

Helse- og omsorgsdepartementet
postmottak@hod.dep.no

Saksbehandler: Cato Lie og Live Kroknes
Berg

Oslo 20. desember 2019

Hørings svar – Høring om regulering av miljø og helse i barnehager og skoler

1. Innledning

Vi viser til mottatt høringsbrev datert 27.09.19 med forslag til regelverksendring i ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og fritidsordninger. Dessuten viser vi til FFOs hørings svar på forslag om endringer i barnehageloven – regler om barnehagemiljø.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) er paraplyorganisasjon for 84 organisasjoner av funksjonshemmede og kronisk syke, med til sammen mer enn 335 000 medlemmer. FFOs overordnede mål er samfunnsmessig likestilling og deltakelse. Rundt 17 prosent av befolkningen har til enhver tid en funksjonshemning eller kronisk sykdom som medfører nedsatt funksjon.

Det er mange barrierer som hindrer likestilling av funksjonshemmede barn og unge i barnehage og skole, både i det fysiske og psykososiale miljøet. Universell utforming/tilgjengelighet i barnehager og skoler er ikke god nok og bidrar til å forsterke barrierene. Det er behov for et regelverk som ivaretar dette på en bedre måte.

2. FFOs synspunkter

- FFO støtter behovet for en ny og forenklet forskrift som regulerer og inkluderer miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger og sikrer en tydelig ansvars plassering.
- FFO ber om at begrepene fysisk og psykososialt miljø defineres i forskriften og at begrepene universell utforming og tilgjengelighet omtales i Kapittel 2 blant temaene forskriften skal dekke.
- FFO mener § 9 A-7 burde beholdes slik den er i dag
- FFO er bekymret for økte kommunale forskjeller om håndheving og tilsyn etter forskriften legges til kommunen
- FFO støtter forslaget om krav til oppstartsgodkjenning og vedlikeholdplan.
- FFO ber om å bli involvert i arbeidet med ny veileder på området.

3. FFOs vurderinger

3.1 Behov for ny forskrift

I Folkehelsemeldingen fra 2015 blir det pekt på harmoniseringsbehov både når det gjelder ansvar og krav til barnas arbeidsmiljø, tilsynsordninger og internkontroll, og behov for å vurdere systemer for informasjon. I gjennomgangen av regelverket la Folkehelsemeldingen til grunn at det skal vurderes en

revisjon av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler samt en harmonisering av regelverket i opplæringsloven, barnehageloven og folkehelseloven. Vi er glade for at dette er fulgt opp og at skolefritidsordninger inkluderes i høringsforslaget.

Departementet mener at det er mest riktig at den ansvarlige for at forskriften etterleves er den som eier virksomheten, som vil være den som har mulighet til å påvirke prioriteringer og investeringer. Departementet vurderer derfor at det er hensiktsmessig å plassere ansvaret for etterlevelse av forskriften hos den som har ansvar etter sektorregelverket. FFO støtter dette synet.

For offentlige grunnskoler og videregående skoler vil det være henholdsvis kommunen og fylkeskommunen som skoleeier som er ansvarlig for virksomheten, mens det for friskoler vil være skolens styre som er ansvarlig. For skolefritidsordninger og for leksehjelpsordninger i offentlige skoler vil det på tilsvarende måte være kommunen og fylkeskommunen som skoleeier som er ansvarlig for virksomheten. Ved friskoler vil skolens styre være ansvarlig for skolefritidsordninger og for leksehjelpsordninger etter friskoleloven.

3.2 Definisjoner

Vi vet at barnehagers og skolers fysiske inne- og utemiljø er av stor betydning for helse, trivsel og læring blant barn og unge. Det er derfor viktig å planlegge og legge til rette for et helse- og trivselsfremmende miljø og forebygge og utbedre risikoforhold og unngå barrierer som kan ha negativ påvirkning på barn og unges barnehage- og skolehverdag.

Det er en svakhet at begrepene fysisk og psykososialt miljø ikke defineres tydelig i forskriften. Vi er klar over at ny forskrift skal gi tydeligere bestemmelser om oppfølging av henvendelser, klageadgang, tilsyn, informasjonsplikt, internkontroll og vedlikehold, men savner en beskrivelse av universell utforming og tilgjengelighet som sikrer alle elever likeverdig tilgang til både det fysiske og psykososiale miljøet.

FFO deler ikke departementets syn om at krav om tilrettelegging og universell utforming er tilstrekkelig ivare tatt i likestillings- og diskrimineringsloven. Tilrettelegging og universell utforming er grunnleggende for at alle barn og elever skal ha en trygg og god opplevelse i barnehage og skole. Dette må derfor omtales tydelig i forskriften.

I høringsnotatet foreslås flere av de materielle kravene i dagens forskrift videreført. Dette gjelder blant annet kravene til helsemessig tilfredsstillende virksomhet, beliggenhet, utforming og mulighet for aktivitet og hvile. Krav til både lys, lyd, rengjøring og avfallshåndtering foreslås videreført, men presisert noe. Krav til inneløst, drikkevann og sanitære forhold foreslås også videreført, men at bestemmelsene forenkles noe. Vi mener at universell utforming/tilgjengelighet hører naturlig hjemme i denne opplistingen og bør omtales spesifikt.

Universell utforming er et vidt begrep som sikrer likestilling. Det innebærer blant annet at det under punktet renhold og smittvern (6.5.5) bør inkluderes et punkt om at toaletter skal kunne benyttes av alle og at man under renhold unngår stoffer som kan gi allergiske reaksjoner.

3.3 Fysisk miljø i sammenheng med psykososialt miljø

Departementet foreslår at det ikke videreføres en egen forskriftsbestemmelse med konkrete krav til psykososialt miljø, da konkrete krav til denne delen av miljøet allerede vil følge av sektorregelverket (barnehageloven og opplæringsloven). Det understrekes imidlertid at forskriftens formålsbestemmelse sin henvisning til «helse, trivsel, lek og læring» og «helsemessig tilfredsstillende» drift og utforming av helse og trivsel *også* vil innebære krav til både det fysiske og psykososiale miljøet. Forslaget vil ikke innskrenke folkehelseloven.

FFO synes forslaget fremstår uklart på hva dette vil innebære i praksis. I dag er det mulig å klage til fylkesmannen på vedtak truffet etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skoler, herunder forskriftens § 12 som angir at virksomheten «skal fremme trivsel og gode psykososiale forhold», se folkehelseloven § 19.

En bestemmelse om psykososialt miljø i barnehageloven foreligger foreløpig ikke, men er foreslått i høring om endringer i regler om barnehagemiljø. FFO uttrykte bekymring i vår høringsuttalelse datert 12.11.19 for om rettsvernet til barnehagebarna er godt nok slik forslaget foreligger. Dette har bakgrunn i manglende sanksjonsmuligheter, hvor det hverken legges opp til en dokumentasjonsplikt eller klagesystem utenfor barnehagens ledelse. Det er en stor svakhet og mangel at det ikke foreslås en klage- og håndhevingsordning tilsvarende opplæringslovens.

Det som skaper uklarheter og tvetydighet i denne høringen, er at det psykososiale miljøet hovedsakelig skal reguleres i sektorregelverket samtidig som at det fortsatt ligger innbakt i forskriftens formålsbestemmelse. Vi stiller herunder spørsmål ved hvordan klagemuligheten for barnehagebarn på det psykososiale feltet vil se ut.

Hvis intensjonen er at det skal gå an å klage på det psykososiale miljøet etter forskriftens formålsbestemmelse, så strider dette med høringens formål om å forenkle regelverket for brukerne og unngå dobbeltreguleringer. Dessuten vil en slik klage sjeldent føre frem. Hvis formålet er at aktivitetsplikten blir stående som foreslått i høringsnotatet, og det ikke videreføres en egen forskriftsbestemmelse med konkrete krav til psykososialt miljø, så er vi redd for at dette vil representere en svekkelse av barnehagebarns rettslige vern på det psykososiale feltet ved at man mister klagemuligheten til fylkesmannen.

Slik forslaget nå foreligger, er det vanskelig å se hva som er intensjonen fra departementets side. FFO setter dermed pris på oppklaring på dette feltet. Det viktige for oss er at det foreligger samme innretning på aktivitetsplikten som i opplæringsloven, om barnehagebarn skal ha et tilstrekkelig rettslig vern.

3.4 Oppfølging av henvendelser om rettigheter og krav knyttet til fysisk miljø

3.4.1 Opplæringslovens § 9 A-7

Departementet foreslår å endre opplæringslovens § 9 A-7 slik at henvendelser i enkeltsaker knyttet til fysisk miljø og klager på enkeltvedtak følger systemet i ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og fritidsordninger. Nytt innhold i opplæringslovens § 9 A-7 vil utelukkende være en henvisning til forskriften.

FFO har forståelse for at dette gjøres for å forenkle dagens system som har ulike ordninger for oppfølging av henvendelser og klager etter barnehageloven og opplæringsloven. Det argumenteres med at dagens system gjør det vanskelig og forvirrende å vite hvor det er best å henvende seg om utilfredsstillende fysiske forhold og klager på vedtak om dette, og at det på denne bakgrunn leder til en svakere oppfølging og etterlevelse av regelverket. FFO er enig i prinsippene, men mener imidlertid at disse sikres best gjennom å beholde § 9 A-7 slik den er i dag.

Her må det først og fremst påpekes at forskrift i seg selv er mindre tilgjengelig for allmennheten enn lov. Selv om forskrift binder borgerne på lik linje med lov, så er det ikke gitt at dette er allmenkunnskap blant ikke-jurister. Det kan dessuten oppleves forvirrende at klageadgangen for psykososialt miljø fremkommer av loven, mens det henvises til egen forskrift ved klager på fysisk miljø. Dette til tross for at § 9a-2 er felles for begge bestemmelsene.

En forskriftsregulering av fysisk miljø kan videre bidra til å gi et uheldig inntrykk av at retten til et psykososialt miljø og et fysisk miljø ikke likestilles. Bestemmelsen i § 9 A-7 sikrer at elevene ikke møter

funksjonshemmende barrierer i noen del av skolemiljøet, og er en helt sentral bestemmelse for funksjonshemmede elever som opplever at 80 prosent av skolene ikke er tilgjengelige. Som det presiseres i forslaget, så kan det ikke skiller klart mellom det fysiske og psykososiale, da det fysiske miljøet vil ha betydning også for den psykiske helsen.

FFO mener på denne bakgrunn at det er hensiktsmessig at oppfølging av henvendelser og klager fremkommer av en lovbestemmelse i opplæringsloven og barnehageloven på lik linje med psykososialt miljø. Forvirring rundt dobbelreguleringen i opplæringsloven og regelverket for miljørettet helsevern kan avhjelpes med at saksgangen gjøres lik.

3.4.2 Kommunen skal håndtere henvendelser og vurdere tilsyn

Det foreslås at kommunen skal håndtere henvendelser og vurdere tilsyn på brudd på forskriften. Den største endringen i forhold til dagens system er at oppfølgingen av elevenes rett til et trygt og godt fysisk skolemiljø følges opp av kommunen og ikke fylkesmannen. Kommunen får skjønntil å avgjøre hvordan den enkelte henvendelse følges opp, og det foreslås ingen plikt til å følge opp henvendelser.

Departementet vurderer at forslaget ikke vil svekke den individuelle retten til et godt skolemiljø. FFO er usikker på om denne endringen vil utarte seg positivt i praksis. FN-komiteen for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD-komiteen) har uttrykt bekymring for de kommunale forskjellene i tjenestetilbudet til funksjonshemmede i Norge, og anbefalt at det treffes nødvendige tiltak for å redusere disse forskjellene gjennom nasjonalt regelverk, standarder og retningslinjer.¹ FFO har selv erfaringer med at bosted kan være avgjørende for om man får oppfylt sine lovfestede rettigheter. Ulike kommuner har ulike kompetanse, kapasitet og prioriteringer, noe som kan medføre variasjon mellom kommunene i hvilken grad tilsyn gjennomføres og hvordan avvik følges opp. Når fylkesmannen plikter å legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønntil, så er FFO redd for at dette vil bidra til å øke de kommunale forskjellene.

På den annen side er det kommunen som har kjennskap til lokale forhold, faglig kompetanse og har mulighet for en tettere oppfølging av virksomhetene og elevene det gjelder. Men vår erfaring med kommunenes variasjoner og manglende rettighetsoppfyllelse veier for oss tyngre, og vi er derfor bekymret for elevenes beste om ansvaret legges til kommunene.

3.5 Oppstartsgodkjenning og vedlikeholdsplan

I høringsnotatet foreslås det at dagens tidsuavgrensede godkjenning erstattes av et krav om oppstartsgodkjenning i ny forskrift § 15. Med en oppstartsgodkjenning vil man både tilrettelegge for veiledning fra tilsynsmyndigheten i søknadsprosessen og sikre at tilsynsmyndigheten får god informasjon om sine tilsynsobjekter. At godkjenningen knytter seg til oppstartstidspunktet vil også hindre at virksomheter har utdaterte godkjenninger som ikke lenger reflekterer de faktiske forholdene og regelverksetterlevelse. Dette er et syn FFO støtter.

I dagens godkjenningskrav i forskrift om miljørettet helsevern er det krav til vedlikeholdsplan, men ut over dette stiller ikke regelverket noe tydelig krav til vedlikeholdsplaner eller forpliktende systematisk vedlikehold. Regelverket gir for lite tydelige og konkrete krav til god planlegging, drift og vedlikehold. For å ivareta noen av forholdene en tidsuavgrenset godkjenning var ment å ivareta, foreslår departementet at det i ny forskrifts bestemmelse om godkjenning også tas inn et krav om langsiktig vedlikeholdsplan. Dette mener FFO er et godt forslag.

Departementet mener at et tydeligere krav til vedlikeholdsplaner vil rette fokuset mot vedlikehold hos både den enkelte virksomheten og hos virksomhetens eier og dermed legge til rette for mer langsiktig

¹ Se anbefaling nr. 5 bokstav e og nr. 6 bokstav e:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/26633b70910a44049dc065af217cb201/crpd-2019-avsluttende-bemerkninger-til-norges-forste-rapport-nor-09092019-finale.pdf>

planlegging i virksomhetene. Et slikt fokus vil kunne gjøre det lettere å sikre at det investeres i vedlikehold og god drift, fremfor dyre skippertak, og få gjennom prioritering av vedlikehold i kommunenes og virksomhetenes budsjett.

FFO er godt kjent med at vedlikehold i barnehager og på skoler forsømmes i mange kommuner. Vi tror derfor en oppstartsgodkjenning og å stille tydelige krav i en vedlikeholdsplan og oppfølging av denne kan bidra til at bygningsmassen får en tilfredsstillende standard uten barrierer.

3.6 Et stort informasjonsbehov

Det er behov for mer kunnskap hos både virksomhetene og tilsynsmyndighetene om hvilke faktorer i miljøet som kan påvirke helsen negativt, tiltak som kan iverksettes for å unngå eller utbedre dårlig innemiljø, og hvilke krav regelverket faktisk stiller. Dette vil kunne bidra til bedre regelverksetterlevelse og dermed bedre fysisk miljø i barnehager og skoler. Mye informasjon vil kunne gis gjennom en god veileder knyttet direkte til forskriften, noe som vil kunne gi en bedre forståelse hos både virksomheter og tilsynsmyndigheter. FFO støtter dette og ber om å bli involvert i arbeidet med ny veileder.

4. Oppsummering

FFO har samarbeidet med Hørselhemmedes Landsforbund i utarbeidelsen av vårt høringsvar. I FFOs høringsvar omtales kun noen få sentrale synspunkter. Vi støtter derfor HLFs utvidede synspunkter og vurderinger.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESORGANISASJON



Eva Buschmann
Styreleder



Lilly Ann Elvestad
Generalsekretær