

Til

Helse- og omsorgsdepartementet

18.12.19

Høringsuttalelse fra Nettverk for miljørettet folkehelsearbeid - NEMFO

Forslag til ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger

Det vises til mottatt høringsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet av 30.09.2019 om forslag til ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Det kommer frem at den nye forskriften i stor grad vil bestå av en oppdatering av språklige justeringer i de materielle kravene i gjeldende forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v., og noen mindre justeringer i de prosessuelle kravene for å få et mer helhetlig regelverk.

Forslaget innebærer:

- Ny forskrift skal i hovedsak regulere det fysiske miljøet
- Det psykososiale miljøet skal i hovedsak reguleres i opplæringsloven/barnehageloven
- Gi tydeligere bestemmelser om oppfølging av henvendelse, klageadgang, tilsyn informasjonsplikt, internkontroll og vedlikehold
- Skal harmonisere bedre med opplæringsloven og barnehageloven, hindre dobbeltregulering
- Dagens godkjenningsordning erstattes av en oppstartsgodkjenning
- Innføre krav til vedlikeholdsplan
- Tydeliggjøre informasjonsplikten for virksomhetene

Nettverk for miljørettet folkehelsearbeid - NEMFO, har gjennomgått høringsnotat og forslaget til ny forskrift.

Sammendrag av høringsuttalelsen fra NEMFO

NEMFO er positiv til at det kommer en oppdatering av regelverket. Vi mener imidlertid det er viktig at ny forskrift om miljø og helse i barnehager og skoler (heretter kalt mhv- forskriften) omhandler psykososiale forhold, og at dette fremgår både i forskriftens formål (§ 1) og helsemessig tilfredsstillende virksomhet (§ 4). Dagens krav i § 14 om sikkerhet og helsemessig beredskap bør videreføres i ny forskrift. Opplysningsplikt til myndighet innen miljørettet helsevern ønskes tatt inn som et eget krav, jamfør bestemmelser i folkehelseloven og forskrift om miljørettet helsevern. Ny godkjenningsordning med oppstartsgodkjenning ivaretar ikke godt nok helsemyndighetens involvering i planfasen. Den foreslåtte godkjenningsordningen bør vurderes nærmere.

Generelle innspill

Manglende involvering i arbeidet med endringer i forskriften

Arbeidet med endringsforslagene er gjort av en intern arbeidsgruppe med deltakere fra Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

Endringene i forskriften vil ha stor innvirkning på håndhevingen av blant annet godkjenningsordningen og kommunens tilsynspraksis. Det er svært uheldig at fagmiljøer som forvalter forskriften i det daglige, som kommuner og NEMFO, ikke er blitt involvert eller har fått muligheten til å komme med innspill underveis i arbeidet med å revidere forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Kommentarer til forslaget om å ta ut bestemmelsen om psykososialt miljø

Det fremgår av høringsnotatet at ny forskrift i hovedsak skal regulere det fysiske miljøet, og at det psykososiale miljøet reguleres i opplæringsloven og barnehageloven. Det foreslås derfor å ta ut den spesifikke bestemmelsen om psykososiale forhold til mhv- forskriften.

Sammenhengen mellom fysisk og psykososialt miljø kommer tydelig frem i høringsnotatet. Dette gjenspeiles delvis i ny formålsbestemmelse § 1, ny § 4 om helsemessig tilfredsstillende virksomhet og i ny § 9 om måltider. Det er en tydelig intensjon i høringsnotatet at forskriften fortsatt skal omfatte psykososiale forhold, selv om den spesifikke bestemmelsen foreslås tas ut. NEMFO mener denne intensjonen ikke kommer tydelig nok frem i de foreslåtte bestemmelsene.

Mhv- forskriften fungerer som et sikkerhetsnett, og bør fortsatt ha muligheter til å fungere som det ved hjelp av et tydelig regelverk. Vi foreslår derfor at ny mhv- forskrift opprettholder en bestemmelse om psykososiale forhold og at denne rendyrkes til å gjelde sammenhengen mellom fysisk og psykososialt miljø. Tydeliggjøring av ansvarsforholdet og rendyrkingen av de ulike regelverkene kan presiseres i veiledere.

NEMFO er positivt til at psykososiale forhold blir tatt inn i barnehageloven. Dette vil bidra til å styrke dette svært viktige området og elevenes og barnehagebarnas individuelle rettigheter. Vi er også positive til at det samlede regelverket rigges slik at ansvarsforholdene blir tydeligere, og at det blir mer oversiktlige systemer for klageordninger, krav og rettigheter og hvilke tilsynsmyndigheter som har ansvar for hva. Det er hensiktsmessig at oppfølging av mobbesaker, enkelt elevs og barnehagebarns trivsel og psykososiale forhold fremmes og følges opp av sektormyndighetene og at myndigheten forankres i opplæringsloven og barnehageloven. Med spesifikke bestemmelser om psykososiale forhold i både mhv- forskriften, barnehageloven og opplæringsloven vil regelverket utfylle og forsterke hverandre og samlet bidra til et enda bedre barnehage- og skolemiljø.

Innspill til veileder

Dagens veileder om psykososiale forhold er individrettet. Ny veileder må omhandle sammenhengen mellom fysisk og sosialt miljø. For eksempel:

- Utforming av inne og uteområder for å hindre mobbing og utestengelse
- Utforming av uteoppholdsareal for å øke positive stimuli og fremme fysisk aktivitet og sosialt samvær
- Utforming av dusjer og garderober for sikre elevers privatliv
- Utforming av stellerom for å sikre barnas privatliv og for å hindre overgrep.
- Tilrettelegging av fysiske forhold, slik at barna opplever trygghet og sikkerhet.
- Tilrettelegging for at barn med sensoriske vansker finner sted for hvile og ro
- Størrelse på arealer og trengsel inne og ute

Miljøgifter i barnehage-/ skolemiljøet

Miljøgifter i leker og barns og elevers omgivelser er et aktuelt tema man bør vurdere å ta inn i forskriften. Barn er mer utsatte og mer eksponerte for miljøgifter enn voksne. Miljøgifter kan ha alvorlige effekter over tid og summen av alle miljøgifter man utsettes for er urovekkende. NEMFO mener mhv- forskriften bør omfatte dette tema.

Innspill til de enkelte bestemmelsene

§ 1 Formål

I ny bestemmelse er «gode sosiale og miljømessige forhold», erstattet av «lek og læring». Lek og læringsmuligheter i barnehager og skoler dreier seg om pedagogisk innhold, og bør derfor tilhøre særlovgivningen. Begrepene «gode sosiale og miljømessige forhold» beskriver bedre det mhv- forskriften skal omhandle.

§ 2 Virkeområde

Det er positivt at ny forskrift omfatter skolefritidsordninger og leksehjelpsordninger. Dagmamma virksomhet foreslås å tas ut. Dagmammavirksomheter vil omfattes av den generelle forskriften om miljørettet helsevern. NEMFO mener at dagmamma virksomheter bør omfattes av bestemmelsen om meldeplikt i § 14 i forskrift om miljørettet helsevern.

§ 3 Ansvar for virksomhetens plikter etter forskriften

I forslaget plasseres ansvaret høyere opp i organisasjonene, fra styrer til eier. Det begrunnes med at det er mer hensiktsmessig at den som kan fatte avgjørelser, som sikrer tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre tiltak med bygningsmassen, er ansvarlig. NEMFO mener det kan være nyttig i forbindelse med tilsynsmyndighetens myndighetsutøvelse i tilfeller der bygget ikke holder helsemessig standard og kostbar utbedringer må til.

Innspill til veileder

Forskriften har en rekke bestemmelser som dreier seg om å drifte på en helsemessig tilfredsstillende måte og internkontroll som dokumenterer dette. Dette må være styrer eller rektors ansvar, mens å sikre helsemessig tilfredsstillende standard og vedlikehold på bygg, vanligvis er lagt til en eiendomsavdeling. En slik todeling av ansvar krever tydelig delegasjon internt i organisasjonene, og må omtales i veiledere, sammen med kravet til habilitet som folkehelseloven krever.

§ 4 Helsemessig tilfredsstillende virksomhet

HOD foreslår følgende bestemmelse: *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.*

I opplæringsloven § 9A-7. Det fysiske miljøet, står det: *Det fysiske miljøet i skolen skal vere i samsvar med dei faglege normene som fagmyndighetene til kvar tid tilrår. Dersom enkelte miljøtilhøve avviker frå desse normene, må skolen kunne dokumentere at miljøet likevel har tilfredsstillande verknad for helsa, trivselen og læringa til elevane.*

Siste setningen i forslaget til HOD: *Dersom forhold knyttet til enkeltfaktorer i miljøet avviker fra faglige normer, må virksomheten kunne dokumentere at det fysiske miljøet likevel er tilfredsstillende,* undergraver bestemmelser i forskriften og kan feiltolkes. NEMFO anbefaler at den tas ut. Det bør komme frem i forskriftsteksten eller veilederen at det er tilsynsmyndigheten som avgjør om faglige normer kan fravikes, og at det kun kan skje i helt spesielle tilfeller.

Videre bør bestemmelsen vise til faglige normer, slik den gjør i opplæringsloven. Forskriften legger opp til et stort rom for skjønnsmessige vurderinger. Faglige normer gir svært viktige føringer for hva som er helsemessig tilfredsstillende. Se også våre innspill til bestemmelser om lyd og lys.

Videre står det i ny § 4, at det fysiske miljøet skal være forsvarlig. Med tanke på at virksomheten skal drives på en helsemessig tilfredsstillende måte, og at utformingen skal fremme helse, bør det også stå at det psykososiale miljøet også skal være forsvarlig.

For resten av bestemmelsen, se kommentarer til § 14.

Innspill til veileder

Følgende setning bør omtales i veilederen: *Dersom forhold knyttet til enkeltfaktorer i miljøet avviker fra faglige normer, må virksomheten kunne dokumentere at det fysiske miljøet likevel er tilfredsstillende.*

Arealnormer inne og ute må tydeliggjøres i veilederen.

Forsvarlig miljø med tanke på barn med spesielle behov må beskrives.

§ 5 Beliggenhet

Den som er ansvarlig for å ta hensyn til beliggenhet, slik at virksomhetens miljø til enhver tid er helsemessig forsvarlig, er i denne bestemmelsen "den som planlegger drift". Hvorfor er ikke den ansvarlige den samme som i de andre bestemmelsene: Den ansvarlige for virksomheten?

Beliggenhet vurderes i forbindelse med reguleringsplanarbeid. Miljørettet helseverns rolle i plansaker i den enkelte kommune, har betydning for om fagpersoner innenfor mhv får mulighet til å

komme med innspill i reguleringsplanarbeidet. Foreslåtte endringer i godkjenningsordningen (opptstartsgodkjenning), kan føre til at mhv får en svekket posisjon i kommunens planarbeid. Se mer utdypet i kommentarer til ny § 15 Godkjenning

I ny § 5, vises det til “helsemessig forsvarlig”. I ny § 4, brukes begrepet “helsemessig tilfredsstillende”. Hva er forskjellen?

§ 6 Inneklima

Begrepet “tilfredsstillende inneklima”, står i den generelle forskriften om mhv § 10 og i ny § 4. Begrepet bør også brukes i ny § 6, og vil da også favne dårlig innemiljø som følge av symptomer hos bruker og uspesifikke eller ikke målbare faktorer.

Det er tatt inn begrepet: “giftig og helsefarlige stoffer” i forskriftsteksten. Dette er vagt og uklart, og må presiseres nærmere. I byggteknisk forskrift § 9-2, står det: *det skal velges produkter uten eller med lavt innhold av helse- og miljøskadelige stoffer*. Bestemmelser i mhv- forskriften bør være forenlig med krav i annet lovverk, og det bør brukes tilsvarende begreper.

Se også tidligere kommentar om miljøgifter.

§ 7 Lysforhold

Det er positivt at det er tatt inn bestemmelse om dagslys og utsyn. Det må stå i forskriftsteksten at lysforholdene må samsvare med faglige normer.

Andre del av første setning, undergraver selve bestemmelsen: *med mindre det er åpenbare grunner ikke er ønskelig eller nødvendig*. Slike forbehold gjør regelverket utydelig og vanskeligere å håndheve. Se forøvrig våre kommentarer til § 4.

§ 8 Lydforhold

Lydforholdene skal også samsvare med gjeldende faglige normer som under inneklima.

§ 9 Måltider og spisetid

Mat og måltid er viktig tema for helse og velvære og omfattes ikke av annet regelverk. NEMFO er positiv til at spisetid er tatt inn ny mhv- forskrift. Bestemmelsen handler om psykososiale forhold jfr. våre kommentarer om psykososiale forhold.

§ 10 Drikkevann

Overflødig bestemmelse. Skoler og barnehager omfattes av drikkevannsforskriften.

§ 11 Sanitære anlegg

Ingen kommentar

§ 12 Rengjøring

Lovspeil § 12 til 4, viser til tredje ledd som ikke eksisterer

§ 14 Beredskap førstehjelp og sikkerhetsutstyr

Spesifikke krav om forebygging og planlegging for å forebygge skader og ulykker i gammel forskrift, er omformulert i generelle former i ny forskrift § 4. Ny § 4 omhandler faktorer i miljøet som kan påvirke helse og hvordan lokalene utformes.

Første ledd i bestemmelsen er foreslått å være midlertidig til nærmere utredninger er gjennomført. Dersom 1. ledd i bestemmelsen flyttes til annet regelverk, tas den konkrete bestemmelsen ut av forskrift om mhv i barnehager og skoler, samtidig som forskriften fortsatt skal ivareta og stille krav til det helhetlige miljøet, både fysisk og psykososialt. NEMFO mener en slik flytting av 1. ledd vil svekke ivaretagelsen av arbeidet med sikkerhet i barnehager og skoler.

Forebygging av ulykker, nestenulykker, planer for sikkerhet på tur, smittevernplaner og risikovurderinger forbundet til dette, er helt sentrale temaer innenfor miljørettet helsevern forskriften og tilsyn etter mhv- forskriften. NEMFO mener derfor ny mhv forskrift må få videreført bestemmelser som sikrer at sikkerhets- og beredskapsarbeid som beskrevet, dekkes i ny forskrift.

NEMFO foreslår at § 14 om sikkerhet og helsemessig beredskap videreføres som en egen bestemmelse i ny forskrift, og at risikovurderinger tas inn som endel av sikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Begrepet "sikkerhetsutstyr", er uklart og må presiseres. Kan det sløyfes?

I motsetning til andre bestemmelser i forskriften, er det svært detaljerte beskrivelser om førstehjelp. Er det nødvendig?

§ 15 Godkjenning

I forslaget legges det opp til en oppstartsgodkjenning, og søknaden skal inneholde dokumentasjon for hvordan virksomheten skal drives i samsvar med forskriften.

Dagens bestemmelse i § 6 3. ledd; *Søknad skal fremlegges for godkjenningsmyndigheten når det foreligger plan for etablering, utvidelse eller endring av virksomheten*, er foreslått tatt ut av bestemmelsen.

I dag er praksisen i mange kommuner en to trinns godkjenning der godkjenningsmyndigheten involveres i planleggingsfasen og gir samtykke eller godkjenner planer. På dette stadiet etableres det et samarbeid og det lukes ut forhold som det er vanskelig å gjøre noe med i ettertid (f.eks. tilstrekkelig toaletter, store nok arealer inne og ute, lydforhold, dagslys, beliggenhet). På planstadiet sikrer mhv at utforming av lokaler og bygg blir i tråd med forskriftens bestemmelser (sikkerhetsnett). Deretter gis endelig godkjenning ved oppstart eller like etter oppstart, basert på gjennomgang av internkontroll for drift og befarig. Ny bestemmelse innebærer at godkjenningsmyndighet ikke nødvendigvis involveres på planstadiet. Det er uheldig og svekker muligheten til å fungere som et sikkerhetsnett.

I tillegg ser det ut til at endringer (utbygginger, rehabiliteringer) av etablerte virksomheter, midlertidige brakkebygg, ikke omfattes av godkjenningsplikten. Vår erfaring er at tidspress ofte fører til svært dårlige løsninger og hastverksarbeid, og involvering og godkjenning av helsemyndigheten er spesielt viktige i slike tilfeller. NEMFO mener forslaget til ny godkjenningsordning ikke møter utfordringene med dagens godkjenningsordning.

Før oppstart av en ny skole eller barnehage, og før oppføringer av midlertidige brakkebygg er dette det viktigste:

- Vurdering av beliggenhet i forbindelse med reguleringsplanarbeidet (kommunen og mhv)
- Plangodkjenning eller Samtykke til planer – mhv involveres (sikkerhetsnett)
- Ferdigbefaring – utføres av mhv (sikkerhetsnett)
- Tilsyn i løpet av virksomhetens første år i drift – utføres av mhv

NEMFO mener barnehagebarn og elevers skolemiljø sikres best gjennom jevnlig tilsyn. Vi må gjennom regelverket sikre at godkjenningsordningen ikke fungerer som en hvilepute. Ordningen må beholde fokuset på eiers ansvar for å bygge helsefremmende skoler og barnehager, ha tilfredsstillende vedlikehold og helsemessig forsvarlig drift. Kravet til tilsynsmyndighetens systematiske og risikobasert tilsyn må videreføres.

NEMFO er åpne for å diskutere godkjenningsordningen nærmere. F.eks. kan man vurdere om det er mulig å sikre helsemyndighetens involvering tidlig i planprosessen gjennom byggesaksbehandlingen etter plan og bygningsloven.

Det er positivt at det er foreslått å ta inn krav til vedlikeholdsplan. NEMFO foreslår at vedlikehold og ettersyn av bygg omfattes av en egen bestemmelse. Kravet til systematisk vedlikehold og ettersyn er viktig i hele barnehagens og skolens levetid, og vil ha stor innvirkning på barnehagebarns og elevers miljø, og vil være et svært relevant tema å følge opp med tilsyn. Det er derfor behov for en konkret bestemmelse sammen med en veiledning som presiserer hva som legges i begrepet vedlikeholdsplan eller -system.

I dag er det helhetlige systemer som ivaretar vedlikeholdsbehovet. Begrepet "vedlikeholdsplan" bør erstattes med "vedlikeholdssystem".

§ 16 Informasjonsplikt

Det har vært uklart i eksisterende forskrift om informasjonsplikten også gjelder tilsynsmyndigheten. Det står i eksisterende forskriftstekst: *Leder av virksomheten skal, med de begrensninger som følger av taushetsplikten, sørge for at det gis relevant informasjon til foresatte og/eller elever om forhold ved virksomheten som kan ha negativ innvirkning på helsen.*

I veileder til eksisterende forskrift står det: Informasjonsplikten skal oppfylles på virksomhetens eget initiativ til tilsynsmyndighet, ansatte, foresatte og elever (forhold som kan ha negativ innvirkning på helsen).

Slik det fremkommer i forskriftsteksten, er det altså bare elevene og foresatte som er omfattet av den «uoppfordrete» informasjonsplikten. I veiledningsteksten (IS-2073 og IS-2072) fremkommer det at informasjonsplikten også gjelder for tilsynsmyndigheten.

I ny § 16 om informasjonsplikt, er ikke tilsynsmyndigheten nevnt. Informasjonsplikten gjelder barnehagebarn, elever og foreldre. Det er imidlertid lagt opp til en opplysningsplikt til kommunen i § 18 Kommunalt tilsyn. Det kommer frem i høringsnotatet at det ikke er en intensjon å svekke informasjons- og opplysningsplikten til tilsynsmyndigheten. NEMFO mener forslaget gjør nettopp det.

Opplysningsplikten i folkehelseloven og forskrift om miljørettet helsevern, omhandler en uoppfordret informasjonsplikt til kommunen om forhold ved en virksomhet eller eiendom som kan ha negativ innvirkning på helsen. Ny mhv- forskrift bør ha omtrent samme ordlyd. Det bør imidlertid presiseres at den uoppfordrede informasjons- og opplysningsplikten skal gjelde tilsynsmyndigheten, ikke kommunen.

Fylkesmennene har i den pågående landsomfattende tilsynskampanjen med kommunens folkehelsearbeid, hatt oppmerksomhet om informasjonsplikten til tilsynsmyndigheten. Det er en forventning om at kommunen legger til rette slik at tilsynsmyndigheten mottar avvik og opplysninger fra leder i barnehager og skoler som har med risikoforhold ved ute og innemiljø, skader og ulykker mv.

Tilsynsmyndighetens tilsynsplaner skal være risikobasert og blant annet bygge på opplysninger mottatt på bakgrunn av denne informasjonsplikten. Risikobasert tilsyn er også omtalt i Veileder for kommunens tilsyn med miljørettet helsevern IS-2288. Det kommer ikke tydelig frem i veilederen, at tilsynsmyndigheten skal risiko vurdere hvert enkelt tilsynsobjekt basert på informasjon som mottas via informasjonsplikten.

NEMFO mener det er behov for at sentrale myndigheter (HOD, Fylkesmannen, Helsetilsynet og Helsedirektoratet), avklarer på hvilket nivå risikovurderingene som skal ligge til grunn for kommunenes tilsynsplaner skal ligge.

§ 17 Internkontroll

Ingen kommentarer

§ 18 Kommunalt tilsyn

Se kommentarer til § 16 om informasjonsplikt.

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

Ingen kommentar

§ 22 overgangsbestemmelse



Bestemmelsen legger opp til at alle eksisterende ikke godkjente skoler og barnehager skal godkjennes innen 1. Januar 2021. Det er en stor andel ikke godkjente barnehager og skoler i Norge. Ikke godkjente virksomheter må følges opp med tilsyn, ikke med en oppstartsgodkjenning. Se våre innspill til § 15 om godkjenning.

Randi Helland Stråtveit

Styreleder NEMFO