



Forvaltningsrevisjon | Rana kommune

Kontroll og tilsyn med uteområder i barnehagene

Mars 2023

Forvaltningsrevisjon av kontroll og tilsyn
med uteområder i barnehagene

Mars 2023

Rapporten er utarbeidet for Rana
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Revisjonen har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget gjennomført en undersøkelse av kontroll og tilsyn med uteområder i barnehagene i Rana kommune. Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om Rana kommune har et tilfredsstillende system for å sikre oversikt over behov for tiltak i barnehagenes uteareal, og om det er en hensiktsmessig organisering av ansvar og oppgaver når det gjelder tilsyn og kontroll med barnehagenes uteareal. Videre har det vært et formål å undersøke om det er etablert system og rutiner som sikrer at risikoforhold i barnehagenes uteområder blir systematisk og regelmessig fulgt opp av kommunen.

Som datagrunnlag har revisjonen benyttet intervju, dokumentasjonsgjennomgang og stikkprøvekontroll. Undersøkelsen ble gjennomført fra september 2022 til mars 2023.

Rana kommune har oversikt over godkjenningsstatus for barnehagene i kommunen. Det fremgår av undersøkelsen at det de siste årene har blitt gjennomført flere tiltak for å sikre at barnehagemyndigheten har oversikt over godkjenningsstatus, da dette ikke tidligere har vært tilstrekkelig godt nok ivarettatt. Undersøkelsen viser samtidig at det **ikke i tilstrekkelig grad er etablert system og rutiner som skal sikre at de kommunale barnehagene melder fra dersom det blir gjort endringer i uteområdene** som krever ny godkjenning. Revisjonen påpeker at barnehagene plikter å søke om godkjenning både ved etablering av barnehage, men også dersom det gjøres endringer av et visst omfang i allerede godkjente barnehager. Det er kommunen som skal avgjøre om endringene som skal gjennomføres krever ny godkjenning.¹ Det er barnehageeier som etter § 9 i barnehageloven skal sikre at det er systematisk internkontroll i barnehagene, og under dette påse at det er etablert nødvendige rutiner og prosedyrer.

Rana kommune har etablert system som skal sikre rapportering av behov for oppfølging av barnehagenes lekeapparater og fysiske utemiljø. Avdeling bydrift ved park og idrett (Teknisk sektor) gjennomfører årlig kontroll av lekeapparat og uteområder i de kommunale barnehagene, og rapport etter kontrollen blir sendt til Rana Byggdrift KF (som har ansvar for drift og vedlikehold av lekeapparat og uteområder) og den enkelte barnehage. Det er videre etablert et digitalt system der barnehagene kan melde inn avvik og mangler i uteområdene som bør følges opp av Rana Byggdrift KF. Undersøkelsen viser at det kan være utfordringer knyttet til lang responstid fra driftsteknikerne i Rana Byggdrift. Revisjonen mener at dette er uheldig, men merker seg at det er etablert praksis for at avdelingsleder for driftsteknikerne ukentlig undersøker at driftsteknikere svarer ut henvendelser i Facilit.

Revisjonen påpeker viktigheten av at det blir etablert rutiner og system som sikrer at avdeling bydrifts årlige kontroll av lekeapparat og uteområder i de kommunale barnehagene fanger opp alle relevante risikoområder. Revisjonen stiller spørsmål ved om dagens system er tilstrekkelig for å fange opp mulige risikoområder og avvik i barnehagenes uteområder. Revisjonen understreker videre at det er barnehageeier som har ansvar for at apparater som er bygget på dugnad eller lignende er i henhold til forskrift. Ansvarer gjelder likeledes montering, ettersyn og vedlikehold.²

Det blir ikke tilstrekkelig tydelig formidlet hvilke mangler og avvik som blir avdekket ved den årlige kontrollen, og revisjonen mener at kommunen må sikre at det dokumenteres tydelig hva som må/bør utbedres slik at man sikrer at nødvendig vedlikehold blir gjennomført. Det at det er to ulike aktører som gjennomfører kontroll og vedlikehold/utbedring nødvendiggjør ytterligere at mangler, behov for utbedring mv. blir tydelig kommunisert etter gjennomført kontroll.

Rana kommune har **ikke etablert en tilstrekkelig tydelig fordeling av ansvar og oppgaver** når det gjelder kontroll og tilsyn med uteareal i barnehagene i kommunen. Det er ikke etablert virksomhetsbeskrivelser, retningslinjer eller lignende som beskriver ansvars- og oppgavedelingen på området, og undersøkelsen viser at det for de involverte aktørene heller ikke er tilstrekkelig tydelig hvilke oppgaver som ligger til de ulike aktørene når det gjelder kontroll og tilsyn med barnehagenes uteareal, og da særskilt fordeling av oppgaver mellom kommunen som barnehageeier og Rana Byggdrift, og mellom avdeling bydrift og Rana Byggdrift.

Det er **ikke etablert tilstrekkelig rutiner og retningslinjer som sikrer kartlegging av risiko i barnehagenes uteområder.** Det fremgår av undersøkelsen at ikke alle barnehagene har etablert rutiner eller har plassert tydelig ansvar for kartlegging av risiko i uteareal som benyttes av barnehagen, og det fremgår videre at det varierer om barnehagene gjennomfører risikoanalyser. Revisjonen vurderer at dette ikke er tilstrekkelig, og vil påpeke at kommunen som barnehageeier skal ha

¹ Utdanningsdirektoratet. Godkjenning av barnehager. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/godkjenning-og-kontroll-av-private-barnehager/#a119894>

² Kunnskapsdepartementet. Veileder for utforming av barnehagens uteareal. 2006.

internkontroll med barnehagene og blant annet sikre at det er etablert nødvendige rutiner og prosedyrer, samt følge opp at avvik og risiko for avvik blir fulgt opp.

Rana kommunen har plassert ansvaret for tilsyn innen miljørettet helsevern til avdeling legetjenester og samfunnsmedisin. Undersøkelsen viser at det er en rådgiver med sykepleierbakgrunn som sammen med kommunelegen utgjør helsemyndigheten og videre at det er etablert et samarbeid mellom helsemyndigheten og barnehagemyndigheten i kommunen. Revisjonen har, basert på undersøkelsen som er gjennomført, **ikke indikasjoner på at det ikke er tilstrekkelig kompetanse til å utføre tilsyn innen miljørettet helsevern** i kommunen.

Rana kommunes tilsynsvirksomhet av uteområder i barnehagene har ikke vært regelmessig de siste årene. Undersøkelsen viser at det er gjennomført tre varslede tilsyn fra helsemyndigheten, sammen med barnehagemyndigheten i 2022, og at forrige varslede tilsyn fra begge tilsynsmyndigheter ble gjennomført i 2017. Dette er ikke i henhold til Helsedirektoratets anbefalinger om å føre tilsyn med barnehager hvert 3. år.

Kommunen har, i henhold til krav om dette i folkehelseloven, **etablert risikovurderinger for gjennomføring av tilsyn av miljørettet helsevern**, det er gjort en vurdering av helserisiko og risikovurderingen bygger på kunnskap om folkehelseutfordringer i kommunen. Revisjonen påpeker samtidig at helsemyndigheten **ikke arbeidet kontinuerlig med vurderinger av risiko i barnehagene når det gjelder miljørettet helsevern**. Undersøkelsen viser at det er gjort noen vurderinger i forkant av tilsyn av miljørettet helsevern i barnehagene i 2022, men dette er ikke dokumentert. Det er heller ikke etablert system eller rutiner for å sikre at helsemyndigheten jevnlig eller ved hendelser e.l. registrerer risikomoment i barnehager og eventuelt benytter dette inn i risikovurdering. Revisjonen påpeker at kommunen ved tilsynsmyndigheten innen miljørettet helsevern skal følge med forhold som kan tilsi at miljøet i barnehager er uforsvarlig, og de skal følge med ut fra en risikovurdering.

Rana kommune **dokumenterer ikke i tilstrekkelig grad tilsyn som er gjennomført**. Undersøkelsen viser blant annet at det ikke blir dokumentert uavhengighet i tilsynene som er gjennomført, noe som ikke er i samsvar med krav i folkehelseloven § 30, andre ledd, som sier at uavhengighet i tilsyn skal dokumenteres. Tilsyn utført av helsemyndigheten opplyser ikke i tilstrekkelig grad om observasjoner og vurderinger i forbindelse med gjennomførte tilsyn og eventuelle påfølgende påviste mangler og avvik. Revisjonen understreker at kommunen i henhold til krav i forvaltningsloven skal sikre at saker er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Lokale tilsynsmyndigheter i Rana kommune **følger opp at det blir satt i verk tiltak for å rette opp identifiserte mangler eller risiko i barnehagene i kommunen**.

Revisjonens konklusjon og anbefalinger fremgår av kapittel 6.

Innhold

1	Innledning	8
2	Om tjenesteområdet	10
3	System for å sikre oversikt over behov for tiltak	11
4	Organisering av oppgaver og ansvar	16
5	Systematisk og regelmessig oppfølging av risikoforhold	20
6	Konklusjon og anbefalinger	25
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	27
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	28
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	31

Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	8
1.1	Bakgrunn	8
1.2	Formål og problemstillinger	8
1.3	Metode	8
1.3.1	Dokumentanalyse	8
1.3.2	Intervju	9
1.3.3	Stikkprøvegjennomgang	9
1.3.4	Verifiseringsprosesser	9
1.4	Revisjonskriterier	9
2	Om tjenesteområdet	10
2.1	Organisering	10
3	System for å sikre oversikt over behov for tiltak	11
3.1	Problemstilling	11
3.2	Revisjonskriterier	11
3.3	Oversikt over godkjenningsstatus for barnehager	11
3.3.1	Datagrunnlag	11
3.3.2	Vurdering	13
3.4	System for rapportering	13
3.4.1	Datagrunnlag	13
3.4.2	Vurdering	15
4	Organisering av oppgaver og ansvar	16
4.1	Problemstilling	16
4.2	Revisjonskriterier	16
4.3	Fordeling av ansvar og oppgaver	16
4.3.1	Datagrunnlag	16
4.3.2	Vurdering	17
4.4	Rutiner og retningslinjer som sikrer kartlegging og rapportering av risiko	17
4.4.1	Datagrunnlag	17
4.4.2	Vurdering	18
4.5	Kompetanse til å utføre forsvarlig tilsyn	18
4.5.1	Datagrunnlag	18
4.5.2	Vurdering	19
5	Systematisk og regelmessig oppfølging av risikoforhold	20
5.1	Problemstilling	20
5.2	Revisjonskriterier	20
5.3	Tilsynsvirksomhet basert på risikovurderinger	20
5.3.1	Datagrunnlag	20
5.3.2	Vurdering	23
5.4	Dokumentering av tilsyn	23
5.4.1	Datagrunnlag	23
5.4.2	Vurdering	24

5.5	Iverksetting av tiltak for å rette opp identifiserte mangler	24
5.5.1	Datagrunnlag	24
5.5.2	Vurdering	24
6	Konklusjon og anbefalinger	25
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse		27
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier		28
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur		31

Figurer

Figur 1: Organisasjonskart Rana kommune (Kilde: Rana kommune)	10
---	----

Tabeller

Tabell 1: Rapport etter kontroll av uteområdet i en kommunal barnehage i Rana kommune i 2022.....	14
Tabell 2: Oversikt over ansvar og roller vedr. barnehagenes uteområder (Kilde: Rana kommune).....	16
Tabell 3: Risikoklasse og tilsynsfrekvens (Kilde: Rana kommune).....	21
Tabell 4: Risikovurdering miljørettet helsevern, barnehager (Kilde: Rana kommune).....	22

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av kontroll og tilsyn med uteområder i barnehagene i Rana kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Rana kommune i sak 036/22 3. juni 2022.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Rana kommune har et tilfredsstillende system for å sikre oversikt over behov for tiltak i barnehagenes uteareal, og om det er en hensiktsmessig organisering av ansvar og oppgaver når det gjelder tilsyn og kontroll med barnehagenes uteareal. Videre har det vært et formål å undersøke om det er etablert system og rutiner som sikrer at risikoforhold i barnehagenes uteområder blir systematisk og regelmessig fulgt opp av kommunen.

Med bakgrunn i formålet er det utarbeidet følgende problemstillinger som har blitt undersøkt:

- 1) Har Rana kommune etablert tilstrekkelig **system for å sikre oversikt over behov for tiltak** i barnehagenes uteareal?
 - a) Har kommunen oversikt over godkjenningsstatus for barnehager?
 - b) Har kommunen etablert system som sikrer rapportering av behov for oppfølging av barnehagenes fysiske utemiljø?
- 2) I hvilken grad har Rana kommune en **hensiktsmessig organisering av ansvar og oppgaver** knyttet til tilsyn av og kontroll med barnehagenes uteareal? Under dette:
 - a) Har kommunen etablert en klar fordeling av ansvar og oppgaver når det gjelder kontroll og tilsyn med uteareal i barnehagene?
 - b) I hvilken grad har kommunen etablert, og gjort kjent, **tilstrekkelig rutiner og retningslinjer** som sikrer kartlegging og rapportering av risiko vedr. barnehagenes utearealer?
 - c) I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig kompetanse til å utføre forsvarlig tilsyn innen miljørettet helsevern?
- 3) I hvilken grad er det etablert system og rutiner som sikrer at **risikoforhold** i barnehagenes uteområder blir **systematisk og regelmessig fulgt opp** av kommunen?
 - a) Er kommunens tilsynsvirksomhet med barnehagenes uteområder regelmessig og basert på risikovurderinger?
 - b) Blir tilsyn med barnehagenes uteareal i tilstrekkelig grad dokumentert i henhold til krav om dette i forvaltningsloven og folkehelseloven?
 - c) I hvilken grad blir det fulgt opp at det blir satt i verk tiltak for å rette opp identifiserte mangler eller risiko i barnehagenes uteareal?³

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet september 2022 til mars 2023.

1.3.1 Dokumentanalyse

Informasjon om Rana kommune og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. har blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene. Dokumentanalysen har blitt gjennomført løpende, slik at også dokumenter som har blitt utarbeidet under prosjektperioden har blitt analysert.

³ Opprinnelig underproblemstilling var «I hvilken grad blir det satt i verk tiltak for å rette opp identifiserte mangler eller risiko i barnehagenes uteareal?». Revisjonen har endret problemstillingen noe for å tydeliggjøre at vi under denne hovedproblemstilling ser på de lokale tilsynsmyndighetenes arbeid, og ikke den enkelte barnehage.

1.3.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet utvalgte personer i Rana kommune som er involvert i eller har ansvar for kontroll og tilsyn med uteområder i barnehagene i ulike deler av organisasjonen. Dette inkluderer barnehagemyndigheten, barnehagesjef, helsemyndigheten, avdelingsleder for driftsteknikk ved Rana Byggdrift KF og fagkonsulent avdeling Bydrift.

Revisjonen har intervjuet totalt fem personer.

1.3.3 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll av gjennomførte tilsyn av uteområder i barnehager i kommunen i 2022. I kontrollen har vi undersøkt om tilsyn er gjennomført i henhold til krav i regelverket, blant annet når det gjelder krav til dokumentering av tilsyn og om tilsynssaker er tilstrekkelig opplyst.

1.3.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunen for verifisering, og tilbakemeldinger og innspill fra verifiseringen er innarbeidet i rapporten. Høringsutkast av rapporten er sendt til rådmannen for uttalelse, og rådmannens høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra kommuneloven, barnehageloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Kriteriene er kort presentert innledningsvis under hvert tema, og nærmere redegjort for i vedlegg 2.

2 Om tjenesteområdet

2.1 Organisering

Rana kommune er organisert som en trenivå-kommune. Under rådmannen er det fire sektorområder: oppvekst og kultur, helse og omsorg, tekniske tjenester og stab/sentrale støttetjenester. Avdelingene ledes av hver sin kommunaldirektør.

Det er **helsemyndigheten** i kommunen som godkjenner private og kommunale barnehager etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, og som fører tilsyn med barnehagene etter samme forskrift. Helsemyndigheten ligger til avdeling legetjenester og samfunnsmedisin i Helse- og omsorgssektoren.

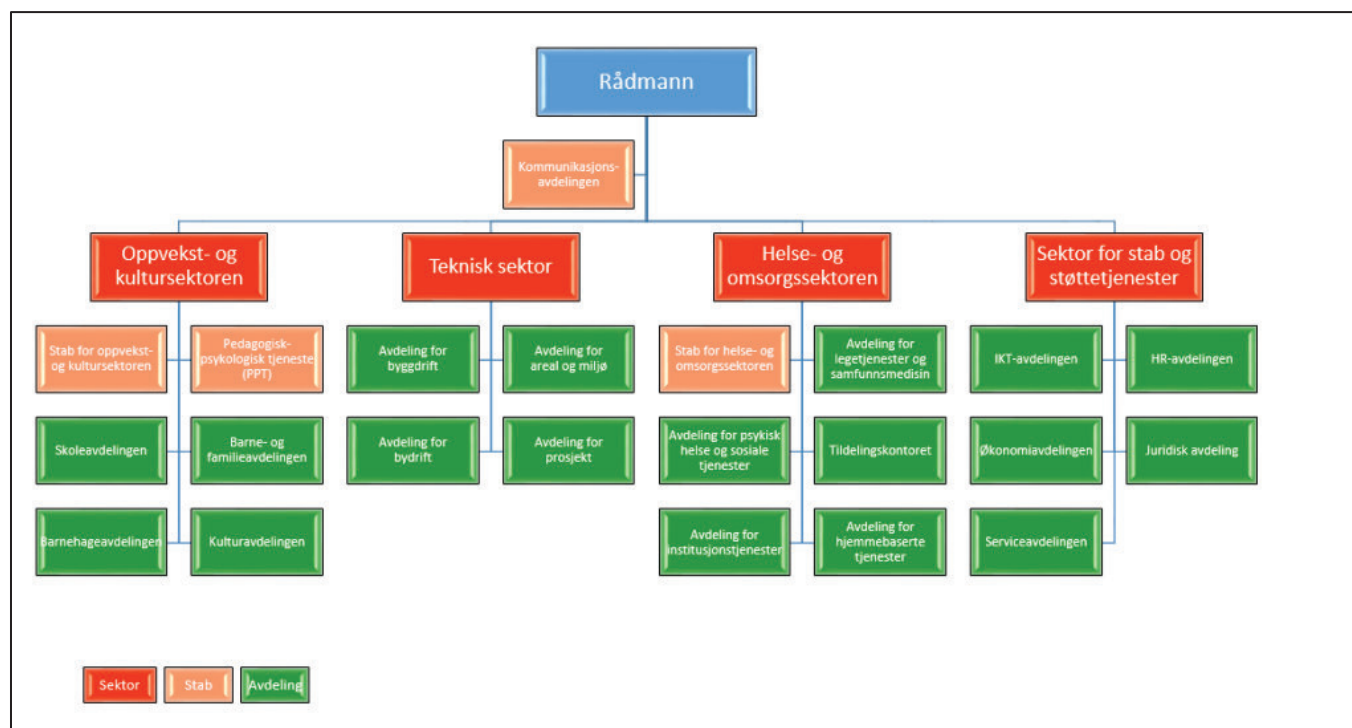
Kommunen som **barnehagemyndighet** er etter barnehageloven godkjennings- og tilsynsmyndighet for hele barnehagesektoren (både private og kommunale barnehager). Barnehagemyndigheten har tre virkemidler til disposisjon; veiledning, tilsyn og godkjenning. I Rana kommune ligger kommunens ansvar som barnehagemyndighet til stab for oppvekst og kultur.

Barnehageavdelingen under oppvekst og kultursektoren er **barnehageeier** for de kommunale barnehagene. Kommunen som **barnehageeier** skal ha internkontroll med de kommunale barnehagene for å sikre etterlevelse av krav i barnehageloven.

Avdeling Bydrift ved park og idrett ligger til teknisk sektor og har ansvar for årlig kontroll av alle kommunens lekeplasser, inkludert i barnehager. Den årlige kontrollen er utført for å bistå Rana Bygghold KF med vedlikeholdsarbeidet på uteområdene. **Rana Bygghold KF** er et kommunalt foretak som forvalter, drifter og vedlikeholder hele kommunens bygningsmasse (inkludert uteområder).

Det er totalt 23 barnehager i Rana kommune: 9 kommunale og 14 private barnehager.

Figur 1: Organisasjonskart Rana kommune (Kilde: Rana kommune)



3 System for å sikre oversikt over behov for tiltak

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*Har Rana kommune etablert tilstrekkelig **system for å sikre oversikt over behov for tiltak** i barnehagenes uteareal?*

Under dette:

- Har kommunen oversikt over godkjenningsstatus for barnehager?
- Har kommunen etablert system som sikrer rapportering av behov for oppfølging av barnehagenes fysiske utemiljø?

3.2 Revisjonskriterier

Krav til kommunen når det gjelder system for å sikre oversikt over behov for tiltak i barnehagenes uteareal utledes fra kommuneloven, barnehageloven, folkehelseloven, forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager og tilhørende veiledere.

Kommunen skal:

- ha oversikt over godkjenningspliktige barnehager i kommunen (§ 9 i folkehelseloven)
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik (§ 9 c. i barnehageloven)

Eier/anskaffer av lekeplassutstyr skal

- sikre jevnlig ettersyn og nødvendig vedlikehold av lekeplassutstyret, slik at utstyrets sikkerhetsegenskaper opprettholdes (§ 16 i forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr).

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Oversikt over godkjenningsstatus for barnehager

3.3.1 Datagrunnlag

Barnehager skal være godkjent etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler og etter barnehageloven. Det er helsemyndigheten i Rana kommune som skal godkjenne barnehager etter forskriften og barnehagemyndigheten som skal godkjenne barnehager etter barnehageloven. Både barnehagemyndigheten og helsemyndigheten i kommunen har etablert oversikt over godkjenningsstatus for barnehagene i kommunen.

Godkjenning ved barnehagemyndigheten

Barnehagemyndigheten har etablert en oversikt over godkjenningsstatus for alle barnehagene som blir drevet i kommunen. Det blir påpekt at barnehagemyndigheten har brukt en del tid på å få på plass denne oversikten, og at det ikke har vært system som har sikret oversikt over godkjenningsstatus for barnehagene før ansvaret som barnehagemyndighet ble skilt fra rollen som barnehageeier i 2021.

I barnehagemyndighetens oversikt over godkjenningsstatus fremgår det at én av de totalt 23 barnehagene har et uteområde som ikke er godkjent for bruk etter befaring i 2022. Det fremgår videre at én av barnehagene ble godkjent før uteområdet var ferdigstilt i 2004, men at planlagt uteområde ble vurdert som tilfredsstillende. Én av barnehagene har gjennom tilsyn i 2022 fått vurdert uteområdet sitt som forsvarlig, mens en annen barnehage fikk vurdert sitt uteområde som tilfredsstillende ved godkjenning i 2008.

I oversikten fremgår det videre at utearealet ikke er nevnt i godkjenningen for 18 av barnehagene i kommunen. I fem av disse 18 barnehagene var barnehagemyndigheten på undersøkelsestidspunktet i prosess med å godkjenne

barnehagene på nytt på grunn av blant annet søknad om utvidelse, ombygging e.l. Det blir i intervju pekt på at Rana kommune ikke har oversikt over hvilke forhold som er vurdert ved tidligere godkjenning av de enkelte barnehagene i kommunen, men at man ser at tidligere gjennomførte godkjenningsprosesser av utearealer har vært mangelfulle, og at man for eksempel har regnet areal på feil grunnlag i enkelte barnehager, og at det ikke har blitt fattet vedtak i henhold til krav til dette i forvaltningsloven. Det blir i intervju påpekt at disse godkjenningene er gjennomført før barnehagemyndighet ble skilt ut som eget område i 2021.

Det fremgår at barnehagemyndigheten i 2022 har prioritert godkjenning, og særskilt godkjenning av arealbruk (også uteområdet), i hver enkelt barnehage i kommunen. Barnehagemyndigheten viser til at det er gjennomført ulike tiltak for å skaffe oversikt over godkjenningsstatus. Det har blant annet blitt sendt ut en spørreundersøkelse til alle barnehagene i kommunen, der man har spurt om det er gjennomført endringer i barnehagene som krever godkjenning fra barnehagemyndigheten. Videre har det blitt gjennomført et møte med eierne av de private barnehagene i kommunen, der det ble opplyst om barnehagemyndighetens planlagte tilsyn på areal i alle barnehagene. I møtet ble det videre opplyst om at barnehageeierne kunne ta kontakt dersom det var gjort endringer i areal som ikke var omsøkt. Den 15. november 2022 sendte barnehagemyndigheten også ut et egenrapporteringskjema til barnehagene der det inngikk en veiledning knyttet til bestemmelser i regelverket når det gjelder godkjenning.

Godkjenning ved helsemyndigheten

I oversikt over godkjenningsstatus fra helsemyndigheten fremgår det at det har blitt gjennomført tilsyn med fire av de 23 barnehagene i kommunen i 2022. På samme måte som i oversikten fra barnehagemyndigheten, fremgår det i oversikten at en barnehage på revisjonstidspunktet ikke har fått godkjenning og at barnehagen har fått bruksforbud på en utebase. For en annen av de fire barnehagene fremgår det ikke hvorvidt barnehagen har fått godkjenning eller ikke etter tilsyn i 2022. Det fremgår at de resterende 19 barnehagene hadde tilsyn i 2017 og at samtlige har fått godkjenning.

Det blir i intervju vist til at det alltid blir gjennomført en befaring dersom en barnehage søker om godkjenning til helsemyndigheten. Ved søknad om godkjenning går helsemyndigheten også gjennom forrige utarbeidede godkjenning for den aktuelle barnehagen for å se på eventuelle tidligere tilbakemeldinger og avvik. Kommunen viser til at barnehager kan godkjennes etter en totalvurdering opp mot forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Det påpekes eventuelle mangler gis merknader⁴, og at dette kreves rettet før barnehagen får godkjenningen.

Barnehagenes system og rutiner for å søke godkjenning

På Rana kommune sine nettsider er det et temaområde som omhandler «miljørettet helsevern» og under dette en side som omhandler «miljø og helse i skoler og barnehager». På denne siden foreligger det blant annet informasjon om *godkjenning og meldeplikt* og det er tilgjengelige skjema for søknad om godkjenning når det foreligger planer for ny virksomhet eller endring i eksisterende virksomhet (trinn 1) og skjema for søknad om godkjenning for oppstart av ny virksomhet eller oppstart av endringer i eksisterende virksomhet (trinn 2).

På kommunens nettsider er det videre lagt inn digitalt søknadsskjema for godkjenning av barnehagen som sendes til kommunen v/barnehagemyndigheten. Det er også lagt inn forklarende tekst om blant annet *når* barnehagene må søke godkjenning, og hvilke opplysninger og dokumentasjon mv. som skal legges ved søknaden. Det går videre frem at «virksomheten bør søke veiledning hos kommunen v/ barnehagemyndigheten og øvrige myndigheter så tidlig som mulig i prosessen».

Kommunen som barnehageeier har ikke etablert felles retningslinjer for barnehagene som sier noe om ansvar og roller knyttet til det å søke om godkjenning dersom det blir gjort endringer i barnehagens uteareal. Det blir i intervju med flere vist til at det heller ikke er etablert praksis for at barnehagene søker om godkjenning dersom det for eksempel blir gjennomført driftsmessige endringer, oppført nye tilbygg eller lignende i barnehager som allerede er godkjent i kommunen. Det blir vist til at det i en stor andel av barnehagene der det har vært gjennomført tilsyn det siste året, har blitt gjennomført mindre endringer uten at det er søkt godkjenning. Det er videre flere barnehager som har faste uteområder, utenom barnehagenes uteareal, som benyttes hyppig og hvor det ikke er søkt om godkjenning for bruk av området. Det blir av flere påpekt at det er en utfordring i kommunen at barnehager setter opp apparater og byggverk ute i skogen uten at det er oppført i henhold til krav og forskrifter,

⁴ Merknader er en oppfordring til å rette opp i mindre feil som ikke kan defineres som avvik, men som bør forbedres.

og det blir understreket at det er behov for mer kontroll med barnehagene når det gjelder oppføring av egne byggverk og apparater. Helsemyndigheten og barnehagemyndigheten gjennomførte i 2022 tilsyn av en barnehage, og i etterkant av dette tilsynet fikk barnehagen bruksforbud i deler av utebasen som har blitt brukt mye av barnehagen.

Det blir vist til at barnehagene søker om samtykke fra helsemyndigheten til planer og godkjenning før oppstart av tiltak når det skal gjennomføres større tiltak i barnehagenes uteområde som er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. Det blir pekt på det i disse tilfellene er en ekstern prosjektleder eller en person fra teknisk avdeling involvert, og at disse har kjennskap til at miljørettet helsevern må godkjenne planer og tiltak før oppstart.

3.3.2 Vurdering

Revisjonen vurderer at Rana kommune ved henholdsvis barnehagemyndighet og helsemyndighet har oversikt over godkjenningsstatus for barnehagene i kommunen. Det fremgår av undersøkelsen at det de siste årene har blitt gjennomført flere tiltak for å sikre at barnehagemyndigheten har oversikt over godkjenningsstatus, da dette ikke tidligere har vært tilstrekkelig godt nok ivarettatt.

Revisjonen vurderer at det ikke i tilstrekkelig grad er etablert system og rutiner som sikre at de kommunale barnehagene melder fra dersom det blir gjort endringer i uteområdene som krever ny godkjenning. Revisjonen vil påpeke at barnehagene plikter å søke om godkjenning både ved etablering av barnehage, men også dersom det gjøres endringer av et visst omfang i allerede godkjent barnehage. Det er kommunen som skal avgjøre om endringene som skal gjennomføres krever ny godkjenning.⁵ Revisjonen vil videre understreke at det er barnehageeier som etter § 9 i barnehageloven skal sikre at det er systematisk internkontroll i barnehagene, og under dette påse at det er etablert nødvendige rutiner og prosedyrer.

3.4 System for rapportering

3.4.1 Datagrunnlag

Kommunen opplyser at avdeling bydrift v/park og idrett årlig sjekker lekeapparater i alle kommunale barnehager og lekeplasser. Rapport etter undersøkelsen sendes deretter til Rana Bygghrift KF. Det blir videre opplyst at ansatte i barnehagene kan melde avvik til Rana Bygghrift KF gjennom systemet *Facilit Helpdesk* dersom de oppdager avvik utenom den årlige kontrollen.

Årlig kontroll

Avdeling for bydrift v/park og idrett gjennomfører årlig kontroll av alle kommunens lekeapparater, inkludert lekeapparat og uteområder i de kommunale barnehagene. Det blir i intervju vist til at ansvaret som eier av barnehagens lekeapparater tidligere lå til avdeling bydrift, men at Rana Bygghrift KF overtok ansvaret som eier i 2017. Bydrift utførte på revisjonstidspunktet fortsatt kontrollene av barnehagenes lekeapparater fordi de har en ansatt med erfaring på området. Det er den samme ansatte som har gjennomført alle kontroller vedrørende kommunes lekeapparater siden 2014. Vedkommende skal ikke lenger gjennomføre disse kontrollene fra 2023, og det var ikke på revisjonstidspunktet avklart hvem som eventuelt skal overta dette ansvaret.

Den årlige kontrollen gjennomføres i løpet av våren/ sommeren, og etter gjennomført kontroll oversendes rapportene til Rana Bygghrift for videre oppfølging og arkivering i deres system (Facilit). Det fremgår videre at Rana Bygghrift videresender rapporten etter avdeling bydrifts kontroll til aktuelle barnehagestyrere.

Tabellen under viser en av rapportene som er utarbeidet etter kontroll av lekeapparater i en kommunal barnehage i Rana kommune. Som vist består rapporten av en tabell med fire kolonner. Som vist i tabellen blir det under første kolonnen («elements navn») ført inn undersøkte lekeapparat mv. i barnehagen, og i neste kolonne er det for noen av elementene kort beskrevet hvilke eventuelle avvik eller mangler som er avdekket i kontrollen. Det er videre krysset av for om elementene er befart i kontrollen, og under kolonnen merket med utropstegn er det krysset av dersom det er behov for utbedring/fjerning/erstatning av apparat.

⁵ Utdanningsdirektoratet. Godkjenning av barnehager. Veileder. Sist endret 10.11.2015 <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/godkjenning-og-kontroll-av-private-barnehager/#a119894>

Tabell 1: Rapport etter kontroll av uteområdet i en kommunal barnehage i Rana kommune i 2022

Elementets navn	Avvik som ble funnet ved den tekniske gjennomgangen noteres her. (bruk eventuelt også baksiden eller eget ark ved behov)	Elementet er befart (sett x)	!
Sandkasse SØR	På dukkehuset i kassa er et bord defekt	x	x
Oppmerking asfalt	Ordnet av barnehagen	x	
Oppslagstavle m/utstyr	Diverse. Noen bord er løsnet.	x	x
Sandbasseng m/vippe, balansestokk og kryperør.	1 dekk er på vippen, litt langt nede. Vippen er mye slitt. Er det barnehagen som har satt opp dette? Sjekk også størrelsene på kryperør, hva sier forskriften.	x	x
Klatre-hus m/sklie	Litt kort avstand fra sklie til balansestokk.	x	x
Huske UFO	Fallsand bør luftes.	x	
Vannpost		x	
Klatreapparat m/div. aktiviteter	Her må en følge med ramma oppe, da materialene begynner å råtne i innfestingen.	x	x
Port m/NORD. Går til uteområde.	Smør handtak og hengsler.	x	x
Benkebord		x	
Utstyrs bod		x	
Sandkasse NORD		x	
Koie i skogen	Mosegrodd tak.	x	
Annet i skogen/friområde	Her er det bygd en masse greier, og dette må barnehagen selv stå ansvarlig for. Dette har tidligere år ikke vært nevnt ved årlig teknisk gjennomgang. Disse elementene regner jeg med er barnehagen selv har satt opp.		

Som vist i figuren over er det ikke alle beskrivelsene av avvik som er like presise, blant annet blir det vist til at det er funnet «diverse» avvik og det på et friområde er «bygd en masse greier».

Etter at kontrollen er gjennomført sender bydrift rapport for hver barnehage til Rana Byggdrift KF v/ avdelingsleder for driftsteknikk, som i neste omgang sender dette videre til driftsteknikerne i avdelingen. Det vises til at det er god dialog mellom avdeling for bydrift og Byggdrift KF, og at de har hatt et godt samarbeid om kontroll og oppfølging av lekeplassområder over mange år. I forbindelse med verifiseringen av rapporten blir det også pekt på at rapport i form av tabell som vist over, har fungert godt etter driftsavdelingen ved Rana Byggdrift sine behov.

System for innrapportering av avvik

De ansatte i barnehagene kan gjennom hele året melde fra om eventuelle behov for utbedring av uteområde og/eller lekeapparat til avdeling for driftsteknikk ved Rana Byggdrift, via systemet Facilit Helpdesk. Det er 18 driftsteknikere ved avdeling for driftsteknikk i Rana Byggdrift. Driftsteknikerne er fordelt på soner i kommunen og utfører driftsoppgaver for bl.a. skoler, barnehager og sykehjem.

En av de kommunale barnehagene har sendt skjermbilde av meldte avvik i Facilit Helpdesk. Det går her frem at barnehagen kan markere alvorlighetsgrad for avvik som blir meldt i systemet (lav, middels eller høy), man kan følge med på om meldingen er sett/ ikke sett av driftsteknikk, det går frem navn på ansvarlig driftstekniker (vedkommende som åpner meldingen) og om avviket er lukket. Avdelingsleder for driftsteknikk viser til at driftsteknikerne skal gå inn i systemet hver morgen og sjekke om det er nye meldinger, og at det er driftsteknikeren som er i dialog med en barnehage som også er den ansvarlige for å følge opp det meldte avviket. Når utbedring er gjort, kvitterer driftstekniker at avviket er utbedret eller legger inn en kommentar på når dette kan utbedres. Dette gjøres i Facilit Helpdesk slik at innmelder kan se hva som er gjort.

I intervju blir det pekt på at det er utfordringer knyttet til lang responstid fra avdeling for driftsteknikk etter at avvik er meldt. Avdelingsleder for driftsteknikk hos Rana Byggdrift viser til at barnehagene skal få svar i Facilit Helpdesk så snart som mulig etter at de har meldt avvik, og ikke senere enn to til tre dager etter at avviket er meldt. Dersom det er alvorlige avvik, skal det rettes opp med en gang. Samtidig blir det av flere påpekt at det ofte går lang tid før barnehagene får tilbakemelding på meldte avvik. Avdelingsleder i Rana Byggdrift viser til at han har en pågående dialog med driftsteknikerne angående dette. Det blir vist til at avdelingsleder ukentlig går inn i systemet for å sjekke at meldinger blir svart ut, og at han ved behov plasserer ansvar på driftsteknikere utfra områdene de har ansvar for. Avdelingsleder viser til at driftsteknikerne har blitt noe bedre på å svare på meldingene i Facilit Helpdesk det siste året, og han påpeker videre til at det ikke er utfordringer knyttet til kapasitet som gjør at meldinger ikke besvares.

Det blir pekt på at vinterhalvåret er utfordrende med tanke på oppfølging fra Rana Byggdrift og at det har vært tilfeller der barnehagene melder avvik i Facilit på glatte eller snødekkede uteområder, og får tilbakemelding om at de må måke inngangen, eller strø uteområde selv. Rana Byggdrift KF peker samtidig på at det blir meldt avvik på områder utenfor Rana Byggdrifts ansvarsområde, men at de ofte forsøker å løse dette på en grei måte. Eksempelvis kan driftsteknikere rette opp avvik på bygg eller lekeapparat som er satt opp av barnehagen selv, men da sendes regningen for materialer eller lignende til barnehagen. Det blir vist til at barnehagene er enig i denne fordelingen.

Barnehagesjef viser til at hun har bedt barnehagestyrerne om å melde avvik gjennom kvalitetssystemet (EQS) dersom de ikke får respons i Facilit Helpdesk. I EQS melder de sakene direkte til daglig leder for Rana Byggdrift.

Overordnet oversikt over behov for oppfølging av barnehagenes uteareal

I flere intervju blir det påpekt at kommunen ikke har tilstrekkelig samlet oversikt over behov for tiltak i de kommunale barnehagenes uteareal. Videre blir det understreket at barnehagenes innmelding av avvik i Facilit Helpdesk og kvalitetssystemet er «brannslukking» og ikke er del av langsiktige planlegging på dette området. Det blir pekt på at det ikke fulgte med ekstra budsjettmidler da Rana Byggdrift overtok ansvaret for lekeapparatene i kommunen i 2017, og at Rana Byggdrift derfor heller ikke i stor grad har midler til å kjøpe nye lekeapparat eller utbedre eksisterende lekeapparater i barnehagene. Det blir i intervju vist til at det er tilfeller der barnehagene melder inn avvik på lekeapparater, og at Rana Byggdrift demonterer apparatene fremfor å reparere de. Det blir vist til at dette fører til at barnehagene selv forsøker å gjennomføre reparasjoner før de melder inn avvik og at barnehagene forsøker å kompensere for færre lekeapparater ved å lage aktiviteter, og å sette opp egne tilbud som for eksempel lavvo.

3.4.2 Vurdering

Revisjonen vurderer at Rana kommune har etablert system som skal sikre rapportering av behov for oppfølging av barnehagenes lekeapparater og fysiske utemiljø. Det blir gjennomført årlig kontroll av lekeapparat og det er etablert et digitalt system der barnehagene kan melde inn avvik og mangler i uteområdene som bør følges opp av Rana Byggdrift KF. Undersøkelsen viser at det kan være utfordringer knyttet til lang responstid fra driftsteknikerne i Rana Byggdrift. Revisjonen mener at dette er uheldig, men merker seg at det er etablert praksis for at avdelingsleder for driftsteknikerne ukentlig undersøker at driftsteknikere svarer ut henvendelser i Facilit.

Revisjonen vil påpeke at det er viktig at det blir etablert rutiner og system som sikrer at den årlige kontrollen fanger opp alle relevante risikoområder i barnehagenes uteområder. Undersøkelsen viser at det er de samme tabellene som blir benyttet som både sjekkliste og rapport årlig i hver barnehage, og revisjonen stiller spørsmål ved om dette systemet er tilstrekkelig for å fange opp mulige risikoområder og avvik i barnehagenes uteområder. Revisjonen understreker videre at det er barnehageeier som har ansvar for at apparater som er bygget på dugnad eller lignende er i henhold til forskrift. Ansvaret gjelder likeledes montering, ettersyn og vedlikehold.⁶

Revisjonen vurderer videre at det ikke i tilstrekkelig grad blir tydelig formidlet hvilke mangler og avvik som blir avdekket ved den årlige kontrollen. Undersøkelsen viser for eksempel at det blir påpekt mangler uten at dette alltid blir dokumentert ved presise beskrivelser eller annet (eksempelvis bilder). Revisjonen mener at kommunen må sikre at det dokumenteres tydelig hva som må/bør utbedres slik at man sikrer at nødvendig vedlikehold blir gjennomført. Faktoren at det er to ulike aktører som gjennomfører kontroll og vedlikehold/utbedring nødvendiggjør ytterligere at mangler, behov for utbedring mv. blir tydelig kommunisert etter gjennomført kontroll.

⁶ Kunnskapsdepartementet. Veileder for utforming av barnehagens uteareal. 2006.

4 Organisering av oppgaver og ansvar

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*I hvilken grad har Rana kommune en **hensiktsmessig organisering av ansvar og oppgaver** knyttet til tilsyn av og kontroll med barnehagenes uteareal?*

Under dette:

- Har kommunen etablert en klar fordeling av ansvar og oppgaver når det gjelder kontroll og tilsyn med uteareal i barnehagene?
- I hvilken grad har kommunen etablert, og gjort kjent, tilstrekkelig rutiner og retningslinjer som sikrer kartlegging og rapportering av risiko vedr. barnehagenes utearealer?
- I hvilken grad har kommunen tilstrekkelig kompetanse til å utføre forsvarlig tilsyn innen miljørettet helsevern?

4.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i kommuneloven, folkehelseloven, forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingene som blir undersøkt i dette kapittelet:

Kommunen skal:

- Ha en klar fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet (folkehelseloven § 30).
- Ha nødvendige rutiner og retningslinjer (kommuneloven § 25-1)
- Kunne dokumentere at de som gjennomfører og har ansvar for tilsyn av miljørettet helsevern har den nødvendige kompetansen (folkehelseloven § 9).

Eier/anskaffer av lekeplassutstyr skal

- sikre jevnlig ettersyn og nødvendig vedlikehold av lekeplassutstyret, slik at utstyrets sikkerhetsegenskaper opprettholdes (§ 16 i forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr)

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

4.3 Fordeling av ansvar og oppgaver

4.3.1 Datagrunnlag

Som vist i kapittel 2, er det avdeling bydrift, Rana Byggdrift, barnehageeier, barnehagemyndigheten og helsemyndigheten som har overordnet ansvar for kontroll og tilsyn med uteareal i barnehagene i kommunen.

Rana kommune har ikke etablert virksomhetsplaner, beskrivelser eller andre typer oversikter som konkretiserer fordeling av ansvar og oppgaver når det gjelder kontroll og tilsyn med uteareal i barnehagene. Kommunen beskriver følgende fordeling av ansvar og oppgaver:

Tabell 2: Oversikt over ansvar og roller vedr. barnehagenes uteområder (Kilde: Rana kommune)

Aktør	Ansvar og oppgaver
Bydrift ved park/idrett	Utfører en årlig gjennomgang av apparatene på uteområdet som eies av kommunen. Den årlige gjennomgangen utføres på alle kommunale barnehager og skoler i sommerhalvåret. Rapporten sendes videre til Byggdrift.

Helsemyndigheten v/ avdeling for legetjenester og samfunnsmedisin	Helsemyndigheten har ansvar for å godkjenne barnehagene og deres uteområder etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler § 25, jf. Folkehelseloven § 9. De har også ansvar for å føre tilsyn med barnehagene etter samme lovverk.
Barnehageeier	Skal ha interkontroll med barnehagens uteområder for å sikre at kravene i barnehageloven med forskrifter følges, jf. barnehageloven § 9. Interkontrollen skal være systematisk og tilpasset barnehagen. Ved interkontroll skal barnehageeier: • utarbeide en beskrivelse av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering • ha nødvendige rutiner og prosedyrer • avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Barnehageeier har ansvar for å dokumentere internkontrollen i den formen og omfang det er nødvendig, og for å evaluere og ved behov forbedre prosedyrer for interkontroll og sette inn tiltak.
Barnehagemyndighet	Barnehagemyndigheten skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives etter bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter. Om barnehagemyndigheten avdekker regelverksbrudd hos en barnehage gis det pålegg om oppretting.

I tilsendt oversikt fremgår ikke Rana Byggdrift sin rolle og ansvar på området. Dette går heller ikke frem av kommunens nettsider eller i Rana kommunes *budsjett og økonomiplan 2023-2026*⁷.

Flere av de intervjuede peker på at det ikke er tilstrekkelig tydeliggjort hvilke aktører som har hvilket ansvar og oppgaver når det gjelder kontroll og tilsyn med uteareal i barnehagene. Det blir av flere holdt frem at det kan være utydelig fordeling av ansvar mellom kommunen som barnehageeier og Rana Byggdrift som eier lekeapparat og drifter uteområdene. Det vises til at det heller ikke finnes noen felles møtepunkter mellom Rana Byggdrift KF og kommunene som barnehageeier.

Det blir videre vist til at det kan være uklart hvilket ansvar henholdsvis Rana Byggdrift KF og avdeling bydrift har når det gjelder uteområder. Før Rana Byggdrift overtok ansvaret for drift og vedlikehold av barnehagenes uteområde i 2017, lå dette ansvaret til avdeling bydrift. Det blir blant annet pekt på at det hender at avdeling bydrift får tilsendt avviksmeldinger knyttet til lekeapparat som de må videresende til Rana Byggdrift KF.

4.3.2 Vurdering

Revisjonen vurderer at det ikke i tilstrekkelig grad er etablert en klar fordeling av ansvar og oppgaver når det gjelder kontroll og tilsyn med uteareal i barnehagene i kommunen. Det er ikke etablert virksomhetsbeskrivelser, retningslinjer eller lignende som beskriver ansvars- og oppgavedelingen på området. Undersøkelsen viser at det for de involverte aktørene heller ikke er tilstrekkelig tydelig hvilke oppgaver som ligger til de ulike aktørene når det gjelder kontroll og tilsyn med barnehagenes uteareal, og da særskilt fordeling av oppgaver mellom kommunen som barnehageeier og Rana Byggdrift og mellom avdeling bydrift og Rana Byggdrift.

4.4 Rutiner og retningslinjer som sikrer kartlegging og rapportering av risiko

4.4.1 Datagrunnlag

Som nevnt i avsnitt 3.4 er det avdeling bydrift som har ansvar for årlig kontroll av lekeplassutstyr i barnehagene. Det er videre barnehageeier som skal sikre tilstrekkelig internkontroll i barnehagene, inkludert beskrivelse av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering, sikre nødvendige rutiner og prosedyrer og sikre at barnehagene avdekker og følger opp avvik og risiko for avvik (se tabell 2 på side 16).

Rutiner og retningslinjer for årlig kontroll av lekeplassutstyr i barnehagene

Teknisk sektor ved avdeling for bydrift sjekker lekeapparat og uteområder i alle kommunale barnehager, skoler og parker en gang i året. Det fremgår av intervju at den ansatte ved bydrift som har dette ansvaret, har med en

⁷ Rana kommune. Budsjett 2023. Økonomiplan 2023-2026. Kommunestyrets vedtak 14. desember 2022.

sjekkliste når han gjennomfører kontroll på uteområdene. Sjekklisten er i form av en tabell (tabell 1 på side 14) og det er også denne tabellen som blir levert videre til Rana Byggdrift KF som rapport etter kontrollen. Det er utenom dette ikke etablert retningslinjer eller rutiner for den årlige kontrollen.

Rutiner for kartlegging og rapportering av risiko i barnehagene

Det fremgår av intervju at kommunen som barnehageeier ikke har utarbeidet felles rutiner eller sjekklister for barnehagene når det gjelder jevnlig kartlegging av risiko vedrørende barnehagenes uteområder. Det blir vist til at den enkelte barnehage har egne sjekklister og rutiner for kontroll av uteområder, for eksempel rutiner for sjekk av uteplass for å kartlegge om sikkerheten er ivarettatt før de slipper ut barna på uteområdene. Barnehagesjefen opplever at den enkelte barnehagestyrer er klar over dette, og at det er praksis for at dette blir gjennomført. Samtidig blir det pekt på at kontrollen er tilpasset hver enkelt barnehage, både med tanke på tidspunkt på dagen og hyppighet. Det blir vist til at enkelte barnehager må gjennomføre slike sjekkrunder oftere enn andre på grunn av sentral plassering.

Revisjonen har fått tilsendt tilbakemelding fra barnehagene i kommunen angående rutiner og retningslinjer for tilsyn av uteområder, system og rutiner for knyttet til oppfølging av uteområder (inkludert risikovurderinger, rapportering av avvik/uhell/uønskede hendelser og rapportering av behov for tiltak) og ev. andre system, retningslinjer og rutiner som barnehagen anser som relevant for forvaltningsrevisjonen. Det går frem av tilsendt informasjon fra de kommunale barnehagene at det er opprettet årshjul som sier at det skal gjennomføres årlig eller halvårlig vernerunde i barnehagens uteområde. Barnehagene opplyser videre at avvik eller vedlikeholdsbehov meldes til Rana Byggdrift KF via Facilit Helpdesk og at avdeling bydrift (noen viser til Rana Byggdrift her) gjennomfører årlig kontroll av uteområdet i barnehagen.

Fem av de ni kommunale barnehagene peker på at de har en retningslinje kalt *internkontroll miljørettet helsevern* som er en felles mal for internkontrollsystem på området, men tilpasset hver enkelt barnehage. I retningslinjen går det blant annet frem rutine og ansvarsdeling for vedlikehold av barnehagebygg og uteområde. Syv av de ni barnehagene viser visere til at de har sjekklister eller lignende for barnehagens uteområde, og to av barnehagene viser til at det er etablert rutine på at det blir gjennomført kontroll/sjekk av uteområder daglig før barna går ut. I en av barnehagene er det opprettet en egen «utegruppe» som har ekstra ansvar for uteområdet ved at de eksempelvis melder fra ved avvik eller eventuelt reparerer det som barnehagen selv kan ordne.

Fire av de ni kommunale barnehagene har etablert mal for risikovurdering av uteområdet (barns sikkerhet, miljørettet helsevern mv.) og to av barnehagene har etablert skjema for risikovurdering for bruk av tuområder/uteområder utenfor barnehagen som brukes regelmessig. I en av de to barnehagene blir det imidlertid påpekt at risikovurdering av tuområder bare har blitt gjennomført sporadisk og at det er behov for å forbedre praksis på dette i barnehagen.

I et intervju blir det vist til at flere av barnehagene i kommunen har etablert rutiner som skal sikre kartlegging og rapportering av risiko i uteområdene, men det blir, på bakgrunn av erfaringer fra tilsyn, stilt spørsmål ved hvorvidt barnehagene i praksis etterlever egne rutiner.

4.4.2 Vurdering

Basert på undersøkelsen som er gjennomført, vurderer revisjonen at det ikke er etablert tilstrekkelig rutiner og retningslinjer som sikrer kartlegging av risiko av risiko i barnehagenes uteområder. Det fremgår av undersøkelsen at ikke alle barnehagene har etablert rutiner eller har plassert tydelig ansvar for kartlegging av risiko i uteareal som benyttes av barnehagen, og det fremgår videre at det varierer om barnehagene gjennomfører risikoanalyser. Revisjonen vurderer at dette ikke er tilstrekkelig, og vil påpeke at kommunen som barnehageeier skal ha internkontroll med barnehagene og blant annet sikre at det er etablert nødvendige rutiner og prosedyrer, samt følge opp at avvik og risiko for avvik blir fulgt opp.

4.5 Kompetanse til å utføre forsvarlig tilsyn

4.5.1 Datagrunnlag

Kommunens ansvar som helsemyndighet er, som nevnt i kapittel 2, lagt til avdeling legetjenester og samfunnsmedisin. Det er en rådgiver i avdelingen som i hovedsak arbeider med miljørettet helsevern i barnehager (og skoler) i kommunen. Rådgiveren er utdannet sykepleier, og det blir vist til at vedkommende får oppfølging fra kommunelegen ved behov. Det går videre frem at det er tett kontakt mellom helsemyndigheten v/rådgiver og

barnehagemyndigheten i kommunen. Det blir vist til at de to instansene gjennomfører tilsyn sammen, at de har jevnlig dialog.

I intervju blir det påpekt at det i utgangspunktet ikke mangler kompetanse innen miljørettet helsevern i kommunen. Det blir vist til at det som regel er ansatte med fagbakgrunn innen helse, juss eller ingeniørstudier som arbeider med miljørettet helsevern, og at mens man i større kommuner kan ha flere ansatte med ulike fagkunnskaper, må man i mindre kommuner som Rana tilegne seg teknisk og juridisk kompetanse gjennom erfaring.

Kommunen opplyser videre at helsemyndigheten følger forskrift om miljørettet helsevern i sine tilsyn, og benytter Helsedirektoratets *veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skoler*⁸ i tilsynene. Det blir vist til at helsemyndigheten har følgende fokusområder ved tilsyn av uteareal:

- Trafikale forhold (jf. forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler § 8. og § 14).
- Kontrollere at barnehagens internkontrollsystem etterleves, og at det er laget rutiner fra barnehageeier om regelmessig kontroll av utstyr som lekeapparater, inngjerding, gelender etc. (jf. forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler §4)
- Kontrollere om det finnes løse gjenstander som kan veltes og føre til slagskader, klemskader, fallskader, etc. (jf. forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler §§ 8 - 9. og § 14).

4.5.2 Vurdering

Rana kommunen har plassert ansvaret for tilsyn innen miljørettet helsevern til avdeling legetjenester og samfunnsmedisin. Undersøkelsen viser at det er en rådgiver med sykepleierbakgrunn som sammen med kommunelegen utgjør helsemyndigheten og videre at det er etablert et samarbeid mellom helsemyndigheten og barnehagemyndigheten i kommunen. Revisjonen har, basert på undersøkelsen som er gjennomført, ikke indikasjoner på at det ikke er tilstrekkelig kompetanse til å utføre tilsyn innen miljørettet helsevern i kommunen.

⁸ Helsedirektoratet. Veileder for kommunens tilsyn med miljørettet helsevern. Regelverk, metodikk og saksbehandling. Utgitt i mai 2016. Publikasjonsnummer IS-2288

5 Systematisk og regelmessig oppfølging av risikoforhold

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*I hvilken grad er det etablert system og rutiner som sikrer at **risikoforhold** i barnehagenes uteområder blir **systematisk og regelmessig fulgt opp** av kommunen?*

Under dette:

- Er kommunens tilsynsvirksomhet med barnehagenes uteområder regelmessig og basert på risikovurderinger?
- Blir tilsyn med barnehagenes uteareal i tilstrekkelig grad dokumentert i henhold til krav om dette i forvaltningsloven og folkehelseloven?
- I hvilken grad blir det fulgt opp at det blir satt i verk tiltak for å rette opp identifiserte mangler eller risiko i barnehagenes uteareal?⁹

5.2 Revisjonskriterier

Basert på krav i folkehelseloven, forvaltningsloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingene som blir undersøkt i dette kapittelet:

Kommunen skal:

- føre regelmessig tilsyn med barnehager i kommunen (folkehelseloven § 9)
- prioritere tilsynsvirksomhet etter en vurdering av helserisiko (forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 4)
- dokumentere tilsyn som er gjennomført (folkehelseloven § 9)
- påse at saker er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes (§ 17 i forvaltningsloven)
- følge opp forhold som kan tilsi at miljøet i barnehager er uforvarlig og følge med ut fra en risikovurdering (folkehelseloven § 9¹⁰)

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

5.3 Tilsynsvirksomhet basert på risikovurderinger

5.3.1 Datagrunnlag

Kommunen opplyser at helsemyndigheten og barnehagemyndigheten ofte gjennomfører befaringer og planlagte tilsyn i barnehagene sammen. Kommunen opplyser at det er utarbeidet et felles årshjul for de to aktørene, slik at de har kontinuitet i godkjenninger og tilsynsarbeidet.

Kommunen peker på at helsemyndigheten og barnehagemyndigheten sammen **skal utføre tilsyn med en tredjedel av barnehagene (både private og kommunale) hvert år, og at det i løpet av en treårsperiode skal ha blitt ført tilsyn i hver enkelt barnehage minst en gang**. Dette skal sikre at barnehagene får jevnlig tilsyn, og at helsemyndigheten og barnehagemyndighet har oversikt over status i barnehagene i Rana Kommune. Helsemyndigheten fører tilsyn med inne- og utearealet i barnehagene og skal undersøke om barnas miljø i barnehagen ivaretas. Med barnas miljø menes det fysiske og psykososiale miljø både i innendørs arealer og på uteområder som ligger på

⁹ Opprinnelig underproblemstilling var «I hvilken grad blir det satt i verk tiltak for å rette opp identifiserte mangler eller risiko i barnehagenes uteareal?». Revisjonen har endret problemstillingen noe for å tydeliggjøre at vi under denne hovedproblemstilling ser på de lokale tilsynsmyndighetenes arbeid, og ikke den enkelte barnehage.

¹⁰ Lovkommentar til § 9 ved Liv Shelby. Noter er sist hovedrevidert 04.12.2019.

barnehagens eiendom, i umiddelbar tilknytning til denne og andre områder som virksomheten drives på.¹¹ I praksis vil dette si at man ved tilsyn blant annet undersøker at utearealet er stort nok, tilpasset brukergruppen og at det ikke er noen åpenbare risikoforhold knyttet til området som for eksempel bratte skrenter, manglende gjerde mot trafikkert vei/mørk skog, store dødsoner og tilstrekkelig personell ute til å kunne ha oversikt over barna. Det blir videre vist til at helsemyndigheten fører tilsyn med andre paragrafer som indirekte kan gå på lekeapparat, herunder virksomhetenes internkontroll og egne risikoanalyser knyttet til uteområder og utstyr.

Barnehagemyndigheten har ikke egen rutine for tilsyn med barnehagens uteområder, men vurderer uteområdene etter barnehageloven når de er på tilsyn eller ser på godkjenning. Barnehagemyndigheten har mulighet til å gi barnehagen pålegg dersom de oppdager uforsvarlige eller ulovlige forhold. Det blir vist til at før ansvaret for barnehagemyndigheten ble plassert hos stabsavdeling for oppvekst og kultur i 2021, ble det i hovedsak gjennomført hendelsesbaserte tilsyn¹² dersom kommunen fikk henvendelser og/eller klager som tilsa at det var behov for dette. Det fremgår at siste planlagte tilsyn som ble gjennomført av barnehagemyndigheten før 2022, var i 2017 og tema var bemanningsnormen. I tilsendt oversikt over tilsyn fra helsemyndigheten fremgår det at de sist gjennomførte planlagte tilsynene fra helsemyndigheten i barnehager før 2022, også ble gjennomført i 2017.

I 2022 gjennomførte helsemyndigheten og barnehagemyndigheten tre felles planlagte tilsyn¹³ i to kommunale og en privat barnehage i kommunen. Tema for tilsynene var godkjenning av ute- og inneareal. Det fremgår at helsemyndigheten og barnehagemyndigheten har valgt ut barnehager som skal få gjennomført tilsyn ved at de har sett på hvilke barnehager som har stått lengst uten regodkjenning.

I tillegg til de tre felles planlagte tilsynene har barnehagemyndigheten i 2022 gjennomført to uvarslede befaringer knyttet til godkjenning av barnehager og en befaring av et uteområde etter ønske fra barnehageeier. I sistnevnte befaring deltok også helsemyndigheten med innspill, og befaringen resulterte i midlertidig stenging av uteområdet. Helsemyndigheten har videre gjennomført befaring knyttet til helsevern godkjenning i to barnehager og det blir vist til at barnehagemyndigheten har kommet med innspill til disse befaringene. I forbindelse med verifisering av rapporten blir det vist til at barnehagemyndigheten sammen med helsemyndigheten også har godkjent utvidelse av en barnehage i 2022, og at barnehagens uteområde også ble vurdert. Denne godkjenningen er ikke del av revisjonens stikkprøvekontroll.

Risikovurdering

Det er utarbeidet en risikovurdering for tilsyn 2020-2023¹⁴ knyttet til **tilsynsfrekvens** for miljørettet helsevern for Rana kommune. Det fremgår i dette dokumentet at kommunen har utarbeidet dokumentet *Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer, og Helhetlig ROS for Rana kommune* (2018), og at dette er bakgrunnen for risikovurderingen..

Risikovurderingen gjennomgår flere tilsynsobjekter, vurderer risiko (sannsynlighet for og konsekvens av ulike hendelser/tilstand) og plasserer deretter tilsynsobjektet innenfor tilsynsklasse/tilsynsfrekvens ut fra vurdert risikonivå. Det blir vist til at risikovurderingen angir en tilsynsfrekvens på hvert 4.-6. år for barnehager, mens føringer fra Helsedirektoratet gjør at kommunen etterstreber å føre tilsyn med barnehagene hvert 3. år.

Tabell 3: Risikoklasse og tilsynsfrekvens (Kilde: Rana kommune)

Risikoklasse	Risiko	Tilsynsklasse	Tilsynsfrekvens
Rød	6-9	1	2.-3. år
Gul	3-4	2	4.-6. år
Grønn	1-2	3	Ved behov

Kommunens overordnede risikovurdering for miljørettet helsevern i barnehager fremgår av tabellen under.

¹¹ Gjennomgang av godkjenninger av barnehagene i Rana kommune – et samarbeid mellom barnehagemyndigheten og helseavdelingen. Utkast. Ikke datert. Det fremgår ikke hvilket politisk utvalg eller organ som skal/skulle behandle dette saksfremlegget.

¹² «Et hendelsesbasert tilsyn er tilsyn som reaksjon på en konkret hendelse. Opplysninger om hendelsen kan komme fra forskjellige kilder, eksempelvis: klager, lokalaviser, bekymringsmeldinger mv.». Helsedirektoratet. Veileder for kommunens tilsyn med miljørettet helsevern. Regelverk, metodikk og saksbehandling. Utgitt mai 2016.

¹³ «Et planlagt tilsyn er en planlagt og koordinert aktivitet, oftest varslet». Helsedirektoratet. Veileder for kommunens tilsyn med miljørettet helsevern. Regelverk, metodikk og saksbehandling. Utgitt mai 2016.

¹⁴ Rana kommune. Risikovurdering for tilsyn 2020-2023. Grunnlag for tilsynsprogram miljørettet helsevern 2020-2023.

Tabell 4: Risikovurdering miljørettet helsevern, barnehager (Kilde: Rana kommune)

Bransjer/uønsket tilstand eller hendelse	Sannsynlighet	Konsekvens	Produkt
Barnehager			
Mangelfull tilrettelegging for funksjonshemmede	1	2	2
Dårlig tilrettelagt for måltider (vet for lite, følger ikke Hdirs retningslinjer)	1	2	2
Psykososiale forhold	2	2	4
Mangelfullt renhold	2	2	4
Mangelfull beredskap og risikovurdering	1	3	3
Mangelfullt førstehjelpsutstyr og kompetanse	2	2	4
Overføring av smittsomme sykdommer	2	2	4
Dårlig inneklima	2	2	4
Høyt radonnivå	1	1	1
Dårlig lysforhold	1	2	2
Støy fra tekniske installasjoner, akustikk, uteområdet	2	2	4
Dårlig sanitære forhold	2	2	4
Mangelfull avfallshåndtering	1	2	2
Dårlige stelle- og toalettforhold	2	1	2
Lite tilrettelagt for fysisk aktivitet	1	2	2
Dårlig utendørs luftkvalitet (svevestøv)	3	2	6
Kommentar om barnehager: Barnehager regnes som virksomheter med en sårbar gruppe (mindreårige barn), de er prisgitt den tjenesten og de miljøforholdene som barnehageeier leverer og kan i liten grad velge selv hva gjelder eksponering for miljøfaktorer i barnehagen. I Rana får barnehagene miljørettet helsevern-tilsyn hvert 3. år. Tilsynet utføres i samarbeid med den lokale barnehagemyndigheten.	Lovverk: Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler	Tilsynsklasse: 2	Tilsynsfrekvens: Hvert 4.-6. år

Det fremgår i intervju at helsemyndigheten i forkant av tilsyn som blir gjennomført i 2022, har gjennomgått forrige godkjenning fra helsemyndigheten og utfra dette har satt opp noen områder (i henhold til forskriften) som man mener det vil være nødvendig å gjennomgå. Revisjonen har etterspurt, men ikke mottatt opplysninger om at det er etablert system, rutiner, maler eller lignende for at helsemyndigheten gjennomfører jevnlig risikovurderinger knyttet til miljørettet helsevern i barnehagene i kommunen. I forbindelse med verifiseringen av rapporten blir det påpekt at det ikke er praksis at miljørettet helsevern utarbeider egne ROS-analyser utover det barnehagene selv har plikt til å utarbeide. Det er utarbeidet mal for ROS-analyser knyttet til miljørettet helsevern som skal gjennomføres i barnehagene, og revisjonen har mottatt denne malen.

Rana kommune ved **barnehagemyndigheten** har utarbeidet risikodiagram for barnehagesektoren i Rana kommune innen tema *brukerperspektiv og barnets beste*. Det er videre etablert *plan for veiledning og tilsyn med barnehager*¹⁵, der det fremgår at barnehagemyndigheten i forkant av et tilsyn skal ha gjennomført en risikovurdering. Risikovurderinger blir i planen definert som «løpende vurderinger av sannsynlighet for og konsekvensen av brudd på barnehageeiers plikter i barnehageloven». Det fremgår videre at barnehagemyndigheten gjennomfører årlig risikovurdering i januar/februar, og at risikovurderingen bygger på opplysninger fra barnehagen (årsplan, årsmelding, vedtekter, etc.), samt for eksempel klager til barnehagemyndigheten på forhold i barnehagen eller medieoppslag. Planen viser videre til at barnehagemyndigheten også gjennomfører fortløpende risikovurderinger, for eksempel knyttet til enkelthendelser som kan oppstå i løpet av året.

Barnehagemyndigheten har også utarbeidet dokumentet *risikovurderinger og tiltaksplan 2023*, der det fremgår at risikovurderinger følger Rana kommunes fremgangsmåte etter rutine i kvalitetsportalen og barnehagemyndighetens rutine for veiledning, tilsyn og godkjenning. Det er vider lagt inn et skjema/mal for risikovurdering og lagt inn utfylt tabell med tiltaksplan 2023 – 2025 og planlagte stedlige/skriftlige tilsyn 2023-

¹⁵ Rana kommune. Plan for veiledning og tilsyn med barnehager. Ikke datert.

2024. Det fremgår av tilsendt dokumentasjon at barnehagemyndigheten har dokumentert risikovurdering i ett av de tre felles planlagte tilsynene barnehagemyndigheten gjennomførte sammen med helsemyndigheten i 2022.

5.3.2 Vurdering

Revisjonen vurderer at kommunens tilsynsvirksomhet i barnehagene ikke har vært regelmessig de siste årene. Undersøkelsen viser at det er gjennomført tre varslede tilsyn fra helsemyndigheten, sammen med barnehagemyndigheten i 2022, og at forrige varslede tilsyn fra begge tilsynsmyndigheter ble gjennomført i 2017. Dette er ikke i henhold til Helsedirektoratets anbefalinger om å føre tilsyn med barnehager hvert 3. år.

Revisjonen vurderer at Rana kommune har etablert risikovurderinger for tilsynsfrekvens innen miljørettet helsevern, at det er gjort en vurdering av helserisiko og at risikovurderingen bygger på kunnskap om folkehelseutfordringer i kommunen¹⁶. Revisjonen vurderer samtidig at helsemyndigheten ikke arbeider kontinuerlig med vurderinger av risiko knyttet til miljørettet helsevern i barnehagene. Undersøkelsen viser at det er gjort noen vurderinger i forkant av tilsyn av miljørettet helsevern i barnehagene i 2022 (hvor lenge det er siden sist godkjenning), men dette er ikke dokumentert. Det er heller ikke etablert system eller rutiner for å sikre at helsemyndigheten jevnlig eller ved hendelser e.l. registrerer risikomoment i barnehager og eventuelt benytter dette inn i risikovurdering. Revisjonen vil påpeke at kommunen ved tilsynsmyndigheten innen miljørettet helsevern skal følge med forhold som kan tilsi at miljøet i barnehager er uforsvarlig, og de skal følge med ut fra en risikovurdering.¹⁷

5.4 Dokumentering av tilsyn

5.4.1 Datagrunnlag

Som nevnt i avsnitt 5.3.1, har helsemyndigheten og barnehagemyndigheten gjennomført varslede tilsyn sammen i 2022, og tema for tilsynene var godkjenning av ute- og inneareal. Kommunen viser til at **barnehagemyndigheten** har etablert rutiner og maler som skal sikre tilstrekkelig dokumentering av gjennomførte tilsyn. Det er blant annet utarbeidet maler for foreløpig tilsynsrapport, varsel om skriftlig tilsyn og endelig tilsynsrapport med pålegg, og det er etablert plan for veiledning og tilsyn med barnehager¹⁸ som blant annet inneholder rutiner og krav for gjennomføring av ulike typer tilsyn etter barnehageloven.

Kommunen viser til at helsemyndigheten følger forskrift om miljørettet helsevern i sine tilsyn, og at veilederen til forskriften¹⁹ benyttes ved tilsyn. Det er videre utarbeidet en intervjuguide og en sjekkliste²⁰ som kan benyttes av helsemyndigheten ved godkjenning og tilsyn i barnehager.

Det fremgår av tilsendt dokumentasjon at det er barnehagemyndigheten som på vegne av begge myndighetene sender **varsel om tilsyn** til de aktuelle barnehagene. Revisjonen har i forbindelse med stikkprøvekontroll gjennomgått de utsendte varslene om tilsyn i 2022, og samtlige varsel viser til hjemmel for tilsynet²¹ og at bakgrunnen for tilsynet er at de to lokale tilsynsmyndighetene skal gjennomgå alle godkjenninger som er gjort av barnehagene i Rana. Videre fremgår tema (i form av lovparagrafer) og hensikt for tilsynet, dato og tidspunkt, hvem som bør møte fra virksomheten og hva som vil være agenda for tilsynet. Varselet viser videre til navn og kontaktinformasjon for de tre deltakerne fra henholdsvis barnehagemyndigheten og helsemyndigheten. Det blir videre bedt om oversending av en del dokumentasjon, og det er satt frist for denne oversendelsen.

Det fremgår ikke av tilsendt dokumentasjon at det blir dokumentert **uavhengighet og likebehandling** i tilsynene som er gjennomført. Barnehagemyndigheten viser til at de ikke gjennomfører habilitetssjekk av personene som har deltatt i tilsyn for barnehagemyndigheten, men det blir påpekt at de to medarbeiderne som arbeider med tilsyn ikke har nære knytninger til noen av de som jobber i barnehagene i Rana kommune som vil kunne skape spørsmål rundt habilitet. Det blir videre påpekt at de to medarbeiderne verken direkte eller indirekte er inhabile til å føre tilsyn ved noen av kommunens barnehager, og at de heller ikke har oppgaver som er knyttet til kommunal barnehageeier som vil kunne sette deres habilitet i tvil.²²

¹⁶ I samsvar med krav til dette i folkehelseloven § 9 (spesifisert i lovkommentar)

¹⁷ Helsedirektoratet. Veileder for kommunens tilsyn med miljørettet helsevern. Regelverk, metodikk og saksbehandling. Mai 2016.

¹⁸ Rana kommune. Plan for veiledning og tilsyn med barnehager. Ikke datert.

¹⁹ Helsedirektoratet. Miljø og helse i barnehagen. Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. IS-2072. Utgitt mars 2014.

²⁰ Rana kommune. Godkjenning og tilsyn barnehager. Ikke datert.

²¹ Hjemlet i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler § 25, jf. folkehelseloven § 9, og med hjemmel i barnehageloven § 53

²² E-post 06.01.2023.

Barnehagemyndigheten og helsemyndigheten sender separate rapporter etter tilsyn og ev. **foreløpige rapporter med varsel om pålegg**. Barnehagemyndigheten har i to av de tre felles tilsynene som er gjennomgått sendt foreløpig rapport til barnehagen det er gjennomført tilsyn med; i en av de to foreløpige rapportene blir det pekt på funn av avvik, mens i den andre foreløpige rapporten viser ikke barnehagemyndigheten til avvik. I det tredje tilsynet avdekket ikke barnehagemyndigheten avvik, og det er ikke utarbeidet foreløpig rapport.

I ett av de tre tilsynene som er gjennomført, påpeker helsemyndigheten avdekkede *avvik*. I de to andre tilsynene har helsemyndigheten *merknader* til barnehagene etter tilsynet.²³ Rapportene etter tilsyn fra helsemyndigheten forklarer ikke hva som undersøkt opp mot lovparagrafene som er tema for tilsyn, det er heller ikke forklart hvilke rettslige krav som ligger til paragrafene, hvilke vurderinger som er gjort mv. Det er heller ikke lagt inn utfyllende beskrivelser av observasjoner og vurderinger i rapportene, og det er i rapportene tilsynelatende likelydende observasjoner som er vurdert ulikt. Eksempelvis er det i én endelig rapport lagt inn *merknad* om at det bør monteres barnesikring på noen av stikkontaktene, mens i et annet tilsyn blir det påpekt *avvik* på samme tema med manglende barnesikring på noen kontakter. Verken merknader eller avvik er begrunnet i rapportene.

5.4.2 Vurdering

Revisjonen vurderer at Rana kommune ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer tilsyn som er gjennomført. Undersøkelsen viser blant annet at det ikke blir dokumentert uavhengighet i tilsynene som er gjennomført, noe som ikke er i samsvar med krav i folkehelseloven § 30, andre ledd, som sier at uavhengighet i tilsyn skal dokumenteres.

Revisjonen vurderer videre at tilsyn utført av helsemyndigheten ikke i tilstrekkelig grad opplyser om observasjoner og vurderinger i forbindelse med gjennomførte tilsyn og eventuelle påfølgende påviste mangler og avvik. Revisjonen vil understreke at kommunen i henhold til krav i forvaltningsloven skal sikre at saker er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

5.5 Iverksetting av tiltak for å rette opp identifiserte mangler

5.5.1 Datagrunnlag

Ved gjennomgang av utførte tilsyn, fremgår det at begge de lokale tilsynsmyndighetene i foreløpig rapport setter frist for oppfølging fra barnehagen på påpekte avvik. Det blir videre utarbeidet endelig rapport etter at barnehagen har hatt mulighet til å uttale seg om eventuell foreløpig rapport. Det fremgår videre at det blir fulgt opp at påpekte avvik blir lukket, og i tilfellene der barnehagene påviser at avvik er lukket, blir det sendt ut et skriv fra tilsynsmyndighetene angående avslutning av tilsyn til barnehagen.

Det blir påpekt avvik i en av de tre barnehagene der det ble gjennomført felles tilsyn fra de lokale tilsynsmyndighetene i 2022. Barnehagemyndigheten påpekte flere avvik etter tilsynet, og setter krav om at barnehagens arealer, også uteområder, må omsøkes og godkjennes på nytt. Det fremgår av tilsendt korrespondanse mellom kommunen og aktuelle barnehageeier at påbud om tiltak ikke per januar 2023 er fulgt opp av barnehageeier. Barnehagemyndigheten har etterlyst tilbakemelding og ny søknad fra den aktuelle barnehageeieren ved flere anledninger, og det fremgår at barnehagemyndighet skulle følge dette opp videre i januar 2023. Helsemyndigheten påpeker ett avvik og har to merknader, men alle tre omhandler forhold inne i barnehagebygget og ikke i uteområdet.²⁴

5.5.2 Vurdering

Revisjonen vurderer at lokale tilsynsmyndigheter i Rana kommune følger opp at det blir satt i verk tiltak for å rette opp identifiserte mangler eller risiko i barnehagene i kommunen.

²³ «Kun manglende etterlevelse av krav fastsatt i i lov eller forskrift skal benevnes som avvik, annet er merknader». Helsedirektoratet. Veileder for kommunens tilsyn med miljørettet helsevern. Regelverk, metodikk og saksbehandling. Utgitt mai 2016.

²⁴ Påpekt avvik er lukket og tilsynet fra helsemyndigheten er lukket.

6 Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen viser at Rana kommune har oversikt over godkjenningsstatus for barnehagene i kommunen og at det er etablert system som skal sikre rapportering av behov for oppfølging av barnehagenes lekeapparater og fysiske utemiljø. Det er videre etablert risikovurderinger for tilsynsfrekvens av miljørettet helsevern i ulike virksomheter, og undersøkelsen viser at barnehagemyndigheten og helsemyndigheten følger opp at det blir satt i verk tiltak for å rette opp identifiserte mangler eller risiko i barnehagene i kommunen.

Samtidig viser undersøkelsen at det er flere forhold knyttet til kontroll og tilsyn av uteområder i barnehager i Rana kommune som ikke er tilfredsstillende:

- Det er ikke etablert tilstrekkelig system og rutiner som skal sikre at de kommunale barnehagene melder fra dersom det blir gjort endringer i uteområdene som krever ny godkjenning. Barnehagene plikter å søke om godkjenning både ved etablering av barnehage og dersom det gjøres endringer av et visst omfang i allerede godkjente barnehager. Det er barnehageeier som skal sikre at det er systematisk internkontroll i barnehagene, og under dette påse at det er etablert nødvendige rutiner og prosedyrer.
- Revisjonen stiller spørsmål ved om den årlige kontrollen fanger opp alle relevante risikoområder i barnehagenes uteområder, og påpeker videre at det ikke blir tilstrekkelig tydelig formidlet hvilke mangler og avvik som blir avdekket gjennom den årlige kontrollen.
- Rana kommune har ikke etablert en tilstrekkelig tydelig fordeling av ansvar og oppgaver når det gjelder kontroll og tilsyn med uteareal i barnehagene i kommunen. Det er ikke etablert virksomhetsbeskrivelser, retningslinjer eller lignende som beskriver ansvars- og oppgavedelingen på området, og undersøkelsen viser at det for de involverte aktørene heller ikke er tilstrekkelig tydelig hvilke oppgaver som ligger til de ulike aktørene når det gjelder kontroll og tilsyn med barnehagenes uteareal, og da særskilt fordeling av oppgaver mellom kommunen som barnehageeier og Rana Byggdrift og mellom avdeling bydrift og Rana Byggdrift.
- Det er ikke etablert tilstrekkelig rutiner og retningslinjer som sikrer at barnehagene jevnlig kartlegger risiko i barnehagenes uteområder. Det fremgår av undersøkelsen at ikke alle barnehagene har etablert rutiner eller har plassert tydelig ansvar for kartlegging av risiko i uteareal som benyttes av barnehagen, og det fremgår videre at det varierer om barnehagene gjennomfører risikoanalyser. Kommunen som barnehageeier skal ha internkontroll med barnehagene og blant annet sikre at det er etablert nødvendige rutiner og prosedyrer, samt følge opp at avvik og risiko for avvik blir fulgt opp.
- Rana kommunes tilsynsvirksomhet av uteområder i barnehagene har ikke vært regelmessig de siste årene. Dette er ikke i henhold til Helsedirektoratets anbefalinger om å føre tilsyn med barnehager hvert 3. år.
- Det blir ikke arbeidet kontinuerlig med vurderinger av risiko i barnehagene når det gjelder miljørettet helsevern. Det er ikke etablert system eller rutiner for å sikre at helsemyndigheten jevnlig eller ved hendelser e.l. registrerer risikomoment i barnehager og eventuelt benytter dette inn i risikovurdering. Kommunen ved tilsynsmyndigheten innen miljørettet helsevern skal følge med forhold som kan tilsa at miljøet i barnehager er uforsvarlig, og de skal følge med ut fra en risikovurdering.²⁵
- Rana kommune dokumenterer ikke i tilstrekkelig grad tilsyn som er gjennomført. Undersøkelsen viser blant annet at det ikke blir dokumentert uavhengighet i tilsynene som er gjennomført, noe som ikke er i samsvar med krav i folkehelseloven § 30, andre ledd, som sier at uavhengighet i tilsyn skal dokumenteres. Tilsyn utført av helsemyndigheten opplyser ikke i tilstrekkelig grad om observasjoner og vurderinger i forbindelse med gjennomførte tilsyn og eventuelle påfølgende påviste mangler og avvik. Kommunen skal, i henhold til krav i forvaltningsloven, sikre at saker er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

²⁵ Helsedirektoratet. Veileder for kommunens tilsyn med miljørettet helsevern. Regelverk, metodikk og saksbehandling. Mai 2016.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at Rana kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Sikrer at det er etablert tilstrekkelig system og rutiner for de kommunale barnehagene, herunder:
 - a) system og rutiner som sikrer at barnehagene søker om godkjenning når dette er påkrevd etter regelverket.
 - b) rutiner og retningslinjer som sikrer at barnehagene jevnlig kartlegger risiko i barnehagenes uteområder, inkludert når barnehagen skal på tur med barn utenfor barnehagens områder.
2. Sikrer at roller og ansvar når det gjelder bl.a. kontroll og vedlikehold av uteområder og lekeapparat i barnehagene er tydeliggjort for alle involverte parter.
3. Etablerer tilstrekkelig retningslinjer og rutiner for årlig kontroll av uteområder og lekeapparat i barnehagene, for å sikre at
 - a) den årlige kontrollen fanger opp alle relevante risikoområder i barnehagenes uteområder,
 - b) eventuelle avvik og mangler som blir avdekket blir tydelig formidlet til aktør med ansvar for drift og vedlikehold.
4. Dokumenterer uavhengighet i tilsynene som er gjennomført, i samsvar med krav til dette i regelverket.
5. Når det gjelder tilsyn knyttet til miljørettet helsevern i barnehagenes uteområder:
 - a) sikrer at det blir gjennomført regelmessige tilsyn.
 - b) sikrer at tilsynsmyndigheten ut fra en risikovurdering kontinuerlig følger med forhold som kan tilsi at utemiljøet i barnehager er uforsvarlig.
 - c) sikrer at tilsynssaker er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Rådmannens uttalelse

Rana kommune viser til utarbeidet forvaltningsrevisjonsrapport om barnehagenes uteområder av mars 2023.

Rådmannen mener rapporten gir et riktig bilde av situasjonen. Rapporten kunne skilt tydeligere på hva som er avvik i henhold til lov, forskrift og veiledere, og hvor revisjonen mener kommunen har forbedringspotensiale.

Rana kommune tar forvaltningsrevisjonsrapporten til etterretning.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Internkontroll

§ 13-1 i kommuneloven omtaler kommunedirektørens oppgaver og myndighet.

Her står det at kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg kommunestyret gir.

Det står videre i § 25-1 at kommunedirektøren har ansvar for internkontrollen i kommunen og at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter § 25-1 skal kommunedirektøren:

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Kravet til internkontroll i folkehelseloven § 30 innebærer at kommunen **må ha klar fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet**. Kommunen kan delegere oppgaver og myndighet innenfor miljørettet helsevern internt i kommunen, til en vertskommune eller til et interkommunalt selskap (IKS), etter de alminnelige reglene om delegering i kommuneloven, jf. folkehelselova § 9 første ledd andre punktum.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. har som formål å bidra til at miljøet i bl.a. barnehager fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, samt forebygger sykdom og skade.

Det fremgår av forskriftens § 4 at

Leder av virksomheten har ansvar for å påse at bestemmelsene i eller i medhold av denne forskrift overholdes, og skal rette seg etter de pålegg som kommunen til enhver tid gir.

Virksomhetens eier skal påse at det er etablert et internkontrollsystem

§ 13 i forskriften setter videre krav til at uteområdet skal vedlikeholdes etter behov.

Krav til barnehagens uteareal

Barnehageloven setter i § 2, andre ledd, krav til at barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter. I forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver understrekes barnehagens ansvar for å legge til rette for gode lekeareal:

Leken skal ha en sentral plass i barnehagen, og lekens egenverdi skal anerkjennes. Barnehagen skal gi gode vilkår for lek, vennskap og barnas egen kultur. Leken skal være en arena for barnas utvikling og læring, og for sosial og språklig samhandling. Barnehagen skal inspirere til og gi rom for ulike typer lek både ute og inne. Barnehagen skal bidra til at alle barn kan oppleve glede, humor, spenning og engasjement gjennom lek - alene og sammen med andre.

Barnehagemyndigheten er ansvarlig for at barnehagene er godkjente etter barnehageloven § 14. I Utdanningsdirektoratets veileder til **godkjenning av barnehager**²⁶ fremgår det at kommunen i vurdering av ordinære barnehager skal vurdere om barnehagen er egnet ut fra kravene i barnehageloven. Det innebærer blant annet at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som skal gi barna gode utviklings- og aktivitetsmuligheter, noe som medfører krav til utforming, innhold og bemanning. Det står videre at dette vil innebære at kommunen blant annet skal:

- vurdere om barnehagens fysiske rammer, altså lokaler, inventar og uteområder, er egnet for barnehagedrift
- skal fastsette barnas innendørs leke- og oppholdsareal

²⁶ Utdanningsdirektoratet. Godkjenning av barnehager. Sist endret: 10.11.2015.

Veilederen peker videre på at **barnehageeier** skal fastsetter antall kvadratmeter per barn med utgangspunkt i *arealnormen*²⁷. Arealnormen setter krav til at utearealet i barnehagen bør være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne. Arealnormen er veiledende, noe som betyr at kommunen kan godkjenne en barnehage med et annet areal enn normen, etter en konkret vurdering.

Det fremgår av § 16 i forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr at det er den som anskaffer eller eier lekeplassutstyr som er ansvarlig for jevnlig ettersyn og nødvendig vedlikehold, slik at utstyrets sikkerhetsegenskaper opprettholdes. Det blir i Utdanningsdirektoratets veileder for utforming av barnehagens utearealer påpekt at dette ansvaret likeledes gjelder for montering, ettersyn og vedlikehold.

Det fremgår videre av veilederen at de viktigste kravene til sikkerhet omhandler:

- **Fallunderlag:** Lekeplassutstyr skal være utformet, konstruert og plassert slik at risikoen for at brukere eller tredjepart skades på grunn av fall fra utstyret, er redusert til et minimum.
- **Farlige åpninger/vinkler:** Krav til utforming, konstruksjon og plassering av lekeplassutstyr skal forhindre kvelningsulykker.
- **Materialer/kjemiske egenskaper:** Lekeplassutstyr skal ikke inneholde, avgi eller danne stoffer og produkter som er klassifisert som helsefarlige i en slik konsentrasjon eller form at de kan medføre helsefare for barn eller tredjepart.
- **Sikkerhetssoner:** Det skal være sikkerhetssoner rundt hvert lekeplassutstyr. Sikkerhetssonen fastsettes særskilt for det enkelte utstyr.
- **Risiko:** Utvalget av lekeutstyr skal være tilpasset barnas mestringsnivå på de ulike alderstrinn. Utstyret skal utformes slik at voksne kan hjelpe når det trengs
- **Produkt/leverandør:** Lekeplassutstyret skal ved markedsføring og salg være merket med navn og adresse til norsk produsent eller importør og en produktveiledning (plassering, fundamentering, sikkerhetssoner, fallunderlag og vedlikehold) skal følge med
- **Vedlikehold:** Den som anskaffer eller eier lekeplassutstyr, er ansvarlig for jevnlig ettersyn og nødvendig vedlikehold slik at utstyrets sikkerhetsegenskaper opprettholdes.

Det fremgår videre at Norsk Standard 1176 og 1177 er retningsgivende for sikkerhet på lekeplassen, og at de således skal være veiledende for de ansvarlige for vedlikehold og ettersyn.

Kommunens tilsynsansvar

Kommunen skal føre tilsyn med at krav i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. overholdes, og kan bruke virkemidler som gransking, retting, stansing og tvangsmulkt (jf. kap. 3 om miljørettet helsevern i folkehelseloven og §§ 25-26 i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.)

Folkehelseloven § 9, andre ledd, setter krav til at kommunens tilsyn med virksomhet og eiendom skal dokumenteres særskilt, også uavhengighet og likebehandling i tilsynet. Kommunen må organisere seg slik at de personene eller enheten som fører tilsyn med miljørettet helsevern, er tilstrekkelig uavhengige av underliggende virksomheter som det skal føres tilsyn med, og kommunen må dokumentere at tilsynet er uavhengig.

Tilsynsansvaret i kommunen innebærer, etter folkehelseloven § 9, å ha oversikt over godkjenningspliktige barnehager i kommunen, og å følger opp forhold som kan tilsa at miljøet kan være uforsvarlig. Det fremgår videre at tilsynsvirksomheten skal baseres på en **risikovurdering**.

Kommunen må følge opp forhold som kan innebære at miljøet i barnehager er uforsvarlig og skal føre regelmessig tilsyn med barnehagene ut fra risikovurderinger. I § 4, andre ledd, i forskrift om miljørettet helsevern, blir det presisert at kommunen skal prioritere sin tilsynsvirksomhet etter en vurdering av helserisiko.

Forvaltningslovens § 17 setter krav til kommunens **utrednings- og informasjonsplikt**. Det fremgår av § 17, første ledd, at forvaltningsorgan skal påse at saker er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Metodene kommunen benytter ved tilsyn av miljørettet helsevern må gi et tilstrekkelig faktagrunnlag til å sikre forsvarlig saksbehandling og for å kunne konkludere. Når kommunen konkluderer med pålegg, må også utredningsplikten etterleves.

Når kommunen har ført tilsyn med en barnehage, skal tilsynet, uavhengig av utfall, avsluttes (jf. § 11 a, første ledd i forvaltningsloven). Kravet til internkontroll i folkehelseloven § 30 innebærer at kommunen systematisk må følge opp hvert enkelt tilsyn og alle tilsyn som ikke er avsluttet. Kommunen skal ha oversikt over frister, rutiner for

²⁷ Arealnormen er gitt i rundskriv F-08-06 fra Kunnskapsdepartementet.

purring og ha en plan for videre oppfølging. Folkehelseloven §§ 13 – 16 går nærmere inn på krav til fremgangsmåte ved gransking, retting, tvangsmulkt og stansing.

Kommunale styringsdokument og vedtak

I Rana kommunes vedtekter for de kommunale barnehagene fremgår det krav om at

De kommunale barnehagene har rutiner og prosedyrer som skal sikre etterlevelse av kravene i forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager. Oppdatert dokumentasjon over internkontrollsystemet skal være tilgjengelig i hver barnehage. Barnehagene skal drives i samsvar med gjeldende regelverk og rutiner for helse, miljø og sikkerhet som Rana kommune til enhver tid fastsetter.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83
- Kunnskapsdepartementet: Lov om barnehager (barnehageloven). LOV-2005-06-17-64
- Helse- og omsorgsdepartementet: Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven). LOV-2011-06-24-29
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10
- Helse- og omsorgsdepartementet: Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. FOR-1995-12-01-928
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet: Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften). FOR-1996-12-06-1127
- Justis- og beredskapsdepartementet: Forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr. FOR-1996-07-19-703

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Helsedirektoratet: *Miljø og helse i barnehagen, Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler*. Veileder. Utgitt 03.2014.
- Helsedirektoratet. Veileder for kommunens tilsyn med miljørettet helsevern. Regelverk, metodikk og saksbehandling. Utgitt i mai 2016. Publikasjonsnummer IS-2288
- Utdanningsdirektoratet. Godkjenning av barnehager. Veileder. Sist endret 10.11.2015
- Kunnskapsdepartementet. Veileder for utforming av barnehagens uteareal. 2006.
- Utdanningsdirektoratet: *Skolemiljø UDIR-3-2017*. Rundskriv. Sist endra 20.12.2017

Dokumenter fra kommunen

- Rana kommune. Budsjett 2023. Økonomiplan 2023-2026. Kommunestyrets vedtak 14. desember 2022.
- Rana kommune. Risikovurdering for tilsyn 2020-2023. Grunnlag for tilsynsprogram miljørettet helsevern 2020-2023.
- Rana kommune. Plan for veiledning og tilsyn med barnehager. Ikke datert.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2023 Deloitte AS