

Mastergradsoppg. 2012

KOMMUNALT TILSYN ETTER FORSKRIFT OM MILJØRETTET HELSEVERN I  
BARNEHAGER OG SKOLER



MUNICIPAL SUPERVISION ACCORDING TO THE REGULATIONS TO  
ENVIRONMENTAL HEALTH IN KINDERGARDENS AND SCHOOLS

MARY ANNE JOHANNESSEN

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP  
INSTITUTT FOR LANDSKAPSPLANLEGGING  
MASTEROPPGAVE 30 STP. 2012





## Sammendrag

Denne masteroppgaven tar for seg kommunalt tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager. Tilsyn av miljørettet helsevern er en del av den nasjonale satsningen på folkehelsen.

Hensikten med denne studien er å få kunnskap om hvordan kommunal tilsynsordning etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager fungerer. Hovedproblemstillingen er: i hvilken grad fungerer kommunal tilsynsordning i barnehagene i tråd med hensikten i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.?

Oslo kommune er valgt som case. Årsaken til dette er at Oslo kommune har arbeidet med utviklingen av tilsynet, slik at Oslo kommune har et relativt godt utviklet tilsyn. Studien støtter seg på en empirisk kvalitativ undersøkelse med innslag av kvantitativ metode. Det empiriske materialet er hentet fra 13 informantintervju med helse- og miljøkonsulenter, og en spørreundersøkelse som alle informanter har svart på.

Studien viser forskjeller mellom bydeler i antall godkjente barnehager og stillingsressurser brukt på tilsyn etter forskriften. Undersøkelsen viser at § 19 *Inneklima og luftkvalitet* er hovedårsaken til at barnehager blir godkjent eller ikke blir godkjent etter forskriften. Godkjenningsmyndighet og tilsynsmyndighet ligger nært eier/driver av de kommunale barnehagene, og det er spesielt fordi den fraviker fra normalordningen i samfunnet. Studien viser også mangler ved den systematiske oppfølgingen av tilsynene, og det er heller ingen indikasjoner på at tilsynene blir evaluert systematisk i ettertid. Flere av informantene nevnte at det var nødvendig å utvikle målbare standarder for å sikre likebehandling i tilsyn av barnehager. Dette pga at håndheving av forskriften som er lite konkret, og det åpnes for skjønsmessige vurderinger som er krevende f. eks hvor skal man sette normen. Manglende kompetanse på forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, og varierende grad av kjennskap fra fagpersoner på tilsynsobjektene er også et av funnene.

Jeg mener at funnene i studien kan ha en overføringsverdi til andre kommuner for utvikling av tilsyn etter forskriften, og at Oslo kommune kan benytte resultatene til ytterligere å profesjonalisere tilsynet etter miljørettet helsevern.

*Mary Anne Johannsen*

UNIVERSITETET FOR MILJØ-  
OG BIOVITENSKAP  
1  
17 DES 2012



## Summary

This thesis examines the municipal supervision of environmental health in kindergartens according to current regulations. Supervision of environmental health is a part of the national investment in public health.

The purpose of this study is to gain knowledge of the level of success of municipal supervision of environmental health in kindergartens according to relevant regulations. The main topic is: To what extent does municipal supervision work in keeping with the intent of regulations pertaining to environmental health in kindergartens and schools?

Oslo is chosen as a case. The reason for this is that Oslo has worked with the development of such supervision, and has therefore a relatively well developed system. The study relies on an empirical qualitative survey, with some elements relating to quantitative survey. The empirical data has been collected from 13 informant interviews with health and environmental consultants. In addition all participants completed a written survey.

The study shows differences between districts in the number of approved kindergartens, and job resources directly related to control and supervision of the relevant regulations. The survey shows that § 19 *Indoor climate and air quality* is the deciding factor as to whether or not a kindergarten is approved. The approval and supervisory authority is close to the owner/runner of public kindergartens. This is a principle that deviates from the normal scheme of society. The study also shows deficiencies in the systematic monitoring of supervisory bodies, and there are no indications that supervision is evaluated systematically in retrospect. Several of the informants said that it was necessary to develop measurable standards to ensure equal treatment of the supervision of kindergartens. The reason is that guidelines for enforcement of regulations are not specific, and the result is subjective decisions without the basis of a clear norm. Lack of expertise in the relevant regulations, and varying degrees of knowledge of professionals during inspection of kindergartens, are also important findings.

I believe that the findings of this study can be of value for other municipalities in the development of supervision pertaining to the environmental health regulations for kindergartens. Furthermore, the findings should benefit Oslo City Council in the pursuit of a more professional Authority for environmental health.



<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>1</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>2</b>
<b>FORORD</b> .....	<b>4</b>
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>5</b>
DISPOSISJON.....	5
<b>2 TEMA</b> .....	<b>6</b>
2.1 BAKGRUNN OG AKTUALITET.....	6
2.2 PRESENTASJON AV FORSKRIFTEN .....	8
2.3 PROBLEMSTILLING.....	10
<b>3. TEORETISK FORANKRING</b> .....	<b>11</b>
<i>Hendelsesbasert tilsyn og inspeksjonstilsyn</i> .....	12
<i>Overordnet faglig tilsyn</i> .....	13
3.1 OFFENTLIG FORVALTNING OG TILSYN .....	13
<b>4 METODE</b> .....	<b>17</b>
4.1 DATAGRUNNLAG.....	18
4.2 SEMISTRUKTURERTE INTERVJU .....	19
4.3 INFORMANTENE.....	20
4.4 ANALYSE AV DATA.....	21
4.5 VALIDITET OG RELIABILITET .....	22
4.6 ETIKK .....	23
<b>5 RESULTATER</b> .....	<b>24</b>
5.1 BAKGRUNN/KOMPETANSE .....	24
5.2 TYPE BARNEHAGER I BYDELENE.....	25
5.3 ORGANISERING .....	27
5.4 OPPGAVER .....	28
5.5 RESSURSER .....	31
5.6 LOVVERKET .....	32
5.7 SYNET PÅ FORSKRIFTEN.....	33
5.8 OPPFATTNINGER OM TILSYNET.....	34
<b>6 ANALYSE OG DRØFTING</b> .....	<b>35</b>
6.1 ORGANISERING .....	35
6.2 OPPGAVER TIL TILSYNET .....	39
6.3 RESSURSER TIL TILSYNET .....	41
6.4 PRAKTISERING AV TILSYN .....	43
<b>7 KONKLUSJON</b> .....	<b>48</b>
<b>8 LITTERATUROVERSIKT</b> .....	<b>50</b>
<b>9. VEDLEGGSOVERSIKT</b> .....	<b>53</b>

## **Forord**

Etter fem år er jeg endelig ved målet innlevering av masteroppgaven. Studiet i folkehelsevitenskap har gitt meg innholdsrike og utviklende år som har gjort meg bedre rustet i arbeidslivet.

Først og fremst en stor takk til alle informanter som stilte opp på å la seg intervju, og gjorde derfor studien mulig. Takk til veileder Eva Falleth og referent Karl Richard Persson. Til slutt takk til Svein og Anette som har bidratt med innspill.

## **1 Innledning**

Denne masteroppgaven tar for seg kommunalt tilsyn av barnehager etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. Forskriften trådte i kraft 1. januar 1996, og legger rammer for driften av norske barnehager. Forskriften virkeområde kommer til anvendelse ved planlegging, tilrettelegging og drift av barnehager, grunnskoler og videregående skoler. De viktigste temaene er fysiske, psykiske, kjemiske og biologiske miljøfaktorene. Det er kommunene som har ansvaret for kontroll av at forskriften følges opp av barnehagene gjennom et kommunalt tilsyn. Erfaringer med hvordan tilsynet utføres er begrenset, men de undersøkelser som er gjort tyder på at tilsynet ikke er tilfredsstillende (Helsedirektoratet, 2009). Forskrift om miljørettet helsevern er enestående i den forstand at ingen andre lover eller forskrifter regulerer barnas arbeidsmiljø (Sverdrup og Halvorsen 2000).

Tilsynet av miljørettet helsevern i barnehager er en del av den nasjonale satsingen på folkehelse. Folkehelsemeldingen, ”Resept for et sunnere Norge” omtaler folkehelsearbeid på denne måten: ”folkehelsearbeid innebærer å forholde seg til faktorer som påvirker helsen” (Helsedepartementet, 2003).

### **Disposisjon**

I kapittel 2, vil jeg redegjøre for bakgrunn til problemstillingen min og hvorfor den er aktuell, og kan plasseres innenfor folkehelsevitenskap. I kapittel 3 redegjøres det for aktuell og relevant teori som er knyttet til tema og problemstilling. I kapittel 4 presenteres metoden som omhandler: datagrunnlag, intervjuer, informanter, analyse, validitet, realibilitet og etikk. I kapittel 5 presenteres resultatene med forskningsspørsmålene som utgangspunkt. I neste kapittel 6 analyseres og drøftes resultatene i forhold til valgt teori, og i siste kapittel 7 kommer konklusjon på undersøkelsen.



## 2 Tema

I dette kapittelet redegjøres for bakgrunnen til problemstillingen, og hvorfor det er aktuelt å plassere temaet innenfor folkehelsevitenskapen. Bakgrunn og aktualitet leder til problemstillingen for oppgaven.

### 2.1 Bakgrunn og aktualitet

Det miljørettede helsevern går ut på å fremme helse i befolkningen og bidra til gode miljømessige forhold gjennom å forebygge faktorer i miljøet som kan ha negativ innvirkning på helsen (Folkehelseinstituttet, 2009). Denne oppgaven er rettet mot tilsyn av barnehager der barn oppholder seg store deler av dagen. Det var registrert ca 1 114 400 barn mellom 0 og 18 år bosatte i Norge per 01.01.11. Dermed utgjorde barn og unge 23 prosent av hele befolkningen ved siste årsskifte. I 2010 hadde over 277 100 barn plass i barnehage (Statistisk sentralbyrå, 2012). Det er kommunen som har ansvaret for tilsynet med at forskriften følges opp i barnehager. Rapporter fra tilsyn med kommunens arbeid innen miljørettet helsevern peker på at flere kommuner ikke har et system for å ha oversikt og vurdere risikoforhold i kommunen, og svikter dermed og følge opp for eksempel dårlige miljøforhold i enkelte barnehager (Helsedirektoratet rapport, IS-1633).

Mennesker utsettes hele tiden for kjemiske, fysiske og biologiske faktorer fra omgivelsene. Dette eksponeres vi for eksempel gjennom innen - og utendørs luftforurensning, fukt fra bygg, støy og vi utsettes for stråling, som f. eks radongass, som er en radioaktiv gass er noen eksempler på miljøpåvirkning.

Jeg vil bruke noen risikofaktorer i miljøet, eksempelvis for å understreke aktualiteten for valg av tema som er miljørettet helsevern. Flere studier viser at støy kan føre til helseskade i form av hørselsskade, søvnforstyrrelse og fysiologiske stressreaksjoner. Den kunnskap vi har i dag har vist generelle sammenhenger mellom forskjellige støynivåer og plagegrader som betyr at man graderer plagene på en skala fra høy til lav (Folkehelseinstituttet, Rapport 2009:7). En ny

rapport fra World Health Organization WHO 2011 tallfester blant annet helseskader fra trafikkstøy. Den beregner for første gang helsekostnadene som følge av trafikkstøy i form av tapte friske leveår for befolkningen i noen Vesteuropeiske land. WHO mener også at trafikkstøy gir somatiske plager, som hjerte- og karsykdommer (WHO, 2011). I forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v, § 8, skal det tas hensyn til valg av beliggenhet for å unngå støy, da det vil kunne bidra til helseskader på lengre sikt.

Det er også godt dokumentert at eksponering for radongass har sammenheng med lungekreft (Lubin et al.1995). Radon i inneluft er mer utfordrende i Norge enn i mange andre land. En årsak er Norges geologi, men også at våre hus er godt isolert og derfor for tette. I tillegg oppholder vi oss mye innendørs (Folkehelseinstituttet, 2009). Forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v § 19 omfatter inneklime og luftkvalitet. Ioniserende stråling skal ikke overskride et allment akseptert nivå som for radongass er 100 Bq/m<sup>3</sup>. Bq/m<sup>3</sup> er måleenheten for radon.

Forskriften stiller krav om at virksomheter som omfattes av forskriften skal være godkjent av kommunestyret (eller det kommunale organ som har fått delegert myndigheten). Formålet med godkjenningsordningen er å bidra til at miljøet i skoler og barnehager fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, samt forebygger sykdom og skade. Skoler og barnehager er virksomheter der barn oppholder seg over lange perioder med obligatorisk oppmøte på skolen (Spigseth, 2009). Forskriften fungerer sammen med opplæringsloven kapittel 9 a, som barnas arbeidsmiljølov og godkjenningsordningen er et virkemiddel for å sikre barns arbeidsmiljø. Godkjenningsordningen for skoler og barnehager følger av forskriften § 6 som pålegger virksomheter om å søke godkjenning forut for etablering, utvidelse eller endring av virksomheten. Konsekvenser av manglende godkjenning når en skole /barnehage ikke oppfyller kravene i forskriften, og det ikke er aktuelt å gi dispensasjon, er at da skal ikke kommunen godkjenne virksomheten (Spigseth, 2009).

Miljørettet helsevern er en sentral premiss for kommunal planlegging i forhold til f. eks støy fra nye veier og luftforurensning. Det satses på integrering av helseaspektet i det kommunale plan – og styringssystemet (Sosial og helsedirektoratet, 3-98).



## 2.2 Presentasjon av forskriften

Forskriftens formål er å bidra til at miljøet i blant annet barnehager og skoler fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, samt forbygge sykdom og skade. Forskriften er ment å være et hjelpemiddel for godkjennings- og tilsynsmyndigheter og for ledere og drifts ansvarlige ved virksomheten. Forskriftens bestemmelser er gitt i form av funksjonskrav, slik er det lagt til rette for å finne gode lokalt tilpassede løsninger innenfor forskriftens rammer. Noen eksempler på dette er psykososiale forhold, sikkerhet og helsemessig beredskap, inneklima og lydforhold. Forskriften er hjemlet i Folkehelseloven kapittel 3..Forskriften er inndelt i fire kappitler. Der kapittel 1 består av innledende bestemmelser om formål, virkeområde og definisjoner. Kapittel 2 heter alminnelige bestemmelser, og omfatter ansvar og internkontroll, opplysnings – og informasjonsplikt, krav om godkjenning samt generelle krav og krav om beliggenhet. I kapittel 3 er forskriftens materielle bestemmelser samlet under navnet spesielle bestemmelser. Her er det dels krav til barnehagen utforming og innredning, inneklima og belysning. Dels er det krav til måltider, smittevern og psykososiale forhold. Forskriften avsluttes med kapittel 5 avsluttende bestemmelser som inneholder krav til tilsyn, anvendelse av virkemidler og dispensasjon, adgang til klage, samt bestemmelser om straff og ikrafttreden(Sosial og helsedirektoratet, 3-98).

Forskriften angir kun funksjonskrav og det innebærer at bestemmelsene er vagt formulerte på den måten at den angir mål, men ikke detaljerte kvantitative krav (Sverdrup og Halvorsen, 2000).

Det åpnes for at lokale vurderinger skal ligge til grunn for hva som skal være en tilfredsstillende standard på de ulike områdene. Målestokken for vurderingen er om løsningen som velges kan sies å være i samsvar med en allment akseptert måte å oppfylle et krav på.

Et viktig moment ved forskriften er at den er bygget opp omkring prinsippene for internkontroll. Internkontroll kan defineres slik å påse a krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift holdes (Sverdrup og Halvorsen, 2000).

I tillegg til forskriften regulerer barnehageloven driften av barnehagene. Barnehageloven retter seg hovedsakelig mot kommunen som barnehagemyndighet, mot den enkelte barnehageeier og mot brukerne. Loven har bestemmelser om barnehagens formål og innhold.



Loven regulerer videre plikter og oppgaver for barnehageeiere og barnehagemyndigheten. Loven har blant annet regler for barn og foreldres medvirkning, foreldrebetaling, godkjenning, tilsyn, taushetsplikt, politiattest og helsekontroll. Med unntak av retten til barnehageplass, og retten til prioritet ved opptak for barn med nedsatt funksjonsevne, inneholder loven ikke bestemmelser som gir individuelle rettigheter. Loven gir detaljerte føringer på enkelte områder, som for eksempel personalets sammensetting og utdanning. På andre områder gir loven få standardkrav og åpner for lokalt skjønn og handlingsrom. Kommunen har ikke plikt til å drive barnehagene selv, men de har plikt til å oppfylle den lovfestede retten til barnehageplass (PricewaterhouseCoopers, 2010).

### 2.3 Problemstilling

I studien evaluering av miljørettet helsevernstjeneste i kommunene, 2009 er det funn som tydelig indikerer at mange av kommunene mangler gode verktøy og metoder for å føre tilsyn med miljørettet helsevern i barnehager (Helsedirektoratet rapport, IS-1633). For å finne ut av dette så har jeg utledet fire forskningsspørsmål.

I hvilken grad fungerer kommunal tilsynsordning i barnehagene i tråd med hensikten i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.?

For å svare på dette har jeg utledet følgende forskningsspørsmål:

Hvordan er organiseringen av tilsynet av miljørettet helsevern for barnehagene i din bydel?

Hvilke oppgaver har tilsynet i barnehagene for miljørettet helsevern i din bydel ansvar for å løse?

Hva slags ressurser har tilsynet for barnehagene i miljørettet helsevern i din bydel tilgjengelig?

Hvordan praktiseres regelverket innen tilsynet for barnehagene miljørettet helsevern i din bydel?

### 3. Teoretisk forankring

Definisjon av tilsyn: Tilsyn fra det offentlige brukes som samlebetegnelse for myndighetenes virksomhet for å påse at lover og forskrifter etterleves. Elementene i tilsynet er kontroll, vurdering og eventuell reaksjon. Når det gjelder tilsynsmetodikk blir både systemrevisjon, hendelsebasert /inspeksjonstilsyn og faglige tilsyn tatt i bruk. I undersøkelsen fra NIBR (2004) ble det dokumentert en klar tendens til en utbredt bruk av systemrevisjon. Systemrevisjon bygger på internkontrollprinsippet, introdusert med Forskrift om internkontroll av 2 mars 1991. Hendelsebasert/inspeksjonstilsyn gjennomføres i form av inspeksjoner i f.eks. avdelinger i institusjoner. Inspeksjonen er ikke så omfattende og systemrettet. Et faglig tilsyn omtales som en tilstandsvurdering og innebærer en bredere vurdering enn det som skjer ved systemrevisjon (Hanssen et al. 2004).

Systemrevisjon er en metode for å kontrollere internkontrollsystemer og har to generelle hovedformål:

1. Å fastslå om myndighetskrav (lover og forskrifter) blir overholdt.
2. Å bidra til utvikling av internkontroll -/ styringssystemer og kvalitetsforbedring.

Systemrevisjon retter kontrollen mot at virksomheten kan dokumentere at de har bygd opp et internkontrollsystem, og at dette fungerer i praksis. Ideen er å finne fram til svakheter i systemet istedenfor å fokusere på enkeltstående feilgrep. Systemrevisjon kan gjennomføres både overfor institusjoner eller resultatenheter og overfor hele sektorer i en kommune.

Undersøkelsen til NIBR (2004) viser en relativt klar tendens til en utbredt og tiltagende bruk av systemrevisjon. Nesten halvparten av fylkesmannsembetene som besvarte surveyen, oppga at de ønsket å dreie tilsynet i alle avdelinger inn mot en felles metodikk, for eksempel systemrevisjon. Bruken av systemrevisjonsmetodikken varierer imidlertid og helseenhetene har lengst erfaring med metodikken.

Den jevnt over positive holdningen til systemrevisjon skyldes flere forhold. Mange la vekt på at systemrevisjon hadde ført til at avdelingene nå har en likere tilnærming til tilsyn enn før. Flere syntes at metoden gjorde det enklere å skille mellom tilsyns- og veilederrollen. De fleste la likevel vekt på at metoden var funksjonell i å avdekke viktige uoppfylte myndighetskrav



hos kommunene, samtidig som den var konstruktiv i arbeidet med å få kommunene til å oppfylle myndighetskravene. En avdelingsleder i helseavdelingen uttalte følgende:

Systemrevisjon er god metodikk, fordi den går ut på å synliggjøre rutiner, og den er mindre skremmende, mindre farlig. Det er viktig å påpeke rutiner for å få effekter (NIBR 2004a:40).

Enkelte trakk likevel fram som negativt med metoden at tilsynet ikke har kontakt og dialog med brukerne. Dette i motsetning til det som er tilfellet med andre tilsynsmetoder. En ansatt i helseavdelingen uttalte følgende:

*Vi holder oss altså på systemnivå, og det negative ved dette er at vi ikke snakker med pasientene. Dermed risikerer man avisoppslag å la "De har ikke spurt oss" (NIBR 2004a:40).*

Det ble påpekt at i ett tilfelle hadde lokalpolitikere vært opptatt av denne siden av systemrevisjon. Lokalpolitikere hadde tydelig signalisert at de ønsket at fylkesmannsembetet fortsatt skulle gjøre bruk av inspeksjonstilsyn (i tillegg til systemrevisjon).

Selv om systemrevisjon i hovedsak ble vurdert positivt, påpekte samtidig flere av respondentene fra fylkesmannsembetene at denne metoden gjør tilsynet mer formalistisk, mindre tilrettelagt for dialog og veiledning, med en snevrere innretning mot og sterkere fokus på avvik og mangler.

Undersøkelsen viser at kommunene jevnt over er positive til systemrevisjon som tilsynsmetode. Det synes som om kommunene foretrekker tilsyn i ordnede former, i den forstand at tilsynet er systematisk og ikke utløses av enkelthendelser og medieoppslag:

*Vi er positive til systemrevisjon, men ikke til hendelsestilsyn (kommunal leder, helse og omsorg) (NIBR 2004a:41).*

Det synes videre som om kommunene over tid har blitt mer velvillig innstilt til systemrevisjon som tilsynsmetode. Kommunene har etter hvert som systemrevisjon har blitt innarbeidet, sett fordelene ved denne tilsynsmetoden. Den er blant annet mer systematisk og forutsigbar enn andre metoder.

#### Hendelsesbasert tilsyn og inspeksjonstilsyn

Ved inspeksjonstilsyn gjennomføres tilsynet som inspeksjoner av for eksempel institusjoner eller bedrifter. Tilsyn som iverksettes som en reaksjon på en bestemt hendelse/situasjon, kalles hendelsesbasert tilsyn.

Undersøkelsen viser at kommunene oppfatter hendelsesbasert tilsyn som overveiende negativt. Det skyldes i noen tilfeller måten tilsynet utøves på, ikke tilsynsmetoden i seg selv. Mange reagerer på at fylkesmannen for eksempel benytter avisoppslag som kilde – i noen tilfeller er framstillingen i avisen misvisende eller feil. Hendelsesbasert tilsyn kan i tillegg åpne for taktiske utspill fra ansatte eller brukere, med det formål å øke ressursinnsatsen innenfor et område eller til en bestemt institusjon.

#### Overordnet faglig tilsyn

Overordnet faglig tilsyn, eller tilstandsvurdering, innebærer en enda bredere vurdering av virksomheter eller tjenester enn det som skjer ved systemrevisjon. Datagrunnlaget utgjøres fortrinnsvis av data hentet fra virksomheten, som gjerne blir sammenholdt med aggregerte data på et felt – altså ulike statistiske data eller annet systematisert datagrunnlag innhentet gjennom kartlegginger og datakilder (for eksempel KOSTRA). Dersom dette faktagrunnlaget blir vurdert opp mot myndighetskrav, lover og forskrifter, er det tilsyn. Funn i overordnet faglig tilsyn kan bli tatt opp i kommunedialog og ved kommunebesøk.

Undersøkelsen viser at det særlig er utdanningsavdelingen som benytter seg av overordnet faglig tilsyn. Metoden blir i varierende grad tatt i bruk i de andre avdelingene (NOU 2004:17).

### 3.1 Offentlig forvaltning og tilsyn

Max Weber er en viktig bidragsyter på synet på offentlig forvaltning (Hanssen et al. 2005). Han mente at den politiske ledelsen skulle fastsette mål og treffe vedtak. Administrasjonen skulle på sin side være et verdinøytralt og et effektivt offentlig apparat som fulgte opp de politiske målene. Administrasjonen har også ansvaret for at forvaltningen følger regler og lover for offentlig forvaltning. Ideene til Weber om den ansvarlige byråkrat er omtalt som en ideal modell, som innebærer at den ikke beskriver praksis, men er mer å regne som målestokker for virkeligheten. Ideene til Weber om den ansvarlige byråkrat som bygger på nøytral /upartisk, lojalitet til den sittende politiskledelse, likebehandling/rettssikkerhet, etterprøvnbarhet, effektiv måloppnåelse, forutsigbarhet og fri for egen interesse. Dette er prinsipper som gjenkjennes i dagens offentlig forvaltning som f. eks regelanvendelse det at alle beslutninger skal ha hjemmel i lover og regler er grunnleggende i den offentlige



forvaltningen (Hanssen et al. 2005). Dette er et perspektiv som er høyst relevant for oppgavens tema om kommunalt tilsyn av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. i barnehager.

I praksis fungerte ikke idealet og nye styringssystemer er utviklet. Det har de siste 15 årene vært en reformtrend i offentlig forvaltning kalt New Public Management (NPM) er et system basert mål- og resultatstyring. Begrepet inneholder reformer som tar sikte på å bygge ned forskjellen mellom offentlig og privat sektor, effektivere offentlig forvaltning og skille tydeligere mellom politiske og administrative oppgaver. Bruk av markedsmekanismer for å oppnå konkurranse mellom tjenesteproduserende enheter er tatt i bruk. Flat struktur og bestiller/utfører modeller er organisatoriske reformer som skal sikre at tydeliggjøring av resultatansvaret skjer i forvaltningen. Brukerundersøkelse og fritt brukervalg på enkelte velferdstjenester er tenkt for å sikre kvaliteten på tjenestene. Mål og resultatstyring, eller balansert målstyring er utledet fra NPM (Hanssen et al. 2005 ). Meningen bak mål og resultatstyring, eller balansert målstyring er blant annet å streve etter at definerte målsettinger som f. eks er vedtatt av politikere, skal fastsette retningslinjene for hvordan en organisasjon ivaretar sine oppgaver. Et viktig aspekt ved mål og resultatstyring eller balansert målstyring, er at det gjennom kvalitetsmålinger og registreringer av andre produksjonsindikatorer skal dokumenteres om målsettingene er oppnådd (Hanssen et al. 2005).

Utviklingen i mange kommuner har av ulike grunner medført at barnehagefaglige stillinger i administrasjonen har blitt borte. Dermed har også muligheten for å plassere kommunens oppgave som barnehagemyndighet blitt vanskeligere i mange kommuner.

I tillegg har mange av landets kommuner valgt å organisere seg som «to-nivåkommuner» med resultatenheter direkte underlagt administrasjonssjefen. En slik organisering medfører i utgangspunktet at hver kommunale barnehage blir en egen resultatenhet med ansvar for drift, økonomi og personalsaker. Kommuner som har valgt slik organisering har særlige utfordringer med å definere hvor barnehagemyndigheten skal plasseres.

Enkelte av to - nivåkommunene som har flere barnehager, har valgt å la en av styrerne i en kommunal barnehage få myndighetsfunksjon.

Dette skaper mange utfordringer både administrativt, barnehagefaglig og med tanke på habilitet. Det er derfor viktig at kommuner som har valgt slik organisering aktivt tar stilling til hvordan man skal løse tilsynsoppgaven.



Bestiller- utfører modellen er en sentral del av NPM ved å etablere interne markeder forsøkes det å etablere en markedsituasjon som kan utøse en del av de samme betingelsene som et ordinært marked (Busch, et al. 2005).

I Stortingsmelding nr. 17. behandles tema om at organisering av tilsyn kan knyttes til to hoveddimensjoner; den horisontale organisering og den vertikale organisering. Den horisontale dimensjonen dreier seg om hvordan oppgaver og myndighet er fordelt mellom ulike myndigheter på samme nivå. Den vertikale dimensjonen dreier seg om relasjonen mellom underordnet og overordnet myndighet, f.eks om grad av delegering av myndighet og faglig uavhengighet (St.meld. nr.17).

Den horisontale organiseringen kan basere seg på forskjellige prinsipper eller modeller. En rendyrket funksjonsspesialisert modell ville tilsi at de enkelte tilsyn var organisert og spesialisert etter en bestemt funksjon eller formål og med alle sektorer eller bransjer som gjenstand for regulering og kontroll av dette formålet.

En rendyrket sektorspesialisert modell ville tilsi at de enkelte tilsyn var organisert, og spesialisert etter sektor og bransje, hvor ett tilsyn har et samlet ansvar for oppfølging av myndighetskrav og -regulering av den spesifikke sektor eller bransje. I dagens norske forvaltning finner vi få eksempler på at tilsyn er organisert etter en av disse rendyrkede modellene. I de fleste tilfelle er dagens tilsyn organisert etter en blanding av disse to spesialiseringsprinsippene (St.meld. nr.17).

I den andre enden av skalaen vil være den vertikale dimensjonen kan graden av delegert myndighet til et tilsyn, og graden av faglig uavhengighet i forhold til overordnet departement, tenkes innplassert på en glidende skala fra en modell hvor tilsynene var gitt fullstendig faglig autonomi, innen rammene av lovene. I den andre enden av skalaen vil tilsyn være fullt ut underlagt departemental styring, kontroll og instruksjon. I dag er de fleste tilsyn organisert nærmere den siste modellen, men med variasjoner i hvor langt departementene har delegert beslutningsmyndighet (St.meld. nr.17).

Ingen enkelt organisasjonsmodell i den horisontale og vertikale dimensjonen fremstår som en idealmodell som kan løse alle utfordringer som tilsynsorganiseringen står overfor.

Innen forvaltningen er rollekonflikt, i betydningen kryssende forventninger til den som innehar en rolle, et nokså alminnelig fenomen. Det kan hevdes at dette er et særpreg for forvaltningen, og som ofte begrunner at oppgavene nettopp er forvaltningsoppgaver: det skal avveies mellom ulike hensyn. En innbakt målkonflikt trenger derfor ikke å innebære en uønsket rollekonflikt. Regjeringens vurdering er imidlertid at den norske forvaltningstradisjonen i for stor grad har integrert ulike roller og formål i samme forvaltningsorganer. Løsninger der samme organisasjon ivaretar motstridende formål kan redusere allmennhetens tillit til at staten opptre ryddig i sine ulike roller. Videre kan en sammenblanding av tilsynsrollen og andre roller lede til at tilsynsrollen ikke kan utføres med den styrke regjeringen ønsker (St.meld. nr.17). For å styrke tilsynsfunksjonen og sikre allmennhetens og tilsynsobjektene tillit til myndighetene, bør det tilstrebes visse organisatoriske skiller mellom tilsynsrollen og andre roller.

En avveining av hvilke rollekonflikter som er problematiske må foretas for det enkelte tilsyn det vil f.eks være sammenblanding eier og driver av kommunale barnehagene. Det kan likevel gjøres enkelte generelle betraktninger og gis enkelte generelle eksempler på hvilke typer rollekonflikter som oppstår når tilsynsrollen kombineres med andre roller. Den mest åpenbare rollekonflikten finner sted dersom tilsynsorganet, i tillegg til å kontrollere, også står for kommersiell tjenesteproduksjon overfor tilsynsobjektene. En slik organisering kan skape et uheldig inntrykk av koblinger mellom tjenestekjøp og tilsynsresultater (St.meld. nr.17).

## 4 Metode

I dette kapittelet vil det bli redegjort for den metodiske tilnærming i studien. Valg av metodisk tilnærming styres av oppgavens problemstilling og formål. Jeg starter med en presentasjon av casestudie som forskningsstrategi, for deretter å beskrive studiens datagrunnlag. Jeg går da inn på datatilgang, kilder og metodebruk. Intervju står sentralt her. Kapittelet avsluttes med en vurdering av studiens validitet og reliabilitet.

Casestudier er en av metodene å gjøre samfunnsvitenskapelige undersøkelser og studier på. I casestudier er idealet ofte å gå i dybden på en case og presentere en helhetlig analyse som kan stå for seg selv. Man ser på undersøkelsesenheten som et kompleks helhet. Om man ønsker å besvare spørsmål som; ”hva”, ”hvordan” og ”hvorfor”, hevder Yin (2003) at casestudie egner seg best. Yin sier at casestudier kan defineres som empiriske undersøkelser der man studerer et fenomen i sin naturlige kontekst, der grensene mellom fenomen og kontekst ikke er tydelige (Yin, 2003). Casestudier kjennetegnes videre av datatriangulering, studien benytter seg av et mangfold av datakilder, noe som gjør metoden velegnet når man ikke kan basere seg på kun en datainnsamlingsmetode. Ved bruk av datatriangulering blir studien fleksibel i forhold til datainnsamling, bearbeiding og tolking. Samtidig trenger man ikke velge enten kvalitativ eller kvantitativ metode, men man kan kombinere disse.

En annen fordel med casestudier, er at man kan gå i dybden på det man ønsker å studere, noe som gir meg mulighet til å studere i hvilken grad fungerer kommunal tilsynsordning i tråd med hensikten i forskrift om miljørettet helsevern? For min studie kan man si at disse elementene gjør seg gjeldende. Da tilsynsordningen er kommunal og tilsynene er et samtidig fenomen som bør betraktes i sin kontekst for at det skal gi mening og for å få en god oversikt helse og miljøkonsulentenes arbeid, egner casestudie seg. Uten konteksten får man ikke et helhetsinntrykk av situasjonen og mange viktige brikker i forhold til tilsynsordningen i Oslo kommunen vil forsvinne. Jeg ønsker i min studie å gå i dybden og opparbeide meg en forståelse av helse- og miljøkonsulentenes sitt arbeid med tilsyn i bydelene, og velger derfor å benytte meg av kvalitative metoder for å samle inn empiri og analysere data.



En ulempe med casestudier er begrenset mulighet for empirisk generalisering fra enkeltstående casestudier (Yin, 2003). Det er imidlertid ikke et mål i seg selv med denne studien å ende opp med generalisering, men det vil være mulig å gjøre en analytisk generalisering. I hvilken grad funnene mine tilsynsordningen i Oslo kommune kan f. eks brukes som veiviser for andre kommuner.

#### 4.1 Datagrunnlag

Tema og problemstilling setter premissene for hva som er relevante og interessante data for studien. Jeg har i innsamlingsprosessen forsøkt å fokusere på hva som er viktige data i forhold for å besvare problemstillingen på beste mulige måte. Kvalitativ metode er godt egnet når en ønsker å gå i dybden for å få kjennskap til prosesser som foregår i kommunene (Yin, 2003).

Min problemstilling omhandler: ”I hvilken grad fungerer kommunal tilsynsordning i barnehagene i tråd med hensikten i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v?” Spørsmålet som jeg har utarbeidet kommer i gruppen forståelsesorientert problemstilling. Jeg ønsker å forstå informantenes virkelighetsoppfatning og erfaringer med tilsynsordningen etter forskriften. Jeg har derfor valgt et kvalitativt forskningsdesign som er basert på en sosial interaksjon mellom forsker og informant (Thagaard, 2009). Men har også innslag av kvantitativ metode i spørreundersøkelsen (Vedlegg 1) Dette støtter også av Yin (2003). Et eksempel på datatriangulering er ”metode triangulering” som betyr at man benytter seg av både kvalitativ metode, intervjuguide og kvantitative metoder som spørreskjemaet i intervjuguiden for å se at svarene er sammenfallende som i min studie.

Yin hevder at intervjuer er en av de viktigste informasjonskildene i en casestudie, og at gode intervjuer kan være avgjørende for at en studie blir bra (Yin, 2003).

Jeg mener at intervjuene har styrket min studie ved å gi informasjon som jeg ellers ikke ville fått. Jeg mener også at det var viktig å intervjuer personer fra bydelene som jobbet med tilsyn etter forskriften til daglig.

## 4.2 Semistrukturerte intervju

I undersøkelsen har jeg valgt å bruke semistrukturerte spørsmål. For enkelte spørsmål har jeg også brukt faste svarkategorier for å kunne systematisere informantenes svar på spørsmål der det er mulig å operere med svarkategorier. Disse tar utgangspunkt i kunnskapsstatus og den problemstillingen jeg har valgt. Jeg har i tillegg satt opp noen spørsmål med faste svarkategorier for å kunne systematisk se forskjeller og ulikheter i svarene til mine informanter. Jeg betraktet semistrukturert intervju som best egnet som intervjumetode begrunnelsen for dette er at det gir best mulig tilgang på relevant informasjon, og at det best beskriver problemstillingen. Samtidig skaffer det meg dybdekunnskap om meninger, vurderinger og argumenter. Intervjuguiden kan virke meget strukturert med tanke på at den skulle fungere som semistrukturert (Vedlegg 1).

Intervjuguiden var delt inn i tematiserte områder, med spørsmål til hvert område. Jeg gjorde meg godt kjent med guiden slik at jeg kunne være fleksibel og åpen for forandringer. Intervjuenes varighet var beregnet til en time. Det viste seg å være nok tid i de fleste tilfellene. Kun ved et tilfelle holdt intervjuet seg utenfor denne tidsbegrensningen. Informantintervjuet – med personer som vet mye om fenomenet/temaet og da er kunsten å få den som intervjues til å levere relevant informasjon og å få vite noe nytt eller bekrefte/avkrefte noe du er usikker på. Dette impliserer at: 1. Intervjuet er ikke en debattarena, 2. Intervjuobjektet er hovedpersonen, 3. Intervjuobjektet snakker mest mulig og, 4. Intervjueren snakker minst mulig (Jacobsen, 2005).

Intervjuguiden er utformet med utgangspunkt i hovedproblemstilling og tematisert i forhold til forskningsspørsmålene som er utleder på bakgrunn av kunnskapsstatus. Etter at jeg hadde utarbeidet et første utkast av intervjuguiden testet jeg den ut på en kollega med kjennskap til feltet. Testens formål var å prøve ut spørsmålenes relevans. Testintervjuet gikk fint og jeg fikk konstruktive tilbakemeldinger på spørsmålene jeg stilte.



### 4.3 Informantene

Mitt utvalg er et strategisk utvalg som i følge Malterud (2008) er et utvalg satt sammen ut i fra den målsetting om at materialet skal belyse den problemstilling som er valgt. Jeg har derfor valgt ut helse- og miljøkonsulenter som har ansvaret for tilsyn med barnehager i Oslo kommune. Disse sitter i bydelene. Oslo er valgt fordi tilsynsordningen er gjennomført i hele kommunen og det kan gi oss et bilde av en helhet som kan ha overføringsverdi til andre kommuner.

Gjennom mitt arbeid hadde jeg anledning til å være med på helsekonsulentforum i Oslo kommune som arrangeres av helseetaten, en gang i måneden for helse og miljøkonsulenter fra bydelene i Oslo kommune. Jeg fant det naturlig å ta kontakt med hovedansvarlige for helsekonsulentforumet for å spørre om jeg kunne presentere studien min på et av møtene dere. Studien ble presentert 12. juni 2012 og i etterkant tok jeg telefonisk kontakt med alle aktuelle informanter. Det har blitt utført 13 intervjuer. To bydeler er ikke med i studien. Bydel Ullern er ikke med fordi jeg jobber i bydelen, og bydel Bjerke ble ikke tatt med pga at på det aktuelle tidspunktet intervjuene ble gjort så var de i en ansettelse prosess med en ny helse- og miljøkonsulent. Samtlige av disse helse- og miljøkonsulenter som ble kontaktet stilte seg positivt til å la seg intervjuer.

Studien er godkjent av Norsk samfunnsvitenskaplig data tjeneste AS (Vedlegg 3). I forkant av intervjuene ble det gitt egen skriftlig informasjon til informantene på mail, se introduksjons avsnitt 1 intervjuguide (Vedlegg 1). Min rolle som ansatt i Oslo kommune har vært uproblematisk da dette er en student oppgave. Jeg har heller ikke noen nære relasjoner og står ikke i noen form for maktforhold ovenfor informantene. Alle informantene ble informert om at de kunne når som helst i intervjuprosessen trekke seg.

Etter avtale med informantene ble intervjuene gjennomført juni tom august 2012. Hvert intervju varte i underkant av en time og ble foretatt på uforstyrrede kontorer på deres arbeidsplasser. Jeg startet intervjuet med å fortelle om formålet med studien og forklarte hvordan informasjonen som kom fram i intervjuet skulle brukes. Deretter ble det gitt praktisk informasjon om anonymitet, hvor lang tid intervjuet ville ta og at det ikke ble brukt



lydbåndopptaker, men referent. Informantene var kjent med disse opplysningene gjennom det tilsendte informasjonsskrivet.

Jeg har støttet meg på intervjuprosessen til Kvaless (1998) syv prinsipper for intervjuforskning. Prinsippene består av tematisering, planlegging, intervjuing, transkribering, analysering, verifisering og rapportering. Under intervjuet forsøkte jeg å skape en tillitsrelasjon, innta en lyttende posisjon og unngå avbrytelser av informanten. Jacobsen, (2002) mener det er viktig at intervjueren klarer å skape tillitsforhold til den som skal intervjues. I følge Kvale (1997) er det essensielt å innta en lyttende posisjon, og ikke avbryte men ha fokus på det som blir sagt. I løpet av intervjuene opplevde jeg noen ganger å måtte utdype meg og forklare meningen med spørsmål nr. 5 og tabellen, som måtte utdypes for spørsmålet opplevdes som noe utydelig for noen av informantene (Vedlegg 1). Jeg ser i ettertid at det ved et par tilfeller stilte ledende spørsmål kanskje pga min kjennskap til feltet. Det kan ha påvirket informantens svar men opplevde det ikke som noe stort problem. Alle informantene var meget åpne og ville formidle sin kunnskap om tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager. Jeg opplevde den sosiale atmosfæren mellom meg og informanten som god.

#### 4.4 Analyse av data

Datamaterialet ble umiddelbart transkribert av meg og sjekket av med referent. Transkribering innebærer å gjøre om notater fra intervjuene om til skriftlig datamateriale for å klargjøre det til analyse. De transkriberte intervjuene ble ikke sendt tilbake til informantene for gjennomlesning og godkjenning. Jeg opplevde at gjennom å transkribere selv kom jeg nær det empiriske materialet og det har gitt meg et utgangspunkt for å tolke funnene. Kvalitative data er ofte store mengder og mitt transkriberte materiale utgjorde ca 12 sider. Malterud (2008) beskriver at det hender at forskeren må erkjenne at andelen av dødt materiale er mer omfattende enn man har trodd og at det er viktig å ta slike oppdagelser på alvor. I følge Malterud (2008) er fristelsen til å gjøre analysearbeidet for overfladisk hvis materialet er for omfangsrikt. Bearbeidelsen av materialet har vært oversiktlig og tidkrevende men jeg mener at det ikke er overfladisk fordi materialet har vært håndterbart.

Jeg startet analysearbeidet med mange gjennomlesninger av alle intervjuene med den hensikten å få et helhetssyn på informantenes svar. I denne fasen er vi opptatt av at vi skal legge vår forforståelse og teoretiske referanseramme til side. Det er en forutsetning at vi kan stille oss åpne for inntrykk som materialet kan formidle (Malterud, 2008). Inntrykket var at intervjuene var veldig like til tross for at informantene hadde veldig ulik yrkesbakgrunn. I neste skritt i analyseprosessen tok jeg utgangspunkt i intervjuguiden og lot de ulike spørsmålene som tilsvarer forskningsspørsmålene utgjøre temaene for analysen. Arbeidet besto i å identifisere meningsbærende enheter og tekst som kunne systematiseres til kategorier. Jeg brukte gule post-it lapper til hjelp for systematiseringen. Materialet som ikke var relevant ble lagt tilside. Analysen ble slutført ved at kategorien ble beskrevet og presentert i figurer, tabeller og matriser.

Det er viktig at forskerens er klar over sin rolle i intervjuene (Kvale, 1997). Dette er også viktig for tolkningen av data. Tolkningskontekster kan beskrives som forholdet mellom spørsmålene som stilles til en tekst og svarene som utledes fra samme tekst (Kvale, 1997). To eksempler på tolkningskonteksten er selvforståelse og den teoretiske forståelsen til forskeren. I forskerrolle er det nødvendig å ha et bevisst forhold til forforståelsen. Malterud skriver: *Forforståelsen er den ryggsekk vi bringer med oss inn i forskningsprosjektet, før prosjektet starter. Innholdet i denne ryggsekken påvirker hele veien måten vi samler og leser våre data* (Malterud, 2008).

#### **4.5 Validitet og reliabilitet**

Validitet betyr i hvilken grad resultatene fra en studie er gyldige. Intern validitet avklarer i hvilken grad resultatene er gyldige for det utvalget, og det fenomenet som er undersøkt. Ekstern validitet sier noe om i hvilken grad resultatene kan overføres til andre situasjoner (Yin, 2003). Reliabilitet viser grad av pålitelighet og nøyaktighet i forskningsprosessen (Ringdal, 2001). Ideelt sett skal man kunne gjenta samme prosess, og ende opp med samme resultat om man foretar studien om igjen. Målet med reliabilitet er å minimere feil og

forutinntatthet i studien og i hvilken grad andre forskere kan anvende begrepsapparat for analyse av data på samme måte som den opprinnelige forskeren (Yin, 2003).

#### 4.6 Etikk

Helsinkideklarasjonen har etiske retningslinjer som jeg må forholde meg til. Tillit, lojalitet og konfidensialitet er grunnelementer i det ansvar forskeren har for den det forskes på. Disse elementene mener jeg at har blitt ivaretatt av meg som forsker fordi jeg har søkt om godkjenning for prosjektet, og har informert informantene etter de etiske retningslinjer som gjelder for mitt prosjekt. De etiske retningslinjene sier at det ligger en spesiell utfordring i det informerte samtykke når prosjektet bygger på en kvalitativ forskningsmetode

(<http://www.wma.net/en/30publications/10policies/b3/index.html>). Studien har utferdet informasjonsskriv der det gis det informasjon om undersøkelsen, om taushetsplikt og at respondentene gir sitt samtykke til å delta på intervju (Vedlegg 1). Undersøkelsen er godkjent av Norsk samfunnsvitenskaplig data tjeneste (Vedlegg 3) NSD er personvernombud for forsker- og studentprosjekt som gjennomføres ved alle universitetene.

<http://www.nsd.uib.no/personvern/>



## 5 Resultater

I dette kapitlet presenteres resultater fra 13 informantintervjuer med helse og miljøkonsulenter i 13 av Oslo kommunes bydeler. Undersøkelsen har fokus på bakgrunn/kompetanse, trekk ved barnehager i bydelene, organisering av tilsynet, tilsynsoppgaver, ressursbruk til tilsyn, bruk av lovverket, synet på forskriften og oppfattning om tilsynet. Spørreguiden som ble brukt ved intervjuene er vedlagt i vedlegg 1. Resultatene fra undersøkelsen blir presentert med de ulike temaområdene i undersøkelsen.

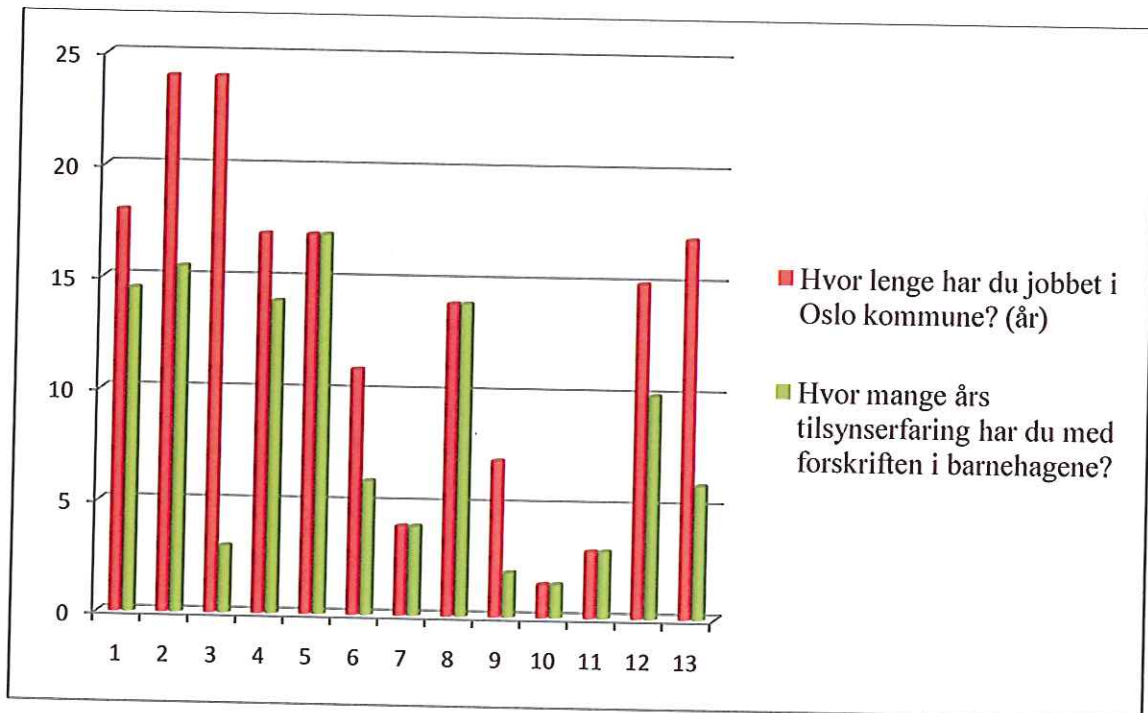
### 5.1 Bakgrunn/kompetanse

Helse- og miljøkonsulentene har høy kompetanse med 4 års høyskoleutdanning eller mer. De har en svært variert yrkesbakgrunn. Deres fagbakgrunn var miljø, natur og helsefag, sykepleier/helsesøster, førskolelærer, ingeniør og kommunalkandidat. Informantene hadde en gjennomsnittsalder på ca 48,6 år og den kjønnsmessige fordelingen var 7 kvinner og 6 menn. Seks av informantene var mellom 35-45 år, fem var mellom 46-55 år, og 3 var eldre enn 56 år. Det var ingen informanter under 35 år.

Gjennomsnittelig arbeidserfaring fra Oslo kommune var ca 13,3 år og variasjonsbredden på tilsynserfaring med forskriften var fra 1,5 år til 14,5 år. Tilsynserfaring er regnet fra forskriften trådte i kraft juni 1996. Dette er vist i figur 1. Det er variasjon i yrkesbakgrunn, og personer som har jobbet lenge i Oslo kommune. I bydelene 6 og 12 så har informanten hatt andre oppgaver i Oslo kommune før de begynte å jobbe med miljørettet helsevern (figur 1)

I bydelene 3 og 13 (figur 1) der har man lagt tilsyn etter *barnehagelov* og tilsyn etter *forskriften* til en person. Det betyr at en som har jobbet med tilsyn etter barnehageloven, også har fått tilført oppgaven å føre tilsyn med forskriften.

Figur 1: Helse og miljø konsulenes arbeidserfaring og tilsynserfaring i Oslo kommune (N= 13).



## 5.2 Type barnehager i bydelene

Forskriften setter krav til godkjenning av barnehager og det var relevant for studien å få en oversikt hvor stor andel av barnehagene som var godkjente. Studien viser at ca 76 % av de kommunale og private barnehagene var godkjent etter forskriften, men studien har svakheter da den ikke viser andel kommunale som er godkjent kontra andel private godkjente barnehager. Studien viser også at det er store variasjoner fra bydel til bydel når det gjelder fordeling av private kontra kommunale barnehager. Bydelene b2, b3, b5, b9 og b11 har mange private barnehager i forhold til kommunale barnehager (tabell 1). Hvis man ser Oslo kommune som helhet så utgjør godkjenningen fra bydelene ca 76 % som nevnt, men det er stor variasjon fra i bydelene fra b1 32 % og b10 37 % (tabell 1). Et fellestrekk for b1 og b10 er at andelen private barnehager i disse bydelene er lav med henholdsvis 33 % og 12,5 % hvis man sammenligner med øvrige bydeler (tabell 1). Hvordan forklare den store variasjon i fordeling av godkjente barnehager? Undersøkelsen retter også søkelyset mot hvilke årsaker

det er til at barnehagene ikke er godkjent etter forskriften. Det store flertallet av bydelene oppgav at etter gjennomført tilsyn var manglende etterlevelse av, sammenfallende med barnehagene som er og blir godkjent i forhold til forskriften. Karakteristika på barnehager som ikke er godkjent etter forskriften er følgende:

- *§ 19 Inneklima og luftkvalitet dvs at virksomheten skal ha tilfredsstillende inneklima, herunder luftkvalitet*
- *§ 6 Krav til godkjenning som innebærer at søknad skal fremlegges for godkjenningsmyndigheten når det foreligger plan for etablering, utvidelse eller endring av virksomheten*

Inneklima og luftkvalitet forekommer hyppigst som brudd på forskriften. Det er økonomisk krevende å gjøre rettinger i forhold til inneklima og luftkvalitet, det kan være hovedårsaken til manglende utbedringer på området. Samtidig er det overraskende at bydelene har så mange avvik på inneklima og luftkvalitet når vi i dag har kunnskap som viser at det kan få alvorlige langtids skadevirkninger for barns helse jmf. føre-var-prinsippet. Føre-var prinsippet anvendes der vitenskapelige bevis er mangelfulle eller usikre, eller der forskningsresultater er uten konklusjon og vitenskapelige vurderinger gir rimelig grunn til bekymring for at mulige skadevirkninger på miljø, mennesker, plante- og dyrehelse kan være uforenlig med EUs høye krav til beskyttelse (Prop.90 L 2010–2011).



Tabell 1: Fordeling av private og offentlige barnehager og godkjente barnehager i hver bydel (N= 683)

Bydel	Barnehager antall	Barnehager privat, %	Barnehager kommunal, %	Barnehager godkjent, %
B1	57	33,3	66,7	32 %
B 2	81	75,3	24,7	63 %
B 3	43	58,1	41,9	98 %
B 4	46	30,4	69,6	74 %
B 5	98	81,6	18,4	100 %
B 6	36	38,9	61,1	100 %
B 7	27	22,2	44,4	67 %
B 8	25	20,0	80,0	64 %
B 9	45	64,4	35,6	100 %
B 10	41	12,2	87,8	37 %
B 11	85	57,6	40,0	78 %
B 12	44	29,5	70,5	73 %
B 13	55	50,9	49,1	100 %

### 5.3 Organisering

Hvordan er organiseringen av tilsynet av miljørettet helsevern for barnehagene i din Bydel?

Bydelene er veldig ulikt organisert men det er to fellestrekk for dette spørsmålet er at alle helse- og miljøkonsulentene var på en eller annen måte organisert sammen med bydelsoverlegen og de fleste var organisert i en stabsenhet.

Hvem rapporterer du til og hvordan rapporterer du?

De fleste informantene rapporterte til bydelsoverlegene eller enhetsleder.

Tilsynsplan?

Alle informanter oppga at de hadde en tilsynsplan som betyr at bydelene har en oversikt på hvilke barnehager som er godkjente, og ikke godkjente etter forskriften samt årstall for siste tilsyn.

Er det regler for saksbehandling?

Alle informanter henviste til forvaltningsloven som gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift (Lovdata)

Hvor mange rapporteringsledd er det mellom deg og bydelsdirektør?

Nesten alle informanter hadde et rapporteringsledd mellom seg og direktør, men i praksis kunne de rapportere direkte til bydelsdirektør om de anså det som nødvendig.

## 5.4 Oppgaver

Matrise 1

Intervjuguide spørsmål 5	Kategorier
Hvilke oppgaver har tilsynet i barnehagene for miljørettet helsevern tjenesten i din Bydel ansvar for å løse?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Påse at barnehagene ivaretar forskriften</li><li>• Godkjenning</li><li>• Tilsynsoppgaver</li><li>• Etterspørre dokumentasjon</li><li>• Veiledning</li></ul>

Hvilke temaer i forskriften er det størst utfordring med etterlevelse i forhold til forskriften?

Kan du krysse av i spørreskjema, se intervjuguide (vedlegg 1).

Her presenteres svarene fra spørreundersøkelsen og har tatt ut de svarkategorier som oftest ble svart prosentvis. Matrisen viser alle spørsmål der informantene ikke svarte (matrise 2).

Matrise 2

Temaer	Svarkategori oftest svart		
Internkontroll?	I liten grad 46 %	I stor grad 54 %	
Opplysnings og informasjonsplikt?	I liten grad 77 %		
Krav om godkjenning?	I stor grad 62 %		
Generelle krav?	I liten grad 54 %		
Beliggenhet?	I liten grad 54 %		
Utforming og innredning?	I liten grad 62 %		
Muligheter for aktivitet og hvile?	I liten grad 77 %		
Måltid?	I liten grad 62 %		
Psykososiale forhold?	I liten grad 77 %		
Rengjøring og vedlikehold?	I stor grad 38 %	I svært stor grad 31 %	
Sikkerhet og helsemessig beredskap?	I liten grad 46 %	15 % svarte ikke	
Førstehjelp?	I liten grad 62 %	8 % svarte ikke	
Tilrettelegging basert på opplysninger om helseforhold?	I svært liten grad 46 %	15 % svarte ikke	
Smittevern?	I liten grad 62 %	8 % svarte ikke	
Røyking?	I svært liten grad 77 %	8 % svarte ikke	
Inneklima/luftkvalitet?	I stor grad 46 %	I svært stor grad 23 %	8 % svarte ikke
Belysning?	I liten grad	I stor grad 46 %	8 % svarte ikke

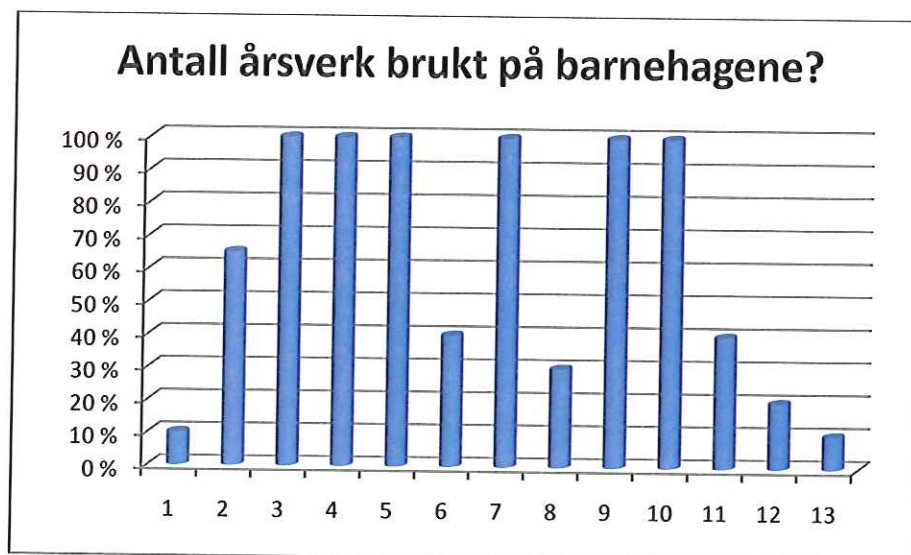


	38 %		
Lydforhold?	I stor grad 62 %		8 % svarte ikke
Drikkevann?	I svært liten grad 69 %		8 % svarte ikke
Sanitære forhold?	I liten grad 77 %		8 % svarte ikke
Avfallshåndtering?	I svært liten grad 54 %		8 % svarte ikke
Tilsyn?	I liten grad 46 %		8 % svarte ikke
Virkemidler og dispensasjon?	I svært liten grad 38 %	I liten grad 46 %	8 % svarte ikke
Klage?	I svært liten grad 62 %	I liten grad 31 %	8 % svarte ikke

Spørreundersøkelsen belyser hvilke funksjonskrav som det er størst utfordring med etterlevelse av ved tilsyn, og i forhold til godkjenning etter forskriften. Funksjonskrav innebærer at bestemmelsene er vagt formulerte i betydningen at de angir mål, men ikke målbare krav. Resultatet av spørreundersøkelsen viser at det var størst utfordring med etterlevelse inneklime og luftkvalitet i forhold til forskriften.

## 5.5 Ressurser

Figur 2



Figur 2, viser hvordan de ulike bydelene har estimert hvor mye av en 100 % helse – og miljøkonsulent stilling som blir brukt på tilsyn etter forskriften i barnehagene. To av bydelene har en 100 % stilling som fører tilsyn etter barnehageloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Utdanning?

Alle informanter oppga at det var kun utdannet personell som førte tilsyn etter forskriften.

Antall kroner?

Det var ingen informanter som oppga at de hadde egne budsjetter til utbedringer i forhold til forskriften, foruten lønnsmidler.

## 5.6 Lovverket

Matrise 3

Intervjuguide spørsmål 7	Kategorier
Hvilke typer formelle virkemidler praktiseres innen regelverket for tilsynet i barnehagene for miljørettet helsevern i din Bydel?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Anbefalinger om å følge opp pålegg</li><li>• Varsel om pålegg og retting</li><li>• Formelle virkemidler har ikke vært praktisert</li><li>• Dårlig oppfølging av vilkår</li></ul>
Brukes virkemidler som pålegg, retting og stenging?	<ul style="list-style-type: none"><li>• 4 svarte ja</li><li>• 5 svarte nei</li><li>• 4 svarte at det ble sendt ut varsel om pålegg og retting</li></ul>
Brukes andre virkemidler som f. eks samlinger og kompetanseheving?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Statusgjennomganger med enhetsledere</li><li>• Fellessamlinger med kun de kommunale barnehagene</li><li>• Fellessamlinger med private og kommunale barnehager</li><li>• Dialogmøter med det enkelte tilsynsobjekt</li></ul>

Med formelle virkemidler menes veiledning som innebærer at kommunen har en plikt til å veilede innenfor området miljørettet helsevern.

I folkehelseloven reguleres virkemidler som granskning og det omhandler granskning av eiendom og virksomhet som er regulert i folkehelseloven § 13. Det finnes klare bestemmelser for hvordan granskning kan praktiseres. I § 14 er virkemidlet retting beskrevet, at det regulerer forhold ved f. eks barnehager, og kan kreves rettet hvis forholdet direkte eller indirekte kan ha negativ innvirkning på helsen.

Tvangsmulkt og stansing som betyr stans av drift, benyttes kun når det er overhengende fare for helseskade (Folkehelseloven).



Statusgjennomganger med enhetsledere innebærer at ansvarlige for tilsynsobjektene (barnehagene) samles og utveksler informasjon og kunnskap på området miljørettet helsevern.

Dialogmøter betyr at helse og miljøkonsulent møter de ansvarlige for den enkelte barnehagen for gjennomgang av relevante problemstillinger. Da har helse og miljøkonsulent en veiledende rolle.

## 5.7 Synet på forskriften

Matrise 4

Intervjuguidespørsmål 8	Kategorier
Hva vil du si er de største utfordringene i jobben din i forhold til forskriften?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tid til å prioritere tilsyn</li> <li>• Manglende kompetanse og varierende grad av kjennskap til forskriften spesielt fra styrerne av barnehagene</li> <li>• Håndheve forskriften som er lite konkret der det åpnes for mye skjønn</li> <li>• Myndighetsutøvelse ”bukken og havresekken</li> <li>• Manglende økonomi til utbedringer</li> <li>• Lukke avvik</li> <li>•</li> </ul>
Slik du ser det hva er de viktigste sider med dagens forskrift f. eks sterke og svake sider?	<p><b>Positive sider:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veileder er detaljert, informativ og god</li> <li>• Sikre barns arbeidsmiljø</li> <li>• Krav om godkjenning</li> <li>• Fokus på internkontroll</li> </ul> <p><b>Negative sider:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• At forskriften er lite kjent og dårlig kunnskap i blant involverte på tilsynsobjektene</li> <li>• Organiseringen ”bukken og havresekken”</li> </ul>
Etter din mening blir forskriften praktisert slik intensjonen i lovens formål?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De fleste svarte ja</li> <li>• Noen var usikker</li> <li>• Noen få nei</li> </ul>
Dersom du vil endre noe i forhold til forskriften hva ville det være?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veilederen bør revideres</li> <li>• Sikre likebehandling for private og kommunale barnehager</li> <li>• Fordel med en sentral tilsynsordning f.eks egen etat</li> <li>• For mye skjønsmessige vurderinger kan være krevende f. eks diskusjoner om hvor man skal sette normen</li> </ul>

## 5.8 Oppfattninger om tilsynet

Matrise 5

Intervjuguidespørsmål 9	Kategorier
Hva mener du om tilsynsordningen etter forskriften?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilsynet er nødvendig og positivt for at driftens skal drives forsvarlig</li> <li>• Tilsynet er krevende tidsmessig og det er nødvendig å prioritere etter ressurs situasjon</li> <li>• Bydelsnivået bør utgå for å få likartet praksis</li> </ul>
Hva mener du er de største svakhetene med tilsynsordning etter forskriften?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• For lite ressurser for systemrevisjon</li> <li>• At tilsynsordningen ligger på bydel burde ha vært en egen etat</li> <li>• Forskriften mangler nødvendig strenghet for lite virkemidler</li> <li>• Mer standardiserte krav og forskjellig forvaltningspraksis ivaretar ikke likhetsprinsippet</li> </ul>
Hva mener du er de største styrkene med tilsynsordning etter forskriften?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• At tilsyn er et krav og en pålagt oppgave</li> <li>• At barnehagene har plikt til å rette opp forholdene</li> <li>• At tilsynet er nær tjenesten gjør det lettere å søke informasjon og veiledning</li> <li>• Sikrer etterlevelse av forskriften med fokus på barnas arbeidsmiljø</li> <li>• Gir store muligheter til å jobbe systematisk med HMS – arbeidet</li> <li>• Forskriften gir stort rom for vurderinger</li> </ul>
Hvilke temaer i forskriften er det størst utfordring med etterlevelse i forhold til forskriften?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Støy spesielt etterklangstid</li> <li>• Inneklima og ventilasjon</li> <li>• Renhold</li> <li>• Økonomi til vedlikehold</li> </ul>
Er det temaer vi burde ha berørt i dette intervjuet? Ja, nei, vet ikke Dersom ja hvilke er dette?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Smittevern og miljøfyrtårn ble nevnt</li> <li>• Organiseringen av miljørettet helsevern i bydelene</li> <li>• Veileder bør revideres, sikre likebehandling og kutte ut godkjenningstatus og heller melde tilsynet</li> <li>• Praktisk gjennomføring av tilsynet</li> </ul>

## 6 Analyse og drøfting

I dette kapitlet vil problemstillingen bli drøftet utfra det empiriske materialet og de teoretiske perspektivene som er koblet til temaet for studien. Hovedspørsmålet i oppgaven er i hvilken grad kommunal tilsynsordning i barnehagene fungerer i tråd med hensikten i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. Nå skal jeg ta utgangspunkt i fire mer detaljerte forskningsspørsmål.

### 6.1 Organisering

Det første forskningsspørsmålet omhandler organisering. Resultatene fra studien viser at Oslo kommune har en etablert tilsynsordning i bydelene. Ansvar for tilsynet er klart plassert, og myndigheten har god oversikt over de virksomheter som det skal føres tilsyn med. Dette gjelder både private og offentlige barnehager. I denne sammenheng vil de private barnehagene være perifere fra godkjenningmyndighet og tilsynsmyndighet det innebærer at de som fører tilsyn med forskriften er organisert i samme virksomhet som eier og driver av de kommunale barnehagene. Bydelene er ulikt organisert, men det er likevel to fellestrekk. Det ene er at alle helse- og miljøkonsulentene på en eller annen måte er organisert med bydelsoverlegen, og det andre er at mange er organisert i en stabsenhet i bydelene. En stabsenhet innebærer at man jobber i samme enhet som virksomhetsleder, som tidligere nevnt kan dette føre til rollesammenblandinger og her er det viktig å skille mellom tilsynet og eierskapet av de kommunale barnehagene.

Oslo kommune styres etter en parlamentarisk styringsmodell som innebærer at et byråd (by - regjering) står ansvarlig overfor bystyret på samme måte som regjeringen står ansvarlig overfor Stortinget. Oslo kommunes øverste myndighet er bystyret, som består av 59 folkevalgte representanter. Bystyret ledes av ordføreren og Oslo kommune er inndelt i 15 bydeler. [http://www.oslo.kommune.no/om\\_oslo\\_kommune/politikk/](http://www.oslo.kommune.no/om_oslo_kommune/politikk/)

Barnehagesektoren har en delt eierstruktur det vil si at i underkant av 50 % av barnehagene eies av de private og den andre delen drives av det offentlige, ved kommunene i landet som helhet (Gunnedal, 2010). Det er nok ingen annen sektor med lovpålagte tjenester som har så



stor andel private eierskap. Undersøkelsen min fra Oslo kommune viser tilsvarende forhold mellom kommunalt og privat eierskap (tabell 1).

Et tema i undersøkelsen var forholdet mellom tilsynsmyndighet og eier av de offentlige barnehagene som i begge tilfeller er Oslo kommune. Resultater fra studien indikerer at informantene var bevisst på at godkjenningsmyndigheten/ tilsynsmyndighet ligger nært eier/driver av de kommunale barnehagene.

Forskriften er bare et av områdene som kommunen er pålagt å føre tilsyn med, men jmf. Barnehageloven §§ 8 og 16 skal kommunen være lokal barnehagemyndighet og føre tilsyn med private og kommunale barnehagers virksomheter (Lovdata 2012). Barnehageloven retter seg hovedsakelig mot kommunen som tilsynsmyndighet, men også mot den enkelte barnehageeier, som skal ta hensyn til forskriften, og mot brukerne, som skal sikres kvalitet gjennom forskriften. Loven regulerer videre plikter og oppgaver for barnehageeiere og barnehagemyndigheten. Loven har blant annet regler for barn og foreldres medvirkning, foreldrebetaling, godkjenning, tilsyn, taushetsplikt, politiattest og helsekontroll. På andre områder gir loven få standardkrav og åpner for lokalt skjønn og handlingsrom.

Barnehageloven slår fast at barnehagetilbudet er et kommunalt ansvar. Det ligger et særlig ansvar på kommunen som barnehagemyndighet om å sørge for utvikling av en helhetlig og effektiv barnehagesektor, der målet er best mulig tilbud til innbyggerne i hver kommune. Kommunen har ikke plikt til å drive barnehagene selv, men den har plikt til å oppfylle den lovfestede retten til barnehageplass. I dag er det slik at private tilbydere har fri etableringsrett (PWC, 2010). Tilsyn etter barnehageloven har vært debattert i media den siste tiden og i Barneombudets høringssvar på den offentlige utredningen om ny lovgivning for barnehagene mener man at det er svært uheldig at en eier skal føre tilsyn med seg selv (NOU 2012:1).

I NOU 2004:17 står det skrevet ”*fremveksten av tilsyns og kontrollvirksomheten synes å henge sammen med fremveksten av New Public Management (NPM) inspirerte reformer for offentlig forvaltning*” Det er reformer som kjennetegnes av desentralisering og studien min viser et eksempel på dette forholdet når helse og miljø konsulentene er i staben til bydelsdirektør som er en av aktørene på barnehage markedet. Noen vil mene at i en sektor med både privat og kommunal eierstruktur kan kommunen få et problem med å sikre legitimitet i forhold til tilsynsoppgavene. Dette kan skje når kommunen opptrer som eiere og

tilsynsmyndighet. I følge Marx Weber kjennetegnes en autoritet ved at den oppfattes som rettmessig og legitim av de underordnede. Autoritet kan defineres som legitim makt og gjør det mulig å få gjennomført mål mot andres interesser uten at det skjer mot deres vilje. Dette innebærer ikke at de underordnede er enige i de overordnedes avgjørelser, det betyr kun at de anerkjenner de overordnedes rett til å foreta slike avgjørelser og ens egen plikt til å adlyde (<http://no.wikipedia.org/wiki/Autoritet>).

Legitimitet er trolig den verdien som det er vanskeligst å definere. Årsaken er gjerne at legitimitet vil komme som et resultat av at de ovennevnte verdiene er ivaretatt. I tillegg vil det være av betydning at grunnlaget for tilsynenes vurderinger er åpent tilkjennegitt og etterprøvbart, og om det underliggende regelverket oppfattes som riktig og rimelig (Statskonsult, Rapport 2002:12).

Resultater fra undersøkelsen min viser at tilsynsordningen er spesiell fordi at kommunen er både barnehageeier og tilsynsmyndighet, og da blir Fylkesmannens tilsyn overordnet. Det er ikke uvanlig å benevne en slik organisering som bukken og havresekken (Aasland, 2011) Et viktig prinsipp i den offentlige forvaltningen er at vi som borgere og brukere skal være sikre på at det offentlige opptrer ryddig i sine roller som myndighet, eier, tjenesteprodusent, finansieringskilde og kontrollør, og at vi skal vite hvilken instans som er ansvarlig for hva (NOU 2008:2).

Studien min viste at alle bydelene hadde en tilsynsplan. Oppfølging av planene og tilsynet var imidlertid ikke organisert. Ingen bydeler hadde en systematisk planoversikt på hvilke avvik og anmerkninger som ikke godkjente barnehager hadde, og om avvikene var lukket. Informantene oppgav at det var mangler ved systematisk oppfølging av tilsynene, og at tilsynene ikke ble evaluert i etterhånd. Det var heller ingen bydeler som hadde godkjent barnehager på vilkår. Oslo kommune synes her å ikke skille seg fra andre kommuner. En undersøkelse viser at flertallet av kommunene utarbeider konsekvent en tilsynsrapport etter gjennomført tilsyn, setter frist for retting og har med en redegjørelse for konsekvenser ved manglende etterlevelse, samt setter krav om tilbakemelding om at retting er gjort (PWC, 2010).



Et pålegg om retting må være konkret, og rette seg mot forholdet som er i strid med forskriften eller er uforsvarlig. Etter forskriften skal virksomheten gis en frist for å etterkomme pålegget. Forskriften sier ingenting om fristens lengde, dette må være opp til kommunens skjønn. Som et utgangspunkt kan en si at virksomheten må gis en rimelig mulighet til å følge opp pålegget, og det må også tas høyde for tre ukers klagefrist, jmf. forvaltningsloven. Dette kan være aktuelt hvis forholdet ikke lar seg rette, eller pålagt retting ikke blir oppfylt (Kunnskapsdepartementet, 2007).

Stengingen kan være tidsbegrenset eller varig. Ved tidsbegrenset stenging kan barnehagen gis en ny frist for retting. Dersom forholdene tilsier det, kan stenging iverksettes umiddelbart og uten forutgående pålegg om retting. Vilkåret er da at forholdet ikke lar seg rette, eller at man ikke kan vente på retting. Dette kan for eksempel være tilfelle når forholdene er så uforsvarlige at man av hensynet til barnas sikkerhet ikke kan vente på at driften igjen skal bli forsvarlig. Stenging er en dramatisk reaksjon både overfor barnehageeier, barn og foreldre, og bør derfor først foretas dersom det er gitt pålegg om retting og fristen for å rette opp forholdet er ute. Kommunen må også vurdere forholdsmessigheten – et vedtak om stenging må stå i forhold til det ulovlige eller uforsvarlige forholdet (Kunnskapsdepartementet, 2007). Dette viser seg imidlertid at ca. 30 prosent av kommunene har ikke gitt pålegg om retting de siste to årene, mens ca 40 prosent har gitt 1-5 pålegg og 10 prosent 6-10. Når det gjelder pålegg om stengning er dette langt mindre vanlig og 80 prosent av kommunene har ikke foretatt noen stengningspålegg de siste to årene. 3 prosent har gjort ett, ingen har gjort flere (PWC, 2010). Dette kan samsvare med funn fra min studie, men har ikke kartlagt så nøyaktige data.

Kommunen skal som tilsynsmyndighet føre tilsyn med både kommunale og private barnehager. Når ”tilsynshatten” er på skal kommunen etterse at kommunen etterlever sine oppgaver som eier. En sammenblanding av ansvar og oppgaver vil kunne føre til at det stilles spørsmål ved legitimiteten i tilsynsrollen, for eksempel ved at kommunen blander roller som eier/tjenesteprodusent, myndighetsutøver og kontrollør. Kommunen må derfor sørge for at oppgaven som myndighetsutøver og tilsynsfører holdes mest mulig atskilt fra oppgaven som eier/tjenesteprodusent.

Over halvparten av kommunene har valgt å legge ansvar for eierrollen, planlegging av tilsyn, gjennomføring av tilsyn samt andre myndighetsoppgaver under samme leder. Utfordringen



for reelt og oppfattet uavhengig tilsyn er tydeligst der de utførende rollene rapporterer til samme mellomleder, som sektorleder for barnehager. Dette er tilfelle i ca. en tredjedel av kommunene når det gjelder eierrollen og tilsynsgjennomføring (PWC, 2010) I min studie har nesten samtlige bydeler lignende organisering.

Jeg vil oppsummere dette avsnittet med at Oslo kommune har en etablert tilsynsordning, men tilsynet er organisert nært eier driver av de kommunale barnehagene. Barnehagesektoren har en delt eier struktur der ca 50 % drives av private aktører. Alle bydelene hadde en tilsynsplan, men ingen kunne vise til en systematisk plan for oppfølging av tilsynene.

## 6.2 Oppgaver til tilsynet

Det andre forskningsspørsmålet fokuserer på hvilke oppgaver tilsynet har i barnehagene. Undersøkelsen viser at oppgavene i bydelene i hovedsak var å påse at barnehagene ivaretar forskriften ved å gjennomføre tilsyn basert på internkontrollprinsippet. Dette innebærer at tilsynsmyndigheten går inn på virksomhetenes egne premisser ved "å koble seg på" den systematikk virksomheten selv legger til grunn for sin egenkontroll for etterlevelse av lover og regler (Bay-Larsen og Lien, 2005).

Tilsynet spiller en avgjørende rolle for barnehagene ved at den måler virksomhetens etterlevelse av forskriften. Dette er avgjørende for om barnehagen kan bli godkjent etter forskriften. I min studie oppgir en av informantene at tilsynet de gjennomfører ikke er et fullstendig i forhold til forskriften, men at det er "systemtilsyn light" Et ikke fullstendig tilsyn innebærer at man tar ut noen områder i forskriften som man går inn og ser nærmere på. Grunnen til dette kan være at en full revisjon er for tidkrevende og at det er manglende ressurser i bydelene til å gjennomføre det (figur 2).

Ved overgang til internkontrollmetodikk som betyr systematiske tiltak som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav påpekes tilsynsobjektets ansvar for regelverksoppfyllelse sterkere (Statskonsult, 2010). Informantene oppgir at det er viktig at tilsynet sikrer etterlevelse av forskriften og at man får nødvendig dokumentasjon. De mener derfor at tilsynet ikke oppfyller

forskriftens formål om et fullstendig tilsyn som er å bidra til at miljøet i barnehagene skal fremme helse og trivsel samt forebygge sykdom og skade.

Det kan oppstå tette bånd mellom tilsynet og de som det føres tilsyn med slik at ansvarslinjene blir uklare. Et eksempel er at de som fører tilsyn med de kommunale barnehager har samme arbeidsgiver og samme virksomhetsjef. Når myndighetene i stor skala skal godkjenne utstyr, sikkerhetsrutiner og stille detaljerte krav om bestemte løsninger, etc., kan det oppstå tvil om hvem som har ansvaret dersom noe går galt. Er det tilsynsmyndigheten, eller den det føres tilsyn med? Det skapes lett en forventning om at tilsynet har et fasisvar, mens dette ansvaret helt klart skal ligge hos tilsynsobjektet (Statskonsult, Rapport 2002:12).

Informantene i bydelene oppgir at de mener at organiseringen av tilsynet med barnehager sammen med eier kan reise en del problemstillinger knyttet til mulige konflikter mellom ulike roller. Et eksempel på dette var når Oslo kommune skulle innføre full barnehage dekning, og for å oppfylle den lovfestede retten til barnehageplass, så var det viktig å få flest mulig private og kommunale barnehager godkjent etter forskriften. Det er en risiko for at tilsynets troverdighet settes på spill når hensynene forvaltes på samme sted. Det er også av andre at denne dobbeltrollen kan skape uklarheter om hvilke hensyn som har vært de primære bak et vedtak, og over tid kan dette svekke tilliten til myndighetenes troverdighet (Statskonsult, Rapport 2002:12).

Tiltak bør vurderes for å unngå uheldige rollekombinasjoner, og som en hovedregel bør tilsyn holdes organisatorisk atskilt fra forvaltning av eierskap, tjenesteproduksjon og spesifikk rådgivning om hvordan enkeltvirksomheter må forholde seg for å etterkomme krav i regelverket (Statskonsult, Rapport 2002:12).

Informantene ble bedt om å krysse av i et spørreskjema om hva det føres tilsyn med. (se vedlegg 1). Funnene viser at det er størst utfordring med etterlevelse av følgende områder:

- § 19 inneklime/luftkvalitet,
- § 21 lydforhold, og
- § 20 belysning,

Resultatene synes å være mer allmenne enn for Oslo kommune (Vinding, Andersen, 2010) Også NRK Brennpunkt-dokumentar tar opp dette knyttet til barne- og ungdomsskoler som



også har kommunene som eier. Dokumentaren viste at mens kommunene selv hevder at inneklimaet er godt, får 9 av 10 godkjente skoler pålegg for feil og mangler av Arbeidstilsynet (Vinding og Elvestad, 2012).

Dette avsnittet vil jeg oppsummer slik at tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern blir praktisert i forhold til internkontroll prinsippet. Det legges i utgangspunktet opp til et systemtilsyn, men i praksis tar man kun ut enkelte funksjonskrav fra forskriften å fører tilsyn med. Det kan oppstå tette bånd mellom tilsynsførere etter forskriften og de kommunale eiere og drivere av barnehagene. Flere av informantene tar til ordet for å skille eierskap og tilsyn.

### **6.3 Ressurser til tilsynet**

Det tredje forskningsspørsmålet er knyttet til hvilke ressurser har tilsynet for barnehagene i miljørettet helsevern i bydelene.

Informantene ble bedt om å estimere ca. hvor mye av bydelens ressurser som ble brukt på tilsyn. Tallene er dermed ikke eksakte. Dette er en svakhet i materialet, men gir likevel en pekepinn på bydelenes ressursbruk. Studien viser at det er store forskjeller mellom bydelene i stillingsressurser som brukes på tilsyn etter miljørettet helsevern i barnehagene, og at det kun er under halvparten av bydelene som bruker som bruker 100 % stilling (figur 2). To av bydelene som oppgav at de brukte 100 % stilling på tilsyn etter forskriften, hadde også ansvar for å føre tilsyn etter barnehageloven i tillegg til forskriften.

Hvis man sammenligner figur 2, antall årsverk brukt på forskriften og figur 1, hvor mange års tilsynserfaring har du etter forskriften? Da kan det danne seg et interessant bilde, for b3, b7, b9 og b10 bruker 100 % stilling på tilsyn, men har gjennomsnittelig kortere tilsynserfaring enn de andre bydelene. Her oppstår det et motsetningsforhold da b1, b8 og b12 som har høyre tilsyns erfaringer enn gjennomsnittet bruker en mindre del av sin 100 % stilling på tilsyn i barnehagene. Her kan man anta at de bydelene som bruker mindre tid på tilsyn har blitt tillagt andre arbeidsoppgaver slik at det ikke lar seg gjøre å bruke 100 % stilling på tilsyn.



Når det gjelder planlegging av tilsyn for kommuner generelt, så har ca 80 prosent av kommunene en tilsynsplan etter forskriften (PWC, 2010). Det er ca. 60 prosent av kommunene som har forankret tilsynsplanen på rådmannsnivå, og ca 30 prosent på politisk nivå. I min undersøkelse så oppgav en av informantene at de hadde forankret tilsynsplan på politisk nivå og alle informanter oppgav at de hadde en tilsynsplan. Halvparten av kommunene legger risikovurderinger til grunn for valg av tilsynsystema. Dette innebærer at man tar ut fokus områder som man har en nøyere gjennomgang av. Det kan være mange årsaker til det men et eksempel er nye forsknings resultat. Andre utvalgsstrategier som benyttes av mange kommuner er politiske signaler fra nasjonalt hold, funn i evalueringer og forskning og drøftinger i nettverk med andre kommuner (PWC, 2010). I Oslo kommune er helsekonsulentforum et nettverk som har fokus på kvalitetsutvikling av fagområdet Informantene oppgav at de forsøkte å følge helsekonsulent forumets anbefalninger (Helsekonsulentforum, 2012).

Når det gjelder valg av barnehager som skal få stedlig tilsyn, er det vanligste at alle barnehager i kommunen skal ha stedlig tilsyn hvert år, etter annen fastsatt syklus og i Oslo Kommune, er det anbefalt hver 3 år (Helsekonsulentforum, 2012). En del kommuner har risikovurderinger som sekundærregel for utvalg. De dekker alle barnehagene i løpet av en flere års syklus, men hvilke barnehager de går til først og hyppigst baseres blant annet på indikasjoner på og vurderinger av hvilke barnehager som har størst risiko for brudd på krav (PWC, 2010).

Det store flertallet kommuner utarbeider alltid en tilsynsrapport etter gjennomført tilsyn, setter frist for retting med redegjørelse for konsekvenser ved manglende etterlevelse, og setter krav om tilbakemelding om at retting er gjort (PWC, 2010). I min undersøkelse oppgav informantene at de utarbeidet en tilsynsrapport etter tilsynene, frister for retting og satte krav om tilbakemelding. Men det fremkom manglende systematikk da informantene ikke kunne vise til en samlet oversikt på manglende etterlevelse av forskriften.

Oppsummering av ressurs bruken på tilsynene viser store variasjoner i bruk av stillingsbrøk som er dedikert til tilsyn etter forskriften hos de enkelte bydeler. Manglende systematikk i oppfølgingen av tilsynene.

## 6.4 Praktisering av tilsyn

Det fjerde forskningsspørsmålet omhandler hvordan regelverket praktiseres i bydelene. Studien min viste at det vanligste etter gjennomført tilsyn, var å gjøre et vedtak om å følge opp pålegg, deretter varsel om retting. På spørsmålet om det brukes virkemidler som pålegg, retting og stenging var svarene noe motstridende. Fire svarte ja og fire svarte at det ble sendt ut varsel om pålegg og retting. Et pålegg om retting må være konkret, og rette seg mot forholdet som er i strid med forskriften eller er uforsvarlig. Etter forskriften skal barnehagen gis en frist for å etterkomme pålegget. Forskriften sier ingenting om fristens lengde, dette må være opp til kommunens skjønn (Sosial og helsedirektoratet, 3:98) Et utgangspunkt er at barnehagen må gis en rimelig mulighet til å følge opp pålegget, og det må også tas høyde for tre ukers klagefrist, jf. forvaltningsloven (KD 2007 s.15). Noen informanter oppgav at de ikke hadde praktisert formelle virkemidler etter tilsynene det vil f. eks være et vedtak om å stenge en barnehage, og at det var dårlig oppfølging av vilkår som betyr at man følger på anmerkninger som er blitt gjort på tilsynet. Dette bekrefter antagelser om at mange bydeler ikke har et systematisk oppfølging av tilsynene. Flertallet av kommunene utarbeider altså konsekvent en tilsynsrapport etter gjennomført tilsyn, setter frist for retting med redegjørelse for konsekvenser ved manglende etterlevelse, og setter krav om tilbakemelding om at retting er gjort. Om lag halvparten av kommunene gjennomfører rådmannsbehandling av tilsynsrapporter og veiledningssamtale med barnehager etter at pålegg er gitt. Ca. 30 prosent av kommunene har ikke gitt pålegg om retting de siste to årene, mens ca 40 prosent har gitt 1-5 pålegg og 10 prosent 6-10. Når det gjelder pålegg om stengning er dette langt mindre vanlig. 80 prosent av kommunene har ikke gjort noen stengningspålegg de siste to årene. 3 prosent har gjort ett, ingen har gjort flere (PWC, 2010). Antar at dette bilde også gjelder for Oslo kommune.

På spørsmålet om bruk av andre virkemidler oppgir informantene statusgjennomganger med enhetsledere i form av fellessamlinger. Informantene oppgav at det er en tendens til at det var oftere samlinger med de kommunale enn de private aktørene. Utfordringen blir å skape arenaer der barnehagene kan oppleve at de omfattes av de samme styringstiltak og rutiner som sikrer likebehandling (Utdanningsforbundet, 2007). Når det gjaldt informasjon vedrørende miljørettet helsevern som ble sendt på mail eller per post oppgav informantene at det var



ingen forskjeller mellom private og kommunale barnehager. Dialogmøter med det enkelte tilsynsobjekt forekom ofte både hos private og kommunale virksomheter.

Studien min viste at det er utfordringer med fagregelverk, og dette kan grovt beskrives med funksjonelle krav. Forskriften er et eksempel på at funksjonelle krav beskriver hva som skal oppnås, hensyn som skal tas eller hendelser som skal unngås uten å angi en bestemt metode for løsning, men kun moment lister. I tillegg kan reglene som utformes med svært ulik detaljeringsgrad (Sosial og helsedirektoratet, 3:98).

Informantene mente at håndheving av forskriften som er lite konkret der det åpnes for mye skjønn til tider var krevende og medfører ulik praksis i bydelene. Forskriften angir funksjonskrav og det innebærer at bestemmelsene er vagt formulert og at den angir mål, men ikke detaljerte kvantitative krav. Det åpnes for at lokale vurderinger skal ligge til grunn for hva som skal være tilfredsstillende standarder på de ulike områdene (Sverdrup og Halvorsen, 2000).

I følge mange av informantene var det utfordrende i forhold til forskriften å få tid til å prioritere tilsyn. På grunn av at det var mange andre arbeidsoppgaver som var tillagt stillingen og at tilsyn er tidkrevende. Manglende kompetanse og varierende grad av kjennskap til forskriften, spesielt fra styrene og fagpersoner i barnehagene. Dette fører til merarbeid i forhold til veiledning og innhenting av nødvendig dokumentasjon.

Informantene oppgav at positive sider med forskriften. Forskriftens veileder er detaljert, informativ og god, og at den bidrar til å sikre barns arbeidsmiljø. At det er et godkjenningskrav i forhold til barnehagene mente informantene var nødvendig for å høyne kvaliteten på barnehagene. Informantene opplevde at det var et utbredt fokus på internkontroll, og at tilsynsobjektene oftest hadde oversikt over hvilke krav som var aktuelle for deres virksomhet i forhold til internkontrollforskriften. Informantene mente at negative sider ved forskriften var at forskriften den er lite kjent og at det var lite kunnskap i blant involverte på tilsynsobjektene. I studien kom det frem at styrere og nøkkel personell hadde lite kjennskap til forskriften.

Informantene oppgav at forskriften ble praktisert etter lovens formål.



Informantene mente veilederen bør revideres da den begynner å bli gammel og har behov for oppdateringer og noen nevnte at § 12 psykososiale forhold var vanskelig å kartlegge og at det var behov et kartleggingsverktøy. Sikre likebehandling for private og kommunale banehager ved å utvikle felles standarder for Oslo kommune. Informantene oppgav at det var en fordel med en sentral tilsynsordning f. eks egen etat nevnte flere av informantene for å unngå bukken og havresekken og sikre likebehandling. For mye skjønsmessige vurderinger kan være krevende f. eks diskusjoner om hvor man skal sette normen, og at det medfører ulik praksis i Oslo kommune. Informantene mente at tilsynet er nødvendig og positivt for at barnehagene skal drives forsvarlig, og at tilsynet er krevende tidsmessig men det er nødvendig å prioritere etter ressurs situasjon.

Bydelsnivået bør utgå for å få likartet praksis i Oslo kommune. Her har informantene tidligere nevnt organiseringen og bukken og havresekken. Informantene oppgav at de største svakhetene med tilsynsordning etter forskriften er for lite ressurser for systemrevisjon. Forskriften mangler nødvendig strenghet og har for lite virkemidler. Mer standardiserte krav og forskjellig forvaltningspraksis ivaretar ikke likhetsprinsippet. Weber skiller mellom makt og herredømme, hvor makt er uavhengig av legitimitet mens herredømme er kjennetegnet ved legitime relasjoner ( Engelstad, 1999). Weber peker på tre vesentlige elementer for å forstå samfunnet. Det første er at sosiale prosesser foregår ved at meningssøkende aktører handler, derfor er det viktig å forstå aktørenes forståelse av samfunnet, for å forstå samfunnet. Det andre elementet går ut på at disse aktørene samhandler innenfor et sosialt fellesskap, og dermed forholder seg til lover, regler og rutiner. Det siste elementet omhandler legitimitet ved at rammene aktørene handler innenfor erkjennes som rettmessige, og på den måten setter grenser eller føringer for deres handling ( Engelstad, 1999).

Informantene oppgav at de største styrkene med tilsynsordning etter forskriften er at tilsyn er et krav og en pålagt oppgave. At barnehagene har plikt til å rette opp forholdene og at tilsynet er nær tjenesten gjør det lettere å søke informasjon og veiledning. Sikrer etterlevelse av forskriften med fokus på barnas arbeidsmiljø og gir store muligheter til å jobbe systematisk med HMS – arbeidet.

Informantene oppgav at § 21 lydforhold, § 19 inn klima/luftkvalitet, § 13 Rengjøring og vedlikehold og Økonomi til vedlikehold som temaer i forskriften er det størst utfordring med etterlevelse i forhold til forskriften? Her ble f. eksempel § 12 psykososiale forhold ikke nevnt.

Tilsyn har likhetstrekk med resultatvurderingskomponenten i et mål- og resultatstyrings system. Forskjellen ligger blant annet i at slik resultatvurdering ikke nødvendigvis har det samme grunnlaget i rettslige forpliktelser. Stat-/kommuneforholdet kan illustrere likhetstrekk og forskjeller. Selv om forholdet mellom stat og kommune i et styringsperspektiv er rettslig basert, er det på mange måter av en annen karakter enn et tradisjonelt myndighets-/pliktsubjektsforhold. Bruken av begrepet tilsyn i denne sammenhengen er ikke konsekvent gjennomført. Det snakkes derfor like ofte om statens styringsdialog med kommunesektoren, og staten skal i den sammenhengen gjerne ta hensyn til det kommunale selvstyret i utøvelsen av tilsynsrollen. Stat/kommuneforholdet har på en rekke sentrale områder karakter av å være som et forhold mellom staten som bestiller og kommunene som produsenter av velferdstjenester, og bruken av mål- og resultatstyringsmodeller har i den sammenhengen stått sentralt (Statskonsult, Rapport 2002:12). Instruksjonsrett ved at de er utskilt som egne rettssubjekter, for eksempel A/S, statsforetak og stiftelser. Også innenfor gruppen av forvaltningsorganer er det virksomheter som har fått en viss grad av autonomi i forhold til statsråden, for eksempel Datatilsynet og Utlendingsnemnda (Statskonsult, Rapport 2002:12).

I oppsummeringen av dette spørsmålet kommer det også frem faktorer som er nevnt tidligere som manglende oppfølging av tilsynet og skille det kommunale eierskapet fra tilsynet etter forskriften. Men her uttrykker informantene også bekymring for brudd på likhetsprinsippet på grunn av ulik praksis i bydelene, og mangel på standardisering av krav til godkjenning etter tilsyn. Forskriften angir funksjonalitet, og åpner for mye skjønnsmessige vurderinger og dette oppga informantene som krevende.

Oppsummering av mine fire forskningsspørsmål viser at Oslo kommune har etablert tilsynsordning etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager via bydelene. Helse og miljøkonsulentene hadde høy kompetanse og lang tilsynserfaring i Oslo kommune.

Studien viser forskjeller mellom bydeler i antall godkjente barnehager og stillingsressurser brukt på tilsyn etter forskriften. To av bydelene hadde en stilling som i tillegg til forskriften også førte tilsyn med barnehageloven. Mange av informantene oppgav at de hadde mange andre arbeidsoppgaver så i perioder var det vanskelig å prioritere tilsyn. Undersøkelsen viser at § 19 Inneklima og luftkvalitet er hovedårsaken til at barnehager blir godkjent eller ikke blir godkjent etter forskriften. Godkjenningmyndighet og tilsynsmyndighet ligger nært eier/driver av de kommunale barnehagene, og det er meget spesielt det vil si at den fraviker fra

normalordningen i samfunnet. I denne sammenheng er de private barnehagene perifere fra tilsynsmyndighet og godkjenningsmyndighet. Her ble myndighetsutøvelsen benevnt som ”bukken og havresekken”, og flere informanter tok til ordet for en sentral tilsynsordning. Studien viser også mangler ved den systematiske oppfølgingen av tilsynene, og det er heller ingen indikasjoner på at tilsynene blir evaluert systematisk i ettertid. Flere av informantene nevnte at det var nødvendig å utvikle målbare standarder for å sikre likebehandling i tilsynet av private og kommunale barnehager. Dette pga at håndheving av forskriften som er lite konkret, og det åpnes for skjønnsmessige vurderinger er krevende f. eks hvor skal man sette normen. Manglende kompetanse på forskriften, og varierende grad av kjennskap fra fagpersoner på tilsynsobjektene er også et av funnene.



## 7 Konklusjon

Folkehelsemeldingen slår fast at "folkehelsearbeid innebærer å forholde seg til faktorer som påvirker helsen" (Helsedepartementet, 2003). Tilsynet av miljørettet helsevern i barnehager er en del av den nasjonale satsingen på folkehelse.

I denne oppgaven har jeg gjennom informantintervju forsøkt å forstå informantenes virkelighetsoppfatning og tilsynserfaringer fra Oslo kommune med forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Jeg mener at resultatene har god intern validitet og ekstern validitet (Malterud, 2008)

Funnene fra studien viser at Oslo kommune har en etablert tilsynsordning etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager via bydelene. Gjennom analysen viser studien forskjeller mellom bydeler i antall godkjente barnehager og stillingsressurser brukt på tilsyn etter forskriften (Figur 2 ), (Tabell 1).

Undersøkelsen viser at § 19 Inneklima og luftkvalitet er hovedårsaken til at barnehager blir godkjent eller ikke blir godkjent etter forskriften. Dette er i samsvarer med aktuell forskning på området (WHO, 2011).

Godkjenningmyndighet og tilsynsmyndighet ligger nært eier/driver av de kommunale barnehagene, og det er meget spesielt det vil si at den fraviker fra normalordningen i samfunnet. Dette er et meget aktuelt tema i dag der det har vært fokus på å se på tilsynsordninger med en slik organisering, pga legitimitets utfordringer (Vinding og Andersen, 2012).

Studien viser også mangler ved den systematiske oppfølgingen av tilsynene, og det er heller ingen indikasjoner på at tilsynene blir evaluert systematisk i ettertid. Her kan det stilles spørsmål ved tilsynets egen internkontroll.

Flere av informantene nevnte at det var nødvendig å utvikle målbare standarder for å sikre likebehandling mellom private og kommunale barnehager. Dette pga at håndheving av forskriften som er lite konkret, og det åpnes for skjønnsmessige vurderinger som er krevende.

Det har vært liten forskning på tilsyn etter miljørettet helsevern så det er lite kunnskap om temaet.

Jeg mener at funnene i studien kan overføres til andre kommuner for utvikling av tilsyn etter forskriften, og at Oslo kommune kan benytte resultatene til ytterligere å profesjonalisere tilsynet etter miljørettet helsevern.

## 8 Litteraturoversikt

- Bay-Larsen, I. Lien, L. Nordlandsforskning(2005): Tilsynsoppgaver i kommunesektoren.
- Busch,T. Johnsen, E. Klausen, K. Venebo, J.(2005) Modernisering av offentlig sektor. Universitetsforlaget.Otta.
- F. Engelstad, red. (1999): Om makt. Teori og kritikk. Oslo: AdNotam Gyldendal.
- Folkehelseinstituttet (2009).Rapport 2009:7 Miljørettet helsevern. Kjemiske, fysiske og biologiske miljøforholds betydning for helse i vårt land og fordeling av disse.
- Gunnesdal, L (2010): Eierskap i barnehagesektoren. Statistisk sentralbyrå. Kongsvinger.
- Hanssen, G. Helgesen, S. Vabo, G.( 2005): Politikk og demokrati en innføring i stats – og kommunalkunnskap. Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Hanssen, G. Heløe, L. Klaussen, J. Norsk institutt for by – og regionforskning NIBR- rapport (2004:4): Statlig tilsyn med kommunesektoren.
- Helsedepartementet (2003). Stortingsmelding nr. 16 (2002-2003). Resept for et sunnere Norge. Folkehelsepolitikken.
- Helsedirektoratet (2009). Evaluering av miljørettet helsevernstjeneste i kommunene. Rapport IS-1633 (2009).
- Helsedirektoratet. (2009). Veileder til Forskrift om Miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. Sosial – og helsedirektoratet (3-98).
- Helse og omsorgsdepartementet (2012). Tilgjengelig fra:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/nouer/1998/nou-1998-18/14.html?id=141341>
- Holme, I. Solvang, B. (1996): Metodevalg og metodebruk. Oslo, Tano forlag.
- Jacobsen (2005): Hvordan gjennomføre undersøkelser? Høyskoleforlaget. Kristiansand
- Kunnskapsdepartementet (2007): Veileder, tilsyn med barnehager.
- Kunnskapsdepartementet (2007 s.15): Veileder, tilsyn med barnehager.
- Kvale, S. (1997): Den kvantitative forskningsintervjuen.Studentlitteratur.Lund.



- Lubin, J.H. (1995): Radon-eksposed underground miners and inverse dose-rate.
- Malterud, K. (2008): Kvalitative metoder i medisinsk forskning. Oslo, Universitetsforlaget.
- Norges offentlige utredninger. NOU 2004 : 17. Statlig tilsyn med kommunesektoren. Oslo.
- Norges offentlige utredninger. NOU 2008:2. Fordeling av inntekter mellom regionale helseforetak. Oslo.
- Norges offentlige utredninger. NOU 2012:1. Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene. Oslo.
- PricewaterhouseCoopers, PWC (2010): Tilsyn til besvær? Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunenes tilsyn med barnehagene. Drammen
- Ringdal, Kristen (2001) Enhet og mangfold – Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode. Fagbokforlaget. Bergen.
- Sosial – og helsedirektoratet (2003):. Veileder i miljørettet helsevern.
- Spigseth, R. (2009): Miljø og helse. Fagtidsskrift for miljø, helse og samfunn 3 -4/09.
- Statskonsult. (Be) grep om tilsyn. Rapport 2002:12 Gjennomgang av statlige tilsynsordninger. Oslo
- Stortingsmelding nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn.
- Sverdrup, S. Halvorsen, H.(2000): Evaluering av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Asplan Analyse. Sandvika.
- Thaagard, T. (2009): Systematikk og innlevelse. Fagbokforlaget. Bergen
- Udanningsforbundet (2007)
- Vinding, A. Andersen, E..(2012): Slik har vi funnet tallene. NRK fordypning.

WHO European Centre for Environment and Health (2011): Burden of disease from Environmental.

Yin; R.K. (2003): Case study research: design and methods (3 ed. Vol. 5).  
California, Sage Publications, Ltd.

Aasland (2011): Kommunen som tilsynsmyndighet i barnehagesektoren: Bukken som passer havresekken?

Lastet ned:

<http://www.wma.net/en/30publications/10policies/b3/index.html> (lest 20.04.12)

<http://www.nsd.uib.no/personvern/> (lest 20.04.12)

[http://www.ssb.no/emner/02/barn\\_og\\_unge/2011/tabeller/barnehage/bhage0203.html](http://www.ssb.no/emner/02/barn_og_unge/2011/tabeller/barnehage/bhage0203.html) (lest 27.02.12)

<http://no.wikipedia.org/wiki/Autoritet> (lest 24.11.12)

[http://www.oslo.kommune.no/om\\_oslo\\_kommune/politikk/](http://www.oslo.kommune.no/om_oslo_kommune/politikk/) (lest 24.11.12)

<http://www.nrk.no/nyheter/1.8295857> (lest 25.11.12)

[http://helseetaten.oslo.kommune.no/folkehelse\\_og\\_omsorg/helsekonsulentforum/internkontrol\\_l\\_prosedyrede/](http://helseetaten.oslo.kommune.no/folkehelse_og_omsorg/helsekonsulentforum/internkontrol_l_prosedyrede/) (lest 04.12.12)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-90-l-20102011/7/4.html?id=638542> (lest 06.12.12)

<http://www.lovdata.no/all/hl-19670210-000.html#1> (lest 08.12.12)

## **9. Vedleggsoversikt**

Vedlegg 1 : Informasjonsskriv og intervjuguide

Vedlegg 2: Informert samtykke

Vedlegg 3: Godkjenning fra Personombudet



## **Vedlegg 1**

### **Intervjuguide for helse, - miljø og plankonsulenter i Oslo Kommune** Intervjuer

#### **1. Introduksjon**

Jeg heter Mary Anne Johannessen og jobber som enhetsleder i samfunn og helse, Bydel Ullern.

Bakgrunn for intervjuet er at, jeg i forbindelse med min mastergrad i folkehelsevitenskap ved Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB) ønsker å undersøke hva helse- og miljøkonsulenter i Oslo kommune mener om kommunalt tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v?

Jeg ønsker å intervju helse- og miljøkonsulenter i 14 av 15 bydeler i Oslo kommune og hvis du takker ja kan intervjuet avbrytes når som helst.

Målet med samtalen er å få svar på oppgavens hovedproblemstilling som er: I hvilken grad fungerer kommunal tilsynsordningen i barnehagene i tråd med hensikten i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.?

Dokumentasjon og notater vil bli slettet umiddelbart når oppgavene er ferdig skrevet. Resultatene vil bli anonymisert. Data lagres på låst maskin på et låst rom. Målet er at arbeidet med oppgaven skal bli ferdig 15/12-12.

Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning. Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste AS.

Veileder er professor Eva Falleth UMB

Informasjonen skal brukes til oppgaven og hvis det blir bra så kunne jeg tenke meg å skrive en artikkel om resultatene å prøve å få det publisert i tidsskriftet miljø og helse.

#### **2. Bakgrunn/kompetanse**

Udanning/kompetanse?

Alder? Kjønn?

Hvor lenge har du jobbet i bydelen?

Tidligere erfaringer?

Hvor mange års tilsynserfaring har du med forskriften i barnehagene?

#### **3. Barnehager**

Hvor mange barnehager finnes det i din bydel? (det er fint om du kan anslå ca antall kommunale og antall private)

- Hvor mange barnehager er godkjent i din bydel?
- Hvor mange barnehager er godkjent på vilkår i din bydel?
- Hva karakteriserer de barnehagene som **er godkjent**?
- Hva karakteriserer de barnehagene som **ikke er godkjent**?
- Hva er det i tilsynet som fører til at de ikke er godkjente, type avvik og antall avvik?

#### 4. Organisering

Hvordan er organiseringen av tilsynet av miljørettet helsevern for barnehagene i din Bydel?

Hvem rapporterer du til og hvordan rapporterer du?

Tilsynsplan?

Er det regler for saksbehandling?

Hvor mange rapporteringsledd er det mellom deg og bydelsdirektør?

#### 5. Oppgaver

Hvilke oppgaver har tilsynet i barnehagene for miljørettet helsevern i din Bydel ansvar for å løse?

Hvilke temaer i forskriften er det størst utfordring med etterlevelse i forhold til forskriften?

Kan du krysse av i tabell (se tabell:1)

#### Tabell: 1

##### Internkontroll?

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

##### Opplysning- og informasjonsplikt?

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

##### Krav om godkjenning?

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

Generelle krav ?

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Beliggenhet?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Utforming og innredning?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Muligheter for aktivitet og hvile?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Måltid?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Psykososiale forhold?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Rengjøring og vedlikehold?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Sikkerhet og helsemessig beredskap?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Førstehjelp?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Tilrettelegging basert på opplysninger om helseforhold?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Smittevern?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Røyking?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--



**Inneklima/luftkvalitet?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Belysning?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Lydforhold?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Drikkevann?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Sanitære forhold?**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Avfallshåndtering**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Tilsyn**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Virkemidler og dispensasjon**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**Klage**

I svært liten grad <input type="checkbox"/>	I liten grad <input type="checkbox"/>	I stor grad <input type="checkbox"/>	I svært stor grad <input type="checkbox"/>
---	---------------------------------------	--------------------------------------	--

**6. Ressurser**

Hva slags ressurser har tilsynet for barnehagene i miljørettet helsevern i din Bydel tilgjengelig?

Antall årsverk?

Utdanning?

Antall kroner?

### **7. Lovverket**

Hvilke typer formelle virkemidler praktiseres innen regelverket for tilsynet i barnehagene for miljørettet helsevern i din Bydel?

Brukes virkemidler som pålegg, retting og stenging?

Brukes andre virkemidler som f. eks samlinger og kompetansehevning?

### **8. Synet på forskriften**

Hva vil du si er de største utfordringene i jobben din i forhold til forskriften?

Slik du ser det hva er de viktigste sider med dagens forskrift(f. eks sterke og svake sider)?

Etter din mening blir forskriften praktisert slik intensjonen i lovens formål?

Dersom du vil endre noe i forhold til forskriften hva ville det være?

### **9. Oppfatninger om tilsynet**

Hva mener du om tilsynsordningen etter forskriften?

Hva mener du er de største svakhetene med tilsynsordning etter forskriften?

Hva mener du er de største styrkene med tilsynsordning etter forskriften?

Hvilke temaer i forskriften er det størst utfordring med etterlevelse i forhold til forskriften?

Er det temaer vi burde ha berørt i dette intervjuet? **Ja, nei, vet ikke**

Dersom **ja** hvilke er dette?





## Vedlegg 3

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS  
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Hårekd Hårfagres gate 29  
N-5007 Bergen  
Norway  
Tel. +47-55 58 21 17  
Fac. +47-55 58 96 50  
nsd@nsd.uib.no  
www.nsd.uib.no  
Org nr. 985 321 884

Eva Irene Falleth  
Institutt for landskapsplanlegging  
Universitetet for miljø- og biovitenskap  
Postboks 5003  
1432 ÅS

Vår dato: 05.07.2012

Vår ref:30901 / 3 / LMR

Deres dato:

Deres ref:

### TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 21.06.2012. Meldingen gjelder prosjektet:

30901	<i>Kommunalt tilsyn av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Universitetet for miljø- og biovitenskap, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Eva Irene Falleth</i>
Student	<i>Mary Anne Johannessen</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, [http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk\\_stud/skjema.html](http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html). Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.12.2012, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

  
Knut Kalgraff Skjåk

  
Linn-Merethe Rød

Linn-Merethe Rød tlf: 55 58 89 11  
Vedlegg: Prosjektvurdering  
Kopi: Mary Anne Johannessen, Silurveien 42, 0380 OSLO