



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Rundskriv

Kommunene

Nr.
I-1/2012

Vår ref
2010/01004

Dato
25. januar 2012

Om godkjenning av barnehager og skoler etter regelverket for miljørettet helsevern

Helse- og omsorgsdepartementet vil med dette rundskrivet gi en presisering av godkjenningsordningen for skoler og barnehager etter regelverket for miljørettet helsevern. Departementet vil videre informere om det forsterkede dokumentasjonskravet som kommunen har fått for internkontroll med tilsynsoppgavene innen miljørettet helsevern etter lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) som trådte i kraft 1. januar 2012.

Bakgrunn

Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler har som formål å bidra til at miljøet i barnehager og skoler fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og forebygger sykdom og skade. Forskriftens § 6 stiller krav om at barnehager og skoler skal være godkjente.

Det er gjort flere spørreundersøkelser for å undersøke status på godkjenningsordningen i kommunene. Den siste undersøkelsen "Status for godkjenning av skoler i Norge per 21.01.10" som er utarbeidet av TNS Gallup for Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet, viser følgende:

- 68 prosent av landets skoler er p.t. godkjent etter § 6 i forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager m.v.
- 12 prosent har midlertidig godkjenning eller godkjenning på vilkår
- 18 prosent av skolene er ikke godkjent

- 2 prosent av skolene rapporteres lagt ned eller finnes ikke (1 prosent av grunnskolene og 6 prosent av de videregående skolene)

Krav til godkjenning av barnehager og skoler

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler § 6 stiller krav om at virksomheter som omfattes av forskriften, skal være godkjent. Formålet med godkjenningsordningen er den samme som for forskriften for øvrig, det vil si å bidra til at miljøet i skoler og barnehager fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og forebygger sykdom og skade. Skoler og barnehager er virksomheter der barn oppholder seg over lange perioder, som regel med obligatorisk oppmøte. Forskriften fungerer sammen med opplæringsloven kapittel 9a som barnas arbeidsmiljølov, og godkjenningsordningen er et sentralt virkemiddel for å sikre barns arbeidsmiljø. Godkjenningsordningen gjelder for alle barnehager, grunnskoler og videregående skoler, uavhengig av om de er offentlige eller private.

Godkjenningskravet for skoler og barnehager ble innført i 1995 med krav om at virksomheter som var etablert og i drift før forskriftens ikrafttredelse, skulle være godkjent innen utgangen av 1998. Godkjenningsordningen har i en del kommuner vært praktisert slik at det har vært gitt *midlertidig godkjenning* eller *godkjenning med vilkår* om at et eller flere konkrete krav i forskriften oppfylles på et senere tidspunkt.

Departementet mener praksisen med å gi midlertidig godkjenning eller godkjenning på vilkår ikke er i tråd med lov og forskrift. Etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler § 6 skal virksomheter være godkjent av kommunestyret (eller det organ som har fått delegert myndigheten), og da skal alle krav i forskriften være oppfylt. Kommunen har en viss anledning til å unnta fra kravene i forskrift permanent eller midlertidig, men da ikke ved å sette vilkår, men ved å gi dispensasjon etter forskriftens § 26 annet ledd. Dispensasjonsbestemmelsen lyder: *"Kommunestyret kan i særskilte tilfeller gi dispensasjon fra bestemmelser i denne forskrift."*

Dispensasjonshjemmelen gir mulighet for å gjøre unntak i enkelte særskilte tilfeller, men denne skal praktiseres strengt. Det kan ikke gis dispensasjon for krav som utgjør et hovedformål eller en hovedintensjon med forskriften. For eksempel vil det ikke være aktuelt å dispensere fra kravet om tilfredsstillende innemiljø i § 19 ved for høy radonkonsentrasjon.

Folkehelseloven § 10 er lovgrunnlaget for godkjenningsordningene i miljørettet helsevern. Av bestemmelsens første ledd annet punktum følger det at *"Kommunen kan ved godkjenning sette vilkår for å ivareta hensynet til folks helse, jf. §§ 1 og 8."* Forarbeidene til Prop. 90 L (2010-2011) Lov om folkehelsearbeid slår fast at adgangen til å stille vilkår i forbindelse med godkjenning følger den alminnelige vilkårs læren i forvaltningsretten. Adgangen til å stille vilkår innebærer ikke at man kan frita fra krav i forskrift, men gir en mulighet for å stille ytterligere krav. Dette fulgte også av forarbeidene til kommunehelsetjenesteloven Ot.prp. nr. 60 (1993-1994).

Konsekvenser av manglende godkjenning

Dersom en skole eller barnehage ikke oppfyller kravene i forskriften, og det ikke er aktuelt å dispensere, skal kommunen ikke godkjenne virksomheten. En godkjenning av virksomheter som ikke oppfyller kravene i forskrift, vil gi et uriktig bilde av status for miljøforholdene i skoler og barnehager.

At en skole eller barnehage mangler godkjenning, innebærer ikke nødvendigvis at virksomheten skal stanses/stenges. Folkehelseloven § 10 tredje ledd lyder:

"Dersom godkjenning ikke foreligger, kan kommunen kreve virksomheten stanset. Stansing kan bare kreves dersom ulempene ved stansing står i rimelig forhold til den helsefare som unngås. (...)"

Manglende godkjenning kan være stansingsgrunn, selv om det ikke er "overhengende fare for helseskade", slik kravet er i stansingssaker etter folkehelseloven § 16. Det er imidlertid en forutsetning etter § 10 tredje ledd at stansing skal være forholdsmessig.

At en virksomhet ikke får godkjenning, betyr ikke nødvendigvis at virksomheten ikke kan drives videre, men manglende godkjenning vil innebære at virksomheten får nærmere oppfølging fra den kommunale tilsynsmyndigheten for miljørettet helsevern, for eksempel gjennom vedtak om retting etter § 14.

Forsterket krav til internkontroll med tilsynsoppgavene innen miljørettet helsevern etter folkehelseloven

Folkehelseloven viderefører kommunenes oppgave med å ha tilsyn med faktorer i miljøet som direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen. Forarbeidene til Prop. 90 L (2010-2011) Lov om folkehelsearbeid drøfter på side 144-145 habilitetsutfordringene kommunen står overfor når kommunen både godkjenner og fører tilsyn med virksomheter som i hovedsak er kommunale. På grunn av disse habilitetsutfordringene er det nødvendig å sikre at kommunen har god styring med denne oppgaven.

Folkehelselovens bestemmelse om internkontroll i § 30 pålegger derfor kommunene et særskilt dokumentasjonskrav for oppgaven med å føre tilsyn med miljørettet helsevern.

Viktige elementer i internkontrollen for kommunens tilsynsoppgave vil være å kunne dokumentere hvem som har ansvar for å følge opp tilsyn med virksomheter etter miljørettet helsevernregelverket, og at disse er gitt nødvendige forutsetninger for å kunne utføre denne oppgaven, herunder kapasitet og kompetanse. Det er her særlig viktig å sikre at det kommunale tilsynsorganet er tilstrekkelig uavhengig i forhold til de kommunale virksomhetene som det føres tilsyn med. Uavhengighet innebærer at tilsynet utøves av personer eller kommunale enheter som ikke direkte har ansvar for den virksomheten som omfattes av tilsynet. For eksempel kan ikke tilsyn med skoler ligge i skolekontoret eller den sektor som har ansvar for skolebygg. Videre skal kommunen, som en del av internkontrollen, dokumentere at den har tilstrekkelig styring med tilsynsaktiviteten, slik som oversikt over virksomheter som kommunen skal føre tilsyn med (herunder godkjenningsstatus), tilsynsplan og system for etterlevelse av tilsynsplanen.

Etter folkehelseloven § 31 kan fylkesmannen etterspørre dokumentasjon på at kommunene har tilstrekkelig styring med denne oppgaven. Det forsterkede dokumentasjonskravet gjelder for tilsynsoppgavene innen miljørettet helsevern generelt, men er spesielt innført med tanke på virksomhetstyper som ofte er kommunale, slik som skoler og barnehager.

Med vennlig hilsen

Jon Olav Aspås
Jon-Olav Aspås e.f.
ekspedisjonssjef

Eva Sørensen
for Ragnhild Spigseth
seniorrådgiver

Kopi: Arbeidsdepartementet

Arbeidstilsynet

Barneombudet

Forum for miljø og helse

Fylkesmennene

Helsedirektoratet

Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)

Kunnskapsdepartementet

Norges astma- og allergiforbund

Norsk forum for bedre innemiljø for barn

Statens helsetilsyn

Utdanningsdirektoratet