

Høringsnotat om reguleringen av miljø og helse i barnehager og skoler

Høringsfrist 30. desember 2019

Innhold

1. Innledning og bakgrunn	4
2. Overordnet om forslagene i høringen	4
3. Et godt fysisk barnehage- og skolemiljø	6
4. Gjeldende rett.....	7
4.1. Folkehelseloven	7
4.2. Forskrift om miljørettet helsevern	8
4.3. Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.....	8
4.4. Barnehageloven med forskrifter.....	9
4.5. Opplæringsloven	10
4.6. Friskoleloven, folkehøyskoleloven, arbeidsmiljøloven mv.....	11
4.7. Personopplysningsloven og personvernforordningen	13
5. Overordnet om utfordringer i dagens regelverk	14
6. Departementets vurderinger og forslag	15
6.1. Behov for regelverksendringer – en ny forskrift	15
6.2. Formålet med forskriften.....	15
6.2.1. Fysisk miljø i sammenheng med psykososialt miljø.....	16
6.2.2. Departementets forslag om formålsbestemmelse.....	17
6.3. Virkeområde.....	17
6.3.1. Hvilke virksomheter bør omfattes av en ny forskrift	17
6.3.2. Departementets forslag om en presisert virkeområdebestemmelse	18
6.4. Ansvars plassering.....	18
6.4.1. Uklart ansvar for å etterleve dagens forskrift	18
6.4.2. Departementets forslag om tydeligere ansvars plassering	19
6.5. Behov for en oppdatering av regelverkets materielle krav	20
6.5.1. Overordnet om oppdatering av regelverkets materielle krav.....	20
6.5.2. Helsemessig tilfredsstillende virksomhet	21
6.5.3. Innemiljø	23
6.5.4. Måltider og spisetid	24
6.5.5. Renhold og smittevern	26
6.5.6. Sikkerhet og beredskap.....	26
6.6. Oppfølging av henvendelser og klager	28
6.6.1. Dagens system for oppfølging av henvendelser og klage.....	28
6.6.2. Departementets forslag om oppfølging av henvendelser om rettigheter og krav knyttet til fysisk miljø.....	29

6.6.3.	Departementets forslag om klageordning	31
6.6.4.	Behandling av personopplysninger ved henvendelser og klager	32
6.7.	Tilsynsordning	32
6.7.1.	Dagens regulering av tilsyn	32
6.7.2.	Tilsyn som et egnet virkemiddel	33
6.7.3.	Kommunen som tilsynsmyndighet	33
6.7.4.	Samarbeid og informasjonsflyt mellom ulike tilsynsmyndigheter.....	34
6.7.5.	Et risikobasert tilsyn	35
6.7.6.	Samlet om departementets forslag om tilsyn.....	36
6.8.	Internkontroll	36
6.8.1.	Dagens regulering av internkontroll	36
6.8.2.	Departementets forslag om internkontrollkrav	37
6.9.	Godkjenning og vedlikeholdsplan	38
6.9.1.	Dagens system med ulike og tidsubegrensede godkjenninger	38
6.9.2.	Godkjenning, meldingsordning eller oppstartsgodkjenning.....	39
6.9.3.	Departementets forslag om krav til oppstartsgodkjenning	40
6.9.4.	Departementets forslag om krav til vedlikeholdsplan	41
6.10.	Informasjonsplikt overfor barn, elever og foreldre	43
6.10.1.	Fragmentert regelverk om informasjon til barn, elever og foreldre	43
6.10.2.	Departementets forslag om en tydeligere informasjonsplikt	43
6.11.	Harmonisering, justeringer og overgangsbestemmelse.....	45
7.	Regelverksendringer som ett av flere virkemidler	46
7.1.	Ny forskrift og veileder.....	46
7.2.	Andre tiltak for å sikre bedre etterlevelse.....	46
8.	Økonomiske og administrative konsekvenser	47
9.	Forslag til regelverksendringer	48
9.1.	Ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger.....	48
9.2.	Endringer i sektorregelverket.....	52
10.	Vedlegg: Lovspeil	53

1. Innledning og bakgrunn

Helse- og omsorgsdepartementet sender med dette på høring forslag om en ny forskrift som vil erstatte gjeldende forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

Meld. St. 19 (2014–2015) Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter lover at regjeringen vil foreta en gjennomgang og oppdatering av regelverket for fysisk og psykososialt miljø i barnehager og skoler. I meldingen fra 2015 blir det pekt på harmoniseringsbehov både når det gjelder ansvar og krav til barnas arbeidsmiljø, tilsynsordninger og internkontroll, og behov for å vurdere systemer for informasjon. I gjennomgangen av regelverket la Folkehelsemeldingen til grunn at det skal vurderes en revisjon av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler samt en harmonisering av regelverket i opplæringsloven, barnehageloven og folkehelseloven. At det skal gjøres en slik gjennomgang er gjentatt i Meld. St. 19. (2018–2019) Folkehelsemeldinga – Gode liv i eit trygt samfunn, som også viser til at en tar sikte på å sende et forslag til revidert forskrift på høring høsten 2019.

En intern arbeidsgruppe med deltakere fra Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet har vurdert regelverket for det fysiske miljøet i barnehager og skoler og foreslått forbedringer i dagens regelverk. Departementet har tatt utgangspunkt i arbeidsgruppens vurderinger i utarbeidelsen av denne høringen med forslag til ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger.

Høsten 2017 trådte reviderte regler i opplæringsloven kapittel 9 A om skolemiljø i kraft. Regelverket gir elevene en individuell rett til et trygt og godt skolemiljø og pålegger skolene og de som arbeider i skolen konkrete plikter i denne forbindelse. Våren 2016 behandlet Stortinget Meld. St. 19 (2015–2016) Tid for lek og læring. Et enstemmig flertall ba Regjeringen om å komme tilbake med et forslag til en lovfesting av trygt barnehagemiljø, lik det vernet skoleelever har gjennom opplæringsloven. Kunnskapsdepartementet har fulgt opp dette, og i august sendte Kunnskapsdepartementet på høring forslag endringer i barnehageloven (innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm.), med høringsfrist 13. november 2019.

Begrepet miljø omfatter vanligvis både det fysiske og det psykososiale miljøet. Dette høringsnotatet omhandler hovedsakelig fysisk miljø, men det fysiske og psykososiale miljøet må ses i sammenheng og denne høringen må ses sammen med Kunnskapsdepartementets høring om lovregler om psykososialt barnehagemiljø.

Der notatet anvender begrepet «sektorregelverket» menes regelverket for barnehager og opplæring.

2. Overordnet om forslagene i høringen

I arbeidet med ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger har departementet tatt utgangspunkt i gjeldende forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Departementet foreslår at store deler av innholdet i dagens forskrift

videreføres, men at ny forskrift i hovedsak skal regulere det fysiske miljøet, og at det psykososiale miljøet i hovedsak skal reguleres i opplæringsloven og barnehageloven. Departementet foreslår flere språklige justeringer i de materielle kravene i dagens forskrift, med det formål at regelverket skal være lettere å forstå og slik bidra til bedre regelverksetterlevelse.

Videre foreslår departementet at ny forskrift gir tydeligere bestemmelser om oppfølging av henvendelser, klageadgang, tilsyn, informasjonsplikt, internkontroll og vedlikehold. Dagens regelverk har også bestemmelser om dette, men departementet foreslår noe mer konkrete bestemmelser og noe ny innretning slik at forskriften er bedre harmonisert med opplæringsloven og barnehageloven.

Ikke alle utfordringer kan reguleres direkte i lov eller forskrift, og en del utdypninger og nærmere vurderinger må gis i veiledning til regelverket. Helsedirektoratet vil utarbeide veileder til de foreslåtte forskriftsbestemmelsene. Ny forskrift med veileder vil sammen gi et tydeligere og mer helhetlig regelverk.

I høringsnotatet og i forskriftens bestemmelser anvendes begrepet «foreldre» om foreldre i vid betydning, og omfatter dermed også foresatte eller andre med omsorgen for barnehagebarn og elever.

I kapittel 3 beskrives kort om hvilke forhold i innemiljøet som er viktig for et godt fysisk miljø. Videre omtales gjeldende rett i kapittel 4, og det gis en overordnet omtale av utfordringer i dagens regelverk i kapittel 5.

I kapittel 6 gir departementet sine vurderinger av dagens regelverk og foreslår endringer og en ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Departementet foreslår i kapittel 6.2 at en ny forskrift i hovedsak stiller krav til fysisk miljø og i kapittel 6.5 foreslås det noen justeringer i dagens konkrete krav til fysisk miljø. Departementet foreslår i kapittel 6.3 at virkeområde utvides noe sammenlignet med dagens forskrift, og i kapittel 6.4 foreslås det at det gis en bestemmelse som tydeligere plasserer ansvaret hos den som også er ansvarlig etter sektorregelverket, slik at ansvar for virksomhetenes regelverksetterlevelse er samlet ett sted.

I kapittel 6.7 foreslås det at kommunen videreføres som tilsynsmyndighet og i kapittel 6.6 foreslås det en bestemmelse om kommunens oppfølging av henvendelser om det fysiske miljøet. Dette vil til en viss grad samsvare med opplæringslovens håndhevingsordning for enkeltsaker om psykososialt miljø, men vil i hovedsak videreføre dagens regelverk og bygge på tilsynssystemet som følger av folkehelseloven. Forslaget innebærer at dagens bestemmelse om fysisk miljø i opplæringsloven erstattes av en henvisningsbestemmelse slik at forskriftens system følges når en sak gjelder fysisk miljø. Det foreslås også fortsatt en mulighet for å klage til fylkesmannen.

Det foreslås fortsatt krav til internkontroll, og i kapittel 6.8 foreslås det at dette utformes etter modell av internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov § 25-1. Videre foreslås det i kapittel 6.9 at dagens godkjenningsordning erstattes av en oppstartsgodkjenning og et krav om

vedlikeholdsplan. Et krav om vedlikeholdsplan har vært innfortolket i dagens godkjenningskrav, og det foreslås at et konkret krav om vedlikeholdsplan nå fremgår direkte av forskriftsteksten.

For å sikre at barn, elever og foreldre har tilstrekkelig informasjon både om de fysiske forholdene ved barnehagen eller skolen og om hvilke muligheter de har etter regelverket, foreslås det i kapittel 6.10 en tydelig informasjonsplikt for virksomhetene. Videre foreslås det i kapittel 6.11 enkelte justeringer og overgangsbestemmelser for å sikre ivareta helheten i regelverket.

I kapittel 7 setter forslagene til regelverksendringer i sammenheng med andre tiltak for å sikre et godt fysisk miljø og bedre regelverksetterlevelse. I kapittel 8 omtales økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene. Og i kapittel 9 er forslaget til ny forskrift og andre regelverksendringer samlet.

3. Et godt fysisk barnehage- og skolemiljø

Barnehagers og skolars fysiske inne- og utemiljø er av stor betydning for helse, trivsel og læring blant barn og unge. Et trygt og godt miljø i skoler og barnehager er viktig for å fremme barns og elevers trivsel, læring, utvikling og god fysisk og psykisk helse. Det er derfor viktig å planlegge for og legge til rette for et helse- og trivselsfremmende miljø og forebygge og utbedre risikoforhold som kan ha negativ påvirkning på barns og elevers helse, trivsel, utvikling og læring.

Inneklima er definert som termisk miljø (temperatur), atmosfærisk miljø (luft), akustisk (lyd), aktinisk (lys, stråling) og mekanisk miljø. Innemiljø omfatter inneklima i tillegg til estetisk og psykososialt miljø.

Barn er sårbare og mer følsomme med hensyn til eksponering for luftforurensninger,¹ og luftforurensning både inne og ute kan forårsake luftveisplager og føre til utvikling eller forverring av luftveissykdommer.² Videre vet vi ut fra epidemiologisk og toksikologisk forskning at risikoforhold knyttet til kjemisk og biologisk forurensning inne, for eksempel fuktproblemer og muggvekst, kan medføre fare for uønskede helseutfall som hodepine, utløsning eller forverring av astma, og luftveisinfeksjoner. Uheldige inneklimaforhold knyttet til ventilasjon, temperatur og belysning i skoler og barnehager kan påvirke skoleprestasjoner og arbeidsevne.³ Videre har støy effekter på kognitiv yteevne hos barn og kan redusere mulighet for konsentrasjon og innlæring.⁴

¹ TNO og RIVM, 2006. Tender ENV.D.4/ETU/2005/0074r. "Study on the treatment of vulnerable groups in EU risk assessment" FINAL REPORT. TNO Quality of Life, Food and Chemical Risk Analysis Department, Zeist, The Netherlands and National Institute of Public Health and Environment (RIVM), Bilthoven, The Netherlands.

² WHO, 2005

³ Daisey et al 2003; Mendell & Heath 2005; Sundell et al 2011; Satish et al 2012; Maddalena et al 2014, og Lan et al., 2011; Witterseh et al., 2004, og Edwards and Torcellini, 2002; Aarås, 1995; Cakir and Cakir, 1991

⁴ Hygge et al., 2002; Evans et al., 1998; Evans et al., 1995

Skolens eller barnehagens uteområder er viktig for fysisk aktivitet, lek og utfoldelse. Utendørs luftforurensning kan utløse og forverre sykdom og vil også kunne påvirke inneluften gjennom ventilasjon. God arealplanlegging i kommunene og plassering av barnehager og skoler er derfor avgjørende for at barn og elever skal få god ute- og inneluft.

For å unngå smittespredning er det også viktig at barnehager og skoler følger regelverket for smittevern, og har gode rutiner for generell hygiene, kjøkkenhygiene og håndhygiene.

4. Gjeldende rett

4.1. Folkehelseloven

Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven) har til formål å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse. Folkehelsearbeidet skal blant annet fremme trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, og forebygge sykdom og skade.

Loven gjelder for kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter, og i tillegg gjelder kapittel 3 om miljørettet helsevern også for virksomheter og eiendommer når forhold ved disse kan ha innvirkning på helsen. Folkehelseloven gjelder derfor både for offentlige og private barnehager og skoler.

Etter folkehelseloven har både kommunen og fylkeskommunen ansvar for å fremme folkehelsearbeidet innenfor sine oppgaver og med de virkemidler de har. Fylkeskommunen skal videre understøtte kommunens folkehelsearbeid. Både kommunen og fylkeskommunen skal ha nødvendig oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer i henholdsvis befolkningen og fylket.

Lovens kapittel 3 om miljørettet helsevern gir hjemmel til å kreve melding eller godkjenning fra kommunen før eller ved iverksetting av en virksomhet som kan ha innvirkning på helsen, som for eksempel skoler eller barnehager. Loven gir også kommunen mulighet til gi pålegg om helsekonsekvensutredninger, opplysninger, gransking, retting, tvangsmulkt og stansing.

Loven gir hjemmel til å gi forskrifter om plikt til å ha internkontrollsystemer og til å føre internkontroll for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av lovens bestemmelser om miljørettet helsevern overholdes. Slike forskriftsbestemmelser om internkontroll vil rette seg mot både offentlig og privat virksomhet og vil dermed være en aktørplikt i motsetning til kommunens internkontrollplikt etter folkehelseloven § 30, som er en kommuneplikt.

Det er kommunen som fører tilsyn med lovens bestemmelser om miljørettet helsevern. Kommunens tilsyn med eiendommer og virksomheter omfattet av miljørettet helsevern-regelverket skal dokumenteres særskilt, herunder uavhengighet og likebehandling i tilsynet.

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av lovens plikter. Fylkesmannen er klageinstans for kommunens vedtak.

4.2. Forskrift om miljørettet helsevern

Forskrift 25. april 2003 nr. 486 om miljørettet helsevern har til formål å fremme folkehelse og bidra til gode miljømessige forhold, og sikre befolkningen mot miljøfaktorer som ha negativ virkning på helsen. Forskriften er hjemlet i folkehelseloven.

Forskriften utfyller folkehelseloven kapittel 3 om miljørettet helsevern og gjelder for enhver virksomhet eller eiendom hvis forhold kan ha innvirkning på helsen. Forskriften gjelder også for kommunens arbeid og virkemidler innen miljørettet helsevern. Forskriften vil også få anvendelse overfor barnehager og skoler som ikke omfattes av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., for eksempel virksomheter omfattet av folkehøgskoleloven eller universitets- og høyskoleloven.

Forskriften stiller miljø- og helsekrav til lokaler, virksomheter og eiendommer, herunder både krav om at virksomheten ikke skal belaste omgivelsene og at virksomhetene skal ha tilfredsstillende helsemessige forhold. Dette innebærer blant annet krav om tilfredsstillende inn klima, forsvarlig renhold, helsemessig forsvarlig sanitære forhold, og forebygging av både ulykker, skader og sykdom.

Den ansvarlige for en virksomhet eller eiendom skal sørge for innføring og utøving av internkontroll tilpasset virksomheten. Den ansvarlige har også opplysningsplikt overfor kommunen om forhold som åpenbart kan ha negativ innvirkning på helsen.

Forskriften stiller også konkrete krav til innretninger som kan spre legionella, og pålegger meldeplikt på visse typer virksomheter, herunder lokaler for undervisning.

Kommunen fører tilsyn med at forskriften overholdes og kan treffe enkeltvedtak med hjemmel i folkehelseloven kapittel 3. Kommunens enkeltvedtak kan påklages til fylkesmannen i samsvar med folkehelseloven, og det er presisert i forskriften at der det er bedt om pålegg er også kommunens ikke-vedtak å anse som et enkeltvedtak.

4.3. Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. har til formål å bidra til at miljøet i barnehager og skoler fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade. Forskriften er en utfylling av den mer generelle forskriften om miljørettet helsevern og gjelder for barnehager og andre lignende virksomheter, grunnskoler og videregående skoler, både offentlige og private.

Forskriften oppstiller en rekke krav til virksomheten, herunder krav til lokaler og uteområder, tilfredsstillende inn klima og luftkvalitet, belysning og lydforhold. Videre stilles det krav til forsvarlig renhold og vedlikehold, måltider og matlaging, drikkevannsforsyning, hygienisk tilfredsstillende sanitære forhold, forsvarlig avfallshåndtering og en drift som ivaretar smittevern. Virksomhetene skal også fremme gode psykososiale forhold, ivareta sikkerhet og beredskap for å forebygge skader og ulykker samt ha tilstrekkelig førstehjelpsutstyr og opplæring.

Leder av virksomheten eller eier har ansvar for internkontroll, eier har ansvar for at et internkontrollsystem etableres og leder har ansvar for at forskriften overholdes og pålegg følges opp. Leder av virksomheten eller eier har også ansvar for nødvendige opplysninger til kommunen og informasjon til foresatte og elever om forhold ved virksomheten som kan ha negativ innvirkning på helsen. Det stilles et generelt krav om at virksomhetene skal være helsemessig tilfredsstillende.

Kommunen fører tilsyn med at forskriftens bestemmelser overholdes og kan treffe enkeltvedtak med hjemmel i folkehelseloven §§ 13 til 16, herunder gi pålegg om retting og stansing. Folkehelseloven § 19 gjelder for klage over vedtak, slik at fylkesmannen er klageinstans for kommunens vedtak.

4.4. Barnehageloven med forskrifter

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) regulerer barnehagene i Norge. Loven gjelder både private og offentlige barnehager. Barnehageloven har ikke bestemmelser som direkte regulerer barns psykososiale og fysiske barnehagemiljø. Barnehageloven gir heller ikke individuelle rettigheter knyttet til barnehagemiljøet, men det følger av lovens formålsbestemmelse og øvrige bestemmelser at barn skal ha et trygt og godt barnehagemiljø.

Det stilles til en viss grad krav til det fysiske miljøet for å få godkjenning til å drive barnehage, jf. barnehageloven § 10. Ved godkjenningen må kommunen foreta en konkret vurdering av barnehagens egnethet opp mot kravene som kan utledes av barnehageloven §§ 1, 1a og 2 om barnehagens formål og innhold. Blant annet stilles det krav til at barnehagen må ha lokaler og uteområder som er egnet for barnehagedrift. Etter § 2 skal barnehagen gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Kommunen kan ved godkjenningen sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid. I forbindelse med godkjenning etter barnehageloven § 10 har departementet gitt en veiledende arealnorm, men en barnehage kan også etter en konkret vurdering godkjennes med et annet areal enn denne veiledende normen. Også familiebarnehager skal godkjennes, jf. barnehageloven § 11.

Kommunen som barnehagemyndighet skal påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8. Kommunen kan bruke virkemidlene godkjenning, veiledning og tilsyn for å påse dette. Barnehageloven § 16 regulerer kommunens tilsyn med barnehagene. Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunenes oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet, og kan i særlige tilfeller føre tilsyn med den enkelte barnehage, jf. barnehageloven § 9. Fylkesmannens tilsyn er et unntak fra hovedregelen om at kommunen fører tilsyn. Fylkesmannen må vurdere i hvilke tilfeller det vil være nødvendig å iverksette statlige tilsyn overfor barnehagene. For eksempel kan det være aktuelt for fylkesmannen å føre tilsyn dersom kommunen har kontrollert det aktuelle forholdet gjennom tilsyn, men hvor forholdene likevel ikke er rettet opp eller i tilfeller der kommunens vedtak har åpenbare feil eller mangler. Fylkesmannen kan også gå inn i tilfeller der kommunen ikke har iverksatt tilsyn og fylkesmannen mener det er nødvendig.

Forskrift 24. april 2017 nr. 487 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen) fastsetter utfyllende bestemmelser til barnehageloven og omtaler barnehagemiljøet flere steder. Blant annet viser rammeplanen til at barnehagen skal ha en helsefremmende og forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Barnas fysiske og psykiske helse skal fremmes i barnehagen, og barnehagen skal være et trygt og utfordrende sted for barna, knyttet til både det fysiske og det psykososiale miljøet.

Etter barnehageloven § 4 skal barnehageeieren sørge for at saker av viktighet forelegges foreldrerådet og samarbeidsutvalget. Foreldrerådet består av foreldrene til alle barna i barnehagen og skal fremme at samarbeidet mellom barnehagen og foreldregruppen skaper et godt barnehagemiljø. Samarbeidsutvalget er et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ som består av foreldre og ansatte i barnehagen. Det følger også av rammeplanen at foreldrerådet skal bli forelagt saker som er viktige for foreldrenes forhold til barnehagen. Samarbeidsutvalget skal få forelagt saker som er av viktighet for barnehagens innhold og virksomhet, og for forholdet til foreldrene. Saker av viktighet er blant annet forslag til driftsendringer og arealutnyttelse. Samarbeidsutvalget skal informere eier, og kan melde fra til tilsynsmyndigheten, dersom barnehagen ikke driver innenfor de rammene som følger av gjeldende lover, forskrifter, barnehagens vedtekter og barnehagens budsjett.

4.5. Opplæringsloven

Lov 17. juli 1998 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven) kapittel 9 A handler om elevenes skolemiljø. Kapitlet gir elevene en individuell rett til et trygt og godt skolemiljø og pålegger skolene og de som arbeider i skolen konkrete plikter. Kapittel 9 A gjelder for elever i grunnskoler og videregående skoler, både når de er på skolen, i skolefritidsordninger og i leksehjelpordninger opprettet etter opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 9 A-1. Kapittel 9 A gjelder også for private grunnskoler, jf. opplæringsloven § 2-12. Videre gjelder det for frittstående grunnskoler og videregående skoler, jf. friskoleloven § 2-4. Det er kommunene, fylkeskommunene og de private skoleeierne som har ansvaret for at den enkelte skole oppfyller kravene i loven.

Opplæringsloven § 9 A-2 fastsetter at alle elever har en individuell rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Uttrykket «skolemiljø» omfatter både det fysiske og det psykososiale skolemiljøet, og det er elevens egen opplevelse av skolemiljøet som legges til grunn og er avgjørende for om skolemiljøet regnes som trygt og godt.

Opplæringsloven § 9 A-7 regulerer fysisk skolemiljø og stiller krav til at skolene planlegges, bygges, tilrettelegges og drives slik at det tas hensyn til elevenes trygghet, helse, trivsel og læring. Videre fastsetter bestemmelsen at det fysiske miljøet skal være i samsvar med faglig anbefalte normer og at skolen ved eventuelle avvik fra normene må kunne dokumentere at miljøet likevel er tilfredsstillende. § 9 A-7 stiller krav om at når elever og foreldre ber om tiltak knyttet til det fysiske skolemiljøet skal skolen behandle dette etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Dette innebærer at skolen skal fatte et enkeltvedtak i saken, og vedtaket kan påklages til fylkesmannen.

Bestemmelsene om psykososialt skolemiljø ble revidert våren 2017, og ordningen for henvendelser og klager på fysisk skolemiljø skiller seg etter revisjonen vesentlig fra lovens ordning på psykososialt miljø. I samsvar med § 9 A-6 kan en elev og foreldrene melde fra til fylkesmannen dersom de mener eleven ikke har et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Før en sak meldes skal saken være tatt opp med rektor, og det skal ha gått minst én uke etter dette før saken meldes til fylkesmannen. Fylkesmannens saksbehandling skal følge forvaltningslovens regler for enkeltvedtak, og fylkesmannen utreder og tar stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt (§ 9 A-4). Dersom aktivitetsplikten ikke er oppfylt kan fylkesmannen fatte vedtak om hva skolen skal gjøre for at den aktuelle eleven skal få et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannens vedtak kan påklages av elever og foreldre til Utdanningsdirektoratet, men skoleeier har ikke en slik klagerett.

Opplæringsloven § 9 A-9 pålegger skolen en informasjonsplikt overfor elever og foreldre om rettighetene i kapittel 9 A, og skolen skal snarest mulig informere dersom det er forhold ved skolemiljøet som kan være til skade for elevenes helse. Videre har skolen en informasjonsplikt overfor samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet, som har rett til informasjon, dokumentasjon, å uttale seg og bli involvert i arbeidet med skolemiljø saker.

Opplæringsloven § 9 A-3 stiller krav om at skolene skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å sikre at alle reglene i kapittel 9 A oppfylles, og det er rektor som har ansvar for det lokale arbeidet med internkontroll. I tillegg stiller opplæringsloven § 13-10 andre ledd krav om også skoleeier har et forsvarlig system (internkontrollsystem) som sikrer at opplæringslovens krav oppfylles. Kravet om systematisk arbeid vil omfattes av internkontrollkravet i ny kommuneloven § 25-1, se nærmere om dette nedenfor i 6.8. Bestemmelsen i § 9 A-3 er også foreslått endret i forbindelse med særlovsgjennomgangen om internkontroll, som ble sendt på høring våren 2019.

Fylkesmannen skal i samsvar med opplæringsloven § 14-1 føre tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner oppfylder pliktene etter opplæringsloven. Det har imidlertid i svært liten grad blitt ført tilsyn med reglene om fysisk skolemiljø i opplæringsloven. Tilsyn med andre plikter i eller i medhold av opplæringsloven enn kommuneplikter føres av Utdanningsdirektoratet eller fylkesmannen etter delegasjon.

4.6. Friskoleloven, folkehøgskoleloven, arbeidsmiljøloven mv.

Opplæringsloven kapittel 9 A gjelder også for friskoler og skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4, jf. henvisninger i lov 4. juli 2003 om frittstående skoler (friskoleloven) § 2-4 andre ledd og lov 19. juni 2009 nr. 95 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven) § 24.

For skoler godkjent etter friskoleloven og voksenopplæringsloven gjelder det videre et særskilt krav om at skoleanleggene skal være godkjent av fylkesmannen, som også skal påse at kommunale godkjenninger foreligger.

Styret ved friskoler skal ha et forsvarlig system (internkontrollsystem) for å sikre at lovens krav til skolestyret og skolen oppfylles, jf. § 5-2 andre ledd og Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med friskoler.

Lov 6. desember 2002 nr. 72 om folkehøyskoler (folkehøyskoleloven) gjelder for alle godkjente folkehøyskoler og stiller krav til både det fysiske og psykososiale miljøet. Folkehøyskolelovens § 5a pålegger styret et overordnet ansvar for elevenes læringsmiljø, herunder ansvar for at skolens læringsmiljø er fullt forsvarlig ut fra en samlet vurdering av hensynet til elevenes helse, sikkerhet og velferd. Bestemmelsen lister opp en rekke forhold i det fysiske læringsmiljøet som det skal tas hensyn til, herunder krav til inneklima og vedlikehold. Arbeidstilsynet kan føre tilsyn med kravene i folkehøyskoleloven. Folkehøyskoleloven har ikke noe formalisert system for klager på læringsmiljøet fra enkeltindivider slik som opplæringsloven.

Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler § 4-3 om læringsmiljø inneholder i stor grad de samme kravene som folkehøyskoleloven § 5a. Universitets- og høyskoleloven stiller i tillegg krav om brukermedvirkning i læringsmiljøspørsmål og krav om at arbeid med læringsmiljøet skal dokumenteres og inngå som en del av institusjonens interne system for kvalitetssikring. Styret er ansvarlig for etterlevelsen og Arbeidstilsynet kan føre tilsyn.

Lov 22. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning ble vedtatt våren 2018 og erstattet den tidligere fagskoleloven fra 2003. Læringsmiljø er regulert i lovens § 15. Kravene til læringsmiljø er i stor grad de samme som etter lov om universiteter og høyskoler, men har ikke krav om læringsmiljøutvalg. Styret ved fagskolen er ansvarlig for etterlevelsen og Arbeidstilsynet kan føre tilsyn.

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) gjelder for ansatte i offentlige og private skoler og barnehager, og i noen tilfeller læringer utplassert i virksomhet. Arbeidsmiljøloven kapittel 4 oppstiller spesifikke krav til både det fysiske og det psykososiale arbeidsmiljøet, herunder et generelt krav om forsvarlighet vurdert ut fra de faktorer som enkeltvis eller samlet kan påvirke arbeidstakernes helse og velferd, og krav til tilrettelegging av arbeid, og arbeidstakers medvirkning og utvikling. Lovens bestemmelse om krav til det psykososiale arbeidsmiljøet fastslår at arbeidet skal ivareta arbeidstakers integritet og verdighet, at arbeidet gir mulighet for kontakt med kollegaer, at arbeidstaker ikke utsettes for trakassering, vold, trusler eller lignende. Det fysiske arbeidsmiljøet skal være fullt ut forsvarlig ut fra hensynet til arbeidstakernes helse, miljø, sikkerhet og velferd. Arbeidet skal tilrettelegges slik at uheldige fysiske belastninger unngås, og verne mot skader. Videre er det gitt flere forskrifter for å utfylle loven.

Arbeidsgiver skal sørge for at lovens bestemmelser overholdes og Arbeidstilsynet fører tilsyn med at lovens bestemmelser overholdes. For enkeltvedtak truffet av det lokale arbeidstilsynet er Direktoratet for arbeidstilsynet klageinstans, og for enkeltvedtak truffet av direktoratet er departementet klageinstans.

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) gir blant annet regler om ansvar i byggesaker og krav til tiltak eller bygninger. Loven stiller

krav om at ethvert tiltak (herunder bygninger) skal prosjekteres og utføres slik at det ferdige tiltaket oppfyller krav til sikkerhet, helse, miljø, energi og bærekraftighet, og slik at vern av liv og materielle verdier ivaretas. Bygning med oppholdsrom for mennesker skal prosjekteres og utføres slik at krav til forsvarlig energibruk, planløsning og innemiljø, herunder utsyn, lysforhold, isolasjon, oppvarming, ventilasjon og brannsikring mv., blir oppfylt.

Forskrift 19. juni 2017 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift - TEK17) skal sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi. TEK17 kapittel 13 stiller en rekke krav til inneklima og helse, herunder luftkvalitet, termisk inneklima, strålingsmiljø, lyd og vibrasjoner, lys og utsyn, fukt, våtrom mv.

TEK17 stiller krav om at den ansvarlig prosjekterende og ansvarlig utførende skal dokumentere at forskriftens krav etterleves, og krav til dokumentasjon er nærmere regulert i forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften, SAK10).

4.7. Personopplysningsloven og personvernforordningen

Lov 15. juni 3028 nr. 38 om behandling av personopplysninger gjennomfører EUs personvernforordning 2016/679 (GDPR) i norsk rett. Personopplysningsloven og GDPR stiller krav til behandling av personopplysninger. Regelverket innebærer plikter for enhver virksomhet som behandler personopplysninger og rettigheter for de enkeltpersonene som de aktuelle personopplysningene omhandler.

Både barnehager, skoler og kommunen som tilsynsmyndighet har oppgaver som kan innebære behandling av personopplysninger om barn og elever. Dette kan eksempelvis være aktuelt i kontakt mellom barnehage, skole og foreldre om behov for tilrettelegging eller om konkrete henvendelser om barnehage- og skolemiljø. Dette kan innebære behandling av særlige kategorier av personopplysninger, herunder helseopplysninger.

Regelverket stiller krav om at all behandling av personopplysninger må ha et rettslig grunnlag. GDPR artikkel 6 stiller krav til lovligheten av behandling av personopplysninger, og artikkel 9 fastsetter ytterligere regler om behandling av særlige kategorier av personopplysninger. Artikkel 6 nr. 1 bokstav e tillater behandling av personopplysninger når behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. I tillegg stiller artikkel 6 nr. 3 krav om at den behandlingsansvarlige må kunne vise til et supplerende grunnlag for behandlingen i nasjonal rett. Slikt supplerende rettsgrunnlag vil typisk kunne være lov eller forskrift som gir grunnlag for å utøve myndighet eller utføre en oppgave i allmennhetens interesse. Det må videre være nødvendig for den behandlingsansvarlige å behandle personopplysningene for å utøve sin myndighet eller oppgave som følger av det aktuelle supplerende rettsgrunnlaget.⁵

⁵ Prop.56 LS (2017–2018) Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen, punkt 6.3.2

5. Overordnet om utfordringer i dagens regelverk

Folkehelseloven, barnehageloven og opplæringsloven har ulik oppbygning og bygger på en ulik tilnærming til utfordringene som forsøkes løst i regelverket. For eksempel er folkehelseloven bygget opp med et befolkningsperspektiv, mens opplæringsloven kapittel 9 A om skolemiljø er mer rettet mot individuelle rettigheter for elevene. Barnehageloven stiller ikke eksplisitte krav til det fysiske miljøet.

Kartlegginger⁶ de siste årene har vist at det i mange tilfeller ikke er tilfredsstillende fysisk miljø i barnehager og skoler, blant annet grunnet manglende vedlikehold, og at regelverket ikke etterleves i tilstrekkelig grad. Selv om påvirkning fra ulike risikoforhold i inneklimasammenheng ikke nødvendigvis vil føre til skadelige helseeffekter eller plager hos alle, har vi samlet sett kunnskap som gjør at vi kan skape godt inneklima i skoler og barnehager, men det krever at man er villig til å sette inn ressurser for å oppnå dette.

Dagens regelverk for det fysiske miljøet i barnehager og skoler kan oppleves som uoversiktlig, blant annet fordi man må lete i flere lover og forskrifter for å få oversikt over krav og rettigheter, hvordan man kan kreve rettigheter håndhevet, klageordninger og tilsynssystemer. I tillegg er det noe dobbeltreguleringer i regelverket som dermed kan skape uklare ansvarsforhold. Krav til det fysiske miljøet i skolen er regulert i både opplæringsloven og i regelverket for miljørettet helsevern. Saksgangen er ulik selv om de materielle kravene i stor grad overlapper. Videre skal kommunen godkjenne barnehager både etter barnehageloven og etter regelverket for miljørettet helsevern. For helse-, barnehage- og opplæringsmyndighetene både i kommunen og hos fylkesmannen, kan denne ulikheten i regelverkets system, utgangspunkt og tilnærming by på utfordringer og uklarhet i både arbeidsfordelingen og forventningene til hverandre. Videre kan det for barn, elever og foreldre være vanskelig å vite hvilken standard på miljøet de kan forvente i barnehager og skoler, og hvor de skal henvende seg dersom miljøet ikke er tilfredsstillende.

De materielle kravene i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler er i hovedsak uendret siden forskriften ble vedtatt i 1995. På bakgrunn av den kunnskapen vi i dag har om miljøfaktorers påvirkning på helsen, og forholdene i skoler og barnehager, er det også grunn for en ny vurdering av behovet og utformingen av materielle kravene som stilles til skoler og barnehager.

Nærmere om utfordringer knyttet til de enkelte bestemmelsene omtales under departementets vurdering og forslaget til ny forskrift.

⁶ I årene 2007–2015 har helse-, utdannings- og arbeidsmiljømyndighetene gjennomført flere kartlegginger av status ved det fysiske miljøet i barnehager og skoler. Kartleggingene har vært basert på tilsyn ved virksomhetene og spørreundersøkelser til lokale myndigheter.

6. Departementets vurderinger og forslag

6.1. Behov for regelverksendringer – en ny forskrift

Departementet mener det er behov for å revidere regelverket med mål om å fjerne dobbeltregulering og tydeliggjøre oppgaver og ansvarsforhold. En mer helhetlig regulering kan gjøre regelverket enklere å forstå og dermed bidra til bedre etterlevelse.

Det er gode grunner for å videreføre en del av de materielle kravene i gjeldende forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., og en ny forskrift vil i stor grad innebære en oppdatering og videreføring av dagens regelverk. For å gjøre regelverket lettere tilgjengelig foreslår departementet noen regeltekniske justeringer og noen konkretiseringer, samtidig som det gis noen nye krav.

Dagens prosessuelle bestemmelser kan være utfordrende å få oversikt over. Departementet foreslår derfor noen endringer med formål om et mer helhetlig og harmonisert regelverk. Dette vil bidra til et klarere regelverk der det er lettere for barn og foreldre å vite hvilke rettigheter og muligheter de har og lettere for virksomhetene å vite hvilke plikter de har. Tydeligere prosessuelle regler vil også være en fordel for klage- og tilsynsmyndighetene.

For å gjøre forskriften mer brukervennlig foreslås det også mer informative overskrifter til de ulike kapitlene og noen språklige endringer i bestemmelsene. Av pedagogiske og lovtekniske hensyn foreslår departementet at det fastsettes en ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger, men med nokså lik oppbygning som dagens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Veiledning og praksis knyttet til dagens forskrift vil fremdeles være gjeldende da det materielle innholdet i stor grad videreføres.

Departementet mener at endringene som foreslås i ny forskrift vil kunne legge til rette for at brukerne, dvs. forvaltningen, virksomhetene, foreldre og barn, bedre enn i dag kan få oversikt over rettigheter og plikter i regelverket og dermed sikre bedre etterlevelse av de krav som allerede i dag gjelder for barnehager og skoler.

6.2. Formålet med forskriften

Dagens formålsbestemmelse er relativt vid og viser til at forskriften skal bidra til å ivareta barnehagebarns og elevers miljø. Samtidig er den formulert slik at den understreker betydningen av at barnehagen og skolen skal sørge for et helsefremmende miljø og ikke bare beskytte mot risikoforhold. Departementet mener dagens formålsbestemmelse er et godt utgangspunkt, men foreslår noen justeringer slik at lek og læring tydeliggjøres som viktige faktorer. Videre foreslår departementet at kravet om forebygging ikke bare skal rette seg mot sykdom og skade, men at det presiseres at en del av formålet er at barnehagene og skolene skal forebygge alvorlige hendelser.

Departementet foreslår at ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger i hovedsak skal regulere det fysiske miljøet. Departementet mener

likevel at formålsbestemmelsen fremdeles bør ha en vid formulering da det er et poeng at forskriften fremdeles kan fange opp det helhetlige miljøet, se nærmere om dette nedenfor.

6.2.1. Fysisk miljø i sammenheng med psykososialt miljø

Det fysiske miljøet i barnehager og skoler må ses i sammenheng med det psykososiale miljøet, da det er miljøet samlet sett som har betydning for barnehagebarns og elevers helse, trivsel og læring. Man kan ikke skille klart mellom det fysiske og det psykososiale, da det fysiske miljøet vil ha betydning også for den psykiske helsen. Det legges likevel opp slik at det fysiske miljøet i barnehager og skoler i hovedsak reguleres gjennom bestemmelser i folkehelseloven med forskrifter, mens det psykososiale miljøet reguleres i sektorregelverket.

Dagens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. regulerer både fysisk og psykososialt miljø og stiller generelt krav til at virksomhetene skal fremme trivsel og gode psykososiale forhold. Samtidig har opplæringsloven kapittel 9 A et omfattende regelverk som skal sikre elevene et godt psykososialt skolemiljø, som omfatter både en aktivitetsplikt og en plikt til å fremme et godt skolemiljø. I barnehageloven er det i dag ikke regler om psykososialt miljø, men som nevnt ovenfor er forslag om å lovfeste egne regler om et trygt og godt barnehagemiljø sendt på høring fra Kunnskapsdepartementet.

Dagens regulering med krav til psykososialt miljø i både miljørettet helsevernregelverket og sektorregelverket medfører noe dobbeltregulering. Departementet mener det kan være hensiktsmessig at mer konkrete krav til det psykososiale miljøet reguleres i sektorregelverket, og som da fortsatt ivaretar det helhetlige arbeidet med psykososialt miljø. Dersom dagens forskriftskrav skal erstattes av reguleringen i sektorregelverket bør barnehageloven og opplæringsloven stille krav til å fremme et godt miljø og forebygge dårlige forhold i miljøet. I opplæringsloven er det allerede regulering av det psykososiale miljøet og i høring om endringer i barnehageloven (innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm.) foreslås det tydeligere plikter for barnehagen, herunder en aktivitetsplikt for barnehagen etter modell av opplæringsloven og en overordnet lovbestemmelse som tydelig viser til barnehagens plikt til å fremme et godt barnehagemiljø. En slik regulering vil innebære at både barnehageloven og opplæringsloven stiller krav om at barnehagene og skolene skal arbeide for å fremme et godt barnehage- og skolemiljø og forebygge at barnehagebarn og elever opplever miljøet som utrygt eller dårlig.

På bakgrunn av at både opplæringsloven og barnehageloven vil stille konkrete krav til å ivareta det psykososiale miljøet, foreslår departementet at en ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger hovedsakelig regulerer fysisk miljø i barnehager og skoler. Departementet vil likevel peke på at både fysiske og psykososiale faktorer har betydning for den enkeltes helse og trivsel. Dette innebærer at selv om forskriften i hovedsak regulerer fysisk miljø, vil forskriftens krav også måtte ses i lys av og i tilknytning til psykososiale forhold. Psykososialt miljø vil i hovedsak være regulert i sektorregelverket, dvs. i opplæringsloven og barnehageloven, men en ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger vil ikke innskrenke folkehelseloven. Departementet understreker at selv om det ikke foreslås å videreføre et konkret forskriftskrav til psykososialt miljø, vil formålsbestemmelsens henvisning til "helse, trivsel, lek og læring" og krav som

"helsemessig tilfredsstillende" drift, og utforming som fremmer helse og trivsel (se nærmere om dette kravet punkt 6.5.2) også innebære krav til det helhetlige miljøet, og da både fysisk og psykososialt miljø.

Departementet foreslår etter dette at det ikke videreføres en egen forskriftsbestemmelse med konkret krav til psykososialt miljø, da konkrete krav til denne delen av miljøet allerede vil følge av sektorregelverket.

6.2.2. Departementets forslag om formålsbestemmelse

Departementet foreslår etter dette at ny forskrift hovedsakelig regulerer fysisk miljø, men at formålsbestemmelsen i § 1 fremdeles formuleres vidt.

6.3. Virkeområde

6.3.1. Hvilke virksomheter bør omfattes av en ny forskrift

Dagens forskrift omfatter barnehager og visse andre virksomheter som mot godtgjøring gir tilsyn med og omsorg for barn under skolepliktig alder, og grunnskoler og videregående skoler. Men barnehagebarn og elever risikerer også eksponering for dårlig fysisk miljø når de er ved andre virksomheter som skolefritidsordninger og leksehjelptilbud, leirskoler, barneparker og dagmammavirksomheter. Det samlede regelverket må bidra til å sikre at barnehagebarn og elever har et godt miljø uavhengig av hvor de er på dagtid. Departementet har vurdert hvordan forskriftens virkeområde bør defineres for å bidra til at de vanligste stedene der barn og elever oppholder seg på dagtid er regulert i tilstrekkelig grad for å sikre et godt fysisk miljø.

Begrepet barnehage omfatter alle barnehager som driver etter godkjenning i barnehageloven §§ 6 og 11. Med begrepet skole forstås offentlige skoler og private grunnskoler etter opplæringsloven samt friskoler som driver etter friskoleloven.

Departementet mener for det første at virkeområdet bør utvides slik at det også omfatter skolefritidsordninger (SFO) og leksehjelpordninger som drives i sammenheng med skolevirksomhet. Det er ikke naturlig å skille mellom kravene til det fysiske forholdene i skolen og ved skolefritidsordninger og leksehjelpsordninger. Elevene er de samme og mange av dem, særlig de yngste elevene, oppholder seg like lenge på SFO som i skolen. I praksis organiseres SFO og leksehjelp ofte i de samme lokalene og uteområdene som skolen, men det er ikke alltid tilfelle. Departementet foreslår derfor at det går tydelig frem at forskriftens krav også gjelder SFO og leksehjelptilbud i tilknytning til offentlig skole eller friskole. Private "etter skolen"-tilbud og leksehjelptilbud, for eksempel Røde Kors' leksehjelp, som ikke direkte drives i tilknytning til en offentlig skole eller friskole er ikke ment å omfattes. Denne typen virksomheter vil dekket av den generelle forskriften om miljørettet helsevern.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. omfatter i dag virksomheter som mot godtgjøring gir tilsyn og omsorg for barn under skolepliktig alder og oppfyller visse tilleggsvilkår om tid og størrelse. Dermed omfatter dagens forskrift for eksempel barneparker

eller dagmammavirksomheter av en viss størrelse og et viss tidsomfang. Retten til barnehageplass er blitt utvidet i flere omganger. Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, har i dag etter søknad rett til å få plass i barnehage fra august. Barn som fyller ett år i september, oktober eller november det året det søkes om plass, har etter søknad rett til plass innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år. Den store utbyggingen av barnehagetilbud i alle kommuner har ført til en stor nedgang i bruken av dagmammатjenester. Selv om utbredelsen av slike virksomheter ikke er like stor lenger, så er det viktig at også barn i slike virksomheter sikres et godt miljø. Samtidig vil dagmammavirksomheter og barneparken typisk være såpass små at departementet vurderer at det kan være svært omfattende og oppfattes som urimelig at denne typen virksomheter må etterleve ny forskrifts spesifikke krav. Slike virksomheter omfattes uansett av kravene i den generelle forskriften om miljørettet helsevern og dermed visse krav til å ivareta helse. Videre vil noen barneparken regnes som barnehage etter barnehageloven §§ 6 og 11, og dermed være omfattet av ny forskrift. Departementet vurderer at med den lille utbredelsen dagmammavirksomheter og mindre barneparken har, vil det være tilstrekkelig at denne typen virksomheter omfattes av den generelle forskriften og foreslår dermed ikke at ny forskrift utvides til å omfatte denne typen virksomheter.

Departementet vurderer videre at det ikke er behov for at leirskolen omfattes av ny forskrift. Den enkelte elev oppholder seg på leirskolen over kort tid, og det er dermed ikke det samme behovet for særskilt regulering for å ivareta helsemessige hensyn. Departementet mener leirskolen allerede er tilstrekkelig regulert gjennom den generelle forskriften om miljørettet helsevern og arbeidsmiljøloven med forskrifter. Etter opplæringsloven vil dessuten skoleeier være ansvarlige for at elevens rett til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt, også når elevene er på leirskole eller andre reiser og utflukter med skolen.

6.3.2. Departementets forslag om en presisert virkeområdebestemmelse

Departementet foreslår at ny forskrift § 2 regulerer virkeområdet og at bestemmelsen presiseres sammenlignet med bestemmelsen i gjeldende forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Departementet foreslår at bestemmelsen også spesifikt viser til skolefritidsordninger og leksehjelppordninger.

Det foreslås videre at virkeområdebestemmelsen fremdeles presiserer at forskriften gjelder for både planlegging, tilrettelegging og drift av de aktuelle virksomhetene. En slik presisering understreker at forskriftskravene gjelder i hele prosessen for etablering og drift av barnehager, skoler mv.

6.4. Ansvarsplassering

6.4.1. Uklart ansvar for å etterleve dagens forskrift

Departementet mener at dagens forskrift ikke har en tydelig nok plassering av ansvaret og hva ansvaret innebærer. En slik uklar ansvarsplassering kan medføre at den ansvarlige ikke er sitt ansvar bevisst, og på grunn av dette ikke utøver sitt ansvar, for eksempel gjennom å sikre tilstrekkelig internkontroll i virksomheten.

Etter dagens forskrift er det eier som har ansvar for at det er etablert et internkontrollsystem, mens det er daglig leder som har ansvar for at forskriftens bestemmelser etterleves. I en offentlig skole vil kommunen eller fylkeskommunen være eier av virksomheten, mens rektor eller annen med ansvar som daglig leder vil i noen tilfeller ikke være den som kan fatte avgjørelser som sikrer tilstrekkelig ressurser til å faktisk gjennomføre tiltak med eiendomsmassen. Departementet mener dette er en svakhet med dagens regulering.

6.4.2. Departementets forslag om tydeligere ansvars plassering

Departementet mener det er et problem at dagens forskrift i for stor grad er uklar på hvem som er ansvarlig for at forskriftens krav etterleves og foreslår derfor at det gis en egen overordnet bestemmelse om ansvar. En bestemmelse om ansvar for etterlevelse av forskriften vil ikke ha betydning for ansvarsforhold som følger av annet regelverk, som for eksempel aksjeloven eller kommuneloven.

Departementet mener at det i utgangspunktet er mest riktig at den ansvarlige for at forskriften etterleves er den som eier virksomheten, og som da typisk også vil være den som har faktisk mulighet til å påvirke prioriteringer og investeringer. Departementet vurderer derfor at det er hensiktsmessig å plassere ansvaret for etterlevelse av forskriften hos den samme som har ansvar etter sektorregelverket, uavhengig av om det er offentlige eller private virksomheter. For offentlige grunnskoler og videregående skoler vil det være hhv. kommunen og fylkeskommunen som skoleeier som er ansvarlig for virksomheten, mens det for friskoler vil være skolens styre som er ansvarlig. For skolefritidsordninger og for leksehjelpsordninger i offentlige skoler vil det på tilsvarende måte være kommunen og fylkeskommunen som skoleeier som er ansvarlig for virksomheten. Ved friskoler vil skolens styre være ansvarlig for skolefritidsordninger og for leksehjelpsordninger etter friskoleloven.

Kunnskapsdepartementet har hatt på høring forslag om regulering av private barnehager der det foreslås at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt i form av for eksempel en forening, stiftelse eller et selskap. Siden hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, vil ikke barnehageeieren være barnehagens øverste ansvarlige organ. Som det framgår av høringsnotatet om regulering av private barnehager, er det styret for det rettssubjektet som driver den private barnehagen, som skal være barnehagens øverste ansvarlige organ. Det betyr at styret vil være ansvarlig for at private barnehager driver i samsvar med regelverket. Ansvarer omfatter ikke andre, som for eksempel aksjeeiere i et aksjeselskap. I høringsnotatet om regulering av private barnehager er det foreslått at begrepet barnehageeier endres til barnehagen i barnehageloven og at en ny § 7 a i barnehageloven viser hvem som er ansvarlig for barnehagen.

Kommuner er selvstendige rettssubjekter etter gjeldende rett. Når det gjelder kommunale barnehager er det kommunestyret som har det overordnede ansvaret, mens det er kommunedirektøren som har det øverste administrative ansvaret. Kommunedirektøren er dermed den som forvalter oppgaven med å drive barnehager og som derfor er ansvarlig for å følge opp at kravene etterleves.

For kommunale barnehager vil kommunen ha ansvar som enhver aktør innen regelverket og da også for at virksomhetene etterlever regelverket. Kommunen vil også som tilsynsmyndighet ha ansvar for å følge opp henvendelser, klager og føre tilsyn. Det er viktig at kommunen her, som ellers innen miljørettet helsevern, sikrer at dokumentasjonsplikten etter folkehelseloven § 30 etterleveres og dermed at kommunen er godt organisert slik at den utfører sitt tilsyn uavhengig og likebehandler de ulike virksomhetene. Tilsvarende er det i høringen om barnehageloven foreslått å lovfeste både at kommunen som barnehagemyndighet skal ha et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene og at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når kommunen utfører oppgaver som barnehagemyndighet.

Ved å plassere ansvaret hos styret for den virksomheten som driver barnehagen og skoleeier vil disse ha et overordnet ansvar for at forskriftens krav oppfylles. Dette betyr ikke at styret eller skoleeier i praksis skal utføre alle aktiviteter og oppgaver selv. Det vil være en del av styret og skoleeiers ansvar å fordele oppgaver og sikre at forskriftens krav i praksis oppfylles, og slik fordeling av oppgaver og oppfølging av at de faktisk utføres vil være en del av styret eller skoleeiers internkontroll med virksomheten.

I tråd med det som er beskrevet her foreslår departementet en overordnet bestemmelse om ansvars plassering i ny forskrift § 3. Departementet foreslår videre at forskriften presiserer at ansvar for at forskriftens krav oppfylles også innebærer et ansvar for å stille til rådighet de ressursene som er nødvendige for å sikre at kravene i forskriften skal kunne oppfylles. Dette er ikke noe nytt krav, men departementet mener det av pedagogiske hensyn bør framgå av selve forskriftsteksten.

6.5. Behov for en oppdatering av regelverkets materielle krav

6.5.1. Overordnet om oppdatering av regelverkets materielle krav

Kravene til fysisk barnehage- og skolemiljø er ikke revidert siden forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler ble fastsatt i 1995. Samtidig har det vært en utvikling i både tilgrensende regelverk og i kunnskapen generelt. Regelverket er dermed ikke i tilstrekkelig grad oppdatert, og departementet mener det bør gjøres en ny vurdering av krav til fysisk barnehage og skolemiljø.

I forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. er mange av kravene utformet som såkalte funksjonskrav. Funksjonskrav stiller krav til resultat og ikke krav til fremgangsmåte og vil dermed være fleksible og gi rom for tilpasning til lokale forhold. Samtidig fungerer funksjonskrav som en rettslig standard der innholdet kan endres over tid og i takt med samfunns- og kunnskapsutvikling. Samtidig kan det i noen tilfeller være utfordrende å vite hvilke plikter funksjonskrav faktisk innebærer. Konkretisering kan gis i veiledning og anbefalinger, men da kan det være uklart hva som er faktiske regelverkskrav og hva som er faglige anbefalinger. Videre kan bruken av funksjonskrav gjøre det vanskelig for virksomhetene og vite hvor terskelen for eksempelvis "tilfredsstillende" ligger og det vil kunne være mer utfordrende å konkretisere avvik ved tilsyn.

Departementet har vurdert om det for noen av miljøfaktorene som i dag reguleres i forskriften, kan være hensiktsmessig å gå bort fra funksjonskravene til fordel for mer konkrete bestemmelser. Mer konkrete bestemmelser vil kunne gjøre det tydeligere hva som faktisk kreves, og dermed gjøre det enklere for virksomhetene å se hva regelverket faktisk innebærer for dem. Med noe mer spesifikke krav kan man også sikre likere praksis både i virksomhetenes etterlevelse av kravene og i kommunenes tilsynspraksis.

Samtidig ser departementet at ulempen med mer konkrete bestemmelser er at de er mindre dynamiske, kan ta mindre hensyn til lokale forhold og at de ofte medfører hyppigere endringer av bestemmelsene. Konkret utformede bestemmelser kan også tolkes antitetisk eller innskrenkende, slik at forhold som er ment å omfattes allikevel ikke blir fanget opp i regelverksanvendelsen. Funksjonskrav har flere fordeler og ulempene med mindre klare funksjonskrav kan avhjelpes med oppdatert og tydeligere veileder til forskriften.

Flere av de materielle kravene i dagens forskrift foreslås videreført, om enn med noe justert ordlyd. Dette gjelder blant annet kravene til helsemessig tilfredsstillende virksomhet, beliggenhet, utforming og mulighet for aktivitet og hvile. Krav til både lys, lyd, rengjøring og avfallshåndtering foreslås videreført, men presisert noe. Krav til inneklima, drikkevann og sanitære forhold foreslås også videreført, men at bestemmelsene forenkles noe.

Kravet til måltid foreslås videreført og presisert, men bestemmelsen foreslås også utvidet til å omfatte et tydeligere krav til spisetid. Kravet til beredskap foreslås foreløpig videreført, men vil vurderes flyttet til for eksempel sektorregelverket, og kravet til førstehjelp foreslås presisert sammenlignet med dagens krav.

Som omtalt ovenfor i kapittel 6.2 om formål foreslås det ikke å videreføre en konkret bestemmelse med krav til psykososiale forhold i ny forskrift. Kravet til smittevern foreslås videreført uendret, mens tobakksforbudet foreslås opphevet da det er ivaretatt i annet regelverk.

De konkrete forslagene til endringer og justeringer i de materielle kravene omtales i det følgende.

6.5.2. Helsemessig tilfredsstillende virksomhet

Dagens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 7 stiller et overordnet krav om at virksomhetene skal være helsemessig tilfredsstillende. Departementet mener et slikt krav bør videreføres, men foreslår at det i samme bestemmelse tydeliggjøres at det fysiske miljøet skal være forsvarlig. Et slikt forsvarlighetskrav vil innebære at miljøet ut fra en vurdering av de ulike miljøfaktorene skal være forsvarlig. Et overordnet krav om helsemessig tilfredsstillende og forsvarlig fysisk miljø vil gjelde i tillegg til de enkelte forskriftskravene knyttet til bestemte miljøforhold.

Rettslig bindende krav følger av lov- og forskriftsbestemmelser. Flere av bestemmelsene i ny forskrift foreslås utformet som funksjonskrav eller angir en rettslig standard, for eksempel kravet om «helsemessig tilfredsstillende virksomhet». Hvordan et slik krav i forskriften skal

oppfylles, vil i utgangspunktet være opp til virksomheten å vurdere. Dette innebærer at virksomhetene kan finne hensiktsmessige og kostnadseffektive løsninger innenfor forskriftens rammer. Det faktiske innholdet i bestemmelsen vil bero på helsefaglige vurderinger som kommer til uttrykk gjennom faglige normer i for eksempel retningslinjer og veiledere.

Videre foreslår departementet at det i tilknytning til kravet om helsemessig tilfredsstillende virksomhet også presiseres at ved eventuelle avvik fra faglige normer og retningslinjer, må virksomheten kunne dokumentere at miljøet likevel er tilfredsstillende. Dette er en kodifisering av gjeldende rett innen miljørettet helsevern, og tilsvarer også kravet som i dag ligger i opplæringsloven § 9 A-7 om fysisk skolemiljø. Departementet foreslår at forskriften viser til faglige normer. Aktuelle faglige normer vil særlig være Helsedirektoratets anbefalinger. Direktoratet er myndighetsorgan og skal opptre nasjonalt faglig normerende, men vil i mange tilfeller også bygge sine anbefalinger på råd fra Folkehelseinstituttet som faglig uavhengig kunnskapsleverandør.

Dagens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 9 stiller krav om at uteområder og lokaler skal være utformet og innredet slik at forskriftens formål ivaretas. Departementet foreslår at det også i ny forskrift er krav til uteområder og lokaler, men at kravet presiseres noe slik at det er tydelig at lokaler og uteområder skal være utformet slik at de bidrar til både å fremme forhold som kan gi et godt miljø og å forebygge forhold som kan gi et dårlig miljø. Som i dagens forskrift vil dette innebære visse krav til arealbruk, herunder til universell utforming. Veileder til dagens forskrift presiserer dette nærmere, og departementet foreslår at slik omtale også inntas i ny veileder.

Departementet foreslår videre at det også i ny forskrift stilles krav om at lokaler og uteområder skal kunne dekke behov for både aktivitet og hvile. Dette innebærer i stor grad en videreføring av dagens forskriftskrav om at virksomheten skal planlegges og drives slik at den dekker ulike behov for aktivitet og hvile. I dagens forskriftskrav ligger det også et element av at den praktiske barnehage- eller skolehverdagens timeplaner skal sikre aktivitet og hvile. Departementet vurderer at dette er tilstrekkelig ivaretatt i lover og forskrifter som regulerer den pedagogiske delen av barnehage- og skolehverdagen, og at det blir unødvendig dobbeltregulering å videreføre dette også i ny forskrift innen miljørettet helsevern.

Dagens forskrift stiller krav om at virksomheten skal planlegges og drives slik at skader og ulykker forebygges. Departementet foreslår at dette kravet videreføres, men at kravet utvides og presiseres slik at det er tydelig at også «overgrep og andre alvorlige hendelser» skal forebygges. Dette vil være med på å sikre at virksomhetenes lokaler og uteområder er utformet på en slik måte at overgrep og andre alvorlige hendelser kan forebygges og unngås. Departementet er kjent med at begrepet «alvorlige hendelser» er mer snevert definert i veileder om *Alvorlige hendelser i barnehager og utdanningsinstitusjoner*⁷ og der kun peker til «en tilsiktet hendelse der våpen eller annen form for vold brukes eller trues med å

⁷ <https://www.udir.no/globalassets/filer/laringsmiljo/veileder-i-beredskap-alvorlige-skolehendelser-bokmaal.pdf>, Veiledning i beredskapsplanlegging utgitt av Utdanningsdirektoratet og Politidirektoratet i desember 2015

tas i bruk». Departementet mener likevel at veilederens definisjonen ikke er til hinder for at begrepet «alvorlige hendelser» kan anvendes i en videre form i forskriftsbestemmelsen som foreslås her. Departementet har vurdert begrepet «uønsket hendelse», men mener det er for vidt, all den tid skader og ulykker allerede er omfattet av forskriften og at det er de mer alvorlige hendelsen utover dette departementet nå foreslår at inkluderes i ny forskrift. Departementet vurderer at en videre forståelse av begrepet «alvorlige hendelser» vil være i samsvar med den mer allmenne forståelsen.

Departementet vil påpeke at virksomheten som en del av det å sikre helsemessig tilfredsstillende drift også må ta hensyn til at det er nødvendig med en bemanning som sikrer at barn og elever har tilstrekkelig tilsyn for å ivareta et godt barnehage- og skolemiljø. Dette vil gjelde både ute og inne, ved aktivitet og hvile, og departementet vil særlig nevne viktigheten av tilstrekkelig tilsyn ved soving i barnehager. Det siste året har det vært fokus på sikkerhet i barnehager både i media og befolkningen, blant annet etter at en ett år gammel gutt døde etter å ha falt ut av barnevognen under soving i en barnehage i Bergen i januar. For å bidra til å forebygge tragiske hendelser som dette dødsfallet, foreslår departementet at det i veileder til ny forskrift gis nærmere veiledning om rutiner for tilsyn under soving i tilknytning til forskriftskravet om utforming og helsemessig tilfredsstillende virksomhet.

Departementet foreslår at kravene som omtales ovenfor gis i en felles bestemmelse i ny forskrift § 4 om helsemessig tilfredsstillende virksomhet.

Dagens forskrift stiller krav til valg av beliggenhet i § 8. Departementet foreslår å videreføre dette kravet i ny forskrift § 5. Departementet foreslår enkelte justeringer for å gjøre bestemmelsen enklere å forstå og dermed mer tilgjengelig for brukerne. Departementet legger til grunn at hva som ligger i de ulike miljøfaktorene som bestemmelsen viser til, vil presiseres nærmere i veileder til forskriften.

6.5.3. Innemiljø

Dårlig innemiljø knyttet til luft, støy og belysning påvirker barnehagebarn og elevers helse negativt. I dagens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. stilles det krav til inneklimate, stråling, luft, lys og lyd i §§ 19–21. Departementet foreslår at kravene videreføres, men med noen presiseringer og omskrivninger for å gjøre kravene lettere tilgjengelige.

Departementet foreslår å videreføre en egen bestemmelse om inneklimate i ny forskrift § 6. Departementet foreslår at bestemmelsen stiller tydelig krav til at temperatur, fuktighet, trekk, luftkvalitet, lukt og beskyttelse mot giftige og helsefarlige stoffer skal være i samsvar med faglige normer. Her vil særlig Helsedirektoratets anbefalinger være relevante og de gir nærmere beskrivelse av anbefalte nivåer. Departementet mener at en bestemmelse som viser til faglige normer vil være lettere tilgjengelig enn dagens forskrift med en del runde og relativt vage krav knyttet til disse faktorene. Med en slik henvisning til faglige normer, mener departementet at det ikke er hensiktsmessig med ytterligere kvantifisering av kravene i forskriften. Eventuelt behov for nærmere konkretiseringer av kravene kan ivaretas i veileder til forskriften. Departementet legger til grunn at en oppdatert veileder til forskriften vil

utformes på en slik måte at den gir bedre rettleiding enn i dag, og at det dermed ikke er behov for nærmere presiseringer om eksempelvis fuktskader og muggvekst i forskriften.

Videre foreslår departementet at krav til lys- og lydforhold videreføres som egne bestemmelser, men med mer presise formuleringer i ny forskrift §§ 7 og 8. Veileder til forskriften bør omtale faktorer knyttet til lyd og lys som kan ha betydning for barnehagebarn og elevers trivsel, helse og læring, samt gi konkrete henvisninger til relevante retningslinjer og anbefalinger.

Dagens forskrift stiller også krav til at ioniserende stråling, som radon, ikke skal overskride allment akseptert nivå. Grenseverdi, tiltaksgrense og plikt til å iverksette radonreducerende tiltak i barnehager og skoler er angitt i forskrift 16. desember 2016 nr. 1659 om strålevern og bruk av stråling (strålevernforskriften) § 6 femte ledd. Selv om radon og annen stråling også er regulert i strålevernforskriften er det kommunen som tilsynsmyndighet etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. som fører tilsyn med dette i dag, og departementet mener at dette bør videreføres. For å beholde dette tilsynsansvaret foreslår departementet at også ny forskrift § 6 om inneluft stiller krav til stråling, og viser til faglige normer som typisk vil bygge på anbefalinger fra Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet.

6.5.4. Måltider og spisetid

I forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler er det i dag krav om at det skal finnes egnede muligheter for bespisning som også ivaretar måltidets sosiale funksjoner. I dagens veileder til forskriften henvises det også til Helsedirektoratets retningslinjer for måltider i barnehage og skole. Departementet foreslår at også ny forskrift stiller krav til måltider og rammer for bespisning.

Gode rammer for måltider vil nødvendigvis innebære rammer knyttet til både fysisk og psykososiale forhold. Selv om en ny forskrift vil ha hovedfokus på fysisk miljø, vil som nevnt i kapittel 6.2 om formål også ny forskrift ha formål om å fremme både helse og trivsel. Et godt måltid og god tid til spising forutsetter tilrettelegging både i den fysiske utformingen og i det sosiale rundt måltidet. Erfaring har vist at selv med dagens forskriftskrav er det ikke alle barn og elever som får den nødvendige tilretteleggingen av måltidene til at de får spist opp matpakken sin. Departementet mener derfor det fremdeles er behov for en forskriftsbestemmelse som stiller tydelige krav til rammene rundt måltid og tid til spising. Departementet foreslår at dagens forskriftskrav videreføres og presiseres noe, slik at ny forskrift stiller krav om at barnehagene og skolene skal sørge for gode rammer for måltider slik at også måltidets sosiale funksjoner ivaretas.

I arbeidet med høringen har departementet vurdert å stille konkret krav til tid for spisetid i samsvar med Nasjonal faglig retningslinje for mat og måltid i skolen og barnehagen. Retningslinjene anbefaler minimum 20 minutter i skolen og minimum 30 minutter i barnehagen, slik at alle barn og elever får ro og tid til å spise seg mette og mulighet for å oppleve måltidsglede. Retningslinjene er ikke rettslig bindende i seg selv, men peker på hva som anbefales og hva som utgjør god praksis, og kan således være et viktig grunnlag for tilsyn også etter dagens forskrift. For voksne har man i arbeidsmiljøloven et konkret krav om

en halvtimes pause for arbeidstakere som jobber mer enn åtte timer. Barn er mer sårbare enn voksne, noe som kan tilsa at det bør være tydeligere regulering av spisetid også for barn og elever. Selv med dagens retningslinjer har praksis vist at barn og elever i mange tilfeller ikke gis tilstrekkelig tid til å spise opp matpakken. For eksempel viste Utdanningsdirektoratets "Spørsmål til skole-Norge" våren 2017 at 46 prosent av elevene på mellomtrinnet fikk mindre enn 20 minutters spisetid. I Folkehelsemeldinga – Gode liv i eit trygt samfunn (Meld.St.19 (2018-2019)) vises det til at «Regjeringa understrekar kor viktig det er at skuleeigaren sikrar at skulane legg til rette for dette. I samband med at forskrift om miljøretta helsevern i barnehagar og skular mv. skal reviderast, er det aktuelt å ta inn at elevane må få tilbod om lang nok matpause.»

Selv om man ønsker tydeligere regulering av måltider og spisetid også for barn og elever, så ser departementet at et konkret krav til tid i forskriften kan fremstå som lite hensiktsmessig. Hverdagen i en barnehage og skole kan være uforutsigbar. Barnehagene og skolene bør kunne tilpasse dagen, men samtidig tilrettelegge for at barna og elevene får den tiden de behøver til måltider og at måltidene gjennomføres slik at man fremmer både matglede, helse og trivsel.

Tydeligere regulering kan gjøres uten konkret krav til tid i forskriften, men med et krav om god nok tid til å spise. Barn og elever trenger tilstrekkelig tid til måltidene både for å få i seg nødvendige næringsstoffer og for å regulere matinntaket bedre og få muligheten til å lytte til kroppens metthetssignaler. I tillegg vil måltidet og spisetiden være en arena for sosial utvikling hos barn og elever. Departementet mener at det er opp til skoleeier og leder av virksomheten å få til organiseringen av måltidet og spisetiden innenfor gjeldende rammer. Det er mange skoler som får til dette, og har gode erfaringer med å tilrettelegge for måltider med gode sosiale rammer og gode samtaler. Departementet foreslår ikke et konkret krav til tid, men heller at forskriften stiller krav om «tilstrekkelig tid og ro til å spise». I vurderingen av hva som vil være god nok tid, vil særlig Helsedirektoratets anbefalinger være relevante. Det påpekes at det ligger mye læring i et måltid og det å spise mat sammen og snakke sammen.

Selv om det er i skolen man ser mest utfordringer knyttet til spisetid og mange barnehager i dag sørger for tilstrekkelig spisetid og ro for barna rundt måltidene, vil en forskriftsbestemmelse om måltid og spisetid sikre at den gode praksisen fortsetter og samtidig at de barna som i dag ikke får gode nok rammer rundt måltidene kan få den tiden og roen de trenger for et godt måltid og sosialt samvær.

I tråd med det som er beskrevet her foreslår departementet at ny forskrift inneholder en bestemmelse i § 9 om måltider og tid og ro til å spise. I tillegg vil ny forskrifts krav til at utformingen av lokaler og uteområder i forslaget § 4 skal kunne dekke behov for aktivitet og hvile, vil nødvendigvis også omfatte at virksomheten er utformet slik at behovet for gode rammer rundt måltider ivaretas. Departementet foreslår at denne sammenhengen mellom forskriftens bestemmelser også understrekes i veileder til ny forskrift.

I dagens forskrift om måltider er det en henvisning til næringsmiddelovgivningen. Departementet foreslår at en slik henvisning ikke videreføres i ny forskrift. Dette er godt regulert i matloven, og for å unngå dobbeltregulering bør henvisningen oppheves.

Departementet mener at de pedagogiske hensyn bak en henvisning heller kan ivaretas i veileder til forskriften.

6.5.5. Renhold og smittevern

Departementet foreslår at bestemmelsen om drikkevann videreføres i ny forskrift § 10, men at den justeres noe slik at det er tydelig at det som kreves er tilkobling til et vannforsyningssystem som leverer drikkevann i samsvar med drikkevannsforskriftens krav. Dette vil også omfatte tilfeller der en virksomhet har egen vannforsyning, som også vil være definert som vannforsyningssystem og være meldepliktig etter drikkevannsforskriften.

Dagens forskrift § 23 stiller krav om at barnehager og skolars sanitære forhold skal være hygienisk tilfredsstillende, og departementet foreslår at krav til sanitære forhold videreføres i ny forskrift § 11. Det er kjent at toalettfasiliteter er av stor betydning for elevenes trivsel, og at for eksempel toaletter med tette vegger og dører, gir økt trygghet og trivsel for elevene. For å sikre at også disse forholdene ivaretas foreslår departementet at ny forskrift ikke lenger stiller krav om «hygienisk tilfredsstillende», men kun krav om «tilfredsstillende». Etter departementets mening vil dette være en fordel ved at standard, utforming og kapasitet dermed skal være tilfredsstillende ut fra en bredere vurdering enn hygiene. For eksempel bør det da også tas hensyn til at toaletter være plassert og utformet med tilfredsstillende avlukker slik at barn og elever faktisk vil og tørr bruke dem.

I gjeldende forskrift stilles det krav til rengjøring og avfallshåndtering i både § 13 og § 24. Departementet foreslår at kravene videreføres, men at de samles i en felles bestemmelse i ny forskrift § 12. Departementet foreslår en noe forenklet og presisert ordlyd sammenlignet med dagens bestemmelser, slik at det er lettere for virksomhetene og tilsynsmyndighetene å identifisere hva som faktisk kreves. Departementet mener at kravet om forsvarlig renhold bør gjelde for alle lokaler, uteområder og tekniske anlegg, ikke bare lokaler i daglig bruk som ligger i dagens krav. Dagens forskrift stiller krav om hovedrengjøring, men i praksis gjennomføres det ikke lenger hovedrengjøring. Likevel er det fremdeles viktig at særlig overflater som samler støv rengjøres jevnlig og ved behov, og departementet foreslår derfor at bestemmelsen presiserer behovet for rengjøring av overflater som ikke er tilgjengelige for daglig renhold. Dette innebærer ikke noen utvidelse av kravene i dagens forskrift, men en slik presis bestemmelse kan gjøre forskriften enklere å etterleve i praksis og behovet for eventuelt nærmere beskrivelse av hva som inngår i tilrettelegging for renhold og avfallshåndtering og forsvarlig renhold kan gis i veileder til forskriften.

Bestemmelsen om smittevern foreslås videreført uendret i ny forskrift § 13.

6.5.6. Sikkerhet og beredskap

Dagens forskrift § 14 stiller krav til sikkerhet og helsemessig beredskap, herunder krav til planlegging, drift, rutiner og utstyr. Departementet foreslår at krav til sikkerhet og beredskap også skal fremgå av ny forskrift, men i en noe annen form. I ny forskrift § 4 om helsemessig tilfredsstillende virksomhet foreslår departementet krav til uteområder og lokaler. I dette ligger det også at virksomhetene må ha et planverk for å sikre regelverksetterlevelse,

herunder planer for å sikre at lokaler og uteområder er av en slik standard at det ikke er fare for ulykker, skader, overgrep eller andre alvorlige hendelser.

Departementet vil utrede en eventuell flytting av forskriftens konkrete krav om arbeidet med beredskap og planlegging slik at regelverket er i samsvar med ansvarsprinsippet. Ansvarsprinsippet er et av de fire grunnleggende prinsippene i det nasjonale sikkerhets- og beredskapsarbeid⁸ og innebærer at ansvar for beredskapssituasjoner skal være likt som for normalsituasjoner. Dermed er det virksomhetene og den sektoren som virksomhetene ligger til som skal ha ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere eventuelle ekstraordinære hendelser. I dag er sikkerhet, beredskap og planlegging kun regulert i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., men ikke i sektorregelverket under Kunnskapsdepartementet. Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet vil utrede hvordan man best kan stille krav om til arbeidet med sikkerhet og beredskap.

På denne bakgrunn ber departementet om innspill på hvordan en flytting av beredskapskrav og ansvar kan gjøres mest hensiktsmessig. En eventuell flytting av kravet må ses i sammenheng med andre aspekter ved sikkerhet og beredskap som foreslås i ny forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Dette må samlet sett bidra til at beredskapen, herunder beredskapen mot alvorlige hendelser, blir bedre ivaretatt. Ved en eventuell flytting vil forebygging og beredskap mot overgrep og andre alvorlige hendelser også ivaretas gjennom krav til sikkerhet og beredskap i for eksempel sektorregelverket. For å sikre at ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger ikke medfører noen svekkelse av dagens beredskapskrav, foreslår departementet at det gis en midlertidig bestemmelse i ny forskrift § 14 første ledd som i stor grad viderefører dagens krav. Slik kan beredskap reguleres frem til nye bestemmelser eventuelt er på plass.

Dagens forskrift § 15 stiller krav til førstehjelpsutstyrs standard og plassering samt ansattes kjennskap til hvordan man yter førstehjelp. Selv om kravet til førstehjelp er mer spesifikt enn andre av gjeldende forskrifts krav, har det i praksis vært usikkerhet om omfanget av kravet til kunnskap og kompetanse innen førstehjelp. At det skjer mindre ulykker i barnehager og skoler er en del av barns utfoldelse og deres naturlige lek og utvikling. Departementet foreslår at dagens krav til førstehjelpsutstyr og -kompetanse videreføres i ny forskrift § 14, men at kravet presiseres noe sammenlignet med dagens bestemmelse. Bestemmelsen bør presisere at både ansatte, barn og elever skal være kjent med hvor førstehjelps- og sikkerhetsutstyret er plassert og skal ha tilpasset opplæring i bruk av utstyret. I dette ligger det også at barn, elever og ansatte vet i hvilke tilfeller man ikke skal anvende utstyret, men heller skal varsle og evakuere. Videre foreslår departementet at en ny bestemmelse stiller tydelige krav om både tilstrekkelig opplæring og kunnskap om førstehjelp hos de ansatte. Nærmere beskrivelse av hva som ligger i tilstrekkelig opplæring og kunnskap mener departementet at egner seg bedre i veileder, og veileder kan for eksempel vise til at ansatte bør kunne både enkel førstehjelp, basal hjerte-lungeredning, håndtering av alvorlige allergiske reaksjoner, og presisere hva som er tilstrekkelig mengde og merking av utstyr, og at førstehjelpskunnskapene og -utstyret skal være tilpasset virksomheten.

⁸ Se Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn

6.6. Oppfølging av henvendelser og klager

6.6.1. Dagens system for oppfølging av henvendelser og klage

Beskrivelsen av gjeldende rett ovenfor viser at de ulike regelverkene har ulike systemer for oppfølging av henvendelser og klager på mangelfull etterlevelse av kravene til fysisk miljø. Barnehageloven gir ikke barn eller foreldre noen rett til å få en henvendelse om eller klage på barnehagens miljø behandlet av en myndighet utenfor barnehagen. Henvendelser om barnehagemiljø vil i dag måtte følge systemet i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

For skoler er det i dag ulike ordninger for oppfølging av forhold i det fysiske miljøet. Opplæringsloven § 9 A-7 og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. har hvert sitt system der privatpersoner kan melde fra om forhold de mener ikke er i samsvar med regelverket. Etter opplæringsloven skal skolen følge opp en henvendelse med å fatte et enkeltvedtak, som kan påklages til fylkesmannen. Etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. vil en henvendelse følges opp av kommunen som tilsynsmyndighet. Kommunens avgjørelse i saken vil være et enkeltvedtak som kan påklages. Etter begge systemer er fylkesmannen klageinstans. Etter opplæringsloven er fylkesmannen også tilsynsmyndighet.

For skoleelever er det etablert et eget system for saker om psykososial skolemiljø, som skiller seg fra systemet etter opplæringsloven § 9 A-7 og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. I tilfeller der det dreier seg om mobbing eller andre psykososiale forhold, har skolen en aktivitetsplikt etter § 9 A-4 når de får konkret kjennskap til eller mistanke krenkelser som mobbing. Dersom en elev ikke har det trygt og godt på skolen, kan eleven eller foreldrene til eleven, melde fra til fylkesmannen, jf. § 9 A-6. Fylkesmannen skal da prøve om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt. Fylkesmannen kan vedta hva skolen skal gjøre for å oppfylle elevens rett, og kan bruke tvangsmulkt. Fylkesmannens saksbehandling skal følge forvaltningslovens regler. Eleven kan klage fylkesmannens vedtak inn til Utdanningsdirektoratet. Skolen og skoleeier har ikke klagerett.

I forslaget om endringer i barnehageloven som nå er på høring foreslås det en aktivitetsplikt for barnehagene knyttet til psykososialt miljø. Aktivitetsplikten er satt opp etter modell fra opplæringsloven, og skal sikre at alle barn har det trygt og godt i barnehagen. I høringen foreslås det en ordning mer tilpasset arbeidet med psykososialt miljø i barnehagesektoren, og dermed at aktivitetsplikten følges opp gjennom tilsyn fremfor et system med håndheving og klage. Ved håndheving gjennom tilsyn vil kommunen som barnehagemyndighet ha plikt til å påse at barnehagene driver i samsvar med gjeldende regelverk, og denne plikten går noe videre enn alminnelige tilsynshjemler.

I tillegg til de nevnte ordningene vil også Arbeidstilsynet kunne vurdere kravene til fysisk og psykososialt miljø etter arbeidsmiljøloven dersom ansatte i barnehager eller skoler berøres. Reguleringen av dagens ordninger er etter departementets syn dårlig harmonisert, og det er en risiko for at slik dobbeltregulering medfører både ineffektiv bruk av offentlige ressurser og ansvarspulverisering mellom de ulike forvaltningsorganene.

Det finnes ikke en fullstendig oversikt over omfanget av klager fra barn, elever og foreldre. Det er imidlertid få klagesaker hos fylkesmannen etter opplæringsloven § 9 A-7, og det er heller ikke et stort omfang av klagesaker hos fylkesmannen på kommunens vedtak etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. En mulig grunn til det lave antallet klager kan være at problemer løses i barnehagen eller skolen og at det dermed ikke blir noen klagesak, noe som er positivt. Men tidligere kartlegginger har vist at mange barnehager og skoler faktisk ikke har et tilfredsstillende fysisk miljø, og en grunn til at det ikke blir klaget og gjort en sak av dette kan være manglende kunnskap og informasjon om hvor man kan henvende seg.

At regelverket har ulike ordninger for oppfølging av henvendelser og klager etter de ulike lovene og forskriftene gjør det vanskelig å vite hvor det er best å henvende seg om utilfredsstillende fysiske forhold eller klager på vedtak om dette. Problemet forsterkes ettersom etterlevelsen av virksomhetens informasjonsplikt overfor foreldre, barnehagebarn og elever i mange tilfeller er mangelfull. Departementet er bekymret for at regelverket og systemet for oppfølging av henvendelser og etterlevelse av regelverket oppleves forvirrende for brukerne, og at det kan lede til en svakere oppfølging av etterlevelsen av regelverket.

6.6.2. Departementets forslag om oppfølging av henvendelser om rettigheter og krav knyttet til fysisk miljø

Departementet har vurdert ulike måter å regulere hvordan henvendelser og klager skal følges opp. En regulering bør være lettere tilgjengelig enn dagens slik at det er tydeligere for elever og foreldre hvor de kan henvende seg og at det dermed tilrettelegges for mer effektiv håndheving. Departementet foreslår en ny forskriftsbestemmelse som har visse likheter med opplæringslovens håndhevingsordning for enkeltsaker om psykososialt miljø. Ordningen som foreslås vil dermed være bedre harmonisert med opplæringslovens aktivitetsplikt og ordning med håndheving av retten til et godt psykososialt miljø. I hovedsak viderefører likevel forslaget dagens regelverk i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. og bygger på tilsynssystemet som følger av folkehelseloven. Ved å legge tilsynssystemet i folkehelseloven til grunn, vil forslaget også ha likheter med forslaget om at psykososialt miljø etter barnehageloven skal håndheves gjennom tilsyn.

Departementet foreslår at det i ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger § 19 første ledd er en bestemmelse som tydelig viser at elever og foreldre kan ta kontakt med kommunen som tilsynsmyndighet, og få en enkeltsak vurdert der. Samtidig mener departementet at enkeltsaker bør forsøkes løst på lavest mulig nivå, og at saken derfor først skal være tatt opp med barnehagen eller skolen. Departementet foreslår at det av forskriften fremgår tydelig at første steg er barnehagen eller skolen, og at kommunen først bør kontaktes etter dette. En slik bestemmelse vil ha en pedagogisk verdi, som gjør regelverket tydeligere på hvordan man kan gå frem enn det en ordinær tilsynsbestemmelse gjør.

Forslaget innebærer at elever og foreldre som et første steg kan kontakte barnehagen eller skolen dersom de mener at forskriftens krav ikke oppfylles. Dersom barnehagen eller skolen ikke følger opp innen rimelig tid, kan eleven eller foreldrene som et neste steg henvende seg

til kommunen. Departementet har vurdert om det som i opplæringsloven, bør være en mer presis regel om hvor langt tid det skal ha gått før kommunen kontaktes, men mener at det innen fysisk miljø kan være tilfeller der konsekvensene kan være svært alvorlige også innen kort tid. For eksempel vil mangler i uteområdene med et for lavt gjerde kunne medføre fall fra større høyder og da vil kun en enkelt hendelse være nok til at regelverksbruddet kan ha fatale følger. Departementet mener derfor det er grunn til at forskriften viser til rimelig tid og ikke et gitt antall dager.

Når kommunen har mottatt en henvendelse om brudd på forskriften foreslår departementet at kommunen skal vurdere å følge opp forholdet med tilsyn, men at kommunen selv avgjør hvordan den enkelte henvendelse skal følges opp. Kommunens første vurdering av en henvendelse vil være en risikovurdering, der kommunen som tilsynsmyndighet vurderer om forholdet skal følges opp ved tilsyn. Kommunen kan altså avgjøre å følge opp henvendelsen med tilsyn og at de som i dag deretter kan vurdere eventuelle pålegg om retting, stansing mv. etter folkehelseloven som følge av hva et tilsyn avdekker. Selv om elever og foreldre kan henvende seg til kommunen om regelverksbrudd, vil kommunen også uavhengig av en slik henvendelse kunne velge å ta i bruk sin tilsynskompetanse og alvorlighet i et enkelt tilfelle kan alene gi grunn for at kommunen går inn som tilsynsmyndighet etter det som foreslås som ny § 18 om kommunalt tilsyn.

Kommunen har kompetanse, men ingen plikt, til å følge opp henvendelser. Kommunen kan vurdere at henvendelsen ikke gir grunn for oppfølging og kan avgjøre å ikke følge opp henvendelsen, og en slik avgjørelse vil kunne påklages som et enkeltvedtak etter den foreslåtte forskriftsbestemmelsen om klage i § 20 andre ledd. At en slik avgjørelse utgjør et enkeltvedtak følger også av dagens regelverk, men departementet foreslår at dette presiseres i ny forskrift.

Forslaget innebærer at rettighetsbestemmelsen i opplæringsloven § 9 A-2 beholdes, men at bestemmelsen om fysisk miljø og klage i § 9 A-7 endres slik at henvendelser i enkeltsaker knyttet til fysisk miljø og klager på enkeltvedtak om dette følger systemet i ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. En ny forskriftsbestemmelse slik departementet foreslår vil i erstatte store deler av dagens bestemmelse i opplæringsloven § 9 A-7. Kravene til fysisk miljø i første og andre ledd i dagens § 9 A-7 vil etter departementets vurdering være ivaretatt gjennom forslaget til en ny forskriftsbestemmelse § 4 om helsemessig tilfredsstillende drift. Departementet anser imidlertid at tredje ledd om tilpasning av elevenes arbeidsplass bør beholdes for å understreke vesentlige individuelle rettigheter for sårbare elever. Derimot mener departementet at fjerde ledd om tiltak, enkeltvedtak og klager vil være ivaretatt i ny forskrift § 19 om oppfølging av henvendelser og § 20 om klager, og dermed kan endres. For å sikre at også retten til godt fysisk miljø etter opplæringsloven § 9 A-2 kan følges opp med henvendelser, foreslås det at opplæringsloven § 9 A-7 henviser til ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Departementet foreslår derfor at dagens bestemmelse i opplæringsloven § 9 A-7 endres noe og også gir en henvisningsbestemmelse som viser til forskriften. En slik henvisning fra loven til forskriften vil innebære en mulighet til å klage på fysisk miljø som ikke er samsvar med den nye forskriften og der elevens rett til et godt fysisk skolemiljø etter opplæringsloven ikke er oppfylt.

Departementet mener at forslaget samlet vil gi en tydeligere ansvars plassering, ved at håndheving av krav til psykososialt miljø følges opp gjennom tilsyn, konkret håndheving eller klage etter sektorlovene, og at håndheving av krav til fysisk miljø følges opp gjennom tilsyn, kommunens håndtering av henvendelser eller klage etter ny forskrift etter folkehelseloven. Departementet vurderer at forslaget ikke vil svekke den individuelle retten til et godt skolemiljø, og at den største endringen vil ligge i at oppfølgingen av elevenes rett til et trygt og godt fysisk skolemiljø følges opp av kommunen og ikke fylkesmannen.

På bakgrunn av det som er beskrevet ovenfor foreslår departementet en bestemmelse om kommunens oppfølging av henvendelser om det fysiske miljøet i ny forskrift § 19. I veileder til forskriftsbestemmelsen kan det også vises til oppfølgingen av psykososialt miljø etter opplæringsloven og barnehageloven, slik at helheten i regelverket er lettere tilgjengelig.

6.6.3. Departementets forslag om klageordning

Ordningen som er beskrevet ovenfor innebærer at i en sak som er meldt til kommunen, kan kommunen fattet vedtak om oppfølging som for eksempel retting. Departementet foreslår at dagens ordning der et enkeltvedtak som fattes av kommunen som helsemyndighet kan påklages til fylkesmannen videreføres. Dette innebærer at dersom elever eller foreldre, mener kommunens behandling av saken ikke er tilfredsstillende, kan det påklages til fylkesmannen, jf. folkehelseloven § 19. Fylkesmannen som klageinstans kan ivareta den nødvendige uavhengighet fra virksomhetene det klages på og dermed ivareta tillitten til forvaltningen. Som et regionalt ledd har fylkesmannen gode forutsetninger for å ha oversikt over større deler av regelverket og dermed kunne samordne både informasjon om og konkrete klager knyttet til de ulike lovene. Fylkesmannen er også klageinstans i andre saker som omhandler miljøfaktorenes påvirkning på helsen (miljørettet helsevern) og skal ha kompetanse til å vurdere enkeltsaker. I samsvar med forvaltningsloven har fylkesmannen som klageinstans kompetanse til å prøve alle sider av saken, men skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn og det skal fremgå av fylkesmannens vedtak hvordan hensynet til det kommunale selvstyret er vektlagt.

Elever og foreldre vil ha rett til å henvende seg til kommunen om saker for å sikre at regelverkets krav til fysisk miljø etterleves. Som nevnt ovenfor foreslår departementet at andre ledd i en bestemmelse om klage presiserer at eleven eller foreldrene kan klage på kommunens avgjørelse om å følge opp en henvendelse eller ikke etter reglene i forvaltningsloven. Selv om enkeltvedtaket er rettet mot virksomheten, vil barnehagebarn, elever eller foreldre være berørt og ha behov for avgjørelse, og vil således ha rettslig klageinteresse. Departementet mener at en slik klagerett forutsetter at henvendelsen innebærer et ønske om en endring av et mer konkret forhold, og innebærer ikke en rett til å klage etter henvendelser der en henvender seg uten at det egentlig bes om utbedring av noe konkret. Samtidig er ikke presiseringen ment å utelukke alminnelig klage etter forvaltningsloven da man uavhengig av om man har henvendt seg til kommunen eller ikke fremdeles kan ha rettslig klageinteresse i innholdet i et vedtak. Men med presiseringen går klageretten videre slik at en elev eller foreldre også kan klage på kommunens avgjørelse om å ikke gjøre noe.

Departementet har også vurdert om det er hensiktsmessig at bestemmelsene om kommunens oppfølging og klage også inkluderer ulike råd og brukerutvalg tilknyttet barnehagen eller skolen. Departementet mener at behovene for å presisere dette i forskriften ikke er de samme som overfor barnehagebarn, elever og foreldre. Råd og brukerutvalg har i utgangspunktet tettere kontakt med barnehagen eller skolen og vil ha større forutsetninger for å ta del av regelverket enn den enkelte privatperson.

På bakgrunn av det som er beskrevet ovenfor foreslår departementet en bestemmelse om klage på forhold i det fysiske miljøet i ny forskrift § 20. Som for forslaget om kommunens oppfølging av henvendelser om fysisk miljø, bør veileder til forskriften også omtale klagemuligheten om psykososialt miljø etter opplæringsloven, slik at helheten i regelverket er lettere tilgjengelig.

For å sikre at de foreslåtte bestemmelsene om oppfølging av henvendelser og klage fungerer som forutsatt og dermed bidrar til å sikre bedre etterlevelse av regelverket, er det viktig at elever og foreldre kjenner sine muligheter. En del av barnehagens og skolens informasjonsplikt vil være å informere om muligheten for å henvende seg til kommunen, se nærmere om dette i kapittel 6.10 om informasjonsplikt.

6.6.4. Behandling av personopplysninger ved henvendelser og klager

Når barnehagen, skolen, kommunen eller fylkesmannen vil behandle en henvendelse eller en klage må de i noen tilfeller også behandle personopplysninger, også særlige kategorier av personopplysninger som helseopplysninger. For å oppfylle sine plikter knyttet til henvendelser og klager vurderer departementet at barnehagen, skolen, kommunen og fylkesmannen vil ha både rett og plikt til å behandle slike personopplysninger.

Departementet vil likevel understreke at personopplysningene kun skal behandles i den grad det er nødvendig og forholdsmessig for å oppfylle formålet med behandlingen. I oppfølgingen av en henvendelse eller klage må dermed behandlingen av personopplysninger begrenses til det som er nødvendig og forholdsmessig for å gi en reell behandling. Videre forutsettes hensynet til personvernet for den opplysningene gjelder, at behandlingen er forsvarlig og at det er betryggende rutiner for behandlingen, herunder at det sørges for tilfredsstillende informasjonssikkerhet. I barnehagen eller skolen vil den som er ansvarlig for at forskriften etterleves etter ny forskrift § 3, også være ansvarlig for at personopplysningsloven etterleves.

6.7. Tilsynsordning

6.7.1. Dagens regulering av tilsyn

Både opplæringsloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. har regler om tilsyn. Regelverkene har imidlertid ulike tilsynsmyndigheter. Etter opplæringsloven er det fylkesmannen som fører tilsyn. Etter barnehageloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. er det kommunen som er tilsynsmyndighet. Det føres tilsyn med barnehager og skoler fra både fylkesmannen, kommunen som barnehagemyndighet og kommunen som helsemyndighet. Det er dermed ulike myndigheter

som skal håndtere henvendelser fra barn, elever og foreldre som er misfornøyd med de fysiske miljøforholdene, og ulike prosedyrer for hvordan det skal gjøres.

Det er en utfordring for virksomhetene at flere instanser fører tilsyn med de samme forholdene, men legger ulikt regelverk til grunn og ikke samordner sine tilsyn. Med dagens regelverk kan tilsyn som skjer samtidig oppleves som tidkrevende og lite effektivt for kommunen som tilsynsmyndighet, og at det for eksempel kunne være nyttig med bedre informasjonsutveksling for å dele erfaringer og lære.

Videre kan det oppleves som problematisk at kommunen både har rollen som tilsynsmyndighet innen miljørettet helsevern og samtidig er eier av barnehagen skole- og barnehageeier. Det er et gjentakende spørsmål om en slik ordning sikrer den uavhengigheten man ønsker seg mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt.

For barnehagebarn, elever og foreldre som mener barnehagen eller skolen bryter kravene til et godt barnehage- og skolemiljø kan det være en utfordring at det er flere tilsynsinstanser og det kan være krevende å finne fram i regelverket slik det er utformet i dag. Dobbeltregulering kan også medføre en risiko for manglende etterlevelse fra de forvaltningsorganene som er gitt i oppgave å forvalte regelverket.

Departementet vurderer at det er en åpenbar risiko for mangelfull etterlevelse av regelverket, da de økonomiske insentivene for å følge opp regelverket i en del tilfeller vil være negative. Videre vil mangelfull etterlevelse og dermed helseskadelig barnehage- og skolemiljø, kunne medføre store konsekvenser for barnehagebarn og elever som en sårbar gruppe.

6.7.2. Tilsyn som et egnet virkemiddel

Departementet mener at tilsyn er et egnet virkemiddel for å sikre regelverksetterlevelse og dermed et godt miljø for barnehagebarn og elever, og at det derfor fremdeles bør være hjemmel for å føre tilsyn med kravene til fysisk miljø i skoler og barnehager. Samtidig bør tilsyn reguleres slik at det sikrer at det er en hensiktsmessig tilsynsmyndighet, eventuelt krav til tilsynsfrekvens, og med mulighet for samarbeid mellom ulike tilsynsinstanser.

Også klageordninger som omtalt ovenfor vil være en kontrollmekanisme som kan ivareta en del av de samme hensynene som en tilsynsordning. Men en klage vil typisk være tilknyttet et enkeltvedtak og en klageordning vil dermed ikke i nødvendig grad omfatte enhver bestemmelse som det er behov for å kontrollere etterlevelsen av.

6.7.3. Kommunen som tilsynsmyndighet

Etter dagens regelverk gjennomføres tilsyn med det fysiske miljøet i barnehager og skoler i hovedsak av miljørettet helsevern i kommunen, etter folkehelseloven med forskrifter. Ulike kommuner har noe ulik kompetanse og kapasitet i sitt tilsynsarbeid, noe som gjerne medfører variasjon mellom kommunene i hvilken grad tilsyn gjennomføres og hvordan avvik følges opp. Videre kan kommunene føre tilsyn med barnehager i samsvar med barnehageloven og fylkesmannen kan føre tilsyn med offentlige skoler etter opplæringsloven.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med de ansattes miljø i barnehager og skoler, men også med elever i videregående som gjennomfører visse typer praksis og med elevenes miljø ved skoler omfattet av folkehøyskoleloven, universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven.

Innenfor miljørettet helsevern er det kommunen som er tilsynsmyndighet. Dette innebærer at kommunen er både tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt på visse områder, som for eksempel barnehager og skoler. Kommunen har dermed en dobbeltrolle og internt i kommunen kan det være noe krevende for en kommunal myndighet å gi pålegg rettet mot andre kommunale virksomheter, spesielt i de tilfellene tiltakene som skal til for å etterleve påleggene er kostnadskreven. Samtidig sitter kommunene på faglig kompetanse til å gjennomføre risikovurderinger og gode tilsyn, og departementet mener kommunen fremdeles bør føre tilsyn med fysisk miljø i barnehager og skoler. Departementet vurderer at det er viktig å bevare det totale miljøet og kompetansen som er opparbeidet over tid innen miljørettet helsevern. Kommunens helsemyndighet har kjennskap til lokale forhold og har mulighet for en tettere oppfølging av virksomhetene enn for eksempel Arbeidstilsynet og fylkesmannen.

At kommunen fremdeles er tilsynsmyndighet forutsetter at det helhetlige regelverket bidrar til å sikre uavhengighet mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt. Generelle rettsregler slår fast at tilsynsmyndigheten skal sørge for likebehandling når den fører tilsyn, og videre stiller folkehelseloven § 30 andre ledd krav om at kommunenes tilsyn med virksomheter og eiendommer skal dokumenteres særskilt, herunder uavhengighet og likebehandling av tilsynet. (I høring om særlov gjennomgang om internkontroll som oppfølging av ny kommunelov foreslås denne bestemmelsen videreført som nytt andre ledd i folkehelseloven § 9). Et slikt dokumentasjonskrav er viktig fordi det er en økt risiko for forskjellsbehandling når kommunen selv eier flere av virksomhetene det føres tilsyn med. Kommunen må dermed kunne dokumentere at den er organisert slik at eierrollen ikke kommer i konflikt med tilsynsrollen. Dokumentasjonskravet gjelder også for kommunens tilsyn med kommunale barnehager og skoler. Selv om kommunen videreføres som tilsynsmyndighet, vil departementet påpeke at fylkesmannen fremdeles ha en viss kontroll gjennom lovlig tilsyn med kommunens plikter etter folkehelseloven § 31 og kan gi pålegg om retting dersom kommunens tilsyn ikke sikrer uavhengighet eller fører til forskjellsbehandling.

I barnehageloven er det i dag en hjemmel for at fylkesmannen i særskilte tilfeller kan føre direkte tilsyn med en barnehage. Et slikt tilsyn vil på sett og vis innebære en overstyring av kommunen i tilfeller der kommunens egne tilsyn ikke bøter på konkrete risikofaktorer. Departementet vurderer at det ikke er tilstrekkelig gode grunner for å innføre en generell regel om at statlig nivå i særskilte tilfeller kan føre tilsyn med fysisk miljø i barnehager og skoler, men at behovet et slikt særskilt tilsyn skulle dekket allerede er ivaretatt gjennom fylkesmannens rolle som klageinstans og tilsynsmyndighet med kommunens tilsyn.

6.7.4. Samarbeid og informasjonsflyt mellom ulike tilsynsmyndigheter

Med bedre samarbeid og informasjonsflyt mellom de ulike tilsynsmyndighetene vil man kunne få et mer effektivt tilsyn. Dette vil kunne legge bedre til rette for oppfølging av tilsyn, lukking av avvik og veiledning og dermed bedre etterlevelse av regelverket. Et bedre samarbeid mellom tilsynsmyndighetene vil særlig kunne være nyttig på skoleområdet der

både kommunen og fylkesmannen vil være tilsynsmyndighet, men etter ulike regelverk. Men også for barnehageområdet kan det være krevende ettersom ulike avdelinger hos kommunen vil ha ansvar for å føre tilsyn etter henholdsvis barnehageloven og miljørettet helsevern-regelverket.

Bedre informasjonsflyt og samarbeid, både internt mellom kommunens enheter for helse og utdanning og med fylkesmannen om tilsyn etter opplæringsloven, vil kunne sikre et godt og helhetlig tilsyn fra kommunen. Likevel vurderer departementet at det ikke er hensiktsmessig at ny forskrift pålegger en plikt om samarbeid og informasjonsflyt. Vurdering av behov for og eventuelt hvordan samarbeid og informasjonsflyt med øvrige myndigheter kan gjøres, bør være en del av tilsynsmyndighetens ansvar for et godt tilsyn. Samtidig ser departementet at kommunen som tilsynsmyndighet bør kunne ha tilgjengelig informasjon om deres tilsynsvirksomhet og eventuelle funn. Nærmere veiledning og eksempler på hvordan informasjon kan samles og eventuelt videreformidles foreslår departementet at gis i veileder til forskriften.

I noen tilfeller kan tilsynsvirksomheten innebære behandling av personopplysninger, også særlige kategorier av personopplysninger som helseopplysninger. Som nevnt ovenfor i kapittel 6.6.4 om personopplysninger og henvendelser, skal personopplysninger kun behandles i den grad det er nødvendig og forholdsmessig for å oppfylle formålet med behandlingen. Videre forutsettes hensynet til personvernet for den opplysningene gjelder, at behandlingen er forsvarlig og at det er betryggende rutiner for behandlingen, herunder at det sørges for tilfredsstillende informasjonssikkerhet.

6.7.5. Et risikobasert tilsyn

Etter folkehelseloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. planlegger og gjennomfører kommunene risikobaserte tilsyn med fysisk miljø i barnehager og skoler. Kommunen fører tilsyn både etter melding om konkrete forhold og etter kommunens eget initiativ. Tilsynet gjennomføres gjerne etter en tilsynsplan, som del av nasjonale tilsynskampanjer, eller som hendelsesbasert tilsyn ved behov. I praksis er det variasjoner i prioriteringen og dermed frekvensen for tilsyn, og årsaker til uregelmessighet i tilsyn kan være mangel på kapasitet eller at tilsyn utsettes fordi man prioriterer å få på plass godkjenning av virksomhetene først.

Departementet har vurdert om det er grunnlag for å fastsette krav til tilsynsfrekvens. Selv om det er variasjoner i prioriteringer og frekvens i de ulike kommunene, mener departementet at tilsynet fremdeles bør baseres på konkrete risikovurderinger. For å sikre en god tilsynsvirksomhet må en profesjonell tilsynsmyndighet i praksis vurdere hvor ofte tilsyn bør gjennomføres ved den enkelte virksomhet. Med risikobasert tilsyn kan en få en bedre ressursbruk, men det forutsetter at kommunen som tilsynsmyndighet kjenner sitt ansvar og gjør de nødvendige risikokartleggingene og risikovurderingene av virksomhetene i den enkelte kommune, og prioriterer deretter. Departementet foreslår at det fremgår av tilsynsbestemmelsen i ny forskrift at prioritering av tilsynsvirksomheten skal bygge på en vurdering av helserisiko, slik som det i dag fremgår i den generelle forskriften om miljørettet helsevern § 4.

Uregelmessigheter i tilsyn kan også være positivt og begrunnet i at veiledningsmøter prioriteres fremfor tilsyn. Målet med tilsyn er å sørge for god etterlevelse av regelverket på lang sikt, og der kommunen og virksomhetene mener veiledning gir det samme resultat, vil det være et godt virkemiddel å bruke. Samtidig ser departementet at virksomhetene kan ha et større veiledningsbehov og veilederen til forskriften bør være mer tydelig og konkret på hva som ligger i "god praksis". En slik presisering vil ikke fritta tilsynsmyndighetene for deres veiledningsansvar.

Virksomhetene har i dag en opplysningsplikt overfor kommunen som tilsynsmyndighet, uavhengig av taushetsplikt. Da kommunen i sitt tilsyn er helt avhengig av å ha tilstrekkelig informasjon om forhold i den enkelte virksomhet, foreslår departementet at opplysningsplikten videreføres og reguleres som del av tilsynsbestemmelsen i ny forskrift § 18. Det forslås at det som i dagens forskrift er nødvendige opplysninger som skal gis. Kravet er en del av tilsynsbestemmelsen, og hva som er nødvendig vil avhenge av den enkelte tilsynssak og hva kommunen som tilsynsmyndighet selv mener er nødvendig for å utføre sine oppgaver. Det foreslås også at det i bestemmelsen presiseres at kommunens rett til opplysninger gjelder uavhengig av taushetsplikt.

6.7.6. Samlet om departementets forslag om tilsyn

Etter dette foreslår departementet at det i ny forskrift § 18 gis en bestemmelse om tilsyn, og at kommunen er tilsynsmyndighet. Departementet foreslår at samarbeid og informasjonsflyt ikke reguleres som noen plikt i forskrift, men at nærmere veiledning gis i veileder til forskriften. Tilsynet med fysisk miljø i barnehager og skoler skal fremdeles være risikobasert.

Departementet vil nevne at Helsetilsynets landsomfattende tilsyn 2019 retter seg mot kommunens arbeid med tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Fylkesmannen skal føre tilsyn med om kommunen oppfyller sine plikter som tilsynsmyndighet. I det landsomfattende tilsynet skal fylkesmannen blant annet fokusere på om kommunen følger opp forhold som kan tilsi at forhold i miljøet i barnehager og skoler kan være uforsvarlig og ut fra risikovurderinger fører regelmessig tilsyn med dem.

6.8. Internkontroll

6.8.1. Dagens regulering av internkontroll

Bestemmelsen om internkontroll i dagens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. er kort og generell, noe som kan gjøre det vanskelig for virksomhetene å vite hva et internkontrollsystem bør innebære for å legge grunnlag for en god internkontroll. Dessuten er internkontroll i dag regulert i både denne forskriften, den generelle forskriften om miljørettet helsevern, opplæringsloven og i kommuneloven. Samlet sett bidrar dette til at ulike aktører er ansvarlige for internkontroll med ulike regelverk og dermed også en internkontroll med ulikt innhold. Dette harmonerer dårlig når internkontrollkravene retter seg mot de samme virksomhetene, og mot krav som til en viss grad skal ivareta de samme hensynene.

Ny lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) er vedtatt med en bestemmelse om kommunens internkontroll i kommuneloven § 25-1. Før ny kommunelov trer i kraft er det gjort en gjennomgang av særlovgivningens regulering av internkontroll med kommuneplikter for at særlovgivningens regulering eventuelt erstattes av den kommunelovens bestemmelse. Høring om særlovgivningens tilpasning til ny kommunelov har nylig vært på høring. Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. pålegger barnehage- eller skoleeier å etablere et internkontrollsystem, mens leder av virksomheten er ansvarlig for at forskriften etterleves. Dagens forskrift regulerer internkontroll med aktørplikter, og har dermed ikke vært aktuell i særlovsgjennomgangen.

Barnehageloven har per i dag ingen bestemmelse om internkontroll. Internkontroll etter kommuneloven § 25-1 vil gjelde for kommunens virksomhet som barnehagemyndighet, men ikke for barnehagene som virksomhet da virksomhetens plikter etter barnehageloven er aktørplikter. For barnehagene, både kommunale og private, vil internkontrollkrav i dag kun stilles i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. og da gjelde internkontroll med denne forskriftens krav. I høringen Kunnskapsdepartementet nylig har sendt ut foreslås det at det også barnehageloven skal stille krav til internkontroll, og da etter samme modell som bestemmelsen i ny kommunelov § 25-1.

På opplæringslovens område er flere av lovens krav til kommuner og fylkeskommuner kommuneplikter, og internkontroll med opplæringsloven vil dermed reguleres av ny kommunelov § 25-1. Opplæringsloven stiller krav om systematisk arbeid for å sikre at kapittel 9A om skolemiljø oppfylles, og rektor er ansvarlig for at dette gjøres. Kravet om systematisk arbeid vil foreslås erstattet av internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1, men det er i særlovsgjennomgangen foreslått at opplæringsloven fremdeles presiseres at rektor har et selvstendig ansvar for at internkontrollen etter kommuneloven § 25-1 også sikrer at kravene i opplæringsloven kapittel 9A etterleves. For at private grunnskoler skal ha den tilsvarende internkontrollplikten som offentlige skoleeiere, er det i høringen om særlovgivningen foreslått en egen bestemmelse i opplæringsloven med krav til internkontroll for private grunnskoler. Bestemmelsens innhold vil i stor grad tilsvare kommunelovens internkontrollkrav og presiseringen om rektors ansvar for internkontrollen vil også gjelde for private grunnskoler. Tilsvarende endring er foreslått for friskoler som er godkjent etter friskoleloven, og internkontrollkravet vil dermed være harmonisert med opplæringsloven og kommuneloven, se nærmere i høring utsendt av Kunnskapsdepartementet med frist 25. november 2019.

6.8.2. Departementets forslag om internkontrollkrav

Internkontroll er et viktig virkemiddel og etter departementets vurdering må både barnehager og skoler ha en plikt til å føre internkontroll med forskriften og dermed ha et system som kan bidra til bedre regelverksetterlevelse. I dag reguleres internkontroll ulikt i de ulike delene av regelverket. Departementet mener forskriftens internkontrollkrav i større grad bør harmoniseres med kravet som gis i ny kommunelov, og da også med opplæringsloven og barnehageloven. Selv om kommunelovens internkontrollkrav vil rette seg mot kommuner, er utformingen gjennomarbeidet og det kan være en fordel for kommunale virksomheter og for kommunen som tilsynsmyndighet at kravets utforming og innhold er kjent.

Departementet foreslår at ny forskrift fremdeles skal ha en internkontrollbestemmelse, men at reguleringen tydeliggjøres både når det gjelder innhold og ansvar. Departementet foreslår at forskriftsbestemmelsen utformes etter samme mal som kommuneloven og dermed også som bestemmelsene som foreslås tatt inn i opplæringsloven for private grunnskoler og i barnehageloven. Dette vil sikre at det er likt system som skal følges i alle virksomheter omfattet av forskriften, uavhengig av om det er snakk om privat eller offentlig, barnehage eller skole, fysisk eller psykososialt miljø. Innholdet i internkontrollkravet vil dermed være lettere gjenkjennelig og enklere å etterleve.

En internkontrollbestemmelse etter mal av kommuneloven § 25-1 vil være mer detaljert og dermed mer konkret om hva internkontrollen faktisk skal inneholde enn internkontrollbestemmelsen i dagens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Departementet foreslår at det som i kommuneloven går tydelig frem av bestemmelsen at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Videre foreslår departementet at det i ny forskrift fremgår direkte av bestemmelsen at internkontroll innebærer krav om at virksomheten skal i) utarbeide en beskrivelse av barnehagens eller skolens hovedoppgaver, mål og organisering, ii) ha nødvendige rutiner og prosedyrer, iii) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, iv) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig, og v) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Selv om det foreslås en mer konkret og detaljert bestemmelse om internkontroll, vil det ikke innebære helt nye og mer omfattende krav for virksomhetene. Konkretiseringen har i et visst omfang vært innfortolket også i internkontrollkravet etter dagens forskrift. Med en mer konkret bestemmelse vil det være lettere å identifisere de faktiske kravene til virksomhetens internkontroll og dermed legges bedre til rette for etterlevelse.

Som nevnt ovenfor i kapittel 6.4 foreslås det en overordnet bestemmelse tydelig plassere ansvaret for at forskriften etterlevs hos den samme som har ansvar etter sektorregelverket, og de vil da også ha ansvaret for at et internkontrollsystem er etablert og at forskriften etterlevs. Det er ikke meningen at den ansvarlige etter sektorregelverket selv skal utføre alle aktivitetene. Som på de fleste andre områder vil det være naturlig at oppgavene delegeres og at utførelsen av det nærmere internkontrollarbeidet nedover i virksomheten. Selv om den ansvarlige etter sektorregelverket kan delegere oppgavene til styrer i barnehagen, rektor i skolen eller andre, så vil den fremdeles ha det overordnede ansvaret for at virksomheten har en internkontroll som er i tråd med internkontrollkravet.

6.9. Godkjenning og vedlikeholdsplan

6.9.1. Dagens system med ulike og tidsubegrensede godkjenninger

Dagens regelverk inneholder flere ulike godkjenningsordninger for barnehager og skoler. Enhver barnehage og skole må ha godkjenning fra kommunen etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. For offentlige skoler er det ingen særskilt godkjenning etter sektorregelverket. Friskolers anlegg skal godkjennes av fylkesmannen i samsvar med friskoleloven § 2-4 og det kontrolleres da at øvrige godkjenninger er på plass, blant annet

godkjenning etter plan- og bygningsloven. Videre skal friskoler godkjennes av Utdanningsdirektoratet, men denne godkjenningen knytter seg til inngangsvilkårene i friskoleloven og da mer til opplæringsvirksomhet enn fysisk miljø. Før en friskole kan starte opp må den også ha driftstillatelse fra Utdanningsdirektoratet, og det er en forutsetning for driftstillatelse etter friskoleloven at skolens anlegg er godkjent av fylkesmannen.

Barnehager, både private og offentlige, skal være godkjent av kommunen etter barnehageloven, og denne godkjenningen retter seg mot både virksomhetens lokaler og uteområder og selve barnehagedriften. For barnehager vil det dermed være to kommunale godkjenninger, en etter barnehageloven fra kommunen som barnehagemyndighet og en etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. fra kommunen som helsemyndighet.

Som for andre bygg, vil også barnehage- og skolebygg måtte ha godkjenning etter plan- og bygningsloven. I praksis har man sett eksempler på at kommunens samkjøring av de ulike godkjenningsordningene ikke er gode nok og dermed at virksomheter anser seg som godkjent, men faktisk kun har godkjenning etter ett av de aktuelle regelverkene.

Godkjenningen etter både barnehageloven, friskoleloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. gis uten tidsbegrensning. Etter at en godkjenning er gitt kan forholdene endre seg slik at de ikke lenger er i henhold til kravene til godkjenning. En manglende godkjenning har ofte ingen konsekvenser i praksis. En tilbaketrekking av godkjenning er ikke vanlig praksis og antas heller ikke å ha noen effekt på gjennomføring av nødvendige tiltak. Isteden gir kommunen varsler, eventuelt tvangsmulkt, og fatter pålegg om retting. Regelverket åpner for at manglende godkjenning kan være grunnlag for stansing av virksomheten, men dette er et svært inngripende virkemiddel som ofte ikke vurderes som hensiktsmessig.

6.9.2. Godkjenning, meldingsordning eller oppstartsgodkjenning

Formålet med en godkjenningsordning av det fysiske miljøet er å sikre at virksomheten oppfyller regelverket og kravene til det fysiske miljøet. Godkjenningsordningen slik den er utformet i dag er ikke optimal, og det har vært hevdet at det er liten verdi i å videreføre godkjenningsordningen innen miljørettet helsevern i den form den har i dag. Når dagens godkjenning ikke er tidsavgrenset, vil ikke godkjenningen i seg selv være et kvalitetsstempel da virksomheten kan ha endret seg over tid. Departementet har derfor vurdert om det heller bør være en meldeplikt eller en oppstartsgodkjenning, og at man isteden har et fokus på barnehagens eller skolens faktiske tilstand gjennom tilsyn og gode avvikssystemer.

En godkjenningsordning vil ha den fordel at godkjenningsprosessen kan gi mulighet for dialog mellom tilsynsmyndigheten og virksomheten i større grad enn ved et rent tilsyn, og at det i denne prosessen kan gis mer råd og veiledning om bestemmelser og regelverkets krav. Godkjenningen kan på denne måten være med å sikre det fysiske miljøet og dermed barnas helse både gjennom prosessen som leder frem til en godkjenning, og ved at godkjenning kreves før virksomhetene får starte opp.

Et krav om en melding før oppstart fremfor krav om godkjenning kan spare ressurser, men vil ikke nødvendigvis gi den samme gjennomgangen av virksomhetens planer og mulighet for veiledning fra kommunen slik en godkjenningsprosess vil kunne gi.

En tidsavgrenset godkjenning som må fornyes etter en gitt tid vil kunne sikre oppmerksomhet på at virksomheten til enhver tid er helsemessig forsvarlig, men samtidig vil en ordning med tidsavgrenset godkjenning antakelig kunne skape mer byråkrati uten at det gir noen bedre sikring av barn og elevers miljø. Det brukes ressurser og tid på å behandle godkjenningssøknader, og det bør ikke legges opp til flere runder med dette enn nødvendig. Departementet mener at ressursene heller bør brukes på tilsyn som kan sikre god drift etter oppstart.

En godkjenning før oppstart av en barnehage eller skole vil kunne bidra til at virksomhetens fysiske miljø er i tråd med regelverket. En oppstartsgodkjenning vil ikke kunne si noe om tilstanden etter barnehagen eller skolen har vært i drift over tid, og man unngår at man slik som i dag kan ha en godkjent barnehage eller skole som ikke oppfyller regelverket krav. Behovet for å sikre etterlevelse over tid kan ivaretas gjennom tilsyn og krav til langsiktig vedlikeholdsplan som omtales nedenfor.

6.9.3. Departementets forslag om krav til oppstartsgodkjenning

Departementet foreslår at dagens tidsavgrensede godkjenning erstattes av et krav om oppstartsgodkjenning i ny forskrift § 15. Med en oppstartsgodkjenning vil man både tilrettelegge for veiledning fra tilsynsmyndigheten i søknadsprosessen og sikre at tilsynsmyndigheten får god informasjon om sine tilsynsobjekter. At godkjenningen knytter seg til oppstartstidspunktet vil også hindre at virksomheter har utdaterte godkjenninger som ikke lenger reflekterer de faktiske forholdene og regelverksetterlevelse.

Som nevnt ovenfor i kapittel 6.7 foreslår departementet at kommunen videreføres som tilsynsmyndighet. Departementet mener at kommunen da også bør være den som gir virksomhetene oppstartsgodkjenning. En oppstartsgodkjenning vil dermed kunne gi kommunen oversikt og informasjon som kan danne grunnlag for gode risikovurderinger før gjennomføring av tilsyn. For å gi tilstrekkelig informasjon til kommunene mener departementet at en søknad om oppstartsgodkjenning bør omfatte et minimum av informasjon og dokumentasjon. Også dagens forskrift stiller krav om at en godkjenningssøknad også kan dokumentere hvordan virksomheten vil sikre at forskriften etterlevs. Departementet foreslår at et slikt krav videreføres i ny forskrift § 15 andre ledd. Nærmere presiseringer om innholdet i en godkjenningssøknad kan gis i veileder til forskriften.

Som nevnt ovenfor er det flere godkjenningsordninger rettet mot barnehager og skoler. De ulike godkjenningene som virksomhetene må ha på plass er delvis overlappende, men ivaretar ulike aspekter ved virksomheten og kan dermed ikke erstatte hverandre. En og samme virksomhet kan vurderes i forbindelse med ulike godkjenninger og departementet vurderer at det er viktig at godkjenning etter for eksempel barnehageloven og plan- og bygningsloven ses i sammenheng med en oppstartsgodkjenning etter ny forskrift om miljø og

helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. For eksempel er det ulike forhold ved virksomheten som skal vurderes etter barnehageloven og etter ny forskrift, da barnehageloven også fokuserer på den pedagogiske delen av barnehagedriften, mens en oppstartsgodkjenning etter ny forskrift hovedsakelig vil rette seg mot det fysiske miljøet. Det vil legges ulike faglige vurderinger til grunn for en mer pedagogisk godkjenning etter sektorregelverket og en mer helsemessig godkjenning etter miljørettet helsevernregelverket. For å få en oppstartsgodkjenning etter ny forskrift, må virksomheten sannsynliggjøre at driften vil være i samsvar med de kravene forskriften stiller. I dag og med ny forskrift vil krav til godkjenning av lokaler og utearealer være regulert av barnehageloven, friskoleloven og forskrift innen miljørettet helsevern. Kunnskapsdepartementet vil i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet vurdere om dette regelverket kan og bør forenkles.

Departementet mener det er viktig at kommunen og øvrige godkjenningsmyndigheter sikrer riktig kompetanse for å vurdere ulike godkjenningssøknader, slik at hensynene som ligger til grunn for den enkelte godkjenningsordning ivaretas på en god måte.

Godkjenningsordningene må ikke bidra til ineffektiv bruk av offentlige ressurser eller unødvendig byråkrati, og godkjenningsmyndighetene bør tilrettelegge for en viss koordinering og sikre at en godkjenning ikke avhenger av at en annen godkjenning allerede er gitt. Veiledning fra godkjenningsmyndighetene bør bidra til at de aktuelle virksomhetene har oversikt over hvilke godkjenninger som kreves. Veileder til forskriften kan bidra til bedre forståelse av innholdet i kravet ved å omtale de ulike godkjenningsordningene som virksomhetene må forholde seg til og understreke at godkjenningsordningene dekker ulike aspekter ved virksomhetene.

6.9.4. Departementets forslag om krav til vedlikeholdsplan

I dagens godkjenningskrav i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 6 er det innfortolket et krav til vedlikeholdsplan, men utover dette stiller ikke regelverket noe tydelig krav til vedlikeholdsplaner eller forpliktende systematisk vedlikehold. Selv om et krav til vedlikeholdsplan er forstått som en del av dagens godkjenningskrav mangler mange virksomheter dette og det er et problem at vedlikehold av bygningsmassen i en rekke kommuner nedprioriteres. Vedlikehold er viktig for å sikre gode miljøforhold for barn og elever, både ute og inne i barnehager og skoler. Mangelfullt vedlikehold har også en økonomisk side, da reparasjoner og vedlikehold i skippertak ofte medfører større kostnader enn langsiktige planer og løpende vedlikehold. Likevel har kartlegginger vist at manglende vedlikehold er et problem og at nær halvparten av virksomhetene mangler vedlikeholdsplaner og at det er uklare oppfatninger om hva en vedlikeholdsplan egentlig er. Det kan være flere årsaker til vedlikeholdsetterslepet i barnehager og skoler, herunder manglende politisk prioritering, manglende fokus på vedlikehold, mangelfulle mål og planer og manglende krav til avsetning for vedlikehold og det at avskrivninger ikke gir noen resultateffekt i regnskap, altså økonomiske grunner.

En grunn for den manglende etterlevelsen av dagens regelverk kan være at regelverket gir for lite tydelige og konkrete krav til god planlegging, drift og vedlikehold. Dette medfører ikke bare at regelverket er vanskeligere å etterleve, men også dårlig driftede virksomheter med vedlikeholdsetterslep. For å ivareta noen av forholdene en tidsavgrenset godkjenning var

ment å ivareta, foreslår departementet at det i ny forskrifts bestemmelse om godkjenning også tas inn et krav om langsiktig vedlikeholdsplan i tredje ledd.

Med vedlikeholdsplan mener departementet en skriftlig, faglig basert plan som er vedtatt av, og dermed forpliktende for, den ansvarlige for virksomheten. Planen skal vise hvordan vedlikehold av bygninger og uteareal vil sikre at virksomheten tilfredsstillers forskriftens krav over tid. Planen må inneholde frister for gjennomføring av vedlikeholdet og også utpeke en ansvarlig med nødvendig faglig kompetanse til å følge opp planen internt. En vedlikeholdsplan må også i rimelig grad klargjøre finansiering av vedlikeholdet. I noen tilfeller vil det være hensiktsmessig om vedlikeholdsplanen bygger på dokumentasjonen for forvaltning, drift og vedlikehold som skal fremlegges før ferdigattest utstedes, jf. forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak § 8-2.

Departementet mener at et tydeligere krav til vedlikeholdsplaner vil rette fokuset mot vedlikehold hos både den enkelte virksomheten og hos virksomhetens eier og dermed legge til rette for mer langsiktig planlegging i virksomhetene. Et slikt fokus vil kunne gjøre det lettere å sikre at det investeres i vedlikehold og god drift, fremfor dyre skippertak, og få gjennom prioritering av vedlikehold i kommunenes og virksomhetenes budsjett. Departementet vurderer at tydeligere krav i regelverket og bedre prioriteringer vil kunne sikre at barnehage- og skolebygg er av en viss standard.

Som nevnt ovenfor mener departementet at en oppstartsgodkjenning ikke i seg selv vil kunne ivareta alle forhold den kontinuerlige godkjenningen tidligere skulle ivareta. Et krav til vedlikeholdsplan vil derimot kunne ivareta disse forholdene og være et godt supplement til oppstartsgodkjenningen. I Helsedirektoratets veileder til dagens forskrift vises det til at forsvarlig drift stiller krav til vedlikehold og at god praksis forutsetter at en vedlikeholdsplan inngår i godkjenningen av barnehagen eller skolen. Videre har flere kommuner i praksis gitt avvik der virksomhetene mangler vedlikeholdsplan. Da dagens bestemmelse om godkjenning i praksis har vært tolket til å inkludere et krav om nettopp vedlikeholdsplan mener departementet det er hensiktsmessig at et tydeligere krav til vedlikeholdsplan videreføres i tilknytning til kravet om oppstartsgodkjenning og foreslår derfor at et krav om vedlikeholdsplan gis i ny forskrift § 15 tredje ledd.

Departementet har også vurdert å stille krav til vedlikeholdsplan som en del av internkontrollkravet. Som beskrevet ovenfor foreslår departementet at kravet til internkontroll utformes etter samme mønster som i kommuneloven og det er en fordel for virksomhetene at internkontrollkrav etter ulike regelverk er relativt likt utformet. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å stille krav til vedlikeholdsplan som en ytterligere konkretisering av dokumentasjonsplikten knyttet til internkontrollen.

Departementet mener at ansvaret for å sikre langsiktig vedlikehold gjennom en vedlikeholdsplan plasseres slik at det er tydelig hvem som har ansvaret og at det gir insentiver til etterlevelse. Som nevnt ovenfor foreslår departementet en overordnet bestemmelse om ansvar for at forskriftens krav oppfylles. Den ansvarlige for virksomheten i samsvar med sektorregelverket vil dermed også ha ansvar for det langsiktige vedlikeholdet gjennom krav til vedlikeholdsplan. Den som er ansvarlig for virksomheten etter

sektorregelverket vil i mange tilfeller også være den som faktisk kan følge opp eventuelle vedlikeholdsutfordringer og har tilgjengelige ressurser og virkemidler.

I dagens forskriftsbestemmelse om rengjøring er det også et krav om vedlikehold ved behov. Departementet foreslår ikke å videreføre dette kravet. Dette vil ivaretas gjennom forslaget om krav til vedlikeholdsplan og kravet om helsemessig tilfredsstillende virksomhet, forsvarlig fysisk miljø samt de mer konkrete kravene som skal bidra til et godt fysisk miljø. Samlet sett vil dette i praksis forutsette at det også gjennomføres vedlikehold.

6.10. Informasjonsplikt overfor barn, elever og foreldre

6.10.1. Fragmentert regelverk om informasjon til barn, elever og foreldre

Dagens regelverk inneholder bestemmelser om informasjonsplikt overfor barn, elever og foreldre, men bestemmelsene er spredt i regelverket og med noe ulike formuleringer og mål. Etter barnehageloven har barnehageeieren plikt til å sørge for at saker av viktighet forelegges foreldrerådet og samarbeidsutvalget. Opplæringsloven har bestemmelser om informasjonsplikt overfor både skolens utvalg, elever og foreldre. Etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. har virksomhetens leder informasjonsplikt om forhold som kan ha negativ innvirkning på helsen overfor foresatte og elever og i tillegg en opplysningsplikt overfor kommunen.

Selv om det er en viss regulering, ser man at etterlevelsen av virksomhetens informasjonsplikt overfor foreldre, barnehagebarn og elever i mange tilfeller er mangelfull. Departementet mener at både barn, elever og foreldre bør kjenne til hva de kan kreve av barnehagen eller skolen, og hvordan de kan ta saken videre dersom de mener barnehagen eller skolen ikke oppfyller sine plikter. Dette gjelder både informasjon om status for miljøet i barnehager og skoler, og informasjon om regelverket og hvordan man kan gå fram for å sikre at virksomheten oppfyller sine plikter.

6.10.2. Departementets forslag om en tydeligere informasjonsplikt

Departementet foreslår at gjeldende forskriftskrav om informasjonsplikt videreføres, men tydeliggjøres i ny forskrift. Departementet vurderer at bedre etterlevelse av informasjonsplikten kan gi en ekstra beskyttelse for de som er utsatt, nettopp barnehagebarn og elever som er en sårbar gruppe. Departementet mener at en informasjonsplikt er viktig for at foreldre skal ha anledning til å ivareta miljøet til sine barn og de bør dermed ha en mulighet til å få vite hvilke forhold som er ved barnehagen og skolen og hvilken tilstand barnehagen og skolen faktisk er i. Særlig gjelder dette dersom det er forhold ved barnehagen eller skolens tilstand som kan medføre sykdom eller helseplager.

Departementet mener at informasjonen som gis må være formålstjenlig og at det bør være en viss terskel for hvilken informasjon det er plikt til å gi. En forskriftsbestemmelse om informasjonsplikt vil kun angi minimumskrav, slik at virksomhetene står fritt til å informere om flere bestemmelser i regelverket og faktiske forhold i det fysiske miljøet i barnehagen eller skolen.

Som en del av virksomhetens informasjonsplikt bør det gis generell informasjon om virksomhetens plikter for å sikre barnehagebarn og elever et godt barnehage- og skolemiljø og mulighetene regelverket gir for at barnehagebarn, elever og foreldre kan påvirke virksomhetenes oppfyllelse av sine plikter og dermed barnas og elevenes miljø. Departementet vurderer det som viktig at informasjonsplikten omfatter informasjon om hvilke muligheter og rettigheter barnehagebarn, elever og foreldre har etter regelverket. En forutsetning for at barn, elever og foreldre kan henvende seg for å melde fra om utilfredsstillende forhold eller fremme en klage er at de har informasjon om denne muligheten. I ny forskrift § 16 første ledd foreslås det derfor at det tydelig går frem at virksomhetene har en plikt til å informere om muligheten til å henvende seg til kommunen som tilsynsmyndighet.

Departementet mener videre at det er avgjørende at foreldre og barn får tilstrekkelig informasjon til å vurdere om de pliktene som legger grunnlag for at de har et godt barnehage- og skolemiljø faktisk er oppfylt. Som et utgangspunkt bør barnehagebarn, elever og foreldre kjenne til både positive og negative forhold ved barnehagens eller skolens tilstand som kan berøre dem. Dette kan for eksempel være forhold knyttet til risikofaktorer som kan medføre sykdom eller helseplager hos barn og elever, eventuelle tiltak som er igangsatt eller planlagt, særlig ved avvik av større omfang. Departementet foreslår at ny forskrift § 16 andre ledd er tydelig på at det både må gis generell informasjon om forhold ved virksomheten som kan ha negativ innvirkning på helsen og mer spesifikk informasjon snarest dersom virksomheten blir kjent med forhold i miljøet som kan skade helsen til barnehagebarna eller elevene.

Hva det skal gis informasjon om henger også sammen med hvordan informasjon bør gis. Departementet vurderer at det vil være situasjonsbetinget hvordan informasjonen bør gis, blant annet vil det være ulike behov for generell informasjon om regelverk og mulighetene for påvirkning og informasjon om en konkret sak eller hendelse. Barnehagene og skolene bør selv finne en egnet måte å informere på som sikrer både at informasjonsplikten oppfylles etter sitt formål og at informasjonen er tilgjengelig. Dette innebærer at informasjonen må gis på en forståelig måte, eventuelt med bruk av tolk eller materiale på ulike språk, og departementet vurderer at det ikke er tilstrekkelig at informasjon til foreldrene kun formidles via barn eller elever.

Dagens bestemmelse om informasjonsplikt viser til at plikten avgrenses mot taushetsplikt. Verken dagens forskrift eller forslaget til ny forskrift gir bestemmelser om taushetsplikt. Selv om det ikke henvises direkte til taushetsplikt i ny forskrift, er ikke bestemmelsen ment å innebære noe inngrep i taushetsplikt som følger av annet regelverk, som for eksempel barnehageloven og forvaltningsloven.

Informasjonsplikten foreslås å gjelde overfor barnehagebarn, elever og foreldre. At informasjonsplikten foreslås å gjelde ovenfor barnehagebarn som i mange tilfeller vil være svært små, må ses i sammenheng med at også barn har rett til medvirkning etter barnehageloven § 3. Departementet mener informasjonsbehovet for ulike råd og utvalg i barnehager og skoler er tilstrekkelig ivaretatt gjennom barnehageloven og opplæringsloven.

Videre anses det ikke nødvendig med en informasjonsplikt overfor andre deler av befolkningen, som media og politikere. Barnehagebarn, elever og foreldre kan ta informasjonen videre, og selv uten en plikt kan virksomheten gi flere informasjon både av eget initiativ og etter forespørsel.

Veileder til ny forskrift vil kunne klargjøre plikten og gi eksempler på hva det skal gis informasjon om, når informasjon skal gis og i hvilken form. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig med et dokumentasjonskrav knyttet til informasjonsplikten, da det vurderes som overflødig når forskriften stiller krav om internkontroll og tilsyn.

Som nevnt ovenfor i kapittel 6.7.5 om tilsyn foreslår departementet at virksomhetens opplysningsplikt overfor kommunen som tilsynsmyndighet videreføres som del av tilsynsbestemmelsen i ny forskrift § 18.

6.11. Harmonisering, justeringer og overgangsbestemmelse

Gjennomgående foreslår departementet noen språklige justeringer sammenlignet med gjeldende forskrift. Dette for å gjøre regelverket enklere å forstå og dermed lettere tilgjengelig. Der endringene ikke er omtalt nærmere i dette høringsnotatet vil omformuleringene kun være språklige justeringer og vil ikke medføre materielle endringer.

Siden gjeldende forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. ble vedtatt har det vært en utvikling i regelverket også på andre områder. For å unngå dobbelregulering foreslår departementet at noen bestemmelser ikke videreføres i ny forskrift. Departementet vurderer at bestemmelsene om tobakksforbud og krav om tilrettelegging og universell utforming i dag er tilstrekkelig ivaretatt i hhv. tobakksskadeloven og likestillings- og diskrimineringsloven.

Videre foreslår departementet at forskriftsbestemmelsen som åpner for dispensasjon ikke videreføres i ny forskrift. Departementet vurderer at slik forskriftskravene nå foreslås formulert vil det være tilstrekkelig rom for tilpasninger, og dermed vil det ikke være mange tilfeller der det kan være aktuelt og hensiktsmessig å gi dispensasjon. Departementet mener at særlig når det foreslås å endre fra tidsavgrenset godkjenning til oppstartsgodkjenning, vil ikke behovet for å gi dispensasjon være like stort lenger.

Dagens forskriftsbestemmelse om straff er i utgangspunktet bare en henvisning til folkehelselovens straffebestemmelse og departementet mener at det kan være pedagogiske grunner for å videreføre en slik straffebestemmelse også i ny forskrift. Bestemmelsen er likelydende med straffebestemmelsene i øvrige forskrifter innen miljørettet helsevern, og selv om departementet ser at det kunne vært hensiktsmessig med en mer konkret utforming av straffebestemmelsen, mener departementet at en eventuell endring i formuleringen burde vært vurdert samlet for alle forskriftene. Departementet foreslår derfor i denne høringen at dagens formulering videreføres i ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger.

Departementet har vurdert om det er behov for overgangsordninger før en ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger vedtas og settes i kraft. Departementet mener det særlig kan være aktuelt med overgangsordninger knyttet til godkjenningsordningen. Departementet vurderer at virksomheter som etter dagens forskrift enten ikke har godkjenning, har godkjenning som dispenserer fra noen av dagens forskriftskrav eller som har midlertidig godkjenning, innen en satt frist må sende søknad om oppstartsgodkjenning etter ny forskrift. Departementet foreslår at fristen settes til januar 2021, men ber om høringsinstansenes innspill på om det er en passende frist. En overgangsordning kan både bidra til at kommunen har oppdatert oversikt over barnehager og skoler det kan være aktuelt å føre tilsyn med, og man sikrer at virksomhetene oppfyller regelverket.

7. Regelverksendringer som ett av flere virkemidler

7.1. Ny forskrift og veileder

Departementet foreslår at de prosessuelle og materielle kravene som er omtalt i dette høringsnotatet gis som en ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Til dagens forskrift har Helsedirektoratet utgitt to veiledere, en om barnehagen og en om skolen. Veilederne utdypet hva som ligger i forskriftens krav og gir eksempler på hva som vil utgjøre god praksis. Selv med veiledere har erfaring vist at det er usikkerhet knyttet til innholdet i noen av kravene. Departementet foreslår derfor i tillegg til at dagens veiledere oppdateres i tråd med endringene som foreslår i ny forskrift, at ny veileder også gjøres mer utfyllende i sine beskrivelser av kravenes innhold, god praksis og tar inn henvisninger til relevante standarder og tilgrensende regelverk. En mer omfattende veileder til ny forskrift kan bidra til bedre forståelse for hva som skal til for å oppfylle forskriftens krav og få et godt fysisk barnehage- eller skolemiljø. En god veiledning vil også kunne gi god oversikt over regelverket som helhet, forholdet mellom sektorlovene og forskriftene, og dermed gjøre regelverket lettere tilgjengelig.

Innholdet i mange av kravene vil være en videreføring av gjeldende forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Departementet vil derfor påpeke at tidligere praksis og veiledning i stor grad fremdeles vil være relevant for tolkning og forståelse av kravene i en ny forskrift. Departementet mener at også dette bør reflekteres i veileder til ny forskrift.

7.2. Andre tiltak for å sikre bedre etterlevelse

Regelverksendringer er ikke i seg selv nok for å sikre et godt innemiljø for barn og elever, og forslagene i denne høringen vil kun være ett av flere virkemidler for å oppnå bedre regelverksetterlevelse og bedre fysisk miljø i barnehager og skoler. Selv om det gis ny forskrift og en veileder til denne, vil det også andre tiltak bidra til å sikre faktisk etterlevelse.

Departementet er av den oppfatning at det kan være behov for mer kunnskap hos både virksomhetene og tilsynsmyndighetene. Mer kunnskap både om hvilke faktorer i miljøet som kan påvirke helsen negativt, tiltak som kan iverksettes for å unngå eller utbedre dårlig innemiljø, og om hvilke krav regelverket faktisk stiller, vil kunne bidra til bedre

regelverksetterlevelse og dermed bedre fysisk miljø i barnehager og skoler. Mye informasjon vil kunne gis gjennom gode veileder knyttet direkte til forskriften, og som dermed rettleder og gir en bedre forståelse hos både virksomheter og tilsynsmyndigheter. Departementet mener det i arbeidet med ny veileder også bør vurderes å innta oppdaterte linker og henvisninger til tilgrensende regelverk, retningslinjer, faglige anbefalinger, maler og lignende.

Departementet mener at tilsynsmyndighetene og virksomhetene bør benytte søknader om oppstartsgodkjenning som en mulighet for dialog og informasjon om regelverkets krav, og samtidig kan konkrete tilsyn også bidra til læring og kunnskapsheving i virksomhetene. Med god tilsynspraksis vil tilsyn videre kunne bidra til bedre etterlevelse ved at avvik oppdages og faktisk lukkes. Kommunen som tilsynsmyndighet bør arbeide for god informasjonsflyt mellom de ulike tilsynsmyndighetene slik at de kan dra nytte av samarbeid og samordning. Med god informasjonsflyt mellom kommunens ulike deler kan det også være lettere å synliggjøre hvor det faktisk er behov for å prioritere vedlikehold, og dermed kunne gi bedre grunnlag for budsjettmessige prioriteringer i kommunen.

Det at vedlikehold ved skippertak medfører større kostnader enn systematisk vedlikehold, bør være et insentiv i seg selv til å sørge for at det mer systematisk sikres at de fysiske forholdene i virksomheten er av en tilfredsstillende standard. På virksomhetsnivå kan mulige tiltak for å sikre et godt fysisk miljø i barnehager og skoler være både kortsiktige og langsiktige og rette seg mot de ulike fysiske faktorene i miljøet. Faglige anbefalinger fra helsemyndighetene gir en rekke eksempler på tiltak som kan vurderes i den enkelte virksomhet for å sikre godt fysisk miljø.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet foreslår i all hovedsak videreføring av krav som allerede gjelder, om enn noe mer presisert i ny forskrift. Endringene vil gjøre regelverket enklere å håndheve og dermed sikre bedre etterlevelse av de krav som allerede i dag gjelder for barnehager og skoler, og dermed en mer effektiv drift av barnehagene og skolene på sikt. Departementet vurderer at forslagene totalt sett ikke vil medføre betydelige konsekvenser.

I kapittel 6.2 og 6.3 om presiseringer i bestemmelsene om formål og virkeområde, foreslås det å presisere at virkeområdet også omfatter skolefritidsordninger og leksehjelpsordninger. Departementet vurderer at dette ikke vil ha større konsekvenser, da virksomhetene i mange tilfeller driftes på samme sted som skolene som allerede i dag er tydelig omfattet av dagens forskrift.

I kapittel 6.5 foreslår departementet noen endringer og justeringer i de materielle kravene som følger av gjeldende forskrift. Forslagene omfatter i stor grad videreføring og presiseringer i krav som allerede følger av dagens regelverk.

Forslagene i kapittel 6.6 om oppfølging av henvendelser er til en viss grad nytt. Selv om forslaget innebærer en bedre harmonisering med sektorregelverket, bygger det i stor grad på tilsynssystemet som allerede følger av folkehelseloven. En klargjøring av saksgangen og muligheten til å henvende seg til kommunen kan medføre at flere benytter seg av denne

mulighetene for å sikre regelverksetterlevelse. Departementet vurderer likevel at dette ikke vil bli i et omfang som har økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Kapitlets øvrige forslag om klager og forslaget i kapittel 6.7 om tilsyn er i stor grad videreføring av dagens system, og selv om det kan ventes noe mer effektiv etterlevelse er det ikke ventet at endringsforslagene vil få økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Forslagene i kapittel 6.9 om oppstartsgodkjenning og vedlikeholdsplan kan medføre noe administrativt arbeid ved utarbeidelse av godkjenningssøknad og vedlikeholdsplan i virksomhetene og noe administrativ tilpasning ved kommunen som tilsynsmyndighet. Selv om en virksomhetsplan kan gjøre det lettere å etterleve regelverkets krav og dermed sikre bedre vedlikehold i samsvar med regelverket, vurderer departementet at et krav om vedlikeholdsplan i seg selv ikke vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning da de materielle kravene i stor grad også gjelder etter dagens regelverk.

9. Forslag til regelverksendringer

9.1. Ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger

Forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 Formål

Formålet med forskriften er å bidra til at miljøet i barnehager, på skoler, skolefritidsordninger og leksehjelpsordninger fremmer barns og elevers helse, trivsel, lek og læring, samt at sykdom, skade og alvorlige hendelser forebygges.

§ 2 Virkeområde

Forskriften gjelder for planlegging, tilrettelegging og drift av

- a) barnehager
- b) grunnskoler
- c) videregående skoler
- d) skolefritidsordninger
- e) leksehjelpordninger i tilknytning til skolevirksomhet.

§ 3 Ansvar for virksomhetens plikter etter forskriften

Den ansvarlige for virksomheten etter barnehageloven § 7 a, opplæringsloven §§ 2-12 og 13-10 og friskoleloven § 5-1 har ansvar for at kravene i forskriften blir oppfylt, herunder å stille til rådighet de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles.

Kapittel 2 Miljø- og helsekrav til virksomheter

§ 4 Helsemessig tilfredsstillende virksomhet

Virksomheten skal drives på en helsemessig tilfredsstillende måte. Virksomhetens fysiske miljø skal være forsvarlig ut fra en vurdering av faktorer i miljøet som kan påvirke barnehagebarns og elevers helse, trivsel, lek og læring. Dersom forhold knyttet til enkeltfaktorer i miljøet avviker fra faglige normer må virksomheten kunne dokumentere at det fysiske miljøet likevel er tilfredsstillende.

Virksomhetens lokaler og uteområder skal være utformet slik at de fremmer helse, trivsel, lek og læring. Lokaler og uteområder skal kunne dekke behov for aktivitet og hvile, og forebygge skader, ulykker, overgrep og andre alvorlige hendelser.

§ 5 Beliggenhet

Ved valg av beliggenhet for virksomheten skal den som planlegger drift av barnehage eller skole ta hensyn til risikoforhold som blant annet trafikk, luftforurensning, støy, klima og områdets utforming slik at virksomhetens miljø til enhver tid er helsemessig forsvarlig.

§ 6 Inneklima

Inneklimaet, herunder temperatur, fuktighet, trekk, luftkvalitet, lukt, stråling og beskyttelse mot giftige eller helsefarlige stoffer, skal være i samsvar med faglige normer.

§ 7 Lysforhold

Virksomhetens lokaler skal ha dagslys og utsyn, med mindre det for deler av lokalene av åpenbare grunner ikke er ønskelig eller nødvendig.

Virksomhetens lokaler og uteområder skal ha en tilfredsstillende belysning som er tilpasset planlagt bruk.

§ 8 Lydforhold

Virksomhetens lokaler og uteområder skal være utformet og innredet slik at barnehagebarn og elever er beskyttet mot støy og slik at deres oppmerksomhet ikke svekkes eller samtale vanskeliggjøres.

§ 9 Måltider og spisetid

Virksomheten skal sørge for gode rammer for måltider som ivaretar måltidets sosiale funksjoner.

Virksomheten skal sørge for at barnehagebarn og elever får tilstrekkelig tid og ro til å spise.

§ 10 Drikkevann

Virksomheten skal være tilkoblet et vannforsyningsssystem som leverer drikkevann i samsvar med drikkevannsforskriftens krav.

§ 11 Sanitære anlegg

Virksomhetens sanitære anlegg skal ha tilfredsstillende standard, utforming og kapasitet.

§ 12 Rengjøring og avfallshåndtering

Virksomhetens utforming og innredning skal være tilrettelagt for tilfredsstillende renhold og avfallshåndtering.

Virksomhetens lokaler, uteområder og tekniske anlegg skal ha forsvarlig renhold. Områder som ikke er tilgjengelige for daglig renhold skal rengjøres jevnlig og ved behov.

Virksomhetens avfall skal håndteres og oppbevares slik at smittespredning og sjenerende lukt unngås.

§ 13 Smittevern

Virksomheten skal planlegges, tilrettelegges og drives slik at risikoen for spredning av smittsomme sykdommer er så liten som praktisk mulig.

§ 14 Beredskap, førstehjelp og sikkerhetsutstyr

Virksomheten skal ha planer og rutiner for å forebygge og håndtere skader, ulykker, overgrep og andre alvorlige hendelser. Rutinene skal være kjent for virksomhetens ansatte, barnehagebarn og elever.

Virksomheten skal ha førstehjelpsutstyr og annet sikkerhetsutstyr for håndtering av ulykkes- og faresituasjoner. Utstyret skal være forsvarlig plassert.

Virksomhetens ansatte, barnehagebarn og elever skal være kjent med hvor førstehjelps- og sikkerhetsutstyret er plassert og skal ha tilpasset opplæring i bruk av utstyret.

Virksomhetens ansatte skal ha tilstrekkelig opplæring i og kunnskap om hvordan førstehjelp ytes.

Kapittel 3 Godkjenning, internkontroll, tilsyn og klage mv.

§ 15 Godkjenning før oppstart av virksomhet

Før oppstart av driften skal virksomheten være godkjent av kommunen.

Godkjenningssøknad skal inneholde dokumentasjon på hvordan virksomheten skal drives i samsvar med forskriften.

Virksomheten skal ha en oppdatert og langsiktig vedlikeholdsplan som sikrer at virksomhetens lokaler og uteområder vedlikeholdes på en helsemessig tilfredsstillende måte.

For søknad om godkjenning av private virksomheter uten offentlig støtte, skal saksbehandlingsfrist som nevnt i tjenesteloven § 11 første ledd første punktum, være fire måneder. Tjenesteloven § 11 annet ledd om at tillatelse anses gitt når saksbehandlingsfristen er utløpt, gjelder ikke for godkjenning etter denne forskriften.

§ 16 Informasjonsplikt

Virksomheten skal informere barnehagebarn, elever og foreldre om forskriftens krav til det fysiske miljøet i skoler og barnehager, og om muligheten til å henvende seg til kommunen etter § 19.

Virksomheten skal gi barnehagebarn, elever og foreldre relevant informasjon om forhold ved virksomheten som kan ha negativ innvirkning på helsen. Dersom virksomheten blir kjent med at noe ved miljøet kan skade helsen til barnehagebarna og elevene, skal barnehagebarn, elever og foreldre snarest mulig varsles om det.

§ 17 Internkontroll

Virksomheten skal ha internkontroll for å sikre at kravene i forskriften etterleves.

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

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal virksomheten

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

§ 18 Kommunalt tilsyn

Kommunen fører tilsyn med at virksomhetene oppfyller kravene i forskriften. Kommunen skal prioritere sin tilsynsvirksomhet etter en vurdering av helserisiko.

Virksomheten skal legge frem nødvendige opplysninger for kommunen. Kommunens rett til opplysninger gjelder uavhengig av taushetsplikt.

Kommunen kan foreta gransking, retting, stansing, og ilegge tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr i samsvar med folkehelseloven §§ 13 til 17.

§ 19 Kommunens oppfølging av henvendelser fra barnehagebarn, elever og foreldre

Dersom en elev eller foreldrene mener at forskriftens krav ikke oppfylles, skal de henvende seg til barnehagen eller skolen. Har ikke barnehagen eller skolen fulgt opp henvendelsen innen rimelig tid, kan eleven eller foreldrene henvende seg til kommunen som tilsynsmyndighet. Kommunen skal vurdere å følge opp forholdet ved tilsyn.

Kommer kommunen til at krav i forskriften ikke er oppfylt, kan kommunen fatte vedtak i samsvar med folkehelseloven §§ 13 til 17.

§ 20 Klage

Kommunens enkeltvedtak etter §§ 18 og 19 kan påklages til fylkesmannen etter folkehelseloven § 19.

Eleven eller foreldrene kan påklage kommunens avgjørelse etter § 19 første ledd tredje punktum til fylkesmannen etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI.

§ 21 Straff

Overtredelse av forskriften eller av vedtak truffet med hjemmel i forskriften straffes i samsvar med folkehelseloven § 18, dersom ikke strengere straffebestemmelse kommer til anvendelse.

§ 22 Overgangsbestemmelse

Virksomheter som skal være godkjent før oppstart etter i § 15 og som ikke er godkjent etter tidligere forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., skal legge frem godkjenningssøknad for kommunen innen 1. januar 2021.

9.2. Endringer i sektorregelverket

Departementet foreslår at opplæringsloven ny § 9 A-7 skal lyde:

§ 9 A-7. Det fysiske miljøet

Alle elevar har rett til ein arbeidsplass som er tilpassa behova deira. Skolen skal innreiast slik at det blir teke omsyn til dei elevane ved skolen som har funksjonshemmingar.

Det fysiske miljøet i skolen skal vere i samsvar med krav i forskrift xx om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Dersom ein elev ikkje har eit trygt og godt fysisk skolemiljø, kan eleven eller foreldra følgje opp saka etter § 19 i forskrifta.

10. Vedlegg: Lovspeil

Lovspeilet gir en enkel oversikt over hvilke bestemmelser som videreføres og hva som endres i dagens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. og hvilken paragrafnummerering bestemmelsene får i ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger.

Dagens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.	Ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger	Merknader
§ 1 Formål	§ 1 Formål	Hovedsakelig videreføring, noe omformulering og presisert om alvorlige hendelser.
§ 2 Virkeområde	§ 2 Virkeområde	Hovedsakelig videreføring, men omformulert og omfatter også SFO og leksehjelp
§ 3 Definisjoner	-	Ikke videreført, anses overflødig med en tydeligere internkontrollbestemmelse i § 17
§ 4 Ansvar. Internkontroll.	§ 3 Virksomhetens plikter etter forskriften § 17 Internkontroll	Delt opp og tydeliggjort. Mer presis ansvars plassering. § 17 om internkontroll følger "mønster" av kommuneloven.
§ 5 Opplysnings- og informasjonsplikt	§ 16 Informasjonsplikt § 18 andre ledd om tilsyn	Informasjonsplikten er utvidet noe og presisert. Opplysningsplikten overfor kommunen er videreført.
§ 6 Krav om godkjenning	§ 15 Godkjenning før oppstart av virksomhet	Dagens godkjenningsordning erstattes av en oppstartsgodkjenning og krav om vedlikeholdsplan
§ 7 Generelle krav	§ 4 Helsemessig tilfredsstillende virksomhet, andre ledd	Hovedsakelig videreført, men presisert.
§ 8 Beliggenhet	§ 5 Beliggenhet	Videreført
§ 9 Utforming og innredning	§ 4 Helsemessig tilfredsstillende virksomhet, første ledd, første punktum § 12 Rengjøring og avfallshåndtering	Videreført første ledd i § 4. Andre ledd oppheves pga. dobbeltregulering. Videreført tredje ledd i § 12

§ 10 Muligheter for aktivitet og hvile mv.	§ 4 Helsemessig tilfredsstillende virksomhet, første ledd, andre punktum	Videreført, men presisert.
§ 11 Måltid	§ 9 Måltid og tid	Videreført, men med tydelig krav til tilstrekkelig tid og ro til å spise Opphevet utdatert henvisning i andre ledd, følger av matloven.
§ 12 Psykososiale forhold	§ 4 Helsemessig tilfredsstillende virksomhet, tredje ledd	Videreført, presisert om trygghet.
§ 13 Rengjøring og vedlikehold	§ 12 Rengjøring og avfallshåndtering § 15 Godkjenning, tredje ledd om vedlikeholdsplan	Om rengjøring videreført i § 12 første og andre ledd. Om vedlikehold ivare tatt i § 15 tredje ledd om vedlikeholdsplan
§ 14 Sikkerhet og helsemessig beredskap	§ 14 Beredskap, førstehjelp og sikkerhetsutstyr	Første ledd med krav om planer og rutiner er foreslått som midlertidig bestemmelse i forskriften, frem til eventuell flytting til sektorregelverket i samsvar med ansvarsprinsippet Krav til utstyr i andre og tredje ledd videreført i § 14, men presisert.
§ 15 Førstehjelp	§ 14 Beredskap, førstehjelp og sikkerhetsutstyr	Videreført, men presisert
§ 16 Tilrettelegging basert på opplysninger om helseforhold	-	Ikke videreført, anses ivare tatt gjennom informasjonsplikten
§ 17 Smittevern	§ 13 Smittevern	Videreført.
§ 18 Tobakksforbud i skoler og barnehager	-	Opphevet, dobbeltregulering (se tobakks-skadeloven §§ 26 og 27)
§ 19 Inneklima/luftkvalitet	§ 6 Inneklima	Videreført, forenklet, henvisning til faglige normer.
§ 20 Belysning	§ 7 Lysforhold	Videreført, presisert.
§ 21 Lydforhold	§ 8 Lydforhold	Videreført, presisert.
§ 22 Drikkevann	§ 10 Drikkevann	Videreført, forenklet.
§ 23 Sanitære forhold	§ 11 Sanitære forhold	Videreført, forenklet.
§ 24 Avfallshåndtering	§ 12 Rengjøring og avfallshåndtering	Videreført i § 12 første og tredje ledd.
§ 25 Tilsyn	§ 18 Kommunalt tilsyn, første ledd	Videreført og presisert.

§ 26 Virkemidler og dispensasjon	§ 18 Kommunalt tilsyn, tredje ledd	Videreført om virkemidler i § 18 tredje ledd. Dispensasjonshjemmelen er opphevet.
§ 27 Klage	§ 19 Kommunens oppfølging av henvendelser fra elever og foreldre § 20 Klage	Klageadgangen etter gjeldende § 27 er videreført i ny § 20. I tillegg er det foreslått en konkret bestemmelse om virksomhetenes og kommunens håndtering av henvendelser (som kan gi grunnlag for klage) i ny § 19.
§ 28 Straff	§ 21 Straff	Videreført uforandret.
	§ 22 Overgangsbestemmelse	Ny