

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: 19/3950
Vår ref.: 19/36297-7
Saksbehandler: Magnus Aindley Jahnes
Dato: 17.12.2019

Svar på høring - Forslag om ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger

Vi viser til høring av 27.09.2019 fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) om ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger.

Helsedirektoratet støtter i hovedsak forslaget til ny forskrift. Forslaget innebærer en videreføring av mye av dagens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. De fleste endringer er av språklig karakter eller justeringer av prosessuelle krav for å harmonisere forskriften med øvrig regelverk.

Vi har imidlertid noen overordnede kommentarer, og enkelte merknader til noen av forslagene. Vi kommer inn på disse nedenfor. Avslutningsvis kommer vi inn på Helsedirektoratets arbeid med veiledning til ny forskrift.

Om forskriftens tittel og virkeområde:

I høringsnotatet foreslår departementet å endre forskriftens tittel til forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Helsedirektoratet støtter denne endringen.

Videre foreslår departementet å utvide forskriften til også å omfatte skolefritidsordninger og leksehjelpordninger som drives i sammenheng med skolevirksomhet. Helsedirektoratet støtter også denne endringen. Det er etter vårt syn naturlig å ikke skille mellom miljø- og helsekrav i skoler og i skolefritidsordninger drevet i sammenheng med skolevirksomheten. Utvidelsen vil være i samsvar med dagens veileder om miljø og helse i skolen (IS-2073), der det i merknadene til § 2 er forutsatt at også dagens forskrift omfatter skolefritidsordninger dersom disse drives som en integrert del av skolevirksomheten. Det kan drøftes om utvidelsen kan medføre økte kostnader, men vi ser at departementet i kapittel 8 i høringsnotatet vurderer at utvidelsen ikke vil ha større økonomiske eller administrative konsekvenser.

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, jf. forslagets §§ 4 og 14. 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

Helsedirektoratet

Avdeling miljø og helse

Magnus Aindley Jahnes, tlf.:

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20

Faks: 24 16 30 01 • Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

forebygges og unngås. Overgrep er et ord som i barne-/familieretten, helseretten m.m. først og fremst brukes i forbindelse med vold og omsorgssvikt, seksuelle overgrep, nettrelaterte overgrep m.m.

Helsedirektoratet vurderer at bruken av ordet overgrep er litt tvetydig i denne forbindelsen. Det bør derfor vurderes om det er hensiktsmessig å benytte et annet ord i forbindelse med den type alvorlige hendelser som omtales i høringsnotatet. Dersom man derimot legger den ovennevnte forståelse til grunn er emnet lite omtalt i høringsnotatet, og dette bør avklares. Det er noe uklart hva departementet mener kommunene skal gjøre i den fysiske tilretteleggingen for å oppfylle kravet i forslagets § 4 annet ledd annet punktum.

Helsedirektoratet vurderer at innholdet for øvrig i ny § 14 om beredskap, førstehjelp og sikkerhetsutstyr vil være dekkende for de forhold som anses viktige for å redde liv og begrense alvorlig helseskade ved akutt sykdom, skade eller trusselsituasjoner i barnehager og skoler.

Om godkjenning og vedlikeholdsplan:

Departementet foreslår at den nye forskriften i § 15 første og annet ledd skal inneholde krav om oppstartsgodkjenning for barnehager og skoler. Helsedirektoratet vurderer også at dagens ordning med tidsavgrenset godkjenning ikke har fungert etter intensjonen. Helsedirektoratet støtter forslaget om en løsning med oppstartsgodkjenning.

Videre foreslår departementet å, i forslagets § 15 tredje ledd, lovfeste en plikt for barnehager og skoler til å ha en langsiktig vedlikeholdsplan. Et planlagt, forebyggende vedlikehold er avgjørende for at bygget med installasjoner skal fungere som forutsatt i sin levetid. I dagens veiledere til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler (IS-2072 og IS-2073) har Helsedirektoratet, slik departementet påpeker, allerede omtalt at god praksis i barnehage eller skole forutsetter at det foreligger en vedtatt vedlikeholdsplan. Helsedirektoratet mener gode grunner taler for å innta krav om vedlikeholdsplan direkte i forskriften og støtter dette forslaget.

Om forholdet mellom fysisk og psykososialt miljø:

Departementet foreslår at ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger ikke skal inneholde en egen bestemmelse om psykososiale forhold. I dagens forskrift er dette regulert i en egen bestemmelse i § 12. Forslaget om nå å gå bort fra en egen bestemmelse om psykososiale forhold må ses i sammenheng med et ønske om at det fysiske læringsmiljøet i hovedsak skal reguleres i denne forskriften, mens det psykososiale miljøet i hovedsak skal ivaretas i sektorregelverket.

Det er positivt at regelverket legger opp til en klar ansvarsfordeling. Det må imidlertid sikres at sammenhengen mellom fysisk og psykososialt miljø ivaretas, og endringen må ikke påvirke tilsynsmyndighetens ansvar og myndighet til å følge opp både fysiske og psykososiale forhold der dette må ses i sammenheng. Det må synliggjøres i veiledning og implementering at virkeområdet til både folkehelseloven og forskriften fortsatt omfatter psykososialt miljø. Veiledning til forskriften må også tydeliggjøre forholdet mellom forskriften og sektorregelverkene.

For å sikre at brukerne er bevisst på sammenhengen mellom fysisk og psykososialt miljø og hvordan disse er regulert, kan det imidlertid være grunn til å vurdere om det psykososiale

miljøet fortsatt bør være særskilt omtalt i forskriften, eventuelt i form av en henvisning til sektorregelverkene og hvordan disse ivaretar det psykososiale miljøet.

Om helsestasjons- og skolehelsetjenesten som samarbeidspart:

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er en naturlig samarbeidspart i miljø- og helsearbeidet til barnehage og skole. Tjenesten har kompetanse på barn og unges helse, helsefremmende og forebyggende arbeid og bør derfor være en naturlig samarbeidspart som kan tydeliggjøres. Nasjonal faglig retningslinje for helsestasjons- og skolehelsetjenesten har flere relevante anbefalinger for samarbeid på systemnivå med barnehage og skole inkludert miljø og helse.

Om sosial ulikhet i helse:

Utjevning av sosiale helseforskjeller er del av folkehelselovens formålsparagraf og går som en rød tråd gjennom loven, og det er en nær kobling mellom folkehelseloven og denne forskriften. Skole, barnehage og skolefritidsordninger er viktige arenaer for å utjevne og motvirke konsekvenser av sosial ulikhet. Vi mener det bør vurderes å inkludere sosial ulikhet i helse og sosiale eller helsemessige problemer i forskriften og/eller i merknader til denne.

Om mat og måltider:

1. Det er behov for å konkretisere 20 min spisetid for elever i forskriften

Helsedirektoratet mener det er tungtveiende grunner til å konkretisere et krav om 20 minutters spisetid for elever. Som departementet beskriver i høringsnotatet, får mange barn og elever i dag ikke den nødvendige tilretteleggingen av måltidene til at de får spist opp matpakken sin. Dette skjer til tross for dagens generelle forskriftskrav. Departementet argumenterer for strengere regulering av spisetiden blant annet med referanse til at voksnes krav på 30 minutters spisetid er nedfelt i arbeidsmiljøloven. Siden barn er mer sårbare enn voksne, kan dette tilsi at det bør være tydeligere regulering av spisetid også for barn og elever. Likevel vurderes et konkret krav om spisetid på 20 minutter som å kunne fremstå som "lite hensiktsmessig" fordi fleksibilitet trengs for å kunne styre uforutsigbare dager.

Helsedirektoratet anbefaler sterkt at 20 minutter spisetid for elever konkretiseres i revidert forskrift. En sterkere forankring og konkretisering av elevenes spisetid vil være i tråd med Barnekonvensjonens krav om at barns beste skal veie tyngst, det vil kunne bidra til god helse for elevene og det vil bidra til å realisere skolemåltidets potensial for å skape inkluderende fellesskap og trivsel. En tydeligere standard for spisetid bidrar til mer likeverdige tilbud for barna og det forbedrer mulighetene for tilsyn. Vi mener at en konkretisering vil bidra til oppfyllelse av forskriftens hovedformål om at skolemiljøet skal fremme helse, trivsel, og gode sosiale forhold.

2. Barnekonvensjonen pålegger staten at barns beste skal være et grunnleggende hensyn

Helsedirektoratet mener at eventuelle bakenforliggende årsaker for at det finnes lite hensiktsmessig å konkretisere et krav om 20 minutter spisetid for barn må vike for forpliktelsen om å gjøre det som er barns beste. Barnekonvensjonens artikkel 3.1 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer.

Barn er dårligere beskyttet i lovverket når det gjelder pauser enn arbeidstakere. Arbeidsdagen må dessuten sies å være minst like uforutsigbar som skolehverdagen. Vi mener at nettopp fordi

skoledagen kan være uforutsigbar må en minimumsstandard for spisetid forskriftsfestes slik at tid til spising ikke blir salderingspost i en travel skolehverdag. Det er liten grunn til å tro at skolenes behov for å kunne tilpasse dagen kompromitteres av et konkret krav i forskriften.

På mange skoler er kort spisetid i dag ikke et utslag av uforutsigbare dager som må kunne ha fleksibilitet til å ta tid fra spisingen, men snarere den faste rutinen. Som beskrevet i høringsnotatet, viser resultater fra Utdanningsdirektoratets undersøkelse i 2017¹ at bare 55 % av skolelederne i grunnskolen rapporterte at elevene på 5.-7. trinn får minst 20 minutter til spising. Helsedirektoratets siste kartlegging viste at praksis også varierer systematisk mellom fylkene.² For eksempel rapporterte under 20 % av skolelederne i Agder-fylkene og i Buskerud at elevene på mellomtrinnet fikk minst 20 minutter spisetid, mens andelen var 69 % i Nord-Trøndelag. Her var det snakk om total tid avsatt til pausen, ikke ren spisetid, så selve spisetiden var trolig kortere mange steder enn andelen antyder.

Tallene viser tydelig at dagens forskriftsregulering, med det generelle kravet om "tilstrekkelig spisetid" (i merknader til § 11 i forskriften), ikke følges opp på mange skoler og derfor medfører en urettferdig praksis for elevene. For å sikre en mer likeverdig praksis, mener Helsedirektoratet det er nødvendig at det settes en tydeligere standard, i form av et konkret krav om 20 minutter spisetid.

3. Kort spisetid kan ha negative helsekonsekvenser

Ifølge Barnekonvensjonens artikkel 3.3 skal partene "sikre at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for barns omsorg eller beskyttelse retter seg etter de standarder som er fastsatt av de kompetente myndigheter, særlig med hensyn til sikkerhet, helse...". Minstestandarden på 20 minutters spisetid skal sikre at alle får mulighet til å spise i ro og til de er mette. Tid til håndvask, og til å finne frem mat og rydde etter seg, bør komme i tillegg til minimum 20 minutter spisetid.³

Barn trenger jevn tilførsel av mat og drikke av høy ernæringsmessig verdi for vekst og utvikling, aktivitet og for å holde konsentrasjonen oppe. De har et stort behov for næringsstoffer i forhold til sin egen vekt. Barn i barneskolealder trenger ofte 4-5 måltider per dag for å holde stabilt blodsukker og være i god form gjennom dagen.⁴ Er man sulten er det vanskeligere å konsentrere seg. Forskningskampanjen 2018 "Sjekk skolematen"⁵ viste at mange elever melder om å ha for kort spisetid. I undersøkelsen svarte over 10 000 elever på alle trinn på spørsmål om skolemat og matpause. Hele 23 % svarte at de ikke spiste opp all maten og av disse svarte 24 % at årsaken til det var at de ikke hadde tid nok.

Det er vanskelig å tilrettelegge for spisero og et hyggelig måltid når hele spisepausen skal gjennomføres på under 20 minutter, ofte i store elevgrupper. For enkeltelever kan kort spisetid være særlig uheldig. Helsedirektoratet mener at tiltak for å sikre en spisepause for norske

¹ Federici RA, Gjerustad C, Vaagland K m.fl. Spørsmål til Skole-Norge våren 2017, NIFU, Rapport 2017:12
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/sporsmal-til-skole-norge-varen-2017/>

² Rapport: Mat og måltider i grunnskolen. Helsedirektoratet, 2013.
<https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/mat-og-maltider-i-skolen-og-skolefritidsordningen-undersokelser>

³ Nasjonal faglig retningslinje for mat og måltider i skolen. Oslo: Helsedirektoratet; 2015. IS-2371BM
<https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/mat-og-maltider-i-skolen>

⁴ <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/mat-og-maltider-i-skolen>

⁵ Forskningskampanjen 2018. Sjekk skolematen: <https://www.miljolare.no/aktiviteter/skolematen/>

skoleelever som ivaretar deres grunnleggende behov for næring handler om å ivareta elevenes rett til fullgod mat, som etablert for alle i internasjonal menneskerettighetslovgivning og den norske menneskerettsloven.^{6,7} Det er også verdt å merke seg at det er fremtredende aktører som også mener at skolemåltidets varighet bør lovfestes. FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) foreslår at hyppighet og varighet bør kunne inngå i lovgivning om skolemåltid.⁸

4. Måltidet som arena for sosialt samvær og inkluderende fellesskap

Måltidene i skolen kan være en ypperlig treningsarena for samtaler og en arena for å bygge sosiale relasjoner.⁹ Begrenset tid til å spise undergraver imidlertid kravet i dagens forskrift om at måltidets sosiale funksjon skal ivaretas. Måltidets betydning for sosialt samvær, helse og trivsel fremheves nettopp i Regjeringens Meld. St. 6 (2019–2020), *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* (s. 34):

"Skolene må også legge til rette for gode rammer for mat og måltider for å fremme sosialt samvær, trivsel og helse, jf. Nasjonal faglig retningslinje for mat og måltider i skolen. Måltidet er en viktig inkluderingsarena og en anledning for sosialt samvær."

Flere skoler, blant annet i Vinje¹⁰ og Asker¹¹, har rapportert om erfaringer med at måltidet er en viktig arena for inkluderende fellesskap. Elevorganisasjonen er opptatt av måltidsfellesskap i antimobbearbeidet. Nyere norsk forskning støtter også opp om måltidets betydning for elevenes sosiale samvær og trivsel. En kvalitativ del av prosjektet *Pro-Meal* undersøkte hva elevene mener om matpausen. Det fremkom tydelig at det elevene ønsket var en lunsjpause som var elevenes "arena", at den var sosial og ga et avbrekk fra den vanlige skoledagen.¹²

I Meld. St. 19 (2018 – 2019), *Folkehelsemeldinga, Gode liv i eit trygt samfunn*, skriver Regjeringen at «Måltidet som sosial arena har òg potensial for å skape trivsel, gode relasjonar, meistring og tryggleik.». Regjeringen understreker samtidig hvor viktig det er at skolene oppfyller minst 20 minutter spisepause for elevene (s. 31). Nå har Regjeringen mulighet til å følge opp ambisjonen om å skape arenaer for inkluderende fellesskap i norske skoler og å sikre at flere skoler oppfyller en minimumsstandard for spisetid.

5. Bedre sikring av spisetiden fremmer en helhetlig tilnærming

*Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017-2021)*¹³ viser til at mange unge opplever

⁶ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). LOV-1999-05-21-30. 21.05.1999 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30>

⁷ Damman, S. og W. Barth Eide (2007). Retten til mat og frihet fra fedme. Tidsskrift for den norske legeforening, 17 (127), 2263-5.

⁸ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Legislating for adequate food and nutrition in schools <http://www.fao.org/3/CA3520EN/ca3520en.pdf>

⁹ Nasjonal faglig retningslinje for mat og måltider i skolen. Oslo: Helsedirektoratet; 2015. IS-2371BM <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/mat-og-maltider-i-skolen>

¹⁰ <https://www.skolematensvenner.no/vinje-gratis-skolemat-til-alle-elever/>

¹¹ <https://mhfa.no/hovedgarden-ungdomsskole--mat-og-aktiviteter-gav-mindre-mobbing>

¹² School lunch – Children's space or teachers' governmentality? Fossgard, E, Wergedahl, H, Bjørkkjær, T & Holthe, A. International Journal of Consumer Studies, March 2019, Vol.43(2), pp.218 - 226.

¹³ Departementene. Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017-2021) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-handlingsplan-for-bedre-kosthold/20172021/id2541870/>

kroppspress og bruker mat og trening for å påvirke kropp og utseende. Noen unge bruker mat som et middel for å døyve vanskelige følelser. Mens påvirkningsbildet er komplekst, legger skolen premissene for mye av elevenes normative læring om hva et måltid er. Skolen kan formidle den sosiale betydningen av å spise sammen og bruke spisepausen til å understøtte et godt læringsmiljø.

Høsten 2020 skal temaet folkehelse og livsmestring inn i skolen som et av tre nye tverrfaglige tema som inngår i overordnet del av de nye læreplanene.¹⁴ Faget skal gi elevene kompetanse som fremmer god psykisk og fysisk helse, og som gir muligheter til å ta ansvarlige livsvalg. I overordnet del av læreplanverket beskrives det at «et samfunn som legger til rette for gode helsevalg hos den enkelte, har stor betydning for folkehelsen». Å verdsette måltidet som en verdi i seg selv, med nok tid til å spise seg mett og i ro og til å lytte til kroppens signaler for metthetsregulering er et bidrag til dette. Vaner vi etablerer som barn og unge, har vi en tendens til å ta med oss videre i livet. Siden ikke alle barn får gode vaner etablert hjemme, er det ekstra viktig at universelle arenaer som barnehager og skoler bidrar til å tilrettelegge for gode vaner.

Dagens skolemåltidspraksis, hvor mange elever har kort tid til å spise og ofte ikke får anledning til å prate og hygge seg under måltidet, undergraver læringen både i faget mat og helse og om temaet livsmestring og folkehelse. Sistnevnte skal nettopp bidra til at «elevene oppnår forståelse og ser sammenhenger på tvers av fag» (utdrag fra overordnet del i læreplanverket, om de tverrfaglige temaene). En konkretisering av spisetiden på 20 minutter vil være et tydelig signal om at tilstrekkelig spisetid er en forutsetning for en helhetlig tilnærming til temaet mat, måltider og helse, hvor elevene opplever samsvar mellom hva de erfarer i skolen i praksis og hva de lærer mer teoretisk om dette.

6. Konkretisering av forskriftskravet gjør tilsyn med spisetid enklere

Tilsyn med spisetid er i dag en vanskelig oppgave på grunn av dagens generelle formulering hvor det er opp til den enkelte tilsynsmyndighet å tolke hva "tilstrekkelig" spisetid er. Et konkret krav om 20 minutter spisetid legger til rette for reelt tilsyn som ledd i arbeidet med å sikre gode og likeverdige tilbud for barn og unge.

7. Konkretisering av 20 minutter spisetid understøtter forskriftens hovedformål

Sammen med erfaringer og tilgjengelig forskning om betydningen av god tilrettelegging for måltid, hvor tilstrekkelig tid er en forutsetning, mener Helsedirektoratet at tiden er inne for å forskriftsfeste at skoler skal tilrettelegge for at elever i grunnskolen får minst 20 minutters spisepause. Dette vil bidra til oppfyllelse av noe av forskriftens hovedformål om at skolemiljøet skal fremme helse, trivsel, og gode sosiale forhold, samt ivareta forskriftens krav til at skolene fremmer gode psykososiale forhold og unngår forhold som kan ha negativ innvirkning på helsen.

Vi viser også til forord i Nasjonal Handlingsplan for bedre kosthold (2017-2021): "*Å spise handler om mer enn å stoppe den morske murringen i magen. God mat og gode måltider gjør at vi kan leke og lære. God mat og gode måltider gjør at vi kan løfte tungt og tenke hardt. God mat og gode måltider får mennesker til å trives sammen.*"

¹⁴ <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/prinsipper-for-laring-utvikling-og-danning/tverrfaglige-temaer/folkehelse-og-livsmestring/>

Oppfølging og implementering:

Helsedirektoratet har gjennom tildelingsbrev fra departementet fått i oppdrag å revidere veiledningen til forskriften. Helsedirektoratet er i gang med arbeidet og tar sikte på å ha veilederen ferdigstilt til forskriften trer i kraft. Vi har arrangert et innspillsmøte med representanter fra ulike fagmyndigheter og brukergrupper, og vi vil også involvere disse i det videre arbeidet. Vi vil også ha dialog med departementet i denne prosessen.

Vennlig hilsen

Linda Granlund e.f.
direktør

Jakob Linhave
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk