold av kommunenes tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler har påvist store forskjeller kommunene imellom når det gjelder omfang av tilsyn og oppfølging av tilsyn der det er blitt påvist brudd på regelverket.

Fylkesmannen har ført tilsyn med om kommunen ivaretar sitt tilsynsansvar ved å sørge for:

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

Fylkesmannen har undersøkt og vurdert om det er klart hvem som er delegert tilsynsmyndighet og tilhørende oppgaver og at 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 ivarettatt.

Kommunens tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre at barnehager og skoler ikke drives uten godkjenning. Å ha oversikt over godkjenningspliktige barnehager og skoler og deres godkjenningsstatus er blant annet nødvendig når tilsynsorganet skal prioritere hvilke barnehager og skoler det skal føres tilsyn med. Fylkesmannen har derfor undersøkt og vurdert om kommunen har sørget for å ha nødvendig oversikt over disse forholdene og at dette er dokumentert.

Kommunen tilsynsoppgaver omfatter både å følge opp 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. Dette er nødvendig både i forbindelse med oppfølging av forhold med mulig helserisiko i miljøet i enkeltbarnehager og –skoler og i forbindelse med den regelmessige tilsynsvirksomheten. Fylkesmannen har også undersøkt om kommunen sørger for å følge 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 tilsynet kan avsluttes. 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.

Informasjon om tilsynet

På miljørettet helsevernområdet er fylkesmannens tilsyn begrenset til å føre tilsyn med om kommunene oppfyller sine plikter som tilsynsmyndighet. Fylkesmannen fører altså «tilsyn med kommunens tilsyn». Fylkesmannen omfatter derfor ikke om kommunen som eier sørger for å oppfylle kravene til miljørettet helsevern i sine barnehager og skoler.

Mange kommuner har delegert tilsynsmyndighet og -oppgaver til et interkommunalt selskap (IKS) eller til en vertskommune i et interkommunalt samarbeid. Kommuner kan også kjøpe miljørettet helseverntjenester fra andre kommuner. Fylkesmannens tilsyn er rettet mot kommunen, uavhengig av hvordan miljørettet helseverntjenesten er organisert.

Fylkesmannens tilsyn omfatter kommunens tilsyn med miljørettet helsevern i private og offentlige barnehager, grunnskoler og videregående skoler innenfor kommunens geografiske område, og som omfattes av virkeområdet forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler gjelder for (definert i § 2).

Fylkesmannens tilsyn skal gjennomføres som systemrevisjon. Det innebærer at fylkesmannen fører tilsyn med hvordan kommunen styrer og leder arbeidet med tilsyn og ved dette sørger for at tilsynsvirksomheten oppfyller de aktuelle lovkravene.

6.1.2 Utkast til tekst til rapportens kapittel 2

Rettslig grunnlag for fylkesmannens tilsyn

Fylkesmannen er gitt myndighet til å føre tilsyn med kommunenes folkehelsearbeid etter lov 24. juni 2011 om folkehelsearbeid (folkehelseloven), jf. folkehelseloven § 31. Fylkesmannens lovlighetskontroll med miljørettet helsevern (MHV) gjelder folkehelseloven §§ 8 og 9 og § 30 om internkontroll. Fylkesmannens tilsyn er avgrenset til lovlighetskontroll, jf. kommuneloven kapittel 10 A.

Rettslig grunnlag for kommunens tilsyn

I følge kapittel 3 Miljørettet helsevern i folkehelseloven skal kommunen ha sin oppmerksomhet rettet mot hele befolkningen, uavhengig av sektor. Kommunen har virkemidler både overfor privat og offentlig virksomhet og eiendom, og har blant annet som oppgave å føre tilsyn med faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen. Kommunens tilsynsansvar med miljørettet helsevern fremgår av folkehelseloven § 9.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. oppstiller en rekke krav til blant annet internkontroll, uteområder, inneklime, renhold, vedlikehold, smittevern, måltider mv., som er rettet mot eier/leder av virksomheten. Kommunen skal føre tilsyn med at forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler overholdes, noe som er presisert i forskriftens § 25.

Tilsyn med kommunens arbeid med tilsyn

I det følgende gir vi en oversikt kravene i lov og forskrift som gjelder på områdene som skal undersøkes i tilsynet.

Kommunens plikt til internkontroll

Kommunen har en plikt til å føre internkontroll for å sikre at krav fastsatt i folkehelse-loven eller i medhold av folkehelse-loven overholdes, jf. folkehelse-loven § 30. Det er ikke gitt en egen forskrift som utdyper kravene til internkontroll. Kommunens plikt til internkontroll med tilsynsoppgaven bygger på det alminnelige systemet for internkontroll i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommune-loven) § 23 nr. 2.

Kommunen har en særskilt plikt til å dokumentere tilsyn med miljørettet helsevern

Folkehelse-loven § 30 annet ledd bestemmer at kommunenes tilsyn etter § 9 skal dokumenteres særskilt. Det er presisert i folkehelse-loven § 30 annet ledd at uavhengighet og likebehandling i tilsynet skal dokumenteres, men det forsterkede dokumentasjonskravet gjelder generelt for tilsynsoppgaven etter § 9.

Klar fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet

Kravet til internkontroll i folkehelse-loven § 30 innebærer at kommunen må ha klar fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet. Kommunen kan delegere oppgaver og myndighet innen miljørettet helsevern innad i kommunen eller til en vertskommune etter de alminnelige reglene om delegering i kommune-loven eller et interkommunalt selskap (IKS), jf. folkehelse-loven § 9 første ledd annet punktum.

Krav om et uavhengig tilsyn

Kommunene må organisere seg slik at de personene eller enhetene som ivaretar tilsyn med MHV, er tilstrekkelig uavhengige av underliggende virksomhet som det skal føres tilsyn med. Kommunen må dokumentere tilsynsorganets uavhengighet, jf. folkehelse-loven § 30 annet ledd.

Krav til kompetanse

Kommunens plikt til å føre tilsyn med MHV etter folkehelse-loven § 9, forutsetter at kommunen har nødvendig kompetanse til å utføre tilsynsoppgaven forsvarlig, jf. også kravet til internkontroll i lovens § 30. Kommunen må dokumentere at de som har ansvar for å føre tilsyn med MHV har nødvendige forutsetninger, herunder kompetanse.

Krav om oversikt over godkjenningssstatus

Det inngår i kommunens tilsynsansvar i folkehelse-loven § 9 å ha oversikt over godkjenningsspliktige barnehager og skoler i kommunen. Å ha en oppdatert oversikt over godkjenningssstatus for barnehager og skoler er også å anse som en del av det løpende arbeidet med oversikt over folkehelseutfordringene i kommunen, som kommunen skal foreta etter § 4 i forskrift om oversikt over folkehelsen.

Risikobasert tilsyn

Kommunens tilsyn etter § 9 i folkehelseloven skal vært basert på risikovurderinger. Kommunen må følge opp forhold som kan tilsi at miljøet i barnehager og skoler er uforsvarlig og ut fra en risikovurdering føre regelmessig tilsyn med skoler og barnehager i kommunen. Forskrift om MHV § 4 annet ledd annet punktum presiserer at kommunen skal prioritere tilsynsvirksomhet etter en vurdering av helserisiko. Kommunens risikovurderinger bør blant annet bygge på kunnskap om folkehelseutfordringer som kommunen skal ha etter § 5 i folkehelseloven.

Opplysnings- og informasjonsplikten

Kommunen må som en del av kravet til internkontroll følge med på at kommunens barnehager og skoler etterlever opplysningsplikten i forskrift om MHV i barnehager og skoler § 5 og sørge for at det interne/eksterne tilsynsorganet mottar opplysningene.

Valg av tilsynsmetode

Kommunens tilsynsmetoder ved tilsyn med MHV må gi tilstrekkelig faktagrunnlag til å kunne konkludere og må sikre forsvarlig saksbehandling. Når kommunen kan komme til å konkludere med pålegg, må utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 overholdes.

Oppfølging og avslutning av tilsyn

Når kommunen har ført tilsyn med en barnehage eller skole, uavhengig av utfall, skal tilsynet alltid avsluttes, jf. også forvaltningsloven § 11 a. Kravet til interkontroll i folkehelseloven § 30 innebærer at kommunen systematisk må følge opp det enkelte tilsyn og alle tilsyn som ikke er avsluttet, herunder ha oversikt over frister, rutiner for puring og ha en plan for videre oppfølging.

Krav til saksbehandlingen

Kommunen er bundet av lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) og forvaltningsrettslige prinsipper i sin utøvelse av tilsyn. Kravet til internkontroll i folkehelseloven § 30 innebærer at kommunen gjennom sin organisering og styring må sikre at kravene til saksbehandlingen i forvaltningsloven overholdes.

6.2 Kommuner som deltok i NEMFOs tilsynskampanje (2016–2017)

NEMFO (Nettverk for miljørettet folkehelsearbeid) arrangerte i 2016–2017 en tilsynskampanje rettet mot inneklimate eller innemiljø i skoler med utgangspunkt i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. NEMFO hadde utarbeidet veiledningsmaterieell for kommunene til bruk ved tilsynet.

Helsetilsynet har på forespørsel til NEMFO fått tilsendt deres oversikt over kommunene som deltok i kampanjen og besvarte spørreskjema i etterkant av kampanjen.

FYLKE	KOMMUNE	IKS/VERTSKOMMUNE-MODELL
-------	---------	-------------------------

AKERSHUS (6 av 22 kommuner)	Bærum	
	Oppegård	
	Eidsvoll	X
	Gjerdrum	X
	Hurdal	X
	Nes	X
AUST-AGDER (1 av 15 kommuner)	Grimstad	
BUSKERUD (11 av 21 kommuner)	Drammen	
	Flå	X
	Gol	X
	Hemsedal	X
	Hol	X
	Lier	
	Nedre Eiker	X
	Nes	X
	Ringerike	
	Røyken	
	Øvre Eiker	X
Ål	X	
FINNMARK (2 av 19 kommuner)	Alta	
	Sør-Varanger	
HEDMARK (9 av 22 kommuner)	Elverum	X
	Engerdal	X
	Grue	X
	Hamar	X
	Stange	X
	Stor-Elvdal	X
	Trysil	X
	Åmot	X
	Åsnes	X
HORDALAND (13 av 33 kommuner)	Austrheim	X
	Bømlo	
	Kvinnherad	
	Bergen	X
	Eidfjord	X
	Fjell	X
	Lindås	X
	Masfjorden	X
	Meland	X
	Odda	X
	Os	X
	Radøy	X
	Ullensvang herad	X
SØR- TRØNDELAG (4 av 25 kommuner)	Rissa	X
	Roan	X
	Trondheim	X
	Åfjord	X
TELEMARK (6 av 18 kommuner)	Bamble	X
	Drangedal	X
	Kragerø	X
	Porsgrunn	X

	Siljan	X
	Skien	X
TROMS (2 av 24 kommuner)	Harstad	
	Tromsø	
VEST-AGDER (0 av 15 kommuner)		
VESTFOLD (8 av 12 kommuner)	Hof	X
	Holmestrand	X
	Horten	X
	Larvik	
	Nøtterøy	X
	Sandefjord	
	Svelvik	X
	Tønsberg	X
ØSTFOLD (4 av 18 kommuner)	Fredrikstad	
	Rakkestad	
	Sarpsborg	
	Våler	X

6.3 Utkast til skjema for kommunens egenvurdering

Skjemaet kan lastet ned om eget dokument (word) fra nettsiden til tilsynet.

Kommunens egenvurdering av arbeidet med tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler

Landets fylkesmenn gjennomfører i 2019 et landsomfattende tilsyn med kommunenes arbeid med å føre tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Skjemaet omhandler kommunens styring og ledelse (internkontroll) av tilsynsarbeidet. Under hvert punkt er det tatt med en kort omtale av de aktuelle bestemmelsene.

Skjemaet besvares av kommunen. Ja/nei-svar kan ved behov utdypes i kommentarfeltene.

I skjemaet brukes begrepet tilsynsorgan om den instans, internt i kommunen eller eksternt (f.eks. vertskommune eller interkommunalt selskap) som er delegert tilsynsmyndighet og tilhørende oppgaver.

Aktuelt regelverk og tilhørende veiledere:

Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven).

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Forskrift om miljørettet helsevern.

Miljø og helse i barnehagen – Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. IS-2072. Oslo: Helsedirektoratet, 2014.

Miljø og helse i skolen – Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. IS-2073. Oslo: Helsedirektoratet, 2014.

Veileder for kommunens tilsyn med miljørettet helsevern – Regelverk, metodikk og saksbehandling. IS-2288. Oslo: Helsedirektoratet, 2016.

Fulltekst til lover og forskrifter finnes på Lovdata <https://lovdata.no/>

Fulltekst til publikasjoner fra Helsedirektoratet finnes på <https://helsedirektoratet.no/>

Googlesøk på korrekt publikasjonstittel vil som regel vise aktuell publikasjon som første innførsel i trefflista.

Kommune:
Skjemaet er fylt ut av:

1	Klar fordeling av myndighet og oppgaver <i>Kravet til internkontroll etter folkehelseloven § 30 innebærer at kommunen må ha en klar fordeling av myndighet og oppgaver som gjelder tilsynet med miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Kommunen må ifølge § 30 annet ledd dokumentere hvem som er delegert utøvelsen av myndighet og tilhørende oppgaver.</i> <i>Å delegere betyr ikke å gi fra seg egen myndighet. Kommunen er uansett ansvarlig.</i>
	Myndighet og oppgaver er delegert til: Delegasjon av tilsynsmyndighet og oppgaver framgår av følgende dokument(er):
	Ev. kommentarer til punkt 1:
2	Tilsynsorganets uavhengighet <i>Kravet til internkontroll innebærer at kommunen må organisere seg slik at tilsynsorganet er tilstrekkelig uavhengig av kommunale barnehager og skoler det skal føres tilsyn med. Kommunen må dokumentere hvordan tilsynsorganets uavhengighet er ivarettatt.</i>
	Det er lagt til rette for at tilsynsorganet er tilstrekkelig uavhengig av virksomhetene det føres tilsyn med (ja/nei): Hvis ja: Tilsynsorganets uavhengighet er dokumentert (ja/nei):
	Eventuelle kommentarer til punkt 2:
3	Tilsynsorganets kompetanse <i>Kravet til internkontroll innebærer at kommunen må sørge for at organet som er delegert tilsynsmyndighet og oppgaver har nødvendig kompetanse til å utføre tilsynsoppgaven forsvarlig. Tilsynsorganet må ha nødvendig kompetanse når det gjelder: miljørettet helsevern og tilhørende</i>

	<p><i>regelverk, planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn, saksbehandling med tilhørende regelverk. Kommunen må dokumentere at tilsynsorganet har nødvendig kompetanse.</i></p> <p>Det er lagt til rette for at tilsynsorganet har nødvendig kompetanse om miljørettet helsevern, tilsyn og saksbehandling (ja/nei):</p> <p>Hvis ja: Det er dokumentert at tilsynsorganet har nødvendig kompetanse (ja/nei):</p> <p>Eventuelle kommentarer til punkt 3:</p>
4	<p>Oversikt over godkjenningsstatus for barnehager, grunnskoler og videregående skoler <i>Det inngår i kommunens tilsynsansvar etter folkehelseloven § 9 å ha oversikt over godkjenningspliktige barnehager og skoler i kommunen og deres godkjenningsstatus. Kravet til internkontroll innebærer at det må være klart hvem som er tildelt de aktuelle oppgavene og at dette er dokumentert. Kommunen må følge med på at oppgavene gjennomføres som forutsatt.</i></p> <p>Kommunen har oversikt over godkjenningspliktige barnehager og deres godkjenningsstatus (ja/nei):</p> <p>Det er klart hvem (person/instans) som er tildelt oppgaven med å holde oversikt over de godkjenningspliktige barnehager og skoler og deres godkjenningsstatus (ja/nei):</p> <p>Hvis ja: Det er dokumentert hvem som er tildelt de aktuelle oppgavene (ja/nei):</p> <p>Kommunen følger med på at oppgavene gjennomføres som forutsatt (ja/nei):</p> <p>Eventuelle kommentarer til punkt 4:</p>
5	<p>Formidling av opplysninger til tilsynsorganet om risikoforhold knyttet til miljøet i barnehager og skoler <i>Kommunen må sørge for at tilsynsorganet gjøres kjent med opplysninger som om risikoforhold ved miljøet i den enkelte barnehage og skole. Dette gjelder både opplysninger som barnehager og skoler skal informere kommunen som tilsynsmyndighet om (jf. § 5 om opplysnings- og informasjonsplikten i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager) og opplysninger fra bl.a. ulike kommunale etater samt klager, bekymringsmeldinger og annen risikoinformasjon som kommunen får fra for eksempel elevråd, FAU og foreldreutvalg i barnehager.</i></p> <p>Kommunen har lagt til rette for at tilsynsorganet gjøres kjent med opplysninger om risikoforhold ved miljøet i barnehager og skoler (ja/nei):</p> <p>Hvis ja: Det er dokumentert hvordan opplysninger fra barnehager og skoler skal formidles til tilsynsorganet (ja/nei):</p> <p>Eventuelle kommentarer til punkt 5:</p>
6	<p>Oppfølging av risikoforhold i den enkelte barnehage og skole <i>Det inngår i kommunens tilsynsansvar etter folkehelseloven § 9 å</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>• følge opp risikoforhold ved miljøet i den enkelte barnehage og skole</i>

	<p>og</p> <ul style="list-style-type: none"> • føre regelmessig tilsyn med barnehagene og skolene i kommunen <p><i>Kravet til internkontroll innebærer at kommunen må følge med på, og dokumentere, at tilsynsorganet gjennomfører oppgavene som forutsatt.</i></p>
	<p>Kommunen følger med på at tilsynsorganet følger opp risikoforhold ved miljøet i den enkelte barnehage og skole (ja/nei):</p> <p>Kommunen følger med på at tilsynsorganet ut fra risikovurderinger regelmessig fører tilsyn med barnehagene og skolene i kommunen (ja/nei):</p> <p>Hvis ja: Det er dokumentert at kommunen sørger for å følge med på at oppgavene gjennomføres (ja/nei):</p>
	<p>Eventuelle kommentarer til punkt 6:</p>
7	<p>Systematisk oppfølging av tilsyn</p> <p><i>Det inngår i kommunens tilsynsansvar etter folkehelseloven § 9 å følge opp at virksomhetene retter opp de aktuelle forholdene der det er påvist lovbrudd, og at dette skjer innen en fastsatt tid. Kravet til internkontroll innebærer at kommunen systematisk må følge opp alle tilsyn som ikke er avsluttet, herunder ha oversikt over frister, rutiner for purring og en plan for oppfølging for det enkelte tilsyn. Det må være dokumentert hvordan tilsyn, der det er påvist lovbrudd, skal følges opp og hvordan det enkelte tilsyn blir fulgt opp. Kravet til internkontroll innebærer også at kommunens ledelse følger med på arbeidet med oppfølgingen og avslutning av tilsyn.</i></p> <p>Det er avklart hvordan arbeidet med systematisk å følge opp tilsyn skal gjennomføres (ja/nei):</p> <p>Hvis ja: det er dokumentert hvordan oppfølgingen av tilsyn skal gjennomføres (ja/nei):</p> <p>Det utarbeides en plan for oppfølging av det enkelte tilsyn (ja/nei):</p> <p>Kommunen følger med på arbeidet med å oppfølging og avslutning (ja/nei):</p>
	<p>Eventuelle kommentarer til punkt 7:</p>