

Kartlegging av miljøstatus i landets barnehager i 2015. Rapport med resultater og forslag til oppfølging

Publikasjonens tittel: Kartlegging av miljøstatus i landets barnehager i 2015.
Rapport med resultater og forslag til oppfølging

Utgitt: 02/2016

Publikasjonsnummer: IS-2447

Utgitt av: Helsedirektoratet
Kontakt: Avdeling Miljø og helse
Postadresse: Pb. 7000 St Olavs plass, 0130 Oslo
Besøksadresse: Universitetsgata 2, Oslo

Tlf.: 810 20 050
Faks: 24 16 30 01
www.helsedirektoratet.no

Lenke til PDF: www.helsedirektoratet.no/publikasjoner

INNHold

INNHold	2
INNLEDNING	3
SAMMENDRAG	4
1. OM KARTLEGGINGEN	5
2. RESULTATER	6
3. DRØFTING	8
4. FORSLAG TIL OPPFØLGING	9

INNLEDNING

Helsedirektoratet har siden 2007, i samarbeid med Utdanningsdirektoratet, gjennomført tre kartlegginger av godkjenningsstatus og kommunenes tilsynspraksis ved landets grunn- og videregående skoler. Tilsvarende er ikke gjort for barnehagene. Myndighetenes manglende kunnskap om miljøstatus i barnehagene blir omtalt i Meld. St. 19 (2014-2015) Folkehelsemeldingen. I meldingen bebuder Regjeringen at den vil foreta en gjennomgang og oppdatering av regelverket for fysisk og psykososialt miljø i barnehager og skoler. Kartlegging av forholdene i barnehagene kan ses på som ledd i arbeidet med forbedring av kunnskapsgrunnlaget om status og utfordringer i barnas «arbeidsmiljø».

Kartleggingen viser at det er et klart behov for styrking og forbedring av kommunenes tilsyn med barnehagene. Spesielt gjelder dette tilsyn med og oppfølging av miljøforhold som er i strid med folkehelseloven, og som derved kan innebære en belastning for barnas helse og trivsel. Kartleggingen avdekker videre at bare halvparten av barnehagene drives etter en forpliktende vedlikeholdsplan som skal bidra til å sikre en varig god kvalitet på barnas «arbeidsmiljø».

Kommunen skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne, se folkehelseloven §5. Denne oversikten må i nødvendig grad også omfatte miljøet i barnehagene.

Barnehagen er en viktig oppholds- og læringsarena for barn i førskolealder. Eierne og lederne av disse virksomhetene har ansvar for at det fysiske miljøet her til enhver tid er av en slik kvalitet at det fremmer helse, trivsel og læring.

Kravet til et forsvarlig miljø for barn i barnehagen er nedfelt i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv (1995) med hjemmel i folkehelseloven (2011). Forskriften pålegger eieren av barnehagen en plikt til å sørge for at virksomheten oppfyller regelverkets krav. Disse kravene gjelder internkontroll samt inne- og utemiljø i vid betydning, ulykkesforebygging, mv. Kommunen skal også føre regelmessig tilsyn med miljøet i barnehagene, og påse at pålegg den gir, følges opp av barnehagen. Helsedirektoratets kartlegging av miljøstatus i landets barnehager høsten 2015 er basert på bestemmelsene i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

SAMMENDRAG

4 av 10 barnehager har ikke hatt tilsyn siste tre år, og rundt 25000 barn oppholder seg i en barnehage som mangler godkjenning. En ny kartlegging viser store variasjoner i oppfølgingen av innklimaet og andre miljøforhold.

Om kartleggingen

Kartleggingen som ble gjennomført høsten 2015 omfattet alle private og offentlige barnehager, og ga innblikk i forholdene ved 89% (5302) av landets barnehager. 333 kommuner deltok i kartleggingen.

Hovedfunn:

- 10 prosent av barnehagene, med ca 25000 barn, mangler godkjenning.
- 4 av 10 barnehager har ikke vært gjenstand for tilsyn i løpet av de tre siste åren.
- Det er påvist feil/mangler ift regelverkets krav ved flere enn halvparten av barnehagene.
- 3 av 10 barnehager har ikke rettet/utbedret disse manglene.
- Nesten halvparten av barnehagene mangler en vedlikeholdsplan som skal sikre varig god kvalitet ved barnehagen
- Kartleggingen har videre avdekket store fylkesvise forskjeller, men bare små forskjeller mellom private og offentlige virksomheter.

Samlet sett gir kartleggingen et positivt inntrykk av kommunenes oppfølging av barnehagene. Det er imidlertid store fylkesvise variasjoner her, som viser at flere kommuner har utfordringer på dette feltet. Det er bekymringsfullt at bare 6 av 10 barnehager har vært gjenstand for tilsyn i løpet av de tre siste årene. Spesielt vil dette gjelde for barnehager som også drives uten godkjenning. Tilsynet kan betraktes som et viktig virkemiddel for å sikre varig god kvalitet i barnehagen bl.a. gjennom avdekking av/retting av forhold som er i strid med regelverket.

1. OM KARTLEGGINGEN

Kartleggingen som ble gjennomført høsten 2015 omfattet alle private og offentlige barnehager, og ga innblikk i forholdene ved 89% (5302) av landets barnehager. 333 kommuner deltok i kartleggingen, og TNS Gallup sto for den praktiske gjennomføringen.

Samtlige kommuner fikk tilsendt elektronisk spørreskjema. Det ble anbefalt at kommunelege 1 eller kommunens enhet for miljørettet helsevern sto for besvarelsen på spørsmålene, da disse normalt står for godkjenning av barnehagene på kommunens vegne. I tillegg forventes disse instansene å ha oppdatert kjennskap til det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagene gjennom sitt tilsyn med virksomhetene.

Spørsmålene er relatert til bestemmelser i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. og veileder til forskriften (Miljø og helse i barnehagen, IS-2072, 2014)

Spørsmålene

Spørsmålene var ment å bringe klarhet i følgende forhold:

- 1) hvorvidt barnehagene er godkjent,
- 2) årstall for godkjenning,
- 3) hovedårsaker til at den eventuelt ikke er godkjent, svaralternativ: inneklime, internkontrollsystem, sikkerhet, manglende kompetanse/kapasitet i kommunen, sanitæranlegg, arealnormer, annet.
- 4) om det er ført tilsyn med barnehagen i løpet av siste tre år,
- 5) om det er påvist avvik fra forskrift,
- 6) om avviket er fulgt opp med vedtak/krav om retting
- 7) om avviket er lukket
- 8) om barnehagen har et internkontrollsystem
- 9) om det foreligger en vedtatt vedlikeholdsplan for barnehagen.

2. RESULTATER

Det ble ikke påvist vesentlige forskjeller i svarene fra henholdsvis private og offentlige barnehager

Godkjenning

Kravet om godkjenning av barnehagen fremgår av §6 i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Til grunn for godkjenningen skal ligge dokumentasjon som viser hvordan virksomheten er planlagt, etablert, blir drevet og videreutvikles i samsvar med forskriftens bestemmelser.

Kartleggingen viser at nær 9 av 10 barnehager (87%) er godkjent iht forskriften. Størst andel med godkjente barnehager finner man i fylkene Østfold og Aust-Agder (97%), mens klart færrest godkjente barnehager finner man i Nord-Trøndelag (51%).

Ifølge forskriften skulle alle barnehager være godkjente innen 31.12.1998.

Kartleggingen viser at hele 43% av barnehagene ble godkjente i perioden 2010-2015.

Blant årsaker til manglende godkjenning nevnes hyppigst «andre forhold», så som gammel godkjenning, søknad under behandling, universell utforming, mv. Blant forhold som er prekodet svarer 34% «inn klima». Bare 1% oppgir forhold knyttet til «arealnormer» som grunn for manglende godkjenning.

Tilsyn

§25 i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv pålegger kommunen å føre tilsyn med at kravene i forskriften overholdes. Forskriften stiller ikke konkrete krav til tilsynshyppighet for barnehagene. Tilsynet med den enkelte barnehage og hyppigheten på dette

forutsettes basert på en risikovurdering av barnehagen, hvor tilsynsmyndigheten fastsetter en plan for tilsynet ut fra sin kjennskap til forholdene i virksomheten, så som barnehagens alder, drift, vedlikehold, mv. I kartleggingen ble 3-års tilsynsintervall valgt som «normalen».

Det er ført noen flere tilsyn med offentlige enn private barnehager (hhv 62% mot 56%)

På landsbasis er det ført tilsyn med 6 av 10 barnehager (59%) i løpet av siste tre år. Det er store fylkesvise forskjeller her. I Sogn og Fjordane har man i denne perioden ført tilsyn med 94 % av barnehagene, mens det i Hedmark bare er ført tilsyn med 34 %.

Avvik og avvikshåndtering

Etter §26 i forskriften kan kommunen kreve retting av forhold i barnehagen dersom disse direkte eller indirekte kan ha negativ innvirkning på barnas helse eller de er i strid med forskriftens bestemmelser (jf §14 i folkehelseloven). Avvik tilsier at det f. eks. i forbindelse med tilsyn i barnehagen er avdekket forhold som er i strid med bestemmelser i lov eller forskrift og som forutsettes lukket utbedret umiddelbart eller innenfor en fastsatt frist.

Kartleggingen viser at det er **funnet avvik** ved omtrent halvparten av barnehagene, noen flere blant de offentlige enn de private barnehagene (hhv 58 % mot 53%). Det er ikke spurt om årsak til avvikene. Det er store fylkesvise forskjeller. Hedmark som har utført færrest tilsyn, har påvist avvik ved 84 % av tilsynene, mens det i Telemark er funnet avvik ved bare 15% av barnehagene.

På landsbasis er avvikene blitt fulgt opp med **krav/vedtak** om lukking i 90 % av tilfellene. Kommuner i Nord-Trøndelag og særlig i Oppland har bare i liten grad fattet vedtak med krav om retting (hhv 43 % og 18%).

Avvikene er i større grad blitt **lukket/utbedret** ved de private sammenlignet med de offentlige barnehagene (hhv 75 % mot 63 %). Ved kommuner i Aust-Agder er avvikene blitt lukket i 93 % av tilfellene, mens tilsvarende er gjort bare for 40% i Nord-Trøndelag.

Internkontroll

§4 i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv pålegger leder av barnehagen ansvar for å påse at bestemmelsene i eller i medhold av denne forskriften overholdes, og skal rette seg etter de pålegg som kommunen til enhver tid gir. Virksomhetens eier skal påse at det er etablert et internkontrollsystem. Plikt til internkontroll, og innholdet i denne, er også nedfelt i forskrift om systematisk, helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeid (internkontrollforskriften).

Internkontroll er en kontroll barnehagen selv utfører, og som skal dokumentere at regelverk etterleves på en systematisk måte. Barnehagen skal altså vite hva den skal gjøre, gjøre det, og etterpå kunne dokumentere at den har gjort det.

Ifølge kartleggingen har 9 av 10 barnehager et internkontrollsystem, og det er liten forskjell mellom offentlige og private virksomheter her. 11 av landets fylker oppgir at 95 % av kommunene har et internkontrollsystem for sine barnehager. Nord-Trøndelag er fylket med færrest barnehager som har et internkontrollsystem.

Vedlikeholdsplan

Det fremgår ikke noe konkret krav i forskriften til at barnehagen skal ha en plan som beskriver hvordan bygninger og uteareal vedlikeholdes med sikte på å opprettholde en tilfredsstillende kvalitet

på barnas miljø. Det foreligger dermed heller ingen klare anvisninger for barnehageeier med hensyn til hva en vedlikeholdsplan skal inneholde eller hvordan den skal se ut, f. eks om den bør foreligge som ett fysisk dokument. Det understrekes imidlertid i veileder til forskriften (IS-2072) at søknad om godkjenning av barnehagen skal inneholde *dokumentasjon* som viser hvordan virksomheten planlegges, etableres, drives og videreutvikles i samsvar med forskriftens bestemmelser, og det vises til §6, 4. ledd i forskriften.

Kartleggingen avdekker at under halvparten (44 %) av landets barnehager har en plan for sitt systematiske vedlikehold av virksomheten. 39 % av barnehagene vet ikke om de har en vedlikeholdsplan. Også her er det store fylkesvise forskjeller. I Sogn og Fjordane oppgir 90 % av barnehagene at de har en vedtatt plan.

3. DRØFTING

Kartleggingen av miljøstatus i landets barnehager var lagt opp som en fulltellingsundersøkelse. 333 kommuner avga svar på direktoratets spørsmål. Dette omfatter imidlertid 89 % av landets barnehager, og må kunne sies å gi et tilstrekkelig grunnlag for en samlet vurdering av status på området. Det er likevel behov for oppfølging i enkelte fylker, bl.a. Aust-Agder med en svarprosent på bare 41.

Samlet sett gir kartleggingen et positivt inntrykk av kommunenes arbeid med å få barnehagene godkjent iht forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Det er imidlertid store fylkesvise variasjoner her, som viser at flere kommuner har utfordringer på dette feltet.

Det er bekymringsfullt at bare 6 av 10 barnehager har vært gjenstand for tilsyn i løpet av de tre siste årene. Spesielt vil dette gjelde for barnehager som også drives uten godkjenning. En av årsakene kan være manglende kompetanse og kapasitet hos kommunens tilsynsmyndighet. Tilsynet kan betraktes som et viktig virkemiddel for å sikre varig god kvalitet i barnehagen bl.a. gjennom avdekking av/retting av forhold som er i strid med regelverket. Det ligger en utfordring for kommunene her i å etablere tilsynsplaner basert på en risikovurdering av tilstanden i barnehagene.

Kartleggingen viser at det er mangler ved miljøforholdene i svært mange barnehager (55 %) og at dette har gitt grunnlag for avvik med krav om retting. Kommunene synes å ha brukbart grep om saksbehandlingen knyttet til dette ved at det fattes vedtak om lukking av avvik ved 9 av 10 barnehager. Det er imidlertid varierende oppfølging av disse vedtakene, dvs faktisk lukking

av avvikene og utbedring av manglene. Som nevnt over er resultatet her mer positivt for de private enn de offentlige barnehagene.

Det er positivt at hele 9 av 10 barnehager har et internkontrollsystem. Dette viser at barnehagens eier er bevisst på sitt ansvar for at et slikt system skal være etablert i barnehagen. IK-systemet vil danne et viktig grunnlag for en positiv innretning av barnehagedriften og gi en god ramme for barnehagens kvalitetsarbeid. Et levende og dynamisk IK-system vil videre bidra til bred medvirkning og innflytelse på driften også fra de ansatte og pårørende til brukerne av barnehagen. Kartleggingen sier imidlertid ikke noe om i hvilken grad IK-systemet etterleves til enhver tid, slik det er pålagt leder av virksomheten. Funn av avvik ved barnehagene tyder på at det er utfordringer knyttet til etterlevelse av internkontrollen. For 13% av barnehagene oppgis mangler ved IK-systemet som hovedårsaken til manglende godkjenning.

Det fremstår som en spesiell utfordring for godkjennings- og tilsynsmyndigheten å medvirke til at vedlikeholdet av barnehagene skjer etter en forpliktende plan. Etterslep av vedlikeholdet ved offentlige bygg er årsaken til at mange opplever å ha et dårlig arbeidsmiljø. Dette vil også være tilfellet for barn som er henvist til barnehager som ikke er godkjent eller som drives uten et planforankret og systematisk vedlikehold. Dette bør være en utfordring også for sentrale myndigheter i forbindelse med utvikling av et faglig forsvarlig og brukervennlig regelverk med veiledning.

4. FORSLAG TIL OPPFØLGING

Godkjenning

Godkjenningsordningen for barnehagene bør vurderes i forbindelse med den planlagte gjennomgang med tanke på et helhetlig, koordinert regelverk for barnehager og skoler, hjemlet i folkehelseloven, barnehageloven, opplæringsloven, plan- og bygningsloven, mv. Det synes å være grunn til å se nærmere på selve **godkjenningsprosessen**, bl.a. spørsmål om inndeling i plan- og driftsgodkjenning. Endelig godkjenning vil ved en slik inndeling først kunne foreligge etter at virksomheten er tatt i bruk og man har fått anledning til å vurdere hvordan barnehagens internkontrollsystem fungerer. Det er gitt anbefalinger om dette i veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler (IS-2072), men dette bør vurderes nærmere for eventuell forankring i forskriften. Det er grunn til å tro at en tydeligere forankring av helse- og miljøhensyn på planstadiet bedre kan oppfylle forskriftens formål og gi et bedre grunnlag for en mer varig godkjenning av barnehagemiljøet.

Det bør videre vurderes hvordan/om dokumentasjon på barnehagens **vedlikeholdsarbeid** kan inngå som et kriterium ifb godkjenning av virksomheten, og hvordan dette evt tydeliggjøres og konkretiseres i regelverket. En forpliktende vedlikeholdsplan bør kunne bidra til å opprettholde god kvalitet på det fysiske miljøet i barnehagen.

De to siste årene har Helsedirektoratet samarbeidet med Utdanningsdirektoratet, Arbeidstilsynet og Direktoratet for byggkvalitet om gjennomføring av kurs for landets kommuner med sikte på å styrke deres kompetanse på miljørettet

helsevern i skolen. Målsettingen har vært å øke andelen godkjente skoler iht helselovgivningen. Arrangørene av kurset samarbeider om evaluering og drøfting av den videre kompetanseoppbyggingen i kommunene når det gjelder barnas arbeidsmiljø både i skoler og barnehager. Kursdeltakernes tilbakemeldinger tilsier behov for ytterligere bistand med råd og veiledning på dette området.

Tilsyn

Tilsyn med barnehagene vil gi de ansvarlige for barnehagene og tilsynsmyndighetene god oversikt over tilstand og utfordringer i arbeidet med å bidra til god praksis og tilfredsstillende kvalitet på det fysiske miljøet i barnehagen. De mange avvikene som er rapportert gjennom denne kartleggingen tilsier behov for styrking av virksomhetenes og kommunenes kontinuerlige innsats på dette feltet. Tilsynsvirksomhet fordrer kompetanse og kapasitet hos kommunen. Kommunen er ansvarlig for å integrere tilsynsaktiviteten i sitt systematiske folkehelsearbeid. Sentrale myndigheter vil fortsatt ha en viktig oppgave i å bistå kommunene i dette arbeidet, bl.a. gjennom **tilsynsveilederen** som nå er til utarbeiding i Helsedirektoratet.

Folkehelsemeldingen (Meld. St. 19, 2014-2015) påpeker behovet for et bedre **samarbeid mellom tilsynsmyndighetene** for et mer helhetlig og rasjonelt arbeid. Tilrettelegging og utprøving av tilsynssamarbeid bør vurderes sammen med fagmiljøet (bl.a. Forum for miljø og helse) og andre tilsynsmyndigheter, som utdannings- og arbeidsmiljømyndighetene samt Helsetilsynet.

Regelverket

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv trådte i kraft 01.01.1996. Det har siden den tid skjedd endringer på flere områder som nødvendiggjør en gjennomgang av dette regelverket.

Nye driftsformer, bygningsløsninger, eierstrukturer, ny kunnskap om påvirkningsfaktorer i barnas miljøer, beredskapshensyn, endringer i annet relevant regelverk, mv. tilsier behov for drøftinger rundt revidering av forskriften. Dette behovet er også synliggjort gjennom revisjon av veiledning til forskriften (IS-2072, 2014), hvor det ble avdekket forhold som best kan ivaretas og gjøres mer forpliktende for virksomhetene gjennom en tydelig kobling til lov/forskrift. Det bør være et siktemål at regelverket for barnas arbeidsmiljø gis en bredere forankring i lover og forskrifter som regulerer barnas miljø i barnehagen. Regelverket bør søkes ytterligere koordinert, slik at det blir enklere å forholde seg til både for barnehagens eiere/-ledere og tilsynsmyndigheter. En gjennomgang av regelverket bør som et minimum bidra til en harmonisering av krav i forskjellige lover/forskrifter til innhold i og drift av barnehagen, særlig bør dette drøftes i relasjon til barnehageloven med forskrift/rammeplan.

Gjennom embetsoppdrag/tildeling til fylkesmennene har Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet de senere årene gitt embetene i oppdrag å følge opp kommuner som ikke har svart på kartleggingene eller som har barnehager og skoler hvor det mangler godkjenning. Fylkesmennene forventes å bidra med råd og veiledning til kommuner og virksomhetseiere og for øvrig sørge for oppfølging på området gjennom tilsyn og annen dialog med kommunene.

Oppdraget fra Helse- og omsorgsdepartementet

Resultatene fra Helsedirektoratets kartlegging av landets barnehager høsten 2015 underbygger

Regjeringens signaler om behovet for økt satsing på barn og unges arbeidsmiljø i Meld. St. 19 (2014-2015) Folkehelsemeldingen. Kartleggingen har gitt myndighetene et oppdatert grunnlag for å kunne vurdere viktige sider ved barnehagemiljøet, og spesielt når det gjelder virksomhetenes godkjenningstatus og kommunenes tilsynspraksis. Resultatene fra kartleggingen bør inngå blant dokumentasjoner og beskrivelser av status i barnas arbeidsmiljø som ledd i arbeidet med oppdraget fra HOD til Hdir og FHI, i brev av 16.12.2015.
rødtekst



Postadresse: Pb. 7000,
St. Olavs plass, 0130 Oslo

Telefon: +47 810 20 050

Faks: +47 24 16 30 01

E-post: postmottak@helsedir.no

www.helsedirektoratet.no