



BARNEOMBUDET

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
19/01034-2

Saksbehandler:
Kjersti Botnan Larsen

Dato:
18. desember 2019

Barneombudets svar - høring om helse og miljø i barnehager og skoler

1 Innledning

Barneombudet viser til høring om forskrift om helse og miljø i barnehager og skoler. Vi deler regjeringens syn om at det er et behov for å foreta en gjennomgang og oppdatering av regelverket for fysisk miljø i barnehager og skoler, og å harmonisere regelverket i barnehageloven, opplæringsloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Vi er i hovedsak positive til de foreslått endringene, men mener at noen av kravene til det fysiske miljøet burde vært mer utfyllende regulert i forskriften. Vi ønsker også enda bedre rettsikkerhet for barn, elever og foreldre om virksomheten og eier ikke oppfyller kravene.

Nedenfor finner departementet en oppsummering av våre synspunkter i punkt 2, noen overordnede kommentarer i punkt 3 og i punkt 4 gir vi innspill til de enkelte kapitlene i forskriftsforslaget.

2 Oppsummering av våre synspunkter

Våre synspunkter kan oppsummeres slik som følger, vi

- er positive til en gjennomgang av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler for å harmonisere med tilstøtende regler i sektorregelverket
- etterlyser barnerettighetsvurderinger fra Helse- og omsorgsdepartementet i høringsnotatet, og at barn har blitt hørt
- støtter at forskriften også skal gjelde for SFO og leksehjelp, samt at det gjøres tydeligere hvem som har ansvaret for å oppfylle kravene i forskriften
- mener at kravet om at virksomheten skal være «helsemessig tilfredsstillende» er for vagt og stiller for store krav til kompetansen til den som er ansvarlig
- er positive til et tydelig forsvarlighetskrav som knyttes til virkningen miljøet har på barna og elevene
- støtter at det stilles krav om at virksomhetene skal planlegges og drives slik at også vold og andre alvorlige hendelser forebygges, i tillegg til skader og ulykker som i dag. Dette er krav som kan bidra til å oppfylle kravene i barnekonvensjonen artikkel 19
- støtter at kravene til rutiner og planer for sikkerhet og beredskap utvides til å omfatte overgrep og andre alvorlige hendelser. Dette vil gjøre kravene til å forebygge overgrep tydeligere, og det vil stilles enda høyere krav til virksomhetenes arbeid

- støtter i utgangspunktet at kravene til sikkerhet og beredskap flyttes til henholdsvis barnehageloven og opplæringsloven, men i påvente av høring bør dette fastsettes i forskriften nå
- er positive til at barn, elever og foreldre kan melde fra til barnehagen dersom kravene i forskriften ikke blir fulgt, men ber om en evaluering av klage- og tilsynsordningen to år etter at reglene iverksettes for å vurdere om rettssikkerheten for barn er god nok i tilfeller hvor virksomheten ikke gjør det som kan forventes for at lovkravene skal oppfylles
- mener fylkesmannen bør kunne behandle klager om at virksomheten og den ansvarlige ikke har oppfylt sine forpliktelser. Fylkesmannen bør også kunne føre tilsyn med om den ansvarlige og virksomhetene oppfyller sitt ansvar utover tilsyn med lovlighet. I forslaget er det uklart hva fylkesmannen har myndighet til, og det vil være en svekkelse sammenlignet med gjeldende regulering på skoleområdet
- støtter at det er behov for bruk av andre statlige virkemidler for å sikre bedre regelverksetterlevelse. Her forventer vi at departementet utarbeider en plan for implementeringsarbeidet

3 Overordnede kommentarer

Barneombudet er positive til at det gjøres endringer i regelverket om fysisk miljø i barnehager og skoler. Vi er enige i departementets beskrivelse på side 14 av utfordringer med gjeldende regulering av det fysiske miljøet. Regelverket som berører det fysiske miljøet i særlig skoler er uoversiktlig og fragmentert med flere eksempler på dobbeltregulering. Etter at reglene i opplæringsloven kapittel 9A om psykososialt skolemiljø ble endret i 2017 er det også nødvendig å gjøre en opprydning i reglene om fysisk miljø i kapittel 9A. Vi er derfor glade for å se at forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. er foreslått endret, og at departementet rydder opp i en del av uklarhetene.

Vi er kjent med at reglene i opplæringsloven kapittel 9A om fysisk skolemiljø er lite brukt og at det i praksis kommer inn få klager til fylkesmannen. Det er også noen utfordringer i hvordan reglene om kapittel 9A om fysisk miljø er utformet som gjør at de ikke fungerer i samsvar med intensjonen. Dette taler for at det er behov for å gjøre endringer i reguleringen i opplæringsloven kapittel 9A også. Vi støtter derfor at lovkravene til det fysiske miljøet skal være regulert i forskriften om helse og miljø i barnehager og skoler, og at det kun vil være overordnede bestemmelser i opplæringsloven kapittel 9A. Vi støtter at kravene om individuell tilrettelegging videreføres i § 9A-7. Samtidig vil vi understreke at når reglene som gir elevene og foreldrene mulighet til klage i § 9A-7 ikke skal videreføres, må det sørges for at elevene får et like godt sikkerhetsnett i forskriften.

Departementet skriver på side 14 at kartlegginger fra fylkesmennene de siste årene har vist at det i mange tilfeller ikke er tilfredsstillende fysisk miljø i mange barnehager og skoler, blant annet grunnet manglende vedlikehold, og at regelverket ikke etterleves i tilstrekkelig grad. Barneombudet er bekymret for at de som er ansvarlige for det fysiske miljøet ikke oppfyller kravene i regelverket i dag, og at konsekvensene kan være at barnehagebarn og elever oppholder seg i virksomheter som i noen tilfeller vil kunne være helseskadelige eller hvor det fysiske miljøet påvirker læringsutbyttet negativt. Her forventer vi at barnehage- eller skoleeier blir ansvarliggjort i større grad etter ny forskrift, og at barn og foreldre får bedre rettssikkerhetsgarantier om eier ikke oppfyller forskriftens krav. Vi mener det bør vurderes å styrke fylkesmannens rolle og i større grad gi dem ansvar for å følge opp virksomheter som ikke oppfyller forskriftens krav.

Departementet uttaler på side 5 at ikke alle utfordringer kan reguleres direkte i lov og forskrift, og at en del utdypninger og nærmere vurderinger må gis i veiledninger til forskriften. Vi mener

mer av innholdet i gjeldende veileder burde vært tatt inn i forskriften. Det er ikke et mål med en forskrift som er kortest mulig, det vil være viktigere at den er tilpasset brukernes behov. En utfordring ved gjeldende forskrift er at den i stor grad inneholder vage rettslige standarder som er utfylt i veilederen fra Helsedirektoratet. Denne veilederen er i dag omfangsrik. Det er krevende å forstå hvordan de faglige normene skal tolkes, og hva som er krav som skal følges og hvor det er et visst handlingsrom. Dersom kravene i forskriften fortsatt skal være på et overordnet nivå og de utfylles i veileder, vil dette ikke gjøre det enklere for de som skal anvende regelverket, og for de som eventuelt skal vurdere om de ansvarlige gjør det de skal. Vi vil be departementet vurdere om flere krav skal fastsettes i forskriften, blant annet av rettspedagogiske hensyn.

Vi støtter også vurderingen om at det er behov for tiltak for å implementere ny forskrift om miljø og helse i barnehager og skoler. Her forventer vi at departementet utarbeider en plan for implementeringen, og gir god veiledning til de ulike brukerne om hva som forventes. Vi er enig i at ikrafttredelsestidspunktet bør være 1.1.2021 slik at det er tid til å sette inn tiltak i forkant og de ansvarlige kan innrette seg.

3.1 Krav om å vurdere forholdet til barns rettigheter

FNs barnekonvensjon er en av konvensjonene som er inkorporert gjennom menneskerettsloven. Barnekonvensjonen gir rettigheter for enhver person under 18 år og kan få direkte betydning for saker som berører barn. Vi kan ikke se at departementet har gjort rede for forpliktelsene staten har etter konvensjonen for å oppfylle, respektere og beskytte barns rettigheter. Departementet har heller ikke vurdert forslaget opp mot de eventuelle rettighetene. Nå er barnerettighetsperspektivet så godt som fraværende i høringsnotatet, og vi mener departementet burde vurdert forholdet til barnekonvensjonen grundigere.

Vi vil her vise til at barnekonvensjonen artikkel 4 pålegger staten å sette inn alle egnede lovgivningsmessige tiltak for å oppfylle de forpliktelsene som følger av konvensjonen. Ved ny lovgivning og endringer innebærer det at myndighetene må vurdere hvilke konsekvenser forslaget vil ha for oppfyllelsen av barns rettigheter, det vil si gjennomføre en barnerettighetsvurdering. Her vil vi også vise til veilederen til utredningsinstruksen hvor det er presisert at de menneskerettslige konsekvensene skal vurderes, og barnekonvensjonen er en del av disse. For mer om forpliktelsen viser vi til NOU 2019:23 *Ny opplæringslov* kapittel 4.1 hvor utvalget skriver:

«Grunnloven og barnekonvensjonen legger overordnede føringer for beslutninger som vil ha direkte betydning for barn og unge. Kjernen er at lovgivning og andre regler som retter seg mot barn, må bygge på prinsippet om barnets beste og på vurderinger av hvilke konsekvenser reglene har og kan få for barn. I dette ligger det også en forpliktelse om å høre barn og unge i spørsmål som gjelder dem, og om å legge vekt på deres meninger.»

Om kravene i barnekonvensjonen og forpliktelsene uttaler utvalget videre i punkt 4.3 at

«Opplæringslovutvalget har lagt til grunn at bestemmelsene i Grunnloven og barnekonvensjonen innebærer at utvalget er forpliktet til

- *å høre barn og unge på egnet måte*
- *å legge stor vekt på barnets beste i utredningene og forslagene som fremmes*
- *å utrede hvilke konsekvenser foreslåtte bestemmelser vil få for barn og unge»*

Barneombudet kan ikke se at departementet har oppfylt det særskilte ansvaret som opplæringslovutvalget understreker. I en barnerettighetsvurdering burde departementet vist til hvilke rettigheter i barnekonvensjonen som berøres av forslaget, utredet og vurdert om forslaget bidrar til å oppfylle rettighetene og eventuelt konsekvenser rettighetene vil ha for forskriftsforslaget. Som et minimum, forventer vi at departementet har vurdert artikkel 3 om barnets beste og artikkel 12 om barns rett til å bli hørt i tilknytning til relevante forslag, og har vurdert om det er andre artikler som eventuelt er aktuelle. Her mener vi dere i tillegg til artikkel 3 og 12 burde vurdert artikkel 6 om retten til liv og utvikling, artikkel 24 om å kunne nyttiggjøre seg den høyest oppnåelige helsestandard. For skolenes del burde det også vært vurdert opp mot retten til utdanning i artikkel 28, slik vi ser det vil en skole som har et dårlig fysisk miljø kunne gjøre at retten til utdanning ikke oppfylles. Det vil også være andre artikler som kan være aktuelle, blant annet artikkel 2 om ikke-diskriminering, artikkel 19 om beskyttelse mot vold og artikkel 34 om seksuelt misbruk..

4 Innspill til kapitlene i forslaget

Vi støtter strukturen til forskriften, og endringen av tittel til forskrift om helse og miljø i barnehager og skoler. Her følger våre kommentarer de de tre kapitlene som foreslås.

4.1 Kapittel 1 – Innledende bestemmelser

Departementet foreslår at formålet med forskriften skal reguleres i § 1. Her foreslås det at dagens formålsbestemmelse videreføres, men at det tilføyes at miljøet også skal fremme lek og læring. Dette er vi positive til, nettopp fordi det fysiske miljøet har betydning for disse faktorene.

Vi er også positive til at det i kravet om forebygging i formålsbestemmelsen presiseres at barnehager og skoler ikke bare skal forebygge skade og sykdom, men også alvorlige hendelser. Dette er en viktig tydeliggjøring. Vi støtter også at alvorlige hendelser er fulgt opp i andre bestemmelser i forskriften. Dette gjør at det er en tydelig sammenheng mellom formålsbestemmelsen og øvrige kravene som stilles til virksomhetene.

Virkeområdet

Forskriftens virkeområde er foreslått regulert i § 2. Her viderefører departementet at forskriften skal gjelde for barnehager og skoler. I tillegg foreslås at det en utvidelse slik at forskriften også gjelder for SFO og leksehjelp i tilknytning til skolene. Vi støtter dette.

Vi støtter også at forskriften skal gjelde for planlegging, tilrettelegging og drift av de aktuelle virksomhetene. For å oppfylle formålet kreves det at det jobbes med det fysiske miljøet i barnehager og skoler i flere faser. Det er et kontinuerlig arbeid.

Ansvars plassering

Departementet mener at dagens forskrift ikke har tydelig nok plassering av ansvaret eller regulering av hva ansvaret innebærer, og foreslår at ansvaret for å oppfylle forskriftens krav reguleres i § 3. En utfordring i dag er uklare ansvarsforhold, og at det er ulike ansvarssubjekt etter de ulike rettsreglene som regulerer barnas fysiske miljø. Dette har bidratt til utydelighet. Reglene om klage, tilsyn ol. er også fordelt på mange ansvarlige, noe som bidrar til ytterligere utydelighet.

Vi støtter at det reguleres tydelig hvem som har det overordnede ansvaret for at virksomhetene oppfyller kravene. Vi støtter også at det er de vanlige reglene om ansvar for barnehager og skoler i sektorlovgivningen som bør gjelde. Dette gir en mer helhetlig regulering av ansvaret. Vi er også enige i at det skal være eier og ikke virksomhetsleder som har det overordnede ansvaret, fordi det er eier som har det økonomiske ansvaret.

Vi støtter også at ansvaret omfatter å stille til rådighet de ressursene som er nødvendige for å oppfylle kravene i forskriften. Dette er en viktig presisering fordi det trolig er et stort etterslep når det gjelder vedlikehold for en del virksomheter. Vi forventer at denne forpliktelsen blir fulgt opp, og kontrollert. Her viser vi også til vår bekymring i punkt 3 over om at regelverksetterlevelsen etter gjeldende forskrift ikke har vært god nok.

4.2 Kapittel 2 – Miljø- og helsekrav til virksomheter

Departementet foreslår i hovedsak at reglene som stiller miljø- og helsekrav til virksomhetene blir videreført med noen presiseringer og utdypinger. Noen av endringene skyldes at forskriften blir oppdatert i samsvar med den kunnskapen vi har i dag om miljøfaktorerens påvirkning på helsen og forholdene i barnehager og skoler. Departementet gjør i liten grad endringer i de materielle kravene i forskriften, og de fleste utdypingene vil komme i veiledning. Dette har dels sammenheng med at kravene fortsatt i stor grad vil være utformet som funksjonskrav. Departementet problematiserer selv på side 20 utfordringer ved denne måten å regulere kravene på, og vi er enige i flere av svakhetene departementet påpeker. Dette er en regelverksteknikk som vil være krevende for brukerne. For barn, elever og foreldres rettssikkerhet vil det være bedre at flere av kravene tas inn i forskriften. Vi ber derfor departementet om å vurdere om flere av kravene bør tas inn i forskriften.

Krav til helsemessig tilfredsstillende virksomhet og forsvarlighet - § 4

I § 4 foreslår departementet en bestemmelse om at virksomheten skal være helsemessig tilfredsstillende. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 7 med en forskriftsfesting av et forsvarlighetskrav. Dette er den overordnede regelen, og de fleste andre bestemmelser i kapittel 2 er i realiteten en utdyping av denne.

Vi er positive til at § 4 er mer utfyllende enn gjeldende § 7, og at det er klarere krav til hva som ligger i helsemessig tilfredsstillende i bestemmelsen, blant annet gjennom reguleringen i andre ledd av lokalene og uteområdet. Likevel vil nok flere av utfordringene ved dagens § 7 fortsatt bestå, fordi bestemmelsen i forslaget også er utformet svært skjønnsmessig. Det er både et krav om at virksomheten skal drives på en helsemessig tilfredsstillende måte og at det fysiske miljøet skal være forsvarlig. Både «tilfredsstillende» og «forsvarlig» er rettslige standarder som vil måtte fylles med innhold, og det kan være vanskelig for personer uten juridisk bakgrunn å se sammenhengen mellom disse to.

Kravet om at virksomheten skal være «helsemessig tilfredsstillende» åpner for mye skjønn, og krever mye av de ansvarlige. Når innholdet i den rettslige standarden avhenger av helsemyndighetenes faglige normer, krever det høy kompetanse å forvalte disse riktig. Det at innholdet i «helsemessig tilfredsstillende» og «forsvarlig» vil bero på helsefaglige vurderinger er vi enige i, men det kan være en utfordring at de som skal forvalte regelverket ikke har helsefaglig bakgrunn og heller ikke er vant til helsemyndighetenes bruk av faglige normer i veiledninger og retningslinjer. Dette skiller seg vesentlig fra måten utdanningsmyndighetene bruker rundskriv og veiledere. Det betyr at nyanser i bruk av «bør» og «skal» i faglige retningslinjer ol. fra helsemyndighetene ikke nødvendigvis fanges opp, og at det ikke helt forstås hva som forventes. Vi ønsker derfor at kravene til fysisk miljø blir regulert mer presist enn foreslått i § 4.

Departementet mener at det i kravet til helsemessig tilfredsstillende drift også må tas hensyn til at det er nødvendig med en bemanning som sikrer tilstrekkelig tilsyn fra personalet for å ivareta et godt barnehage- og skolemiljø. Dette kravet skal gjelde både inne og ute, og ved aktivitet og hvile. Dette er en viktig presisering, men vi mener at dette kravet burde kommet tydeligere frem av forskriften. Dette kan for eksempel gjøres som et nytt ledd i § 4. Dette kravet

til tilsyn vil måtte vurderes uavhengig av bemanningskravene i barnehageloven, og kan innebære strengere krav enn det som følger av bemanningsnormen, avhengig av barnegruppen og hvordan de fysiske miljøet er.

Departementet har foreslått at det forskriftsfestes et forsvarlighetskrav. Dette er positivt. Vi støtter at forsvarligheten skal vurderes opp mot faktorer som kan påvirke barnas helse, trivsel, lek og læring. Dette bringer vurderingstemaet nærmere det som foreslås videreført i opplæringsloven § 9A-2.

Departementet foreslår at kravet om at virksomheten skal planlegges og drives slik at ulykker og skader forebygges, blir utvidet til også å omfatte forebygging av overgrep og andre alvorlige hendelser. Dette mener vi er en viktig presisering og utvidelse av kravene til arbeidet. Forebyggende tiltak vil kunne redusere risikoen for at barn og elever blir utsatt for overgrep i barnehager og skoler. Vi mener at «vold» vil dekkes av alvorlige hendelser og ber om at dette blir presisert i veilederen som kommer. Ved at kravet også dekker «drives» vil ikke dette være en engangshendelse når virksomheten bygges, men noe som må vurderes kontinuerlig.

Beliggenhet - § 5

Vi støtter at kravene til beliggenhet videreføres.

Inneklima mv.- § 6 – 8

Godt inneklima er noe som opptar mange barn og unge. Gjennom vår spørretjeneste «Spør barneombudet» får vi jevnlig spørsmål fra barn og unge om inneklimaet. De spør om hvor varmt eller kaldt det bør være i et klasserom og de forteller at det er dårlig luft. Vår erfaring er at barn opplever at det særlig er for varmt og at luften er for dårlig. Barna er usikre på hva som er for dårlig. Når bestemmelsen om inneklima videreføres, vil noen av utfordringene ved dagens regelverk trolig videreføres. Det vil være vanskelig for barn og unge å finne frem til de faglige normene som gjelder og å forstå hva dette betyr. Da er det viktig at særlig skolene informerer barn om reglene om inneklima, og forteller dem om hvem de bør kontakte om de opplever at inneklimaet ikke er godt nok. Vi ber departementet vurderer om det er mulig å ta inn tydeligere krav til inneklimaet i forskriften.

Måltid - § 9

Den andre tingen vi får flere spørsmål om fra barn og unge gjennom «Spør Barneombudet» er hvor lang tid de har rett til for å spise. Ofte forteller barna om korte spisepauser, og lurer på hva de kan gjøre med dette. Vi svarer med å vise til Helsedirektoratets anbefalinger. Dette foreslås ikke regulert tydelig i forskriften, men at dagens løsning videreføres. Vi ser at dette kan være en praktisk god løsning, men mener at virksomhetens leder i større grad må følge med på at elevene i skolen ikke til stadighet får kortere pause enn det som er anbefalt. Vi viser også til deres problembeskrivelse i første avsnitt på side 25. Å angi minimumstiden vil kunne være viktig av rettspedagogiske hensyn. Et krav om «god nok tid» vil igjen kunne gi store variasjoner. Det er dermed gode grunner for å ta inn en form for tidsangivelse i forskriften slik at barna ikke til stadighet opplever at spisepausene kortes ned på for «andre og viktigere ting».

Renhold og smittevern

Vi støtter forslag til §§ 10- 13.

Sikkerhet og beredskap- § 14

Vi støtter at det skal være krav til sikkerhet og beredskap. Det at virksomheten skal ha planer og rutiner for å forebygge skader, ulykker, overgrep og andre alvorlige hendelser er et nødvendig krav for å jobbe systematisk med dette.

Vi er svært positive til at kravet utvides til også å omfatte overgrep og alvorlige hendelser. Denne reguleringen vil kunne bidra til å oppfylle barns rett til beskyttelse mot vold og overgrep etter barnekonvensjonen artikkel 19.

Kravet til sikkerhet og beredskap er foreslått mer utfyllende regulert, og det er foreslått et tydelige krav om at rutinene skal være kjent for virksomhetens ansatte, barnehagebarn og elever. Dette er en presisering vi støtter. Dersom rutinene ikke er kjent vil det neppe bli oppfylt. Her vil vi understreke at for personalet vil det også være et krav at de etterlever rutinene, og at dette må følges opp gjennom internkontrollen.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvor reglene om sikkerhet og beredskap bør finnes. Barneombudet er på lang sikt positiv til at reglene kan flyttes til sektorlovgivningen, men om de skal flyttes til barnehageloven eller opplæringsloven er det under forutsetning av at kravene ikke blir svakere av dette. På den nåværende tidspunkt mener vi det er nødvendig at dette reguleres i forskriften om miljø og helse. Det er nettopp lagt frem en offentlig utredning med forslag til ny opplæringslov (NOU 2019:23), og vi antar at dette vil foreslås i forbindelse med oppfølgingen av dette. Det vil således ta noe tid før det trer i kraft.

4.3 Kapittel 3 - Godkjenning, internkontroll, tilsyn og klage mv.

Departementet har en klar intensjon om at forskriften skal gi tydeligere regler om oppfølging av henvendelser, klageadgang, tilsyn, informasjonsplikt, internkontroll og vedlikehold. Departementet viser til at dette også er regulert i gjeldende forskrift, men foreslår noe mer konkrete bestemmelser og en ny innretning slik at forskriften er bedre harmonisert med barnehageloven og opplæringsloven. I dag er det dels overlapp. Vi enige i at de foreslåtte bestemmelsene gir tydeligere regler, men vi stiller spørsmål ved om de samlet sett gir barn og elever det sikkerhetsnettet de trenger dersom kravene i forskriften ikke oppfylles.

Godkjenning og vedlikeholdsplan - § 15

Departementet har foreslått en bestemmelse med krav til godkjenning og vedlikehold i § 15. Dagens regelverk inneholder flere ulike godkjenningsordninger for barnehager og skoler, blant annet gjennom forskrift om miljørettet helsevern for barnehager og skoler og ulike sektorlover.

Dagens godkjenningsordning etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. har i praksis ikke fungert slik den var tenkt. Departementet nevner selv at fylkesmennenes kartlegginger har vist at mange virksomheter ikke oppfyller kravet til å drive helsemessig tilfredsstillende, og at en manglende godkjenning ofte ikke har noen konsekvenser i praksis. Dette mener vi er bekymringsfullt, og må få konsekvenser for flere av bestemmelsene i forskriftens kapittel 3.

Når godkjenningsordningen ikke fungerer som den skal, ser vi behov for en ny ordning som vil fungere bedre enn den eksisterende. Samtidig vil vi understreke at det fremover ikke kan være akseptabelt at virksomhetene ikke oppfyller sine lovpålagte forpliktelser etter forskriften. Her forventer vi at kravene blir fulgt bedre opp, og at ansvaret blir oppfylt, jf. forslaget § 4. Dette gjelder også dersom vedlikeholdet har økonomiske konsekvenser.

Vi er enige i at godkjenningen bør gjøres før oppstart slik at det ikke startes opp virksomheter som ikke oppfyller kravene i forskriften. Vi håper at kravet til godkjenning sett i sammenheng med kravet til vedlikeholdsplan vil sørge for at den ansvarlige for virksomheten følger opp ansvaret sitt på en bedre måte enn noen gjør i dag. Det viktigste i § 15 er forslaget om å forskriftsfeste kravet til vedlikeholdsplan i andre ledd. Dette vil være langt tydeligere enn i dag, hvor det har vært innfortolket. Vi mener at kravets innhold bør presiseres direkte i forskriften, for eksempel ved tilføyning av noe av det som står om vedlikeholdsplanen på side

42, dvs. at dette er «en skriftlig, faglig basert plan som er vedtatt av, og dermed forpliktende for, den ansvarlige virksomheten. Planen skal vise hvordan vedlikehold av bygninger og uteareal skal sikre at virksomheten tilfredsstillers forskriftens krav over tid».

Vi forventer også at eier eller styret, som ansvarlig, må følge med på om kravet er oppfylt i internkontrollen. Det følger av kravene til internkontroll at også dette etterleves. Det vil ikke være nødvendig at dette listes opp eksplisitt.

Informasjonsplikt - § 16

I dag er bestemmelser om informasjonsplikt spredt rundt i regelverket. Disse bestemmelsene har ulik formulering og ulike mål. Etterlevelsen av virksomhetens informasjonsplikt overfor barnehagebarn, elever og foreldre er mangelfull.

Informasjonsplikten er foreslått videreført i § 16. Barneombudet mener at informasjonsplikten er viktig for at barn, elever og foreldre får den nødvendige informasjonen til å kunne påpeke når virksomheten ikke oppfyller kravene i forskriften. Vi støtter derfor § 16 og er positive til at bestemmelsen uttrykker hva barn, elever og foreldre skal få informasjon om. Vi forventer samtidig at departementet initierer tiltak som skal sikre at denne plikten blir oppfylt bedre. Uten informasjon om reglene som gjelder, vil det være vanskelig for barn, elever og foreldre å melde fra om at kravene ikke følges.

Vi støtter at det forskriftsfestes at informasjonsplikten også skal omfatte barnehagebarn, og at det er viktig at de får informasjon slik at de kan medvirke i samsvar med barnehageloven § 3.

Internkontroll - § 17

Vi støtter at det fastsettes et krav til internkontroll i § 17 som tilsvarer kommuneloven § 25-1.

Systemet for oppfølging av henvendelser og klager - §§ 19 og 20

Det er flere klageordninger for det fysiske miljøet i gjeldende regelverk. Departementet skriver at det ikke finnes en fullstendig oversikt over omfanget av klager fra barn, elever og foreldre, men at det er få klagesaker hos fylkesmannen både etter opplæringsloven § 9A-7 og etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Dette er bekymringsfullt sett i sammenheng med at fylkesmennenes kartlegginger har vist at kravene i regelverket ikke oppfylles.

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

Barneombudet er enig med departementet i at reguleringen av hvordan henvendelser og klager skal følges opp bør være lettere tilgjengelig enn dagens regler. Slik blir det tydeligere for elever og foreldre hvor de kan henvende seg for å få hjelp. Ansvar for å følge opp henvendelser om det fysiske miljøet har vært for fragmentert i dag. Det er positivt at det skal bli enklere for elever og foreldre å melde fra til barnehagen og kommunen om kravene ikke oppfylles.

Departementet foreslår en ordning som dels er inspirert av aktivitetsplikten i opplæringsloven § 9A-4. Vi er enige i at trinn én i en klageordning bør være at barn, elever og foreldre tar kontakt med virksomheten. Det gir en mulighet til at virksomheten kan forsøke å løse saken. Her er det viktig at virksomhetene har rutiner for å følge opp disse henvendelsene.

Departementet foreslår at saken tas opp med kommunen som tilsynsmyndighet dersom virksomheten ikke løser saken på en tilfredsstillende måte når barn, elever og foreldre melder fra om saken. Dette er en vesentlig forskjell fra håndhevingsordningen som gjelder i saker om psykososialt skolemiljø etter § 9A-4. Der går sakene videre til fylkesmannen.

Departementet foreslå altså at trinn to i ordningen bygger på folkehelseloven og tilsynssystemet der. Kommunen skal vurdere om den skal åpne tilsyn basert på en risikovurdering. Vi er bekymret for om dette vil gjøre det vanskeligere å få hjelp til å rette forhold som ikke er i samsvar med forskriften. Med denne organiseringen vil det bli mange trinn i en sak, og det vil kunne gå lang tid før saken er avgjort. Vi ber departementet om å evaluere hvordan denne ordningen fungerer innen to år etter ikrafttredelse, tilsvarende evalueringen som Kunnskapsdepartementet har gjennomført av den nye håndhevingsordningen om psykososialt miljø. Dette bør også omfatte klager meldt til fylkesmannen etter forskriftens § 20.

Klage - § 20

Departementet har foreslått at kommunens vedtak etter forskriftens §§ 18 og 19 kan påklages til Fylkesmannen. Vi støtter at kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen. En ekstern statlig klageinstans vil være viktig i denne typen saker. Vi mener også at en ordning uten en statlig klageinstans ville svekke rettsvernet til barn, elever og foreldre. Her blir det viktig at fylkesmannen kan vurdere alle deler av saken og kan gjøre vedtak som kan hjelpe barn og elever om de mener det er nødvendig.

Departementet viser til at fylkesmennes klagebehandling i disse sakene ofte vil være knyttet til det frie skjønnet til kommunen, og da skal fylkesmannen etter forvaltningsloven § 34 legge stor vekt på det kommunale selvstyret. En utfordring i disse sakene kan være at det ikke er samsvar mellom hensynet til det kommunale selvstyret og hva som er barns beste. Vi vil understreke at i klagesaker som fylkesmannen behandler skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Hensynet til barnets beste skal veie tungt, og kan også ha betydning for hvor langt fylkesmannen bør gå inn i prøvingen av skjønnsutøvelsen til kommunene. Vi ber om at departementet viser til hensynet til barnets beste i veiledningen.

Behandling av personopplysninger ved henvendelser og klager

Departementet omtaler i punkt 6.6.4 behandlingen av personopplysninger ved henvendelser og klager. Her sier departementet at «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 slik opplysninger.». Departementet omtaler deretter regler i personvernforordningen uten å vise til hjemmel. Dette oppfyller antakelig ikke kravene til en personvern vurdering etter personvernforordningen. Vi mener departementet burde vurdert forholdet til personvernreglene og om det vil være nødvendig å lovfeste en særskilt hjemmel til å behandle personopplysninger. Vi viser her til Datatilsynets vedtak mot Arendal kommune i en sak om psykososialt skolemiljø, hvor Datatilsynet blant annet mener det ikke er tilstrekkelig grunnlag i opplæringsloven til å behandle de aktuelle personopplysningene.¹

Kommunalt tilsyn - § 18

Departementet foreslår at kommunen skal ha ansvaret for tilsyn med virksomhetene. Om det skal gjennomføres tilsyn skal bygge på risikovurderinger. Barneombudet mener at det burde vært fylkesmannen som hadde ansvar for å føre tilsyn med forskriften. Vi mener det er nødvendig at staten følger med på om lovkravene oppfylles, og kan ta i bruk administrative reaksjoner og sanksjoner om de ikke fylles. For skolen vil forslaget innebære en endring sammenlignet med gjeldende kapittel 9A i opplæringsloven hvor det er fylkesmannen som har ansvaret, eventuelt Utdanningsdirektoratet for friskolene. Vi er bekymret for om kommunene vil følge opp sitt tilsynsansvar godt nok og at kommunens ulike roller ikke lar seg forene.

¹ Datatilsynet (2019) Må avslutte behandlingen av personopplysninger i Speker. <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/lover-og-regler/avgjorelser-fra-datatilsynet/2019/vedtak-om-behandling-av-personopplysninger-i-speker/>

Subsidiært er det likevel bedre at kommunen har tilsynsansvar enn at det ikke er pålagt noen. Da må det sikres at fylkesmannen kan føre tilsyn med om kommunen faktisk fører tilsyn, at de har riktig lovforståelse og om de følger opp avvikene de avdekker.

Vi støtter at tilsynsmyndigheten skal kunne kreve opplysninger etter § 18 andre ledd og at de skal kunne ta i bruk administrative reaksjoner og sanksjoner.

Vennlig hilsen

Camilla Kayed
fagsjef

Kjersti Botnan Larsen
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.