



Oslo

Helsetaten

# Risikovurdering og beredskap i skoler

Samlerapport 2022

Systemrevisjonskampanje -  
Miljørettet helsevern i Oslo kommune

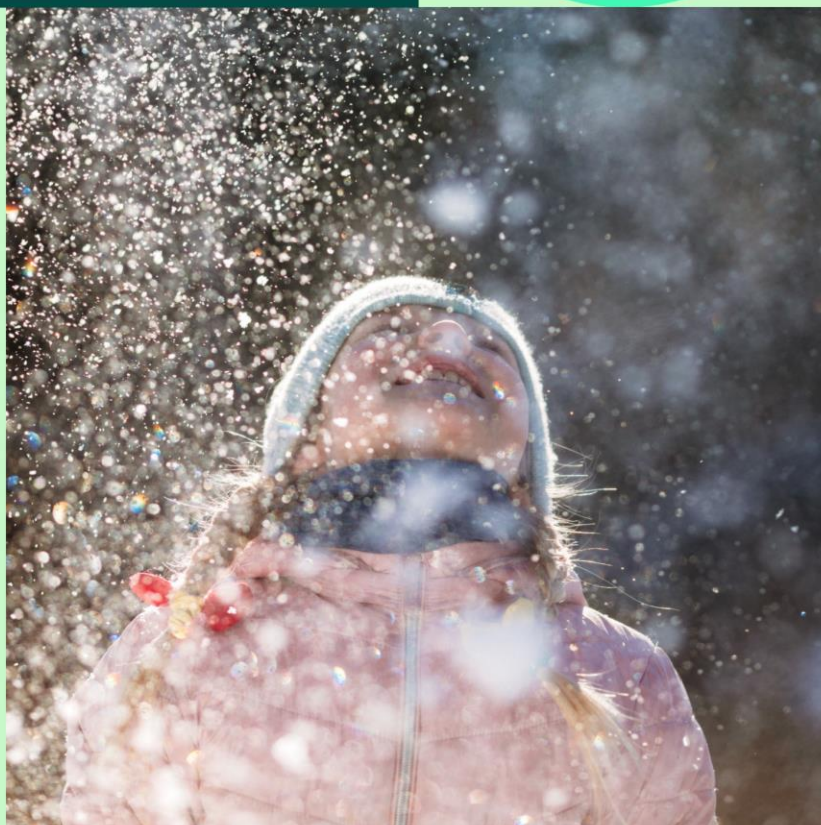


Foto: Thomas Ekstrøm

Foto: Thomas Ekstrøm

Design/layout: Oslo kommunes visuelle identitet

Ansvarlige: Anna Madeleine Nordlund

# Innhold

## Forord 4

|                        |          |
|------------------------|----------|
| <b>Sammendrag.....</b> | <b>5</b> |
|------------------------|----------|

|                                          |          |
|------------------------------------------|----------|
| <b>2      Bakgrunn .....</b>             | <b>7</b> |
| 2.1    Formål med tilsynskampanjer ..... | 7        |
| 2.2    Regelverk .....                   | 7        |
| 2.3    Beredskap i skoler i Oslo.....    | 7        |
| 2.4    Gjennomføring av tilsynet .....   | 8        |

|                                                                              |          |
|------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>3      Funn og vurderinger .....</b>                                      | <b>9</b> |
| 3.1    Avvik.....                                                            | 9        |
| 3.2    Oversikt over risikoforhold .....                                     | 9        |
| 3.3    Planer for håndtering av ulykkes- og faresituasjoner i skolen .....   | 11       |
| 3.4    Systematisk internkontroll som skal forebygge ulykker og skader ..... | 12       |

|                                |           |
|--------------------------------|-----------|
| <b>4      Konklusjon .....</b> | <b>13</b> |
|--------------------------------|-----------|

## Risikovurdering og beredskap i skoler – systemrevisjonskampanje i Oslo kommune

### Forord

I henhold til folkehelselovens § 9 skal kommunene føre tilsyn med de faktorer og forhold i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen.

Oslo kommune har siden 2012 hatt årlige tilsynskampanjer med virksomheter som faller inn under Folkehelselovens kapittel 3 om miljørettet helsevern. Bakgrunnen for tilsynskampanjer er en del av Oslo kommunes tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern, å gjøres på bakgrunn av kommunens vurdering av helserisiko. Tilsynskampanjer bidrar til å utnytte og samordne kompetansen innenfor miljørettet helsevern i kommunen, øke antallet tilsyn og forbedre effekten av tilsynene.

*Samlerapport 2022- Risikovurdering og beredskap i skoler, fra systemrevisjonskampanjen 2020, er en oppsummering av tilsynsresultater fra 7 bydeler som deltok i kampanjen. Koronapandemien i 2020- 2022, medførte at flertallet bydeler ikke klarte å gjennomføre kampanjen slik planlagt. Helseetaten har stått for samordning av tilsynskampanjen i Oslo kommune.*

#### **Følgende bydeler har deltatt i kampanjen:**

Bydel Frogner, Bydel Grünerløkka, Bydel Ullern, Bydel St. Hans haugen, Bydel Grorud, Bydel Gamle Oslo og Bydel Østensjø

Vi takker deltagere i nettverket med forarbeidene til tilsynskampanjen. Vi takker også Utdanningsetaten for godt samarbeid under tilsynskampanjen.

Oslo, oktober 2022

## Sammendrag

Helseetaten oppsummerer i denne samlerapport funn og vurderinger fra tilsynskampanjen som er gjennomført i Oslo i perioden januar 2020 til mars 2020.

Hensikten med tilsynskampanjen har vært å få oversikt over skolenes internkontrollsystem med vekt på risikovurdering og beredskapsplanlegging knyttet til § 14 Sikkerhet og helsemessig beredskap. Formålet har vært å se om virksomhetens internkontroll vært hensiktsmessig og dekkende og om aktiviteter utføres slik det er beskrevet og uttalt.

Tilsynet har spesielt hatt fokus på at skolene:

- har vurdert risikoforholdene og har tilstrekkelig oversikt.
- har hensiktsmessige rutiner og internkontroll for å forebygge ulykker og skader.
- har hensiktsmessige beredskapsplaner for håndtering av ulykkes- og faresituasjoner

Samlerapporten oppsummerer til sammen tilsyn ved 16 skoler, derav 13 kommunale og 3 private. Utvalget er basert på bydelenes egne tilsynsplaner med representativ fordeling mellom kommunale og private skoler.

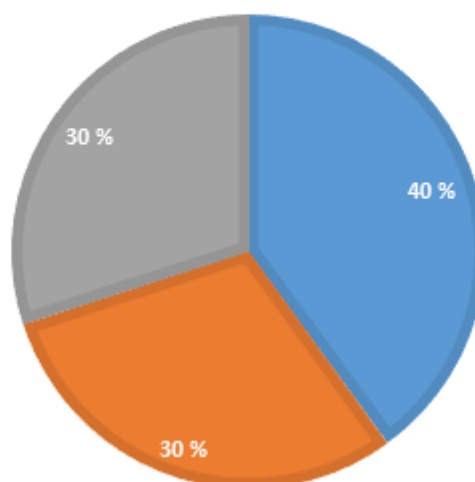
Koronapandemien bidro til at flere av de planlagte tilsynene ikke ble gjennomført og muligheten til å dra betydelige konklusjoner utfra resultatene, har derfor uteblitt.

## Funn

Det ble til sammen avdekket 10 avvik og 33 anmerkninger innenfor de reviderte områdene. Av 16 skoler som fikk tilsyn, var det 10 skoler som det ikke ble avdekket noen avvik. Avvikene som ble avdekket fordeler seg relativt jevnt over tilsynstemaene. Nedenfor vises en prosentvisfordeling av avvikene på hvert av avvikskategoriene.

### PROSENTVIS FORDELING AV AVVIK PER KATEGORI

- Skolen har ikke tilstrekkelig oversikt over risikoforhold
- Skolen driver ikke tilstrekkelig systematisk internkontroll som forebygger ulykker og skader.
- Skolen har ikke tilfredsstillende planer for håndtering av ulykkes- og faresituasjoner i skolen.



Positivt fra tilsynskampanjen var at merparten av skolene som det ble ført tilsyn med hadde skriftlig risikooversikt, oppdatert beredskapsplan, tilfredsstillende avvikshåndtering og oppviste god systematisk internkontroll.

Hovedkonklusjonen er at merparten av skolene arbeider forebyggende og har et godt fungerende internkontrollsystem for sikkerhet- og beredskapsarbeid. For skoler som fikk avvik ligger potensialet for forbedringer i å systematisere arbeidet, bedre dokumentasjon og oversikt over risikoforhold og tiltaksbehov.

Gjennom oppfølging og dialog med skolene etter tilsynskampanjen, håper vi at kampanjen gir læringsverdi og utvikling også i skoler som ikke fikk tilsynsbesøk.

Ved fire av skolene som det ble ført tilsyn med ble det avdekket avvik da de ikke var godkjente etter forskriftene. Avvikene noteres som sidefunn i tilsynskampanjen og er lite drøftet videre i samlerapporten.

## 2 Bakgrunn

### 2.1 Formål med tilsynskampanjer

Ved tilsynskampanjer gjennomføres flere koordinerte tilsyn om samme tema innenfor en begrenset tidsperiode. Med det oppnås samlet sett en mer helhetlig vurdering av kvaliteten på områdene som revideres og bidrar også til at virksomheter som ikke får tilsynsbesøk kan få nytteverdi av kampanjen.

Tilsynskampanjer bidrar dessuten til mer enhetlig praksis og bedre kvalitet på tilsyn innenfor miljørettet helsevern. Med tilsyn undersøkes om skolene på en systematisk måte etterlever forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, og peker på generelle utfordringer og svakheter i virksomhetenes internkontrollsystem.

Vi håper samlerapporten vil komme alle skoler i Oslo til gode.

### 2.2 Regelverk

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

Det er grunnleggende krav om at skoler skal søke om godkjenning etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v., for å sikre etterlevelse av forskriftene. Skoler som ikke oppfyller kravene i forskriften vil ikke bli godkjente av kommunen. Manglende godkjenning innebærer at virksomheten får hyppigere oppfølging fra den kommunale tilsynsmyndigheten for miljørettet helsevern, for eksempel, gjennom vedtak om retting etter § 14.

Et annet viktig regelverk er Forskrift om systematisk helse, - miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften). Internkontrollforskriften gir en utførlig beskrivelse av hva internkontroll er, og utdyper den rettslige forståelsen av § 12 i forskrift om miljørettet helsevern.

Både forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. og Internkontrollforskriften er hjemlet i Folkehelseloven.

### 2.3 Beredskap i skoler i Oslo

Oslo har 188 skoler, 135 kommunale og 53 private. Det 84 prosent av alle skolene i Oslo som er godkjente etter forskriftene per dagsdato. Mange skoler er også miljøfyrtårnsertifisert med krav til miljøledelse og internkontrollrutiner.

Initiativet fra tilsynsmyndigheten til å gjennomføre en tilsynskampanje på risikovurderinger og beredskap i skolene kommer av et endret risikobilde i samfunnet generelt. Det er i større grad i dag, enn for et tital år siden, flere eksempel på alvorlige hendelser som skolene måtte håndtere og som krever god beredskapsplanlegging i virksomhetene. Det har medført et økt fokus på beredskap og øvelser knyttet alvorlige «ulykkes- og faresituasjoner», inkludert trussel og vold, i skolene.

Elever er en sårbar gruppe med tanke på sin alder, der kriser kan bidra til forstyrrelser i barns psykisk og fysiologisk utvikling. Det er et faktum at både kriser og traumer påvirker elever og deres forutsetninger for å lære. Elever på skolealderen har som regel ikke utviklet mestringsstrategier for å håndtere kriser og katastrofer, og har

behov for at det er kompetanse hos skoleledelsen på dette området. Det er derfor viktig at pedagoger har en proaktiv og våken holdning for å gi elevene trygghet når de har behov for det<sup>1</sup>.

Å føle seg trygg, oppleve tilhørighet og å trives er grunnleggende betingelser for en god oppvekst. Barn tilbringer mye tid på skolen, noe som gjør disse til sentrale arenaer for kommunenes arbeid med barn og unges og deres oppvekstmiljø. Skolen skal gi barn og unge kunnskaper og ferdigheter de trenger til senere utdanning og deltagelse i samfunnsliv. Skolens arbeid med risikovurderinger og beredskap anses derfor som nødvendig for å fremme trygge og sikre miljøer som bidrar positivt til elevers kunnskaper, ferdigheter og personlige utvikling.

På bakgrunn av miljørettet helsevernens risikovurdering for tilsyn har temaet sikkerhet og beredskap høy prioritet for skoler i Oslo. En tilsynskampanje i skolene med risikovurdering og beredskap, anses dermed som både viktig og aktuelt.

## 2.4 Gjennomføring av tilsynet

Helseetaten har koordinert og samordnet gjennomføring av tilsynskampanjen i Oslo kommune. En arbeidsgruppe med deltagere fra Bydelene Grorud, Grünerløkka, Østensjø og Stovner har bidratt i møter og diskusjoner.

Tilsynet er gjennomført av bydelens miljørettet helsevern og har inkludert både kommunale og private skoler i eget geografiske område. Utvelgelsen av skoler har vært basert på kriterier fra bydelens eksisterende tilsynsplaner og godkjenningsstatus. I forkant av tilsynene har bydelene innhentet og gransket dokumentasjon tilsendt fra skolene.

Metoden som er brukt i denne tilsynskampanjen kalles systemrevisjonsmetoden. Den innebærer en systematisk undersøkelse i hvilken omfatning virksomhetens aktiviteter og tilhørende resultater er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift<sup>2</sup>. Funn fra tilsynet er resultat av granskning og analyse av dokumentasjon og verifikasjoner fra dialogmøter med virksomhetens ledelse og sentrale ansatte.

Etter hvert tilsyn har bydelene utarbeidet en tilsynsrapport som er sendt skolens ledelse. Det er bedt om tilbakemelding fra skolene med plan for korrigerende tiltak for påpekte avvik og med rimelige tidsfrister for oppfølging. Det forventes at virksomhetene iverksetter overordnede og administrative tiltak som bidrar til å rette opp og forhindre konstaterte avvik i hele sin virksomhet, og at det innarbeides og utøves internkontroll for å ivareta dette. Bydelene har fulgt opp egne tilsynsrapporter.

Tilsynsrapportene omhandler avvik og merknader som er avdekket.

- *Avvik* defineres som mangel på oppfyllelse av myndighetenes krav.
- *Merknad* er forhold som ikke omfattes av definisjonen for avvik, men der tilsynsmyndighetene mener det er et forbedringspotensial.

Funnene fra tilsynsrapportene er oppsummert av Helseetaten i denne samlerapport *Risikovurdering og beredskap i skoler 2022*.

Det er avholdt møter med Utdanningsetaten i forkant av tilsynskampanjen der de ble informert om tilsynsteama og krav til internkontroll. Dermed fikk Utdanningsetaten mulighet til å forbedre sine beredskapsrutiner og planer i forkant av tilsynet. Utdanningsetatens deltagelse i forberedelsene og planleggingen av kampanjen håper vi har gitt skolene nyttige erfaringer.

---

<sup>1</sup> Nettside: [utdanningsforskning.no](https://utdanningsforskning.no), den 28.09.2022

<sup>2</sup> Veileder for kommunens tilsyn med miljørettet helsevern IS-2288, utgitt av Helsedirektoratet 2016.



### 3 Funn og vurderinger

Tilsynskampanjen har tatt for seg temaet risikovurdering og beredskap i skoler. Skoler som ikke har oppfylt bestemmelsene i forskriftene og som er definert i tilsynskampanjen, har fått avvik.

Avvik har blitt gitt når skolene har manglet følgende:

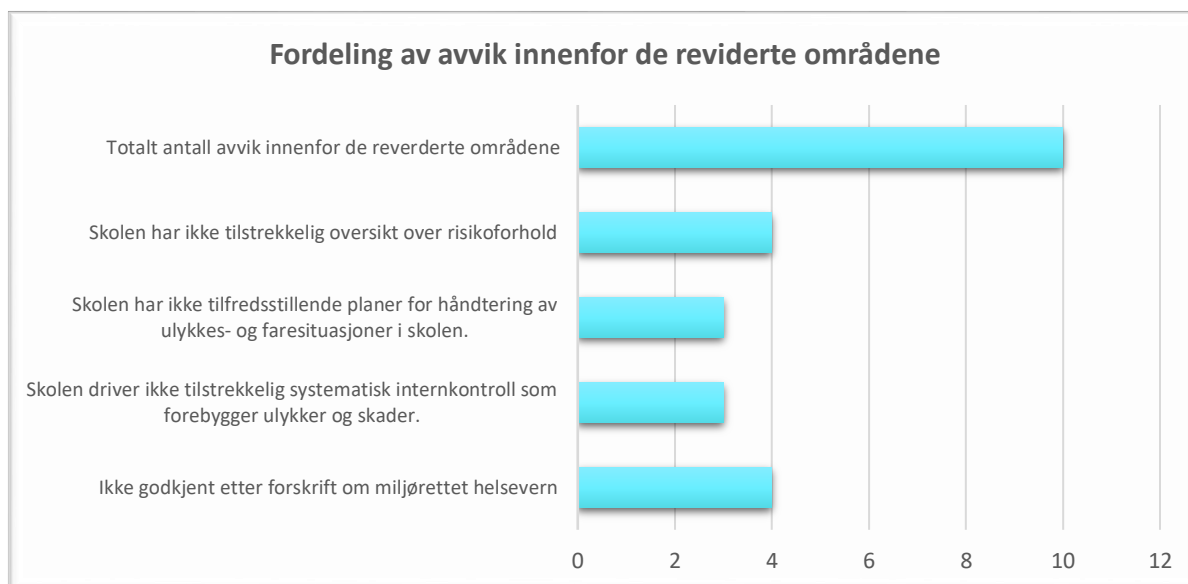
- skriftlig oversikt over risikovurderinger (risikoregister).
- regelmessig gjennomgang av risikovurderingene.
- skriftlige rutiner/sjekklistar baseres på skolens risikovurdering.
- felles forståelse av virksomhetens risikovurderinger og tiltak.
- beredskapsplaner er basert på en risikovurdering.

#### 3.1 Avvik

Det ble til sammen avdekket 10 avvik og 33 anmerkninger innenfor de områder tilsynet omfattet. Av 16 skoler som fikk besøk under tilsynskampanjen var det 10 skoler som ikke hadde noen avvik.

Avvikene fordeler seg jevnt over tilsynsteamene med noen overvekt på at *skolene mangler oversikt over risikoforhold*. Resultatene må tolkes med forsiktighet ettersom det er få skoler og kun halvparten av bydelene som vært del av kampanjen som følge av koronapandemien.

Fire skoler som det ble ført tilsyn med, var ikke godkjente etter forskriften og dette ble notert som et *sidefunn* i tilsynsrapporten til skolen.



#### 3.2 Oversikt over risikoforhold

Avvik fra forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. § 14 Sikkerhet og helsemessig beredskap er oppsummert nedenfor.

Virksomheten skal planlegges og drives slik at skader og ulykker forebygges. Risikovurderinger av ulike risikoforhold skal inngå i skolens beredskapsrutiner og skal medvirke til at uønskede hendelser får så begrensede skadelige konsekvenser som mulig.

#### **Observasjoner**

Det var avdekket 6 avvik på oversikt over risikoforhold ved 6 skoler som det er ført tilsyn med.

Skolene som fikk avdekket avvik hadde ikke gjennomført en kartlegging av skolens risikoforhold som berørte driften og manglet et risikoregister, d.v.s. dokumentasjon over gjennomførte risikovurderinger. Det ble også avdekket avvik der skolenes risikooversikt ikke var oppdatert eller manglet rutine for systematisk gjennomgang.

#### **God praksis**

Skolene skal ha oversikt over risikoforhold som er viktige for skolens forebyggende arbeide med sikkerhet og beredskap. Det skal være en jevnlig gjennomgang av risikovurderingene slik at skolen får en systematikk med kartlegging, analyse og forebyggende tiltak. Oversikten skal også dekke risikoforhold som gjelder skolens område og på turer/ utflukter. Et risikoregister gir virksomheten mulighet til å holde oversikt over alle forhold som må vurderes/ revurderes fortløpende i skoleåret.

### 3.3 Planer for håndtering av ulykkes- og faresituasjoner i skolen

Avvik fra Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. § 14 Sikkerhet og helsemessig beredskap.

Virksomhetene skal kunne vise til en oppdatert beredskapsplan som beskriver hvordan ansatte skal håndtere ulykkes- og faresituasjoner i skolene. Det skal være etablert nødvendige rutiner og sikkerhetsutstyr for førstehjelpen og som skal være kjent for alle, herunder barn og elever.

#### Observasjoner

Det var avdekket 4 avvik på planer for håndtering av ulykkes- og faresituasjoner i skolen, ved 4 skoler det er ført tilsyn med.

Avvik ble avdekket der skolenes beredskapsplaner ikke var utarbeidet med hensyn til lokale risikoforhold og forutsetninger som gjelder den enkelte skole. Noen skoler hadde ikke plan for nødvendig opplæring for ansatte og elever eller skriftlige rutiner og utstyr. I enkelte skoler var ansatte ikke kjent med sikkerhetsutstyr og beredskapsrutiner og det ble ikke gjennomført regelmessige øvelser i beredskapsarbeidet.

#### God praksis

God praksis innebærer at skolens beredskapsplaner skal være utarbeidet med hensyn til lokale risikoforhold og forutsetninger som gjelder den enkelte skole, slik at forebyggende tiltak og håndtering vil redusere sannsynligheter og konsekvenser til at uheldige situasjoner kan oppstå. Skolens ansatte skal være kjent med disse planer og rutiner for beredskapsarbeid slik de har kunnskap til å håndtere ulykkes- og faresituasjoner. God praksis innebærer derfor at ansatte får opplæring og deltar regelmessig på beredskapsøvelser for å bli kjent med organisering, roller og utstyr i beredskapssituasjoner og ved førstehjelpen.

### 3.4 Systematisk internkontroll som skal forebygge ulykker og skader

Avvik fra forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. § 14 Sikkerhet og helsemessig beredskap og §4 ansvar og internkontroll.

Virksomhetens eier skal påse at det er etablert et internkontrollsystem og at arbeidet med sikkerhet og beredskap er integrert i skolens daglige drift. Skolens sikkerhets- og beredskapsarbeid skal forebygge at ulykker skjer og medvirke til at uønskede hendelser får så begrensede skadelige konsekvenser som mulig.

#### Observasjoner

Det var avdekket 4 avvik på systematisk internkontroll som skal forebygge ulykker og skader, ved 4 skoler det er ført tilsyn med.

Skolene der avvik ble avdekket hadde ikke en regelmessig (systematisk) gjennomgang av sitt forebyggende arbeid. Skolenes sikkerhetsrutiner og tiltak var ikke basert på en risikovurdering. Noen skoler hadde heller ikke planlagt tiltak for å redusere dokumentert risiko. Skoler manglet også tilfredsstillende rutiner for oppfølging av avvik på sikkerhet, vold og trusler. Noen skole hadde heller ikke oversikt over registrerte avvik og planlagte tiltak hos eier. Ansatte som melder avvik får ikke tilbakemelding om oppfølgingen og nye rutiner blir ikke innarbeidet i planverket.

#### God praksis

Med systematisk risikobasert forebyggende arbeid, menes at en risikokartlegging skal ligge til grunn for hvilke tiltak som skal gjennomføres, og at arbeidet skal inngå i et system. Med system menes at det skal foreligge en fast struktur som består av mål, planer, tiltak og rutiner. Strukturen skal sikre at arbeidet gjennomføres konsekvent, og hindre at det oppstår tilfeldige mangler ved det forebyggende arbeidet. Systemet vurderes gjennom evaluering. Systemet av rutiner og oppfølgingstiltak skal kunne dokumenteres skriftlig og bidra til at ansatte har kjennskap til forebyggende sikkerhetsrutiner og rutiner for avviksbehandling.

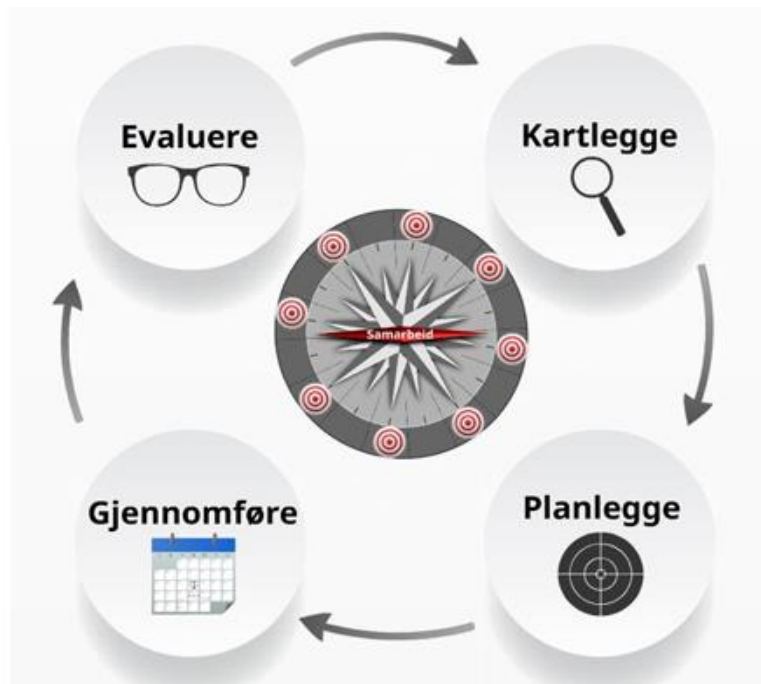
## 4 Konklusjon

En positiv erfaring av tilsynskampanjen for skolene i 2020, er at det ikke ble oppdaget noen avvik i 10 av 16 skoler, innenfor de reviderte områder. I denne tilsynskampanje har vi prøvd å se om oversiktsarbeidet er tilstede i virksomhetene og om skolene arbeider systematisk med beredskapen.

Kampanjen har vist oss at skolene samlet sett har et tilfredsstillende system for internkontroll inkludert beredskapsplaner og rutiner for å forebygge ulykker og skader.

Skolenes forbedringspotensial er knyttet til utbedring av oversiktlige risikoregister. Funnene tyder på at skolene bør sørge for bedre kjennskap og dokumentasjon over lokale risikoforhold og utarbeide rutiner for systematisk oppfølging av dem. Antallet risikovurderinger kan i større virksomheter bli uoverskuelig mange. Et risikoregister kan være til hjelp i det forebyggende systematiske arbeidet.

Elementene i det forebyggende beredskapsarbeidet er å kartlegge, planlegge, gjennomføre og evaluere, se figur.



Figur: Elementene i systematiske risikobaserte forebyggende arbeid

En god praksis for et systematisk internkontrollarbeid starter som oftest med å *kartlegge* virksomheten og utarbeide en risikovurdering på bakgrunn av en oversikt over kritiske punkter.

Neste steg er å *planlegge*, der målet er å organisere aktivitetene i det forebyggende arbeidet slik at de tilgjengelige ressursene blir brukt der de gjør størst nytte. Planleggingen må bygge på inngående kjennskap til det lokale risikobildet og til ressursene som kan benyttes i det forebyggende arbeidet. Både interne og eksterne ressurser skal inkluderes.

Det tredje steget er *gjennomføringen* og der bør det utarbeides og iverksettes rutiner som sikrer konsekvent gjennomføring av planen. Også rutiner for oppfølging av hendelser, bekymringsmeldinger og lignende som gir ny kunnskap om risikoen er viktige å dokumentere for nye tiltak.

Siste elementet er *evaluering*, der målet er kvalitetssikring og forbedring av det forebyggende arbeidet. Evaluering bør derfor planlegges og organiseres sammen med det forebyggende arbeidet for øvrig.

Risikooversikten gir en god struktur for oppfølging av ulike risikovurderinger virksamheten må kartlegge. Til sammen utgjør risikooversikten, planverket med nødvendig handlingsplaner, rutiner for oppfølging og evaluering et rammeverk for det systematiske beredskapsarbeidet med helse, miljø og sikkerhet i skolene. Ansattes kunnskaper og kompetanser er viktige for et godt forebyggende beredskapsarbeid og håndtering der uønskete hendelser oppstår.

Vi oppmuntrer skolene til å fortsette sitt gode arbeid for å forebygge ulykker og uønskede hendelser i skolemiljøet.

