

LOT Folkehelse 2019

Tilsyn med kommunenes arbeid med tilsyn
med miljørettet helsevern i barnehager og skoler

SVEIN RØNSEN, ass. fylkeslege

Årskonferanse NEMFO Molde 290921



Statsforvalteren i Oslo og Viken





Innhold

Statsforvalterens oppgaver etter folkehelsesloven

Informasjon om tilsynet
Hvem? Hva? Hvor? Hvorfor? Hvordan?

Hva fant vi – som alle kommuner kan bruke i sitt forbedringsarbeid?



Statsforvalterens tre oppgaver etter folkehelsesloven



1. Klageinstans for vedtak innen miljørettet helsevern (kap. 3)

Statsforvalteren avgjør klager over vedtak truffet av kommunen eller kommunelegen etter dette kapittel.

folkehelseloven § 19



2. Iverksetter og pådriver

Statsforvalteren skal bidra til å
iverksette nasjonal politikk på folkehelseområdet
og være pådriver for kunnskapsbasert folkehelsearbeid
på lokalt og regionalt nivå,
blant annet gjennom råd og veiledning til kommuner og fylkeskommuner

folkehelseloven § 23



3. Tilsynsmyndighet overfor kommuner og fylkeskommuner

Statsforvalteren skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av §§ 4 til 9, 20, 21 og 27 til 30 i loven her og kommuneloven § 25-1.

Reglene i kommuneloven kapittel 30 gjelder for tilsynsvirksomheten etter første ledd.

folkehelsesloven § 31



Helsetilsynsloven

§ 1. Lovens formål

Lovens formål er å etablere et statlig tilsyn som bidrar til å styrke sikkerheten og kvaliteten i helse- og omsorgstjenesten og befolkningens tillit til helsepersonell og helse- og omsorgstjenesten.



Det landsomfattende tilsynet med folkehelsearbeidet i Oslo og Viken 2019



Hvem?



Tilsynslaget

Seniorrådgiver Marianne Hegg Hillestad, revisor

Seniorrådgiver Jens Ragnar Nygaard, revisor

Ass. fylkeslege Svein Rønsen, revisjonsleder



Hva?



Landsomfattende tilsyn med kommunenes arbeid med tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager og skoler

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



Hvor?



Kommunene og bydelene vi førte tilsyn med

Hole

Kongsberg

Krødsherad

Spydeberg

Halden

Marker

Enebakk

Nes

Eidsvoll

Bydel Gamle Oslo

Bydel Søndre Nordstrand

Bydel Grorud



Hvordan?



Systemrevisjon

Varselbrev

Innhenting av dokumentasjon

Tilsynsbesøk

- Informasjonsmøte

- Intervjuer

- Brukerinvolvering

- Oppsummerende møte

Utkast til rapport

Endelig rapport

Oppfølging



Regelverket som er lagt til grunn

- Lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten m.m. (helsetilsynsloven)
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
- Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler
- Forskrift om miljørettet helsevern
- Forskrift om oversikt over folkehelsen



Planlegging

Utpeking av tilsynsteam

Utpeking av tre kommuner eller bydeler i hvert av de fire tidligere fylkene

- Risikobasert
- Ved interkommunalt samarbeid:
Velge kommunen der barnehagene og skolene er lokalisert eller kommunen som fører tilsyn?



Organisering av MHV

Kommunens myndighet ligger i utgangspunktet hos kommunestyret

Myndigheten kan delegeres etter de alminnelige bestemmelsene om delegering i kommuneloven

Myndigheten kan delegeres til en annen kommune etter vertskommuneordningen

Myndigheten kan delegeres til et interkommunalt selskap



Fylkesmannens tilsyn er rettet mot kommunen uavhengig av hvordan miljørettet helseverntjenesten er organisert.

Tilsynsveilederen punkt 1.1



Pålegg eller sanksjoner fra statlige tilsynsmyndigheter skal rettes mot vertskommunen i tilfeller der en samarbeidskommune har overlatt til en vertskommune å utføre lovpålagte oppgaver.

Kommuneloven § 20-10



Hvorfor tilsyn med kommunen der barnehagene og skolene er lokalisert?

- Den kommunen har ansvar for å føre tilsyn med miljørettet helsevern
- Miljørettet helsevern i barnehager og skoler er en del av kommunens samlede folkehelsearbeid
- Det er viktig at ledelsen i kommunen der barnehagene og skolene ligger kan lære av tilsynet
- Vi hadde utpekt kommuner ut fra risikovurderinger av kommunen der barna går i barnehage og skole



Organiseringen i kommunene og bydelene vi førte tilsyn med i Oslo og Viken (12)

4 kommuner, og de 3 bydelene i Oslo, ivaretok MHV-oppgavene selv

3 kommuner hadde delegert myndighet til en vertskommune

2 kommuner hadde delegert myndighet til et interkommunalt selskap



Hvorfor?



Kartlegginger fra Helsedirektoratet

2009: For lite kompetanse og for lite ressurser til miljørettet helsevern i over halvparten av kommunene

2013: 6 av 10 skoler godkjent. Først tilsyn med halvparten av skolene i løpet av 3 siste år

2015: Først tilsyn med 6 av 10 barnehager i løpet av 3 siste år



Hva fant vi –
som alle kommuner kan bruke i sitt
forbedringsarbeid?



Typiske utsagn fra brukerrepresentantene

Jeg visste ikke at kommunen har et tilsynsorgan for miljørettet helsevern

Vi klagde til rektor over at det alltid var dårlig luft i klasserommet...

Han tok kontakt med eiendomsavdelingen, og etter en stund ble ventilasjonsanlegget reparert.

eller:

Han tok kontakt med eiendomsavdelingen. De sa at de ikke hadde penger på budsjettet til å rette på det i år.

eller:

Han sa at det er planer om ny skole. Da kan ikke kommunen koste på dette gamle bygget.



1 kommune og 1 bydel uten lovbrudd 10 kommuner/bydeler med lovbrudd

6 kommuner sørget ikke for at det føres regelmessige, risikobaserte tilsyn

På nasjonalt nivå ble dette lovbruddet funnet i 50 % av kommunene

4 kommuner sørget ikke for at informasjon om risikoforhold ved miljøet i barnehager og skoler systematisk gjøres kjent for tilsynsmyndigheten

På nasjonalt nivå var dette det hyppigste lovbruddet.
Det ble påvist i 60 % av kommunene.



Kommunens tilsynsansvar krever

1. klar fordeling av myndighet og oppgaver, nødvendig uavhengighet og kompetanse
2. oversikt over godkjenningspliktige barnehager og skoler
3. at risikoforhold i miljøet i den enkelte barnehage og skole følges opp, og at kommunene fører regelmessig tilsyn
4. systematisk oppfølging av tilsyn der det er funnet lovbrudd



1a. Fordeling av myndighet og oppgaver

Fylkesmannen skal undersøke og vurdere om kommunen sørger for at

- det er klart hvem som er delegert tilsynsmyndighet og tilhørende oppgaver
- tilsynsmyndighet og oppgaver er klart definert og beskrevet i relevante delegasjonsdokumenter og avtaler



1b. Nødvendig uavhengighet og kompetanse

Fylkesmannen skal undersøke og vurdere om kommunen sørger for at

- tilsynsorganet er uavhengig av virksomhetene som er gjenstand for tilsyn
- tilsynsorganet har nødvendig kompetanse til å ivareta tilsynsoppgavene
- det er etablert ordninger for å følge med på utøvelsen av kommunens tilsynsoppgaver
- det er dokumentert hvordan fordeling av myndighet og oppgaver, uavhengighet og kompetanse er ivaretatt og hvordan kommunen følger med på utøvelsen av tilsynsoppgavene



2. Oversikt over godkjenningsstatus

Fylkesmannen skal undersøke og vurdere om kommunen sørger for at

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



3a. Oppfølging av risikoforhold i miljøet i den enkelte skole og barnehage

Fylkesmannen skal undersøke og vurdere om kommunen sørger for at

- opplysninger om risikoforhold som kan tilsa at miljøet i skoler og barnehager er uforsvarlig, blir formidlet til tilsynsorganet
- tilsynsorganet legger risikovurderinger til grunn ved oppfølgingen av den enkelte barnehage og skole og ved den regelmessige tilsynsaktiviteten



Oppfølging av risikoforhold i miljøet i den enkelte skole og barnehage forts.

Opplysninger fra elever og foreldre om risikoforhold som kan tilsa at miljøet i skoler og barnehager er uforsvarlig, blir formidlet til ledelsen ved hver enkelt enhet. Det gjelder både private og kommunale skoler og barnehager.

Ledelsen ved kommunale skoler og barnehager bringer opplysningene videre til instanser i kommunen som kan sørge for at forholdene blir rettet.



Oppfølging av risikoforhold i miljøet i den enkelte skole og barnehage forts.

Opplysninger fra elever og foreldre om risikoforhold som kan tilsi at miljøet i skoler og barnehager er uforsvarlig, blir formidlet til ledelsen ved hver enkelt enhet. Det gjelder både private og kommunale skoler og barnehager.

Ledelsen ved kommunale skoler og barnehager bringer opplysningene videre til instanser i kommunen som kan sørge for at forholdene blir rettet.

Denne type opplysninger fra elever og foreldre blir ikke systematisk gitt til tilsynsorganet.

Tilsynsorganet har myndighet til å fatte formelle bindende vedtak og dermed sørge for at forhold som kan være helseskadelige raskt blir brakt i orden.

Kommunen har ikke tilrettelagt for at tilsynsorganets funksjon som sikkerhetsnett i slike situasjoner blir utnyttet.



3b. Risikobasert, regelmessig tilsyn

Fylkesmannen skal undersøke og vurdere om kommunen sørger for at

- tilsynsorganet utarbeider en oversikt/plan over kommende tilsyn og bruker denne som rettesnor ved gjennomføringen av tilsynene. Dokumentet er tilgjengelig for dem som trenger det og kan ved behov legges fram for kommunens ledelse
- informasjon om risikoforhold og tilsynsorganets vurdering av disse blir dokumentert og er tilgjengelig for bruk i det videre tilsynsarbeidet. Det er dokumentert hvordan tilsynsaktiviteter baseres på risikovurderinger
- kommunens ledelse holder seg oppdatert på hvordan det interne/eksterne tilsynsorganet planlegger, gjennomfører og har oversikt over sine tilsynsoppgaver



4. Systematisk oppfølging av tilsyn

Fylkesmannen skal undersøke og vurdere om kommunen sørger for at:

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



Hva lå bak lovbruddene?

At kommunens internkontroll var for dårlig

- Kommuneloven § 23-2 *Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll*
(Etter lovendring høsten 2019: §§ 25-1 og 25-2, med mer omfattende plikter.)
- Folkehelseloven § 30
Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av loven her overholdes
- Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler § 4
Virksomhetens eier skal påse at det er etablert et internkontrollsystem



... Det ble gjennomført tilsyn i til sammen 51 kommuner. Fylkesmennene konstaterte lovbrudd i 8 av 10 kommuner.

... Dette landsomfattende tilsynet viser at denne tilsynsordningen ikke fungerer som forutsatt, og ikke godt nok.

Statens helsetilsyn, Rapport 1/2020