

UiO : **Det juridiske fakultet**

Elevenes rett til et godt fysisk skolemiljø

Kandidatnummer: 616

Leveringsfrist: 25. april 2013

Antall ord: 12773



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Utgangspunkt.....	1
1.2	Tema. Oversikt og avgrensninger.....	1
1.3	Rettskildesituasjonen	4
2	REGULERING AV ELEVERS ARBEIDSMILJØ. HISTORIKKEN BAK OPPLÆRINGSLOVA KAPITTEL 9A	5
3	RETTIGHETEN.....	8
3.1	Den grunnleggende bestemmelse om skolemiljøet i § 9a-1	8
3.1.1	En overordnet norm	8
3.1.2	Hvem gjelder retten til et godt fysisk skolemiljø for?	8
3.1.3	Hva ligger i at det fysiske skolemiljø skal fremme helse, trivsel og læring?. 9	
3.1.4	En lovbestemt individuell rett til et godt fysisk skolemiljø	11
3.2	Nærmere om kravene til det fysiske skolemiljøet	16
3.2.1	Hva omfattes av det fysiske skolemiljø i kapittel 9a's forstand?	16
3.2.2	Det generelle krav til det fysiske skolemiljø etter § 9a-2 første ledd	17
3.2.3	Krav til samsvar med de faglige normene.....	19
3.2.4	Elevers rett til tilpasset arbeidsplass	22
3.2.5	Elever med funksjonshemninger	23
3.3	Ingen dispensasjonsadgang etter opplæringslova.....	26
3.4	Internkontrollplikt, brukermedvirkning, informasjonsplikt	26
4	HENSTILLING OM TILTAK OG KLAGERETT	29
4.1	Henstillinger om tiltak for å rette på forhold ved det fysiske skolemiljøet	29
4.1.1	Skolens plikt til å behandle henstillinger om tiltak	29
4.1.2	Hvem kan be om tiltak?	29

4.1.3	Henstillingens form og innhold	30
4.1.4	Saksbehandlingen	30
4.2	Klageadgangen	32
4.2.1	Klage når skolen/skoleeieren treffer enkeltvedtak	32
4.2.2	Klage når skolen/skoleeieren unnlater å treffe enkeltvedtak	32
4.2.3	Hvem kan klage?	33
4.2.4	Klagesaksbehandlingen.....	34
4.3	I hvilken grad anvendes klageadgangen etter opplæringslova i praksis?	34
4.3.1	Fylkesmennenes klagesaker angående fysisk skolemiljø, årene 2010-2012	34
4.3.2	Mulige årsaker til manglende bruk av klageadgangen	35
5	TILSYN MED DET FYSISKE SKOLEMILJØET.....	37
5.1	Fylkesmannens tilsyn etter opplæringslova § 14-1 første ledd	37
5.2	Bakgrunnen for tilsynsordningen	38
5.3	Fylkesmannens virkemidler. Straff.....	40
5.4	Hvem fører tilsyn med elevenes fysiske skolemiljø i praksis?	43
6	AVSLUTTENDE KOMMENTAR.....	45
7	LITTERATURLISTE	46
8	LISTE OVER LOVER OG FORARBEIDER MV.	48

1 Innledning

1.1 Utgangspunkt

Barn og unge bruker mange av sine tidlige leveår på skolen. I disse årene legges grunnlaget for en god helse og for videre utvikling. Samfunnet pålegger barn plikt til å gå på skolen. Med dette må det også følge et ansvar for å tilrettelegge for best mulige betingelser når de oppholder seg der. Barn og unge har i liten grad mulighet til å påvirke skolemiljøet selv, de er til syvende og sist avhengige av de voksnes avgjørelser og av at de voksne er seg sitt ansvar bevisst.

1.2 Tema. Oversikt og avgrensninger

Tema for oppgaven er elevenes rett til et godt fysisk skolemiljø, og noen av de rettslige virkemidler lovgiver har valgt for å sikre retten.

Elevenes skolemiljø er regulert i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) kapittel 9a. Kapitlets tre første bestemmelser, §§ 9a-1, 9a-2 og 9a-3 gjelder kravene til skolemiljøet. Bestemmelsene i §§ 9a-4, 9a-5 og 9a-6 handler om skolens plikt til å ha et systematisk skolemiljøarbeid / internkontroll, og brukermedvirkning i dette arbeidet. Straffebestemmelse er gitt i § 9a-7. Kapittel 9a gjelder for alle offentlige skoler, jf. opplæringslova § 1-2 første ledd. Kapitlet er gitt tilsvarende anvendelse for private skoler gjennom lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til stats-tilskot (privatskolelova) § 2-4 annet ledd, og gjennom opplæringslova § 1-2 annet ledd jf. § 2-12 tredje ledd.

Når jeg behandler selve retten til et godt fysisk skolemiljø, tar jeg utgangspunkt i de krav til det fysiske skolemiljøet som følger av opplæringslova §§ 9a-1 og 9a-2. Jeg går ikke i dybden på forhold vedrørende det systematiske skolemiljøarbeidet / internkontrollen, brukermedvirkning osv. etter §§ 9a-4, 9a-5 og 9a-6, da disse ikke angår selve miljøkravene som

sådan. Elevenes psykososiale skolemiljø reguleres av §§ 9a-1 og 9a-3. Spørsmål i tilknytning til psykososialt skolemiljø behandles ikke, da dette faller utenfor oppgavens tema.¹

Det fysiske skolemiljøet reguleres også av bestemmelser i annet regelverk enn kapittel 9a. Noe av dette vil være utdypende eller overlappende i forhold til kapittel 9a, og noe vil gjelde parallelt, som for eksempel lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) for skolebygget. Jeg trekker inn noe av det, for eksempel der det kan tjene til å utdype miljøkravene etter kapittel 9a. Forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. (heretter benevnt skolemiljøforskriften) behandles imidlertid i større utstrekning. Forarbeidene til kapittel 9a forutsetter at disse to regelsettene skal gjelde parallelt og utfylle hverandre. Jeg bruker derfor litt plass på denne forskriften innledningsvis, og peker på noen av de forhold som har vært svakheter ved den.

Spørsmålet om universell utforming av skolebygget og skoleanlegget vil være av betydning for funksjonshemmede elever.² Universell utforming innebærer at skolebygget/skoleanlegget utformes på en slik måte at alle i så stor grad som mulig skal kunne bruke de samme fysiske løsningene, uten behov for spesielle tilpasninger.³ Da jeg konsentrerer meg om de miljøkrav som følger av §§ 9a-1 og 9a-2, behandler jeg ikke spørsmål vedrørende universell utforming ytterligere. Kravene til universell utforming vil i denne sammenheng utgjøre tilleggskrav, hjemlet i annet lovverk.

¹ Psykososialt skolemiljø berøres imidlertid i enkelte henseende i oppgaven, for eksempel som sammenligningsgrunnlag i forhold til det fysiske skolemiljøet.

² Stortingskomiteen var delt i spørsmålet om det skulle lovfestes et krav om universell utforming av alle skoler i opplæringslova kapittel 9a. Et mindretall ønsket å lovfeste krav om universell utforming for alle eksisterende skolebygg/-anlegg i opplæringslova § 9a-2 tredje ledd annet punktum. Flertallet mente at prinsippet skulle legges til grunn ved nybygg og påbygg, men at det ville innebære uforholdsmessige økonomiske og andre konsekvenser å gi alle eksisterende skoler universell utforming, se Innst. O. nr. 7 (2002-2003) s. 5.

³ Se Direktoratet for byggkvalitets nettside www.dibk.no/no/Tema/Universell-Utforming/Hva-er-universell-utforming/

Elever som deltar i praktisk opplæring under farefulle forhold omfattes ifølge forskrift 16. desember 2005 nr. 1568 om arbeidsmiljølovens anvendelse for personer som ikke er arbeidstakere § 1, av reguleringen i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). Dette tema behandles ikke.

Gunnar Aasland uttaler i Knophs oversikt over Norges rett: ”Retten kan ikke bestå bare på papiret. Den må virke i livet for å fylle sin oppgave.”⁴ De materielle rettighetene må følges av prosessuelle rettigheter og andre virkemidler, som sikrer gjennomføring av dem i realiteten. Jeg tar for meg *noen* av de rettslige virkemidler lovgiver har valgt for å gjennomføre elevenes rett til et godt fysisk skolemiljø. For det første, klagemulighetene etter opplæringslova § 9a-2 fjerde ledd. For det andre fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler etter opplæringslova § 14-1 første ledd. Jeg behandler ikke tilsyn med private skoler, da dette ikke vil være like praktisk relevant fordi det er få av dem. Det kan imidlertid kort nevnes at for private skoler godkjent etter privatskolelova, er det egen tilsynshjemmel i privatskolelova § 7-2 første ledd. Private grunnskoler godkjent etter opplæringslova § 2-12 faller under tilsynshjemmelen i opplæringslova § 14-1 annet ledd.⁵

Våre naboland, Danmark og Sverige, har valgt andre løsninger når det kommer til regulering av elevenes fysiske skolemiljø. Danmark har en egen lov, Undervisningsmiljøloven, og et statlig Dansk Center for Undervisningsmiljø som skal bidra til å utvikle og sikre et godt undervisningsmiljø.⁶ I Sverige er elevene omfattet av Arbetsmiljölagen (1977:1160), og har egne elevskyddsombud. Ifølge Arbetsmiljölagen 1 kap. 3 § nr. 1 skal den som er under utdanning likestilles med arbeidstaker blant annet ved anvendelse av bestemmelser angående arbeidsmiljøets beskaffenhet, tilsyn og klage. Elevmedvirkning i arbeidsmiljøarbeidet er regulert i lovens 6 kap. 17 §, og 6 kap. 18 § gir bestemmelse om elevskyddsombud.

⁴ Aasland (2009) s. 746

⁵ Prop. 96 L (2010-2011) s. 32

⁶ Lov nr. 166 af 14. marts 2001 om elevers og studerendes undervisningsmiljø (undervisningsmiljøloven)

1.3 Rettskildesituasjonen

Det er et tradisjonelt rettskildebilde på området, med regulering gjennom lov og forskrifter, samt forarbeider. Spesielt er imidlertid at rettspraksis kan karakteriseres nærmest som fraværende.⁷ Det er også noe begrenset med juridisk teori om emnet. Departementet har gitt ut en veileder til opplæringslova kapittel 9a. Denne gir uttrykk for departementets egen tolking av kapittelets bestemmelser, og vil bidra til å forme forvaltningspraksis i kommunene og hos fylkesmennene.

⁷ Med forbehold om at jeg ikke har oversikt over all praksis fra underrettene.

2 Regulering av elevers arbeidsmiljø. Historikken bak opplæringslova kapittel 9a

Fra 1. januar 1996 trådte skolemiljøforskriften i kraft. Forskriften er hjemlet i lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven), og er en del av kommunens miljørettede helsevern. Formålet er ifølge forskriftens § 1 å bidra til at miljøet blant annet i skoler ”fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade”. Alle skoler skal oppfylle de konkrete krav til det fysiske skolemiljøet som følger av forskriften, jf. § 2 nr. 2 og nr. 3. Som et virkemiddel for å sikre barn og unges arbeidsmiljø, ble det etablert en godkjenningsordning. Etter forskriftens § 6 første ledd skal alle virksomheter som omfattes av forskriften være godkjent av kommunen. Alle skoler skal altså godkjennes av kommunen. Det ble i § 6 syvende ledd satt en frist til 31. desember 1998, for godkjenning av allerede etablerte virksomheter ved forskriftens ikrafttredelse.

Det har gått sent med godkjenningsarbeidet etter skolemiljøforskriften § 6 i kommunene. I rundskriv nr. I-1/2012 fra Helse- og omsorgsdepartementet oppgis statustall for godkjenningssituasjonen pr. 21. januar 2010. Her angis det at 68 prosent av skolene er godkjent etter forskriftens § 6. Videre har 12 prosent av skolene midlertidig godkjenning eller godkjenning på vilkår, og 18 prosent av skolene er ikke godkjent.⁸ Skolemiljøforskriften § 26 annet ledd gir en snever adgang til å gi dispensasjon fra forskriftens krav til skolemiljøet. Kommunene har imidlertid anvendt denne dispensasjonshjemmelen i stor utstrekning. I tillegg har det i praksis blitt dispensert ved at kommunene har gitt godkjenning etter § 6 første ledd på vilkår som skal oppfylles over flere år, eller ved at godkjenningen er utsatt flere år frem i tid.⁹

⁸ Rundskriv I-1/2012 Om godkjenning av barnehager og skoler etter regelverket for miljørettet helsevern, s. 1. De resterende 2 prosent skoler ble rapportert nedlagt eller ikke-eksisterende.

⁹ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 29

Skolemiljøforskriften var tiltenkt å være en form for ”arbeidsmiljølov” for barnehagebarn og elever. I november 1997 startet Barneombudet en kartlegging av kommunenes etterlevelse av forskriften. Barneombudet mottok informasjon fra 85 prosent av landets kommuner. Resultatene ble presentert i rapporten *Barnas arbeidsmiljø ...austafør sol og vestafør måne...* fra 1998, og viste at det var store variasjoner mellom de enkelte kommuner og fylker i hvor langt man var kommet med arbeidet etter forskriften. Tilbakemeldinger fra kommunene gikk på at man slet med å oppfylle forskriftens krav grunnet manglende økonomi og kompetanse. Videre mente mange kommuner at forskriften var for diffus, og at det var behov for konkrete minstekrav for oppfyllelsen av den.¹⁰ I rapporten pekte Barneombudet på flere tiltak for å bedre barnas arbeidsmiljø, blant annet å lovfeste individuelle rettigheter til et godt skolemiljø for elevene i opplæringslova, samt å sikre rettighetene gjennom et uavhengig tilsyn.¹¹ En problematisk side ved skolemiljøforskriften er nettopp det at etter forskriftens § 25 fører kommunen tilsyn med skolenes overholdelse av forskriften. Dette innebærer i praksis at kommunene i stor utstrekning er tilsynsmyndighet for skoler som de også er eiere av.

Opplæringslovgivningen gjennomgikk en revisjon på 1990-tallet. Da opplæringslova trådte i kraft 1. august 1999, erstattet den tre tidligere lover på området.¹² Elevenes arbeidsmiljø var et særlig tema i arbeidet med ny opplæringslov. Stortinget vedtok 21. mars 1996 å be Regjeringen om å utarbeide bestemmelser i lovverket for å ivareta det fysiske arbeidsmiljø for elever i tråd med de bestemmelser som gjelder for arbeidstakere.¹³ Departementet uttalte i forarbeidene at spørsmålet om hvorvidt lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og

¹⁰ Se Barneombudets rapport *Barnas arbeidsmiljø ...austafør sol og vestafør måne...*, pkt. 6 Kartlegging av kommunane sitt arbeid med miljøretta helsevern.

¹¹ Se Barneombudets rapport *Barnas arbeidsmiljø ...austafør sol og vestafør måne...*, pkt. 7 Oppsummering og forslag til tiltak.

¹² Disse tre var lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen (grunnskolelova), lov 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring og lov 23. mai 1980 nr. 13 om fagopplæring i arbeidslivet. I tillegg ble enkelte bestemmelser fra lov 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring inntatt i den nye opplæringslova.

¹³ Ot.prp. nr. 46 (1997-98) pkt. 15.4.4 jf. Innst. S. nr. 144 (1995-1996)

arbeidsmiljø m.v. (daværende arbeidsmiljølov) skulle få anvendelse for elever, eller om man skulle innta særregler om arbeidsmiljøet i opplæringslova, var for omfattende til at det var mulig å få gjennomført en forsvarlig utredning i forbindelse med utkastet til ny opplæringslov. Man opprettet en interdepartemental arbeidsgruppe for å behandle spørsmålet om lovregulering av elevenes arbeidsmiljø særskilt.¹⁴

Gjennom anmodningsvedtak av 18. mai 2000 ba Stortinget regjeringen om å fremme forslag i løpet av høsten 2000 om å lovfeste arbeidsmiljøbestemmelser for elever og studenter.¹⁵ Departementet foreslo i sitt høringsbrev en noe beskjeden regulering av skoleelevenes fysiske arbeidsmiljø, plassert i opplæringslovas kapittel 13 om kommunens, fylkeskommunens og statens ansvar. Man mente å regulere skolenes ansvar, uten å gi elevene individuelle rettigheter.¹⁶ I Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) omtalte departementet tre mulige måter å regulere elevenes skolemiljø. Man kunne for det første lage en egen lov om skolemiljøet, tilsvarende den løsning man hadde valgt i Danmark. Det andre alternativet var å la arbeidsmiljølovens krav få anvendelse for elevene, som var den svenske modellen. En tredje mulighet var å legge til et eget kapittel om skolemiljøet i opplæringslova. Sistnevnte løsning ble valgt, blant annet på bakgrunn av hensynet til å gjøre lovverket mer oversiktlig og tilgjengelig for brukerne.¹⁷ Stortinget sluttet seg til denne løsningen, men valgte dog å skjerpe flere av de foreslåtte bestemmelser i lovutkastet.¹⁸ Barn og unges arbeidsmiljø er etter dette regulert i opplæringslovas kapittel 9a, ”Elevane sitt skolemiljø”, tilføyd ved lov 20. desember 2002 nr. 112, med ikrafttredelse 1. april 2003. Kapitlet ble endret ved lov 17. juni 2005 nr. 105, da opplæringslova fikk nye bestemmelser om skolemiljøutvalg i §§ 11-1a og 11-5a.

¹⁴ Ot.prp. nr. 46 (1997-98) pkt. 15.4.4

¹⁵ Anmodningsvedtak nr. 335 (1999-2000) av 18. mai 2000

¹⁶ Høringsbrev av 23. april 2001 Forslag om bestemmelser om elevers arbeidsmiljø i opplæringslova og privatskulelova, fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

¹⁷ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 20

¹⁸ Jf. Innst. O. nr. 7 (2002-2003)

3 Rettigheten

3.1 Den grunnleggende bestemmelse om skolemiljøet i § 9a-1

3.1.1 En overordnet norm

Den grunnleggende bestemmelse om skolemiljøet er gitt i opplæringslova § 9a-1, og lyder:

”Alle elevar i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring.”

Paragraf 9a-1 er en overordnet norm.¹⁹ Dette innebærer at den vil være av stor betydning for tolkingen av opplæringslovas øvrige bestemmelser, samt for tolkingen av de mer detaljerte kravene etter skolemiljøforskriften.

3.1.2 Hvem gjelder retten til et godt fysisk skolemiljø for?

Retten til et godt fysisk skolemiljø gjelder for alle elever i grunnskoler og videregående skoler. Dette følger direkte av ordlyden i § 9a-1. Etter opplæringslova § 1-2 første ledd gjelder lovens bestemmelser grunnskoleopplæring og videregående opplæring i ”offentlege skolar”.

Private grunnskoler/videregående skoler med rett til statstilskudd godkjennes med hjemmel i privatskolelova. Etter privatskolelova § 2-4 annet ledd gjelder opplæringslovas kapittel 9a

¹⁹ Veileder til opplæringsloven kapittel 9a, s. 4

om skolemiljøet fullt ut for disse skolene. Eksempler på private skoler med statstilskudd er Montessoriskolene og Steinerskolene.²⁰

Private grunnskoler som ikke mottar statstilskudd godkjennes etter opplæringslova § 2-12. Eksempler her kan være internasjonale skoler.²¹ Ifølge opplæringslova § 1-2 annet ledd jf. § 2-12 tredje ledd gjelder kravene til et godt fysisk skolemiljø etter kapittel 9a også for slike skoler. For private videregående skoler uten statstilskudd kreves ikke offentlig godkjenning. Disse faller utenfor opplæringslovas regulering.²²

Retten etter kapittel 9a gjelder ikke for lærlinger og lære kandidater. Disse regnes som arbeidstakere i den aktuelle bedrift, og omfattes dermed av vernet etter arbeidsmiljøloven, jf. opplæringslova § 4-2 annet ledd.

Opplæringslova § 9a-8 bestemmer at også grunnskolens skolefritidsordning (SFO) omfattes av de krav til skolemiljøet som følger av kapittel 9a. Dette gjelder selv om SFO blir drevet i lokaler utenfor skolen.²³ For at SFO skal falle under skolemiljøforskriften, er forutsetningen at den drives i skolens lokaler.²⁴ Det fysiske miljø i skolefritidsordninger drevet i lokaler utenfor skolen vil altså kun være omfattet av reguleringen i opplæringslova kapittel 9a, og ikke av skolemiljøforskriftens bestemmelser.

3.1.3 Hva ligger i at det fysiske skolemiljø skal fremme helse, trivsel og læring?

Etter opplæringslova § 9a-1 kreves det at skolen har et fysisk miljø som ”fremjar” elevenes helse, trivsel og læring. Departementet foreslo i lovutkastet et noe forsiktigere krav angå-

²⁰ Utdanningsforbundets Faktaark 2012:3, s. 1

²¹ Utdanningsforbundets Faktaark 2012:3, s. 1

²² Helgeland (2006) s. 38

²³ Veileder til opplæringsloven kapittel 9a, s. 26

²⁴ Helsetilsynets Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, s. 13

ende skolemiljøets virkning på elevenes helse, trivsel og læring etter § 9a-1, nemlig at den skulle være ”tilfredsstillende”.²⁵ Bestemmelsen ble av Stortinget skjerpet til et krav om at helsen, trivselen og læringen skal fremmes.²⁶ I dette ligger at målestokken er hvilken *virking* det fysiske skolemiljøet har på den enkelte eleven, ikke kun at det tilfredsstillende konkrete målbare verdier, minstestandarder etter faglige normer osv. Det kreves at det fysiske skolemiljøet skal bidra positivt til elevenes helse, trivsel og læring. Skadelige forhold ved skolemiljøet, dvs. forhold som forårsaker sykdom, helseplager, mistriivsel og forringer læringen, vil klart rammes som lovstridige. Skolen må iverksette tiltak for å forhindre eller bøte på slike forhold. Det må imidlertid etter loven kreves noe mer. Det må tilrettelegges for et fysisk skolemiljø som medfører positive effekter på helsen, trivselen og læringen. For eksempel vil det å utforme og tilrettelegge gode utearealer, som stimulerer til fysisk utfoldelse, lek, aktivitet og sosial samhandling i friminuttene, kunne styrke elevenes trivsel og helse, samt bidra til å danne utgangspunkt for gode læringsbetingelser når pausen er over.

Fastleggelsen av skolemiljøets virkning på elevene må ifølge forarbeidene foretas konkret etter faglig skjønn, gjennom observasjoner av virkningen på elevene, og ved å observere og måle selve miljøet. Det skal anlegges et ”føre var”-prinsipp i forhold til skolemiljøet tilsvarende det som gjelder i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen generelt.²⁷ Dette innebærer for eksempel at skolen må drive forebyggende arbeid gjennom overvåking av det fysiske skolemiljøet på generelt plan, slik at man kan vurdere det konkrete miljøets forventede virkning, både hva angår elevene generelt og i forhold til enkeltelever med særlige behov. Avdekkes forhold i det fysiske miljøet som forårsaker helseplager, mistriivsel og dårlige læringsbetingelser, må skolen iverksette tiltak. Situasjonen kan også være den at det avdekkes forhold som tilsier at det bør iverksettes preventive tiltak, for å komme eventuelle problemer i forkjøpet. Enkelte elever vil reagere raskere på negativ miljøpåvirkning enn andre. For eksempel vil elever med astma, allergier og overfølsomhetsreaksjoner være spe-

²⁵ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 38

²⁶ Innst. O. nr. 7 (2002-2003) s. 3 og s. 10 jf. Besl. O. nr. 11 (2002-2003) s. 1

²⁷ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 31 og s. 32

sielt sårbare i forhold til skolens inneliv. Forarbeidene uttaler at slike elever vil kunne fungere som ”røykvarsler”. Det at disse er plaget, vil kunne indikere at også flere elever vil oppleve plager på sikt, dersom det ikke settes inn tiltak.²⁸

Ifølge opplæringslova § 9a-1 kreves det at det fysiske skolemiljøet fremmer både helsen, trivselen og læringen. Kapittel 9a skiller seg på dette punkt fra skolemiljøforskriften, som ikke har noe uttrykkelig krav om skolemiljøets virkning på elevenes læring. Etter forskriftens § 1 kreves det at det fysiske skolemiljøet fremmer helsen, trivselen og gode sosiale og miljømessige forhold.

3.1.4 En lovbestemt individuell rett til et godt fysisk skolemiljø

3.1.4.1 Stortinget ønsket en tydelig rettighetsfesting

Gjennom opplæringslova § 9a-1 er alle elever gitt en lovbestemt individuell rett til et godt fysisk skolemiljø. Det opprinnelige lovutkast fra departementet ga imidlertid ingen uttrykkelig uttalt slik rett. I dette ble § 9a-1 foreslått å skulle lyde: ”Alle grunnskolar og vidaregåande skolar skal ha eit fysisk og psykososialt miljø som har tilfredsstillande verknader for helsa, trivselen og læringa til elevane.”²⁹ Departementet mente at mer avgjørende enn bruk av ord som ”rett” eller ”rettskrav”, var hvilken mulighet elevene rent faktisk har til å oppnå et godt skolemiljø. I så måte regnet departementet utkastets styrking av klageretten som et bedre virkemiddel.³⁰

Stortingskomiteen fremhevet viktigheten av at elevene fikk lovfestet en individuell rettighet, og foreslo bestemmelsen i § 9a-1 endret. Man ønsket blant annet å få stadfestet at ele-

²⁸ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 32

²⁹ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 38

³⁰ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 28

ver har like klare rettigheter til et godt arbeidsmiljø, som de rettigheter arbeidstakere har.³¹ Stortinget skjerpet altså bestemmelsens ordlyd, og ønsket således en tydeligere rettighetsfesting av elevenes fysiske skolemiljø enn det departementet hadde lagt opp til.

3.1.4.2 Hva innebærer det at elevene er gitt en individuell rettighet?

Det at retten til et godt fysisk skolemiljø etter § 9a-1 er en individuell rettighet, innebærer for det første at den skal oppfylles for hver enkelt elev. Den skal oppfylles for ”alle” elever. Alle elever, med sine unike og ulike behov, har altså krav på et fysisk skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.³²

Barn/unge har forskjellige tålegrenser for miljøpåvirkning, og ulike utfordringer i møtet med skolens fysiske miljø. En individuell rett for alle må i utgangspunktet gjelde uavhengig av elevenes individuelle forutsetninger. Retten gjelder altså også de elever som har særlige behov for ulike tilpasninger og tiltak.³³ Dette kan for eksempel dreie seg om å gjøre tilpasninger i skolebygget eller på uteområdene, for å gjøre det brukervennlig for en rullestolbruker eller for en syns- eller hørselshemmet elev. Det kan angå elever som på grunn av astma, allergier og overfølsomhetsreaksjoner, har behov for spesielle tiltak i forhold til skolebyggets inn klima. Dersom slike elever opplever forverrede plager ved å oppholde seg på skolen, vil retten ikke være oppfylt for deres del. Det kan også forekomme elever som er spesielt følsomme i forhold til lys, og i forhold til stråling fra for eksempel trådløse nettverk, slik at det kreves fysiske tilpasninger for å hensynta dette. Funksjonshemmede elevers fysiske skolemiljø er også spesielt regulert i opplæringslova § 9a-2 tredje ledd annet punktum.³⁴

³¹ Innst.O. nr. 7 (2002-2003) s. 2

³² Det understrekes også i departementets veileder til opplæringsloven kapittel 9a på s. 7 at retten til et godt fysisk skolemiljø gjelder alle elever.

³³ Helgeland (2006) s. 262

³⁴ Jeg behandler denne bestemmelsen nærmere under pkt. 3.2.5 nedenfor.

Det at elevene gjennom § 9a-1 er gitt en individuell rettighet innebærer for det andre at skoleeiers økonomi ikke er et relevant moment i forhold til oppfyllelsen av retten.³⁵ I velferdslovgivningen skilles det mellom ytelse den enkelte har rettskrav på å få, og tilfeller hvor man kun har en rett til å konkurrere om knappe ressurser. Noe av det vesentlige ved et krav som bygger på en rettighet, er nettopp det at det ikke kan avslås grunnet manglende ressurser.³⁶ Det kan være verdt å merke seg at departementet uttalte allerede i Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) at det generelle kravet etter § 9a-1 skulle gjelde uavhengig av skolens økonomiske stilling.³⁷ Dette ble altså uttalt før Stortinget skjerpet bestemmelsen i § 9a-1 til å gi elevene en ”rett” til et godt skolemiljø. Som tidligere nevnt foreslo jo departementet ikke en uttrykkelig uttalt slik rettighet i lovutkastet.

3.1.4.2.1 Retten skal oppfylles på nærskolen

Et aktuelt spørsmål kan være *hvor* den enkelte elev kan kreve retten til et godt fysisk skolemiljø oppfylt. Er det slik at hver enkelt elev har et ubetinget krav på oppfyllelse ved den nærmeste skolen? For grunnskolens del løses dette av opplæringslova § 8-1 første ledd, som gir alle grunnskoleelever en lovbestemt ”rett” til å gå på den nærmeste skolen. Nærskoleprinsippet i § 8-1 første ledd sammenholdt med § 9a-1 innebærer således at alle grunnskoleelever kan kreve retten til et godt fysisk skolemiljø oppfylt ved sin nærskole. Krav på oppfyllelse ved nærskolen gjelder dermed uavhengig av hvilke særlige behov for eventuelle spesialtilpasninger og tiltak den enkelte elev måtte ha. I grunnskolen har funksjonshemmede elever uansett rett til å gå på den nærmeste skole.³⁸

Enkeltelever med særskilte behov kan altså utløse krav til det fysiske skolemiljøet utover de ”ordinære” kravene. Et spørsmål som kan tenkes i denne sammenheng er hvor langt

³⁵ Se departementets veileder til opplæringsloven kapittel 9a, s. 4.

³⁶ Kjønstad (2009) s. 611-612

³⁷ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 31

³⁸ Helgeland (2006) s. 271

skolen/skoleeieren er forpliktet til å spesialtilpasse, for å få oppfylt kravene ved slike særlige behov samtidig som oppfyllelsen skjer ved den aktuelle nærscole. Kan det tenkes at det kanskje finnes en grense, begrunnet i økonomiske og praktiske hensyn? Slik at man for eksempel i enkelttilfeller må akseptere spesialscole eller hjemmeundervisning som et alternativ, for å få oppfylt et godt nok fysisk skolemiljø for den aktuelle eleven?

Opplæringslova er likevel ikke til hinder for at kommunen tilbyr elever et bedre alternativ på en annen cole enn nærskolen. Dette følger indirekte av opplæringslova § 8-1 annet ledd, som åpner for at foreldrene kan søke eleven inn på en annen cole enn nærskolen. Situasjonen kan for eksempel være at eleven er astmatiker eller allergiker, og dermed ekstra plaget av inneklimate ved en eldre nærscole, samtidig som det finnes en nyoppført grunnskole, med utvilsomt bedre inneklimate, et annet sted i kommunen. Det kreves imidlertid foreldrenes samtykke til en slik løsning for at den skal kunne vedtas. Etter § 8-1 annet ledd kan eleven få plass ved en annen cole etter ”søknad”. I dette må det kunne sies å ligge et krav om aksept fra foreldrenes side, dersom kommunen tilbyr annen plass uten forutgående søknad. Kommunen kan i tilfeller som dette ikke komme utenom sin plikt til å oppfylle et godt fysisk skolemiljø for eleven ved nærskolen, ved ensidig å plassere vedkommende i en annen cole. Kommunen kan ei heller unnlate å oppfylle den aktuelle elevs rett ved nærskolen, kun på bakgrunn av å ha tilbudt eleven et bedre alternativ. Den klare hovedregel er at elevens rett til et godt fysisk skolemiljø etter § 9a-1 skal oppfylles ved den cole vedkommende har rett til å gå på etter nærscoleprinsippet i § 8-1 første ledd. I tillegg kommer det aspekt at kommunen kanskje bør vise tilbakeholdenhet med å tilby annen cole til elever som opplever plager ved nærskolen, for å slippe å oppfylle vedkommende elevs rett til et godt skolemiljø ved nærskolen. Eleven/foreldrene vil kanskje kunne føle seg presset til å ta imot tilbud om en annen cole, på bakgrunn av at tilpasninger ved nærskolen vil innebære store kostnader og omfattende konsekvenser. Videre kan det være slik at eleven/foreldrene ikke kjenner til omfanget av retten til et godt skolemiljø etter opplæringslova kapittel 9a, slik at man tror at eneste mulighet til å få et skolemiljø som ikke skaper plager for eleven er å ta imot et tilbud ved en annen cole.

Å tilby elever opplæring på en annen skole enn nærskolen kan imidlertid tenkes som en midlertidig løsning i enkelte situasjoner. Det kan for eksempel være slik at inneklimaet ved nærskolen er så dårlig at kommunen stenger denne midlertidig for å få gjennomført omfattende renoveringsarbeider. Det at elevene må bytte skole midlertidig i en slik situasjon vil kunne bidra til at man unngår at den aktuelle nærskole stenges permanent. Videre vil rehabiliteringsarbeidene kunne gjennomføres mer effektivt, slik at elevene raskere får oppfylt retten til et godt fysisk skolemiljø etter § 9a-1 på sin nærskole.

3.1.4.2.2 Kolliderende rettigheter

En konsekvens av at alle elever med sine unike behov har den samme rettigheten, kan være at det oppstår situasjoner med kolliderende rettigheter. Det som utgjør et fysisk miljø som fremmer helse, trivsel og læring i tråd med grunnkravet i § 9a-1 for en elev, vil kunne støte sammen med andre elevers behov og rettigheter etter den samme bestemmelsen, eller med eventuelle andre rettigheter. En aktuell gruppe her er barn og unge med astma, allergi og overfølsomhetsreaksjoner. Ifølge Astma- og allergiforbundet viser undersøkelser at om lag 20 prosent av barn har, eller har hatt, astma innen fylte 10 år.³⁹ Videre anslår forbundet at mer enn 40 prosent av befolkningen opplever allergiske reaksjoner i løpet av livet.⁴⁰ Denne gruppen elever er spesielt sårbare i forhold til skolens inneklima, og kan derfor ofte ha særskilte behov vedrørende dette. For eksempel vil allergener fra pelsdyr kunne skape til dels store plager for mange av dem. Skolens inneklima og luftkvalitet er nærmere regulert i skolemiljøforskriften § 19, hvor det blant annet bestemmes at skolen skal ha tilfredsstillende inneklima. I Helsetilsynets veiledning til forskriftens § 19 er dette konkretisert blant annet ved at dyrehold bør unngås i skoler, samt at det bør være tiltak for å forhindre at dyrehår følger med inn via klær.⁴¹ Mange elever har imidlertid kjæledyr hjemme, eller annen daglig

³⁹ For mer om astma, se Astma- og allergiforbundets side www.naaf.no/no/astma/

⁴⁰ Informasjon om allergi og overfølsomhet kan finnes på Astma- og allergiforbundets side www.naaf.no/no/allergi/

⁴¹ Se Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, s. 72.

nærkontakt med dyr. Disse elevene vil via klærne ta med seg hår, støv, sekret osv. fra dyrene inn i skolemiljøet, og på denne måten forårsake rikelig med allergifremkallende stoffer.⁴² Hvilke tiltak vil skolen i en slik situasjon ha mulighet til å iverksette overfor elever som har nærkontakt med dyr, for å få ivaretatt hensynet til et godt skolemiljø for de elevene som får allergiske reaksjoner av dyr? Her vil nok skolen måtte nøye seg med gode råd, anbefalinger og oppfordringer, i forsøket på å begrense dyrehårene som bringes inn i skolemiljøet. Skolen kan neppe gi elever med kjæledyr pålegg om å ikke klappe katten/hunden før de går på skolen om morgenen.

3.2 Nærmere om kravene til det fysiske skolemiljøet

3.2.1 Hva omfattes av det fysiske skolemiljø i kapittel 9a's forstand?

Det fysiske skolemiljø omfatter både skolebyggenes innelima og skoleanleggets utemiljø.⁴³ Innelima defineres av Verdens helseorganisasjon (WHO) gjennom 5 faktorer:

- (1) Det termiske miljø, som angår for eksempel temperatur, luftfuktighet og luftfartighet.
- (2) Det atmosfæriske miljø, som angår kvaliteten på luften man puster i, blant annet i forhold til gasser, luktstoffer, støv og muggsopper.
- (3) Det akustiske miljø, som angår blant annet akustikk, støy og lydoppfattelse.
- (4) Det aktiniske miljø, som angår for eksempel belysning og stråling.
- (5) Det mekaniske miljø, som angår utstyret inne, særlig med tanke på ergonomiske forhold, slitasjesykdommer og ulykker.⁴⁴

⁴² Se www.allergiviten.no/index.asp?G=2534&P=&S=&F=&ID=8325 om allergi mot dyr i barnehage og skole, hvor det hevdes at det er ”en halv katt og en halv hund i alle barnehager og klasserom”.

⁴³ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 32

⁴⁴ Se mer på <http://www.helsebiblioteket.no/samfunnsmedisin-og-folkehelse/inneklima/artikler/definisjon-p%C3%A5-innemilj%C3%B8>

Ifølge forarbeidene til kapittel 9a refererer skolens utemiljø seg blant annet til beliggenheten, utformingen av utearealene, lekeapparater osv.⁴⁵ Her kan for eksempel nevnes at faktorer som støy og luftforurensning vil være av betydning for kvaliteten på skolens utemiljø.

3.2.2 Det generelle krav til det fysiske skolemiljø etter § 9a-2 første ledd

Det generelle krav til det fysiske skolemiljøet er gitt i opplæringslova § 9a-2 første ledd. Skolene skal planlegges, bygges, tilrettelegges og drives slik at elevenes sikkerhet, helse, trivsel og læring blir ”teke omsyn til”. Etter ordlyden kreves det altså kun hensyntagen av elevenes trygghet, helse, trivsel og læring. Dette må imidlertid ses i sammenheng med den overordnede norm i § 9a-1, slik at det kreves at det fysiske skolemiljøet er av en slik kvalitet at det *fremmer* elevenes helse, trivsel og læring.

I tillegg til elevenes helse, trivsel og læring, omfatter kravet til et godt fysisk skolemiljø etter § 9a-2 første ledd at også elevenes *sikkerhet* blir ivaretatt. Sikkerhet og helsemessig beredskap er nærmere regulert blant annet i skolemiljøforskriften § 14. Etter første ledd skal skolen ”planlegges og drives slik at skader og ulykker forebygges”. Etter annet ledd skal det foreligge ”rutiner og utstyr for håndtering av ulykkes- og faresituasjoner”. Det skal planlegges og drives ut fra et ”føre var”-prinsipp, samtidig som det skal være beredskap for å begrense skadeomfanget når uhellet først er skjedd.⁴⁶

Kravene til sikkerhet er også utdypet i forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova (heretter benevnt forskrift til opplæringslova) § 12-1. I bestemmelsens bokstav a gis et generelt krav til elevenes sikkerhet, utformet slik at skolen må føre et tilsyn med elevene som er forsvarlig i forhold til den risiko for skade eller ulykke som foreligger. Bokstav b omhandler tilsyn ved svømming og bading. Her skjerpes tilsynskravet for grunnskolens vedkommende, mens for videregående skole gjelder det generelle krav om forsvarlig tilsyn

⁴⁵ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 32

⁴⁶ Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, s. 56

etter bokstav a også her. Bokstav c og d gir bestemmelser angående henholdsvis bruk av skolepatroljer i trafikken og bruk av skolens ordensreglement. Etter bokstav e gjelder bestemmelsene for grunnskolen tilsvarende for skolefritidsordningen.

Kravene til sikkerhet i forhold til skolens lekeapparater/lekeplassutstyr er utdypet i forskrift 19. juli 1996 nr. 703 om sikkerhet ved lekeplassutstyr, som er hjemlet i lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven). Forskriften regulerer blant annet lekeplassutstyrets fysiske og mekaniske egenskaper i § 6, krav til sikkerhetssone rundt hvert apparat i § 10 og til fallunderlag under utstyret i § 11, samt eiers ansvar for jevnlig ettersyn og nødvendig vedlikehold av utstyret i § 16.

Kravene til et godt fysisk skolemiljø etter § 9a-2 første ledd retter seg for det første mot planlegging, bygging og tilrettelegging av skolene. Skolebygget og skoleanlegget må for eksempel være i samsvar med krav etter byggforskrifter, sikkerhetsforskrifter, helseforskrifter osv. Som eksempel kan nevnes forskrift 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift – TEK 10), som angir minimumskrav for lovlig oppføring av byggverk.⁴⁷ I denne gis bestemmelser for byggeprosessen som blant annet vil ivareta det ferdige skolebyggets innelima. Av betydning for innelimaet, gis for eksempel krav til ventilasjon i § 13-1, i forhold til strålingsmiljøet i § 13-5 og til varmeanlegg i § 15-1. Byggteknisk forskrift gir i kapittel 13 pkt. VI også bestemmelser i forhold til fukt, blant annet kravet i § 13-19 om at det under byggeprosessen ikke skal bygges inn / tettes igjen for fuktige materialer og konstruksjoner.

For det andre retter kravene etter § 9a-2 første ledd seg mot selve driften av skolebygget/skoleanlegget. Kvaliteten på det fysiske skolemiljøet skal ivaretas blant annet gjennom interkontrollen etter opplæringslova § 9a-4. Etter denne skal skolene arbeide systematisk, målrettet og konkret i forhold til å oppfylle kravene til det fysiske skolemiljøet. I forlengel-

⁴⁷ Byggteknisk forskrift (TEK 10) er hjemlet i plan- og bygningsloven.

sen av dette kommer bestemmelsen i opplæringslova § 9a-5, om elevenes deltakelse i det systematiske skolemiljøarbeidet. Gode rutiner for renhold og vedlikehold vil også være av stor betydning for kvaliteten på skolens fysiske miljø. Bestemmelser vedrørende dette, både i forhold til inne- og utearealer, er gitt i skolemiljøforskriften § 13.

3.2.3 Krav til samsvar med de faglige normene

Opplæringslova § 9a-2 annet ledd første punktum bestemmer at det fysiske skolemiljøet ”skal vere i samsvar med dei faglege normene som fagmyndigheitene til kvar tid anbefaler”. Dette innebærer at det fysiske skolemiljøet til enhver tid må oppfylle de krav som følger av de aktuelle faglige normer.

Faglige normer fra fagmyndigheten er som utgangspunkt av veiledende karakter, og dermed ikke rettslig bindende for mottakeren. Det vil således være mulig å velge andre løsninger enn de anbefalte. Den opprinnelige tanke var at faglige normer skulle ha slik status også i forhold til det fysiske skolemiljøet. Departementet foreslo i lovutkastet at kravet etter § 9a-2 annet ledd skulle være at det ”bør” være samsvar mellom normene og det fysiske skolemiljø.⁴⁸

Stortingskomiteen uttrykte imidlertid bekymring for omfattende forfall på skolebyggene og for at utbedringsarbeidet gikk for sent.⁴⁹ Bestemmelsen ble av Stortinget vedtatt skjerpet til at det ”skal” være samsvar mellom skolemiljøet og normene.⁵⁰ I forhold til det fysiske skolemiljø, gjøres således slike faglige normer til rettslig bindende regler. Skolen/skoleeieren er like forpliktet til disse normene, som til lov og forskrift.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 38

⁴⁹ Innst. O. nr. 7 (2002-2003) s. 3

⁵⁰ Besl. O. nr. 11 (2002-2003) s. 1

Bestemmelsen i § 9a-2 annet ledd første punktum må ses i forhold til grunnkravet i § 9a-1, som gir hver enkelt elev individuell rett til et godt fysisk skolemiljø, og hvor det avgjørende er hvilken virkning skolens fysiske miljø har på eleven. Det vil dermed ikke være tilstrekkelig at skolemiljøet rent faktisk oppfyller de faglige normene, dersom enkelte elever fortsatt opplever plager. Det vil kunne være elever med særlige behov, som strekker seg utover de faglige normene.

3.2.3.1 Eksempler på aktuelle faglige normer

Slike faglige normer som nevnt i § 9a-2 annet ledd første punktum finnes blant annet i *Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.* fra Statens helsetilsyn. Veilederen gir for eksempel anbefalte grenser for konsentrasjon av karbondioksid (CO₂) og radon i inneluften, samt anbefalte desibelsgrenser for støy innendørs og uten-dørs.⁵¹ Videre inneholder veilederen normer for temperatur i skolelokalene, og for belysningsstyrke i ulike soner av skolelokalene og uteområdet.⁵²

Aktuelle faglige normer kan også finnes i *Veiledning om tekniske krav til byggverk (veileder til byggteknisk forskrift)* fra Direktoratet for byggkvalitet. I veilederen gis for eksempel anbefalinger i forhold til ventilasjon av bygget, angående romakustikk og angående tiltak for å unngå fuktskader.⁵³

Rapporten *Anbefalte faglige normer for inneklime* fra Statens institutt for folkehelse gir anbefalte normer i forhold til en rekke faktorer av betydning for kvaliteten på inneklimate, blant annet fukt og mikrobiologisk forurensning, samt svevepartikler.⁵⁴

⁵¹ Se veiledning til skolemiljøforskriftens § 19 på s. 71-72 i veilederen og til forskriftens § 21 på s. 79.

⁵² Se veiledning til skolemiljøforskriftens § 19 på s. 70 i veilederen, samt til forskriftens § 20 på s. 76.

⁵³ Veiledning til byggteknisk forskrift § 13-1, § 13-8 og §§ 13-14 til 13-20 på henholdsvis s. 213-217, s. 229-231 og s. 238-246 i veilederen.

⁵⁴ Se rapportens s. 39-46 og s. 77-81.

Skolens utearealer er omhandlet i rapporten *Skolens utearealer – om behovet for arealnormer og virkemidler* fra Sosial- og helsedirektoratet. Denne gir blant annet anbefalinger i forhold til utearealenes størrelse, innhold og utforming.⁵⁵ Det er usikkert om rapportens anbefalinger kan regnes som fastsatte normer. Normene i den vil imidlertid kunne ha verdi som anbefalinger av veiledende karakter. Gode grunner taler også for at normer som skal sikre kvalitet på skolens uteområder bør vektlegges. Utearealene er av stor betydning i forhold til det å ha et fysisk skolemiljø som fremmer elevenes helse, trivsel og læring, i tråd med grunnkravet i opplæringslova § 9a-1. Her skal elevene få dekket sine behov for bevegelse, egnede fysiske utfordringer, frisk luft og, ikke minst, lek med andre.

3.2.3.2 Er det adgang til å gjøre unntak fra de faglige normene?

Som nevnt ovenfor, var tanken bak departementets forslag til § 9a-2 annet ledd første punktum at de faglige normene skulle ha veiledende status, med mulighet til å velge alternative løsninger med tilsvarende eller bedre virkning. Lovutkastets forslag til § 9a-2 annet ledd annet punktum kommer i en naturlig forlengelse av dette. Denne sier at dersom normene fravikes, er skolen ansvarlig for å dokumentere at ”miljøet likevel har tilfredsstillende verknad for helsa, trivselen og læringa til elevane”.⁵⁶ Stortinget skjerpet imidlertid § 9a-2 annet ledd første punktum, slik at disse faglige normene ble å anse som bindende regler i forhold til det fysiske skolemiljøet.⁵⁷ Man fulgte dog ikke opp med noen endring av bestemmelsens annet punktum. Denne ble av Stortinget vedtatt slik den var foreslått i lovutkastet.⁵⁸

⁵⁵ Se oppsummering og forslag til krav når det gjelder arealer og innhold på skolens uteområder, s. 35-36 i rapporten.

⁵⁶ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 38-39

⁵⁷ Se pkt. 3.2.3 ovenfor.

⁵⁸ Besl. O. nr. 11 (2002-2003) s. 1

Det må etter dette antas at § 9a-2 annet ledd annet punktum hjemler en adgang til å gjøre unntak fra de faglige normene, i relasjon til det fysiske skolemiljøet. Ifølge departementets veileder til kapittel 9a åpner bestemmelsen i annet punktum for at andre løsninger enn de som følger av normene kan velges. Forutsetningen er at skolen/skoleeieren dokumenterer at den alternative løsning medfører et fysisk skolemiljø som likevel har tilfredsstillende virkning på elevenes helse, trivsel og læring.⁵⁹ Skolen har altså bevisbyrden. Det er også i teorien fastslått at det må tolkes inn en ”meget begrenset” unntaksadgang i § 9a-2 annet ledd annet punktum. Også her understrekes kravet til grundig dokumentasjon av virkningen for hver enkelt elev.⁶⁰

3.2.4 Elevers rett til tilpasset arbeidsplass

I opplæringslova § 9a-2 tredje ledd første punktum er alle elever gitt rett til en arbeidsplass som er fysisk tilpasset deres behov. Elevers rett til tilpasset arbeidsplass var opprinnelig plassert i opplæringslova § 9-3, med tilsvarende utforming og innhold. Den ble i forbindelse med tilføyelsen av kapittel 9a lagt inn i § 9a-2 tredje ledd, som del av en bestemmelse som skulle søke å ivareta funksjonshemmede elevers behov i forhold til hele det fysiske skolemiljøet.⁶¹

Retten etter § 9a-2 tredje ledd første punktum gjelder alle elever, men vil ha særlig betydning for elever som på grunn av en funksjonshemning har behov for særskilte tilpasninger av arbeidsplassen.⁶² For elever uten behov for særlige tilpasninger, gir bestemmelsen rett til en generelt tilpasset arbeidsplass, som muliggjør elevens deltakelse i opplæringen.⁶³

⁵⁹ Veileder til opplæringsloven kapittel 9a, s. 9

⁶⁰ Helgeland (2006) s. 266

⁶¹ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 22

⁶² Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 32

⁶³ Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) pkt. 31 merknad til § 9-3 første ledd

Ifølge departementets veileder til kapittel 9a innebærer bestemmelsen at arbeidsplassen må være slik at eleven ikke får skader eller plager i skjelett, muskler eller sanseapparat, samt at den ikke hindrer elevens læring.⁶⁴ Bestemmelsen dreier seg om arbeidsplassen i snever forstand. Den angår for eksempel ergonomisk utforming av arbeidsplassen, tilpasning av stol og pult, behov for ekstra utstyr eller inventar for å få tilfredsstillende læringsutbytte, og lignende.

En aktuell problemstilling er i hvilken grad retten til tilpasset arbeidsplass er ivaretatt ved elevenes bruk av datautstyr. Retten til fysisk tilpasset arbeidsplass etter § 9a-2 tredje ledd første punktum omfatter også situasjoner hvor elevene benytter pc. Dette gjelder ikke kun elever som på grunn av en funksjonshemming har behov for pc i læringssituasjonen, men alle elevers bruk av pc. Det har vært en klar målsetting fra myndighetenes side at bruk av pc som arbeidsverktøy skal integreres i opplæringen, og det er pr. i dag utstrakt bruk av data i skolen.

Det kan muligens hevdes at det hånd i hånd med en slik satsing, burde vært satt større fokus på ergonomisk utforming og tilrettelegging av pc-arbeidsplasser i skolen.⁶⁵ Barn og unge bruker mye tid foran pc-en, både på skolen og hjemme. Tilrettelegging for gode arbeidsstillinger, da også slik at elevene lærer seg dette og får vane på det, er derfor viktig for å unngå belastningsskader og for å forebygge muskel- og skjelettplager.

3.2.5 Elever med funksjonshemninger

Ifølge opplæringslova § 9a-2 tredje ledd annet punktum skal hele skolen innredes slik at elever med funksjonshemninger blir tatt hensyn til. Bestemmelsen gjelder altså ikke kun arbeidsplassen i snever forstand, og har således et videre nedslagsfelt enn tredje ledds førs-

⁶⁴ Veileder til opplæringsloven kapittel 9a, s. 9

⁶⁵ Og da kanskje spesielt i forhold til videregående skole, hvor det benyttes bærbare pc-er i meget stor utstrekning i opplæringen.

te punktum. Departementet uttalte i forarbeidene at det ikke var tilstrekkelig å tilrettelegge kun arbeidsplassen for de funksjonshemmede elevene. Målet burde være at ingen del av det fysiske skolemiljøet skulle sette unødige grenser for funksjonshemmede elevers læring og livsutfoldelse.⁶⁶

Etter lovteksten gjelder § 9a-2 tredje ledd annet punktum skolens *innredning*. Spørsmålet blir dermed om dette skal forstås slik at det er kun skolebyggets innvendige arealer som omfattes, eller om det også omfatter skoleanleggets uteområder. Til støtte for å tolke bestemmelsen dit hen at hele skolemiljøet, både inne- og utearealer, omfattes, kan anføres uttalelser fra forarbeidene. I Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) understrekes det at skolen må innrettes på en slik måte at funksjonshemmede elever ikke møter ”funksjonshemmande barrierer i nokon del av skolemiljøet”.⁶⁷ Videre må § 9a-2 tredje ledd annet punktum ses i sammenheng med den overordnede bestemmelse i opplæringslova § 9a-1. Denne gir funksjonshemmede elever rett til et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, både hva gjelder innearealer og uteområder. Også rimelighetsbetraktninger tilsier en tolkning der skolens uteområder omfattes. Utearealene er et viktig element i fremme av elevenes helse, trivsel og læring, blant annet gjennom fysisk utfoldelse, frisk luft, adspredelse, lek osv. Funksjonshemmede elever bør ikke ha et dårligere vern i forhold til slike muligheter, enn det andre elever har.

Også skolemiljøforskriften § 9 første ledd jf. annet ledd bestemmer at både skolens lokaler og uteområde skal utformes og innredes slik at funksjonshemmedes behov ivaretas. Ifølge Helsetilsynets veileder til forskriftens § 9 skal funksjonshemmede elever ha tilgang til skoleanlegget, både inne og ute, på lik linje med de andre elever.⁶⁸ Dersom opplæringslova § 9a-2 tredje ledd annet punktum tolkes i lys av skolemiljøforskriftens regulering her, vil også dette tale for at uttrykket ”innreiast” i § 9a-2 tredje ledd annet punktum ikke skal tol-

⁶⁶ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 22

⁶⁷ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 22

⁶⁸ Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, s. 31

kes innskrenkende, til kun å omfatte skolens innvendige arealer. Opplæringslova kapittel 9a gir elevene mer omfattende skolemiljørettigheter enn de som følger av skolemiljøforskriften, og man kan derfor vanskelig anta at lovgiver har ment å gi funksjonshemmede elever et dårligere vern etter kapittel 9a enn etter forskriften.

Bestemmelsen i § 9a-2 tredje ledd annet punktum omfatter alle forskjellige typer av funksjonshemninger.⁶⁹ Dette kan for eksempel være rullestolbrukere, svaksynte/blinde, tunghørte/døve, elever med nedsatt bevegelse av ulike årsaker, astmatikere/allergikere osv. Hva som faller under funksjonshemning er ikke klart avgrenset. Det opereres med flere ulike definisjoner av begrepet ”funksjonshemning”, og det er diskusjoner i fagmiljøene angående hvilke tilstander som skal omfattes.⁷⁰

Etter ordlyden i § 9a-2 tredje ledd annet punktum er det ”dei elevane ved skolen som har funksjonshemmingar” som skal tas hensyn til. Det er altså kun de funksjonshemmede elevene, ved den aktuelle skole, som er omfattet av bestemmelsen. De lege ferenda kan man spørre hvordan dette stiller seg i forhold til elever som ikke selv er funksjonshemmet, men som har funksjonshemmede foreldre. Etter opplæringslova § 1-1 første ledd skal opplæringa skje ”i samarbeid og forståing med heimen”, og lovens § 13-3d pålegger kommunen/fylkeskommunen plikt til å sørge for foreldresamarbeid i grunnskolen / videregående opplæring. Forskrift til opplæringslova kapittel 20 regulerer foreldresamarbeidet nærmere. Er det da rimelig at funksjonshemmede foreldre, til ikke-funksjonshemmede elever, skal møte hindringer i det fysiske skolemiljøet i forbindelse med hjem-skole-samarbeidet?

⁶⁹ Veileder til opplæringsloven kapittel 9a, s. 10

⁷⁰ Se for eksempel St.meld. nr. 8 (1998-99) pkt. 2.1 hvor begrepet ”funksjonshemning” forstås som et misforhold mellom individets forutsetninger og miljøets og samfunnets krav til funksjon på områder av vesentlig betydning for å etablere og opprettholde en selvstendig og sosial tilværelse.

3.3 Ingen dispensasjonsadgang etter opplæringslova

Opplæringslova kapittel 9a har ingen hjemmel for dispensasjon. Det er dermed ikke gitt anledning til å unnta fra opplæringslovas krav til det fysiske skolemiljøet. Ifølge skolemiljøforskriften § 26 annet ledd er det adgang til å gi dispensasjon fra forskriftens krav til skolemiljøet. Bruken av dispensasjon er imidlertid ment å være restriktiv, kun forbeholdt de helt ”særskilte tilfeller”, og da slik at det ikke bør dispenseres fra krav som utgjør et hovedformål eller en hovedintensjon med forskriften.⁷¹ Til tross for at dispensasjonsbestemmelsen i § 26 annet ledd altså er ment å skulle praktiseres strengt, fastslo departementet i forarbeidene til kapittel 9a at den anvendes i stor utstrekning i praksis. På denne bakgrunn håpet man at det å ikke åpne for dispensasjon i opplæringslova skulle bidra til å redusere den utbredte dispensasjonsbruken etter skolemiljøforskriften.⁷²

3.4 Internkontrollplikt, brukarmedvirkning, informasjonsplikt

Opplæringslova § 9a-4 første punktum bestemmer at skolen skal drive et aktivt og systematisk arbeid for å fremme elevenes helse, miljø og sikkerhet (HMS-arbeid). Skolen er pålagt plikt til å føre internkontroll, for å sikre faktisk oppfyllelse av lovens krav til det fysiske skolemiljøet. Bestemmelsen i § 9a-4 understreker skolens ansvar for at kravene etter kapittel 9a oppfylles. I tillegg er det gitt en mer generell bestemmelse om ansvar i opplæringslova § 13-10 første ledd. Etter denne er skoleeier ansvarlig for at kravene etter opplæringslova med tilhørende forskrifter blir oppfylt, samt å sørge for de ressurser som er nødvendige for oppfyllelsen av kravene. Formålet med internkontrollplikten etter § 9a-4 er todelt. Den skal for det første tvinge skolen til aktivt å følge opp lovens krav. For det andre skal den lette arbeidet for tilsynsmyndigheten, ved at skolen dokumenterer hvordan man forstår lovens krav og hva man faktisk gjør for å oppfylle dem.⁷³

⁷¹ Jf. Sosial- og helsedepartementets merknad til skolemiljøforskriften § 26, se for eksempel <http://www.handboka.no/Skole/Forskrifter/forset.htm>

⁷² Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 29

⁷³ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 23

Det systematiske HMS-arbeidet skal etter § 9a-4 tredje punktum omfatte hele skolemiljøet, både det fysiske og det psykososiale. Dette gjelder både inne i skolelokalene og på skoleanleggets uteområder.⁷⁴ Skoleledelsen er ansvarlig for den daglige gjennomføring av arbeidet, jf. § 9a-4 annet punktum.

Ifølge forarbeidene til kapittel 9a innebærer internkontroll at kravene etter lov/forskrift skal omsettes til konkrete mål for skolemiljøet, at man kartlegger utfordringene, og at man planlegger og iverksetter tiltak både for å nå de konkrete målene og for å håndtere daglige og ekstraordinære utfordringer.⁷⁵ Dette betyr blant annet at skolen må sette seg inn i hvilke krav som stilles til det fysiske skolemiljøet i opplæringslova kapittel 9a. Videre må man kartlegge egne utfordringer i forhold til det fysiske miljøet, og ut fra dette sette seg konkrete mål for hvordan lovens krav skal oppfylles. Skolen kan i det systematiske miljøarbeidet iverksette ulike forebyggende tiltak i forhold til det fysiske miljøet, som for eksempel foreta jevnlig målinger av innnetemperaturer og av kvaliteten på inneluften, ha gode renholdsrutiner osv.

Departementet uttalte i forarbeidene at man ønsket å styrke det systematiske HMS-arbeidet i skolene. Man anså det som særlig viktig at de som oppholder seg i miljøet, altså personalet og elevene, deltar i skolemiljøarbeidet.⁷⁶ De som oppholder seg i det fysiske skolemiljøet til daglig, og opplever det på kroppen, vil kunne være viktige bidragsytere både i planlegging og gjennomføring av tiltak. Elevmedvirkning i det systematiske skolemiljøarbeidet reguleres i opplæringslova § 9a-5. Etter bestemmelsens første ledd skal alle skolens elever engasjeres i det systematiske HMS-arbeidet. Dette kan for eksempel gjøres ved at elevene foretar målinger av ulike inneklimatefaktorer eller ved implementering av enkle renholdsrutiner tilpasset de ulike klassetrinn. Skolens elevråd er gjennom §§ 11-2 fjerde ledd og 11-6 annet ledd i opplæringslova pålagt å arbeide for et godt lærings- og skolemiljø. Etter § 9a-5

⁷⁴ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 23

⁷⁵ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 23

⁷⁶ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 23

annet ledd kan elevrådet oppnevne skolemiljørepresentanter til å ivareta elevenes interesser i skolemiljø saker.

Opplæringslova § 9a-6 første ledd pålegger skolen å holde samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet løpende underrettet om alle forhold som er av vesentlig betydning for det fysiske skolemiljøet. Som eksempel på forhold som har vesentlig betydning for det fysiske skolemiljøet nevner forarbeidene problemer med temperaturreguleringen i klasserommet, pålegg fra tilsynsmyndighetene mv.⁷⁷ Etter bestemmelsens annet ledd skal de nevnte råd og utvalg tas med i planlegging og gjennomføring av skolens miljøtiltak, på et så tidlig tidspunkt som mulig. I forhold til det fysiske skolemiljøet vil dette være av stor betydning for eksempel i de tilfeller skolen planlegger større rehabiliteringer av skolebygget, nybygg, tilbygg osv. Rådene og utvalgene har rett til å uttale seg og til å komme med framlegg i alle saker som har betydning for det fysiske skolemiljøet. Bestemmelsen i § 9a-6 tredje ledd pålegger skolen en varslingsplikt om forhold ved det fysiske skolemiljøet som kan ha negativ virkning på elevenes helse. Etter denne skal alle elever/foreldre varsles om slike forhold, snarest mulig. For at varslingsplikten skal utløses, kreves det etter lovteksten kun at skolen blir klar over forhold som ”kan ha” negativ helseeffekt. Det er altså ikke påkrevet at forholdet allerede har hatt, eller med sikkerhet kommer til å få, negativ virkning på helsen.

⁷⁷ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 36

4 Henstilling om tiltak og klagerett

4.1 Henstillinger om tiltak for å rette på forhold ved det fysiske skolemiljøet

4.1.1 Skolens plikt til å behandle henstillinger om tiltak

Opplæringslova § 9a-2 fjerde ledd første punktum pålegger skolen en plikt til å behandle henstillinger om tiltak for å rette på forhold ved det fysiske skolemiljøet. Ifølge lovteksten er det ”skolen” som er ansvarlig for å behandle henstillingen. Henstillingen skal som hovedregel fremsettes til skolens ledelse, og skoleledelsen vil ha et selvstendig ansvar for å behandle den i de tilfeller hvor tiltakene ligger innenfor eget budsjettansvar eller egen råderett.⁷⁸ Dette vil for eksempel gjelde de fleste henstillinger om tiltak i forhold til skolens systematiske skolemiljøarbeid etter opplæringslova § 9a-4. Gjelder henstillingen større kostnadskrevende tiltak, vil den normalt måtte bringes videre til skolens eier. For eksempel vil mange tiltak vedrørende det fysiske skolemiljøet kunne være av omfattende og ressurskrevende art. Skolens eier har i alle tilfelle det overordnede ansvar for at henstillingen blir behandlet.⁷⁹

4.1.2 Hvem kan be om tiltak?

Etter bestemmelsen i opplæringslova § 9a-2 fjerde ledd første punktum har alle elever og foreldre, samt skolens råd og utvalg hvor disse er representert, rett til å be om tiltak vedrørende det fysiske skolemiljøet. For det første har altså alle enkeltelever eller foreldre rett til å fremsette en henstilling om tiltak. For det andre kan henstillingen komme fra et av organene for brukermedvirkning i skolen. Slike organer er nærmere regulert i opplæringslova kapittel 11. I grunnskolen er aktuelle organer elevrådet jf. § 11-2, foreldrerådet og foreldre-

⁷⁸ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 33

⁷⁹ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 33

rådets arbeidsutvalg jf. § 11-4 første og tredje ledd, samarbeidsutvalget jf. § 11-1 og skolemiljøutvalget jf. § 11-1a. Aktuelle organer i videregående skole kan være elevrådet jf. § 11-6, skoleutvalget jf. § 11-5 og skolemiljøutvalget jf. § 11-5a.

4.1.3 Henstillingens form og innhold

Ifølge opplæringslova § 9a-2 fjerde ledd første punktum skal henstillingen angå tiltak for å rette på *forhold ved det fysiske miljøet*. Den kan således gjelde alle aspekter ved det fysiske skolemiljøet, som for eksempel tiltak i forhold til problemer med skolens inneklima, manglende tilrettelegging for en funksjonshemmet elev, dårlige renholdsrutiner osv.

Det gjelder ingen formkrav for henstillingen. Etter lovteksten kreves kun at man ”ber om tiltak”. Skolen/skoleeieren er dermed like forpliktet til å behandle en muntlig henstilling, som en skriftlig. Et spørsmål her kan imidlertid være om det i den nevnte formuleringen ligger et krav om at den som fremsetter henstillingen må spesifisere hvilke tiltak som ønskes iverksatt. Ifølge departementets veileder til kapittel 9a bør henstillingen klargjøre hva som er problemet og, hvis mulig, hvilke tiltak som er ønsket. Dog slik at det må være tilstrekkelig at den som fremsetter henstillingen kun klargjør hva som er problemet.⁸⁰ Også reelle hensyn taler for at dette som utgangspunkt må være tilstrekkelig. Det kan ikke kreves at elever og foreldre skal kunne vurdere, og ha oversikt over, hvilke tiltak som er best egnet til å løse utfordringer ved det fysiske miljøet. Stilles det for strenge krav her, vil terskelen for å fremsette en slik henstilling lett kunne bli høy, og det vil ikke være i tråd med den styrking av klagemulighetene som har vært en målsetting.

4.1.4 Saksbehandlingen

Bestemmelsen i opplæringslova § 9a-2 fjerde ledd første punktum stiller krav til fremdriften i saksbehandlingen. Skolen/skoleeieren plikter ”snarast mogleg” å behandle saken. Et

⁸⁰ Veileder til opplæringsloven kapittel 9a, s. 14

krav til saksbehandlingens fremdrift følger også av lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 11a første ledd. Etter denne skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken ”uten ugrunnet opphold”. Ifølge bestemmelsens forarbeider er ”uten ugrunnet opphold” et skjønnsmessig kriterium, og hva som ligger i det vil kunne variere fra sak til sak. Hva som er forsvarlig saksbehandlingstid vil variere med sakens omfang, art, tilgjengelige ressurser osv.⁸¹ I forarbeidene til opplæringslova kapittel 9a understrekes det at kravet etter § 9a-2 fjerde ledd om at skolen/skoleeieren skal ta stilling snarest mulig, skal tolkes ekstra strengt i de tilfeller det blir bedt om tiltak for å avverge helsefare.⁸² Kravet til rask saksbehandling etter fjerde ledd første punktum må ses i sammenheng med klageretten etter bestemmelsens annet punktum, når skolen/skoleeieren ikke har tatt stilling til saken ”innan rimeleg tid”.⁸³

Når skolen/skoleeieren tar stilling til en henstilling om tiltak vedrørende det fysiske skolemiljøet etter § 9a-2 fjerde ledd, skal det treffes et enkeltvedtak. Man avgjør bestemte elevers rettigheter etter opplæringslova §§ 9a-1 og 9a-2, jf. definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder for saksbehandling. Dette innebærer blant annet at skolen/skoleeieren etter forvaltningsloven § 17 første ledd første punktum plikter å sørge for sakens opplysning før vedtak treffes. Videre at vedtaket som hovedregel skal være skriftlig og begrunnet, jf. §§ 23 og 24 første ledd. I tillegg skal skolen/skoleeieren ifølge § 27 første ledd sørge for at den som har bedt om tiltak underrettes om vedtaket så snart som mulig.

⁸¹ Ot.prp. nr. 75 (1993-94) s. 59

⁸² Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 33

⁸³ Se pkt. 4.2.2

4.2 Klageadgangen

4.2.1 Klage når skolen/skoleeieren treffer enkeltvedtak

Enkeltvedtaket som skolen/skoleeieren skal treffe etter opplæringslova § 9a-2 fjerde ledd første punktum, gir klagerett etter forvaltningslovens regler. Vedtaket må som hovedregel påklages innen utløpet av 3-ukersfristen etter forvaltningsloven § 29 første ledd. En aktuell klagesituasjon her kan for eksempel være at skolen/skoleeieren avslår henstillingen, og vedtar å ikke iverksette tiltak. Et annet eksempel kan være at skolen/skoleeieren har vedtatt å iverksette tiltak for å utbedre forhold ved det fysiske skolemiljøet, men at den som fremsette henstillingen ikke finner disse tiltakene tilstrekkelige i forhold til problemet.

4.2.2 Klage når skolen/skoleeieren unnlater å treffe enkeltvedtak

I forarbeidene til opplæringslova kapittel 9a uttalte departementet at manglende tiltak i forhold til skolemiljøet kan være like alvorlig og inngripende for elevene som et vedtak i deres disfavør. Det ble derfor foreslått bestemmelser om at passivitet fra skolens/skoleeierens side også skulle resultere i klagerett. Man mente at en slik prosessuell styrking ville kunne medvirke til at kravene til skolemiljøet i større utstrekning ble etterlevd av skolene.⁸⁴

For det fysiske skolemiljøet ble situasjonen regulert i opplæringslova § 9a-2 fjerde ledd annet punktum. Denne bestemmer at dersom skolen/skoleeieren unnlater å ta stilling til saken ”innan rimeleg tid”, regnes også dette som et enkeltvedtak i relasjon til klageretten etter forvaltningsloven. Klagemulighetene er altså de samme ved skolens/skoleeierens unnlattelse av å treffe vedtak, som når vedtak er truffet. I og med det ikke gjelder noen fast frist for når vedtaket skulle vært fattet, vil det heller ikke starte noen klagefrist. En klage kan dermed i slike tilfeller ikke avvises på grunnlag av at klagefristen er oversittet.⁸⁵

⁸⁴ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 27

⁸⁵ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 33

Klageretten etter § 9a-2 fjerde ledd annet punktum gjelder kun når skolen/skoleeieren har brukt mer enn ”rimeleg tid” på å ta stilling i saken. Fremsettes klagen før det er gått rimelig tid, kan den avvises av skolen/skoleeieren etter forvaltningsloven § 33 annet ledd tredje punktum. Uttrykket ”rimeleg tid” må ses i sammenheng med kravet til behandling ”snarast mogleg” etter fjerde ledds første punktum, samt kravet til forberedelse og avgjørelse ”uten ugrunnet opphold” etter forvaltningsloven § 11a første ledd.⁸⁶ Hva som er rimelig tid vil ifølge forarbeidene blant annet avhenge av hvor alvorlig den miljømessige virkning kan antas å være for elevene.⁸⁷

4.2.3 Hvem kan klage?

Et enkeltvedtak etter opplæringslova § 9a-2 fjerde ledd kan i henhold til forvaltningsloven § 28 første ledd påklages av ”en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken”. Den som har fremsatt henstillingen om tiltak vil ha klagerett, da vedkommende er part i saken, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Men også andre med ”rettslig klageinteresse” kan altså ha klagerett. Ifølge forvaltningslovens forarbeider er kravet om rettslig klageinteresse ment å motsvare kravet til rettslig interesse i lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven) § 54.⁸⁸ Tvistemålsloven er erstattet av lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven). I tvisteloven § 1-3 annet ledd første punktum er rettslig interesse nå formulert som et vilkår om at saksøkeren må ”påvise et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte”.⁸⁹ Dette skal ifølge bestemmelsens annet punktum avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det. For foreninger og stiftelser er det i tvisteloven § 1-4 første ledd lovfestet tilleggsvilkår om at søksmålet må angå forhold som det ligger innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde å ivareta. Som eksempel på andre med rettslig

⁸⁶ Se pkt. 4.1.4

⁸⁷ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 33

⁸⁸ Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 98

⁸⁹ Bårdsen (2009) s. 753

klageinteresse nevnes det i departementets veileder til kapittel 9a representative organer som Elevorganisasjonen og Foreldreutvalget for grunnskolen, når disse klager på vegne av sine medlemmer.⁹⁰

4.2.4 Klagesaksbehandlingen

En klage på et vedtak truffet av skolen/skoleeieren etter opplæringslova § 9a-2 fjerde ledd, skal ifølge forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav a fremsettes til det organ som har truffet vedtaket. Klagen skal altså i første omgang leveres til skolen/skoleeieren, for fornyet behandling hos denne. Skolen/skoleeieren kan etter vurdering velge å ta klagen til følge, jf. forvaltningsloven § 33 annet ledd annet punktum om at underinstansen kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Dersom skolen/skoleeieren ikke tar klagen til følge, sendes den videre til fylkesmannen, jf. § 33 fjerde ledd første punktum. Klageinstansen kan etter forvaltningsloven § 34 annet ledd prøve alle sider av saken, og også ta hensyn til nye omstendigheter.

4.3 I hvilken grad anvendes klageadgangen etter opplæringslova i praksis?

4.3.1 Fylkesmennenes klagesaker angående fysisk skolemiljø, årene 2010-2012

I januar 2013 kontaktet jeg samtlige fylkesmenn, med spørsmål om hvor mange klagesaker angående det fysiske skolemiljø etter opplæringslova § 9a-2 fjerde ledd man hadde mottatt/behandlet i årene 2010-2012. 14 av 18 fylkesmenn besvarte henvendelsen, og disse 14 oppga til sammen 11 klagesaker i løpet av de tre årene.⁹¹ Dette viser at klagemulighetene

⁹⁰ Veileder til opplæringsloven kapittel 9a, s. 16

⁹¹ Forespørsel pr. e-post 27. januar 2013. Det konkrete spørsmål var: Hvor mange klagesaker i henhold til opplæringslova § 9a-2 fjerde ledd vedrørende det fysiske skolemiljø har fylkesmannen mottatt/behandlet for årene 2010, 2011 og 2012? Svarene fra fylkesmennene har kommet pr. e-post og telefon, i perioden januar til april 2013.

etter § 9a-2 fjerde ledd anvendes i svært begrenset utstrekning i praksis. Til sammenligning behandlet alle landets fylkesmenn totalt 94 klagesaker angående elevenes psykososiale skolemiljø i 2010 alene.⁹²

4.3.2 Mulige årsaker til manglende bruk av klageadgangen

Klageordningen vedrørende det fysiske skolemiljøet har nå eksistert i om lag 10 år. Det arbeides fra flere hold med å gjøre den kjent og tilgjengelig for elever og foreldre.⁹³ På bakgrunn av den snevre anvendelsen av den, vil det imidlertid være nærliggende å spørre om elever/foreldre faktisk kjenner til mulighetene man har til å klage på et fysisk skolemiljø som oppleves som dårlig eller mangelfullt. I hvilken grad blir elever/foreldre informert om klagemulighetene av de organer som formelt sett er forpliktet til å informere? Når noen henvender seg til skolen med en henstilling om tiltak etter opplæringslova § 9a-2 fjerde ledd første punktum, vil skolen ha en alminnelig veiledningsplikt i saken etter forvaltningsloven § 11 første ledd. Dette vil for eksempel innebære å informere om hvilke rettigheter man har etter opplæringslova kapittel 9a. Hvorvidt skolene rent faktisk informerer om retten til å få enkeltvedtak og klageretten, når noen fremsetter en henstilling, var en av de ting som ble kontrollert i det nasjonale tilsynet med det psykososiale skolemiljøet i 2010 og 2011. Opplæringslova § 9a-3 tredje ledd har en tilsvarende bestemmelse for det psykososiale skolemiljøet, som § 9a-2 fjerde ledd har for det fysiske. I tilsynet var ”skolens individuelt rettede arbeid etter opplæringslova § 9a-3 tredje ledd” en av fire testkategorier, hvor man stilte kontrollspørsmål. Ifølge underveisrapporten fra tilsynet høsten 2010 og våren 2011 var ”om foreldre/elever informeres om sin rett til å få enkeltvedtak når de gjør en henstilling til skolen?” det kontrollspørsmål i denne testkategorien som førte til flest kor-

⁹² Se Utdanningsdirektoratets oppsummeringsrapport Tilsyn med elevenes psykososiale skolemiljø, opplæringsloven kapittel 9a, s. 6.

⁹³ Se for eksempel Barneombudets nettsider med informasjon og maler for klage, www.barneombudet.no/temasider/skole/klage/

reksjoner.⁹⁴ I oppsummeringsrapporten fra høst 2010, vår 2011 og høst 2011, uttales det at det i denne kategorien var gitt flest pålegg knyttet til *kravet om at det skal fattes enkeltvedtak når foreldre/elever ber om tiltak knyttet til skolemiljøet*.⁹⁵ Det var altså mangler både i forhold til hvorvidt det fattes enkeltvedtak der dette skal gjøres, og i hvilken grad skolen informerte om retten til enkeltvedtak. Det må antas at skolene ikke behandler henstillinger om tiltak vedrørende det fysiske skolemiljøet veldig annerledes enn de angående psykososialt miljø, og at resultatene fra tilsynet derfor kan ha en viss overføringsverdi.

Et annet spørsmål kan være om regelverket i tilknytning til det fysiske skolemiljøet er for uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig for "den alminnelige borger". Når elever/foreldre søker informasjon på bakgrunn av at skolens fysiske miljø oppleves som mangelfullt, vil noen finne rettigheten og klagemulighetene etter opplæringslova kapittel 9a. Andre igjen vil finne informasjon om skolemiljøforskriften, og kanskje gå glipp av hele den lovfestede retten med tilhørende klagemuligheter. Mange vil nok fokusere ensidig på om skolen har godkjenning eller ikke, men en godkjenning er i seg selv ingen garanti for at retten etter kapittel 9a er oppfylt.

⁹⁴ Utdanningsdirektoratets underveisrapport om gjennomført felles nasjonalt tilsyn høsten 2010 og våren 2011, s. 7

⁹⁵ Utdanningsdirektoratets oppsummeringsrapport Tilsyn med elevenes psykososiale skolemiljø, opplæringsloven kapittel 9a, s. 5

5 Tilsyn med det fysiske skolemiljøet

5.1 Fylkesmannens tilsyn etter opplæringslova § 14-1 første ledd

Ifølge opplæringslova § 14-1 første ledd første punktum skal fylkesmannen føre tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller sine plikter etter lovens kapittel 1-16. Disse pliktene kalles kommunepliktene. Tilsynet omfatter altså kommunenes og fylkeskommunenes oppfyllelse av kravene til det fysiske skolemiljøet etter opplæringslova kapittel 9a, dvs. tilsyn med de offentlige grunnskolene og videregående skolene. Bestemmelsen innebærer at det fysiske skolemiljøet er underlagt statlig tilsyn.

Opplæringslova kapittel 14 om tilsyn m.m. fikk sin nåværende form ved lov 24. juni 2011 nr. 37 om endringer i opplæringslova og privatskolelova. Endringene trådte i kraft 1. august 2011. Bakgrunnen for endringen var en generell gjennomgang og koordinering av særlovs-hjemler for statlig tilsyn med kommunene.⁹⁶ Endringene innebærer ingen realitetsendring i tilsynsordningen.⁹⁷

I § 14-1 første ledd annet punktum bestemmes det at lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10 A gjelder for fylkesmannens tilsyn etter første punktum. Etter kommuneloven § 60b kan fylkesmannen føre tilsyn med lovligheten av kommunens/fylkeskommunens oppfyllelse av lovpålagte plikter. Tilsynet er altså et rent lovlighetstilsyn, hvilket innebærer at det er underlagt de samme begrensninger som domstolenes prøving av forvaltningsavgjørelser. Tilsynsorganet kan ikke sette til side kommunens/fylkeskommunens hensiktsmessighetskjønn, unntatt ved usaklig forskjellsbehandling, når det er tatt utenforliggende hensyn, ved grovt urimelig resultat eller når inn-

⁹⁶ Prop. 96 L (2010-2011) s. 25

⁹⁷ Prop. 96 L (2010-2011) s. 32

grepet er uforsvarlig. Videre må det vises en viss tilbakeholdenhet med å overprøve subsumpsjonsskjønnet under særlig skjønnsmessige og vage begreper.⁹⁸

5.2 Bakgrunnen for tilsynsordningen

I forarbeidene til opplæringslova kapittel 9a gikk departementet inn for et dobbelt spor av tilsyn med det fysiske skolemiljøet. Et kommunalt primærtilsyn etter skolemiljøforskriften, og et uavhengig statlig tilsyn gjennom fylkesmennene.⁹⁹ Kommunene fører etter skolemiljøforskriften § 25 tilsyn med skolenes overholdelse av forskriftens krav til det fysiske skolemiljøet.¹⁰⁰ Departementet ønsket å opprettholde kontinuiteten i arbeidet rundt skolemiljøforskriften.¹⁰¹ Videre mente man at ved den valgte løsning kunne man kombinere det kommunale tilsynets nærhet, med et statlig tilsyns uavhengighet og mulighet til å konsentrere seg om de kommuner og skoler hvor problemene var størst.¹⁰² Fare for motstridende vedtak og ansvarspulverisering kunne avhjelpes gjennom en tydelig oppgavefordeling mellom de to tilsynsnivåene.¹⁰³ Departementet påpekte imidlertid også den problematiske side ved det kommunale tilsynet etter skolemiljøforskriften, nemlig at kommunene får en uheldig dobbeltrolle.¹⁰⁴ Videregående opplæring ligger under fylkeskommunenes ansvarsområde. Grunnskolene er i stor grad kommunale. Ifølge Utdanningsforbundet var andelen priva-

⁹⁸ Se Rundskriv H-03/07 om nytt kapittel 10 A i kommuneloven – statlig tilsyn med kommunesektoren, fra Kommunal- og regionaldepartementet.

⁹⁹ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 26

¹⁰⁰ Tilsynet med det fysiske skolemiljøet etter skolemiljøforskriften § 25 er en del av kommunens miljørettede helsevern, jf. folkehelseloven kapittel 3. Tilsynsmyndigheten er i praksis delegert til kommunal helsevernmyndighet, med hjemmel i folkehelseloven § 9 første ledd annet punktum.

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 26

¹⁰² Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 25-26

¹⁰³ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 26

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 25

te grunnskoler kun 5,9 prosent av alle grunnskoler, i skoleåret 2011-2012.¹⁰⁵ De resterende er kommunale/interkommunale. Dette innebærer dermed at kommunene i stor utstrekning fører tilsyn med virksomheter som de også er eiere av. Det oppstår altså et klassisk ”bukken og havresekken”-problem, hvor kommunen skal føre tilsyn med sin egen oppfyllelse av elevenes rettigheter etter skolemiljøforskriften, og kontrollere sine egne eventuelle lovbrudd. Man kan lett se for seg utfordringer i forhold til objektiviteten, og hvilke hensyn som prioriteres, i en slik situasjon. Konsekvensene av et slikt system, vil skoleelevene til syvende og sist sitte som mottakere av.

Flere av høringsinstansene var positive til en løsning med statlig tilsyn av elevenes fysiske skolemiljø. Disse hadde imidlertid innvendinger blant annet angående manglende sanksjonskompetanse hos tilsynsorganet og spørsmålet om hvilken statlig etat som skulle føre tilsynet. For eksempel fremholdt Lærerforbundet og Barneombudet at arbeidstilsynet var best egnet til å føre tilsyn med elevenes arbeidsmiljø, på bakgrunn av sin fagkompetanse. Det var videre innvendinger rundt organisering av tilsynet og forholdet til det allerede eksisterende kommunale tilsynet etter skolemiljøforskriften. Ved en løsning med dobbelt tilsyn, ble det blant annet pekt på behov for koordinering av tilsynsrollene, og fare for ansvarspulverisering. På den annen side uttalte Statens helsetilsyn at en statliggjøring i seg selv ikke nødvendigvis medførte bedring av elevenes skolemiljø. Helsetilsynet fremhevet at det kommunale tilsynet også hadde positive sider, for eksempel at kommunene ervervet kompetanse innen miljø, helse og styring, og at det medførte en større grad av ansvarliggjøring på lokalt plan.¹⁰⁶

Under stortingsbehandlingen av nytt kapittel 9a ble det av mange understreket at et effektivt tilsyn, uavhengig av skolens eier, og med sanksjonsmyndighet, var av avgjørende be-

¹⁰⁵ Se Faktaark 2012:3, private grunnskoler – utvikling i perioden 1992-2012, s. 1. 5,9 prosent omfatter alle private grunnskoler, både med og uten statstilskudd.

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 15-16

tydning for å sikre elevenes rett til et godt fysisk skolemiljø.¹⁰⁷ Stortinget ønsket tilsynsspørsmålet ytterligere behandlet, og ba regjeringen innen utgangen av mars 2003 komme tilbake med forslag om et uavhengig offentlig tilsyn med sanksjonsmyndighet.¹⁰⁸ Stortingets anmodning ble behandlet i St.prp. nr. 65 (2002-2003), hvor departementet nøyde seg med å fastslå at fylkesmannen vil være et uavhengig tilsynsorgan i forhold til alle skoleeiere. Videre uttalte departementet at fylkesmannens sanksjonsmidler ville være gjenstand for vurdering, etter hvert som man gjorde seg erfaringer med de ferske bestemmelsene i kapittel 9a.¹⁰⁹ Det må antas at Stortinget har registrert regjeringens tilsvarende svar på anmodningen. Det har dog, så vidt meg bekjent, ikke kommet noen reaksjoner på dette, til tross for at tilsynsordningen står slik den opprinnelig ble foreslått av departementet i Ot.prp. nr. 72 (2001-2002).

Det er altså flere instanser som fører tilsyn med elevenes fysiske skolemiljø, hjemlet i ulike lover. Som nevnt ovenfor fører fylkesmannen tilsyn med skolemiljøet etter opplæringslova, og kommunen fører tilsyn etter skolemiljøforskriften, med hjemmel i folkehelseloven. I tillegg fører Arbeidstilsynet etter arbeidsmiljøloven § 18-1 første ledd tilsyn med overholdelsen av kravene til lærernes fysiske arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven § 4-4.

5.3 Fylkesmannens virkemidler. Straff

Fylkesmannen kan etter opplæringslova § 14-1 første ledd annet punktum jf. kommuneloven § 60d første ledd pålegge kommunen/fylkeskommunen å rette lovstridige forhold.¹¹⁰ Dette innebærer at fylkesmannen kan gi skoleeieren pålegg om hvordan denne skal gå frem

¹⁰⁷ Innst. O. nr. 7 (2002-2003) s. 7

¹⁰⁸ Innst. O. nr. 7 (2002-2003) s. 11 og anmodningsvedtak nr. 34 (2002-2003), 19. november 2002

¹⁰⁹ St.prp. nr. 65 (2002-2003) s. 23

¹¹⁰ Sammenligningsvis har kommunen hjemmel for pålegg om retting i folkehelseloven § 14 jf. skolemiljøforskriften § 26 første ledd. Arbeidstilsynet er gitt påleggskompetanse gjennom arbeidsmiljøloven § 18-6.

for å bringe forholdet i samsvar med loven.¹¹¹ Pålegget kan for eksempel angå konkrete forhold ved det fysiske miljøet, som mangler ved skolebygget. Eller det kan gjelde mangler i rutineene i det systematiske arbeidet med det fysiske skolemiljøet etter opplæringslova § 9a-4.

Fylkesmannen er i opplæringslova/kommuneloven ikke gitt hjemmel til å ilegge økonomiske sanksjoner, som for eksempel tvangsmulkt, når skoleeier ikke retter seg etter pålegg. Anledning til å ilegge tvangsmulkt ved oversittet frist for oppfyllelse av pålegg, er til sammenligning gitt både kommunen gjennom skolemiljøforskriften § 26 første ledd jf. folkehelseloven § 15 første ledd, og Arbeidstilsynet etter arbeidsmiljøloven § 18-7. Spørsmålet om økonomiske sanksjoner overfor kommuner og fylkeskommuner ved brudd på statlige pålegg, ble vurdert av opplæringslovutvalget i forarbeidene til ny opplæringslov. Utvalget gikk ikke inn for slike regler på opplæringsområdet, men mente i stedet at spørsmålet hørte hjemme som ledd i en mer generell gjennomgang av statens sanksjonsmidler overfor lokalforvaltningen.¹¹² I forarbeidene til opplæringslova kapittel 9a uttalte departementet at man anså tvangsmulkt som et lite egnet virkemiddel i forhold til offentlige skoler, i og med det ikke er mulighet til å tvangsfullbyrde pengekrav mot kommuner og fylkeskommuner, jf. lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdseloven) § 1-2 annet ledd.¹¹³

Opplæringslova/kommuneloven gir ikke fylkesmannen noen uttrykkelig hjemmel til å stanse virksomheten, tilsvarende den som er gitt kommunen ved ”overhengende fare for helse-skade” i folkehelseloven § 16 jf. skolemiljøforskriften § 26 første ledd. Til sammenligning er også Arbeidstilsynet etter arbeidsmiljøloven § 18-8 gitt kompetanse til å stanse virksomheten. I forarbeidene til opplæringslova kapittel 9a uttalte departementet at stansing er problematisk som sanksjonsmiddel. Man mente imidlertid at den gamle påleggshjemmelen

¹¹¹ Helgeland (2006) s. 372

¹¹² NOU 1995:18 s. 371

¹¹³ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 27

i § 14-1 tredje ledd likevel åpnet for pålegg om flytting eller stansing av undervisningen, i de tilfeller der dette er nødvendig for at skoleeieren skal kunne bringe skolemiljøet i samsvar med kravene etter loven. Departementet anså det derfor ikke nødvendig å lovfeste en uttrykkelig hjemmel for stansing i tillegg til dette.¹¹⁴ Endringene i lovens kapittel 14 om tilsyn innebærer som nevnt ovenfor ingen realitetsendring, så denne adgangen må også kunne legges til grunn i forhold til påleggshjemmelen i kommuneloven § 60d første ledd jf. opplæringslova § 14-1 første ledd annet punktum.

Fylkesmannen er altså gitt en mye snevrere sanksjonskompetanse enn den kommunen har etter skolemiljøforskriften/folkehelseloven, og den Arbeidstilsynet har etter arbeidsmiljøloven. Der Arbeidstilsynet har myndighet til å stenge skolen fordi lærerne blir syke på grunn av det fysiske miljøet, kan fylkesmannen som hovedregel kun pålegge skoleeieren å rette på de lovstridige forhold. Det er nærliggende å spørre hvordan dette harmonerer med tanken om at barn og unge skal ha minst like godt vern i forhold til sitt arbeidsmiljø, som det arbeidstakerne har av sitt. I tillegg kommer det aspekt at barn er mer sårbare for miljøpåvirkning enn det voksne er. Det kan hevdes at en skole som stenges av Arbeidstilsynet på grunn av lærernes arbeidsmiljø, burde vært stengt allerede gjennom det kommunale tilsynet etter skolemiljøforskriften/folkehelseloven.

Etter kommuneloven § 60d fjerde ledd jf. opplæringslova § 14-1 første ledd annet punktum, gjelder forvaltningslovens kapittel IV, V og VI tilsvarende for saker om pålegg. Fylkesmannens pålegg til skoleeieren vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Det kan dermed påklages til fylkesmannens nærmeste overordnede forvaltningsorgan, dvs. Utdanningsdirektoratet, etter forvaltningsloven § 28 første ledd.

Brudd på bestemmelser om elevenes fysiske skolemiljø kan ilegges straff etter opplæringslova § 9a-7. Denne bestemmer at forsettlig eller uaktsom overtredelse av kravene etter ka-

¹¹⁴ Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) s. 27

pittel 9a eller av forskrifter gitt i medhold av kapittelet, eller medvirkning til dette, straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder eller begge deler. Strafferammen er den samme som etter folkehelseloven § 18 jf. skolemiljøforskriften § 28.

5.4 Hvem fører tilsyn med elevenes fysiske skolemiljø i praksis?

I januar 2013 sendte jeg en forespørsel til samtlige fylkesmenn, angående i hvilke utstrekning man hadde ført tilsyn etter opplæringslova § 14-1 første ledd, med det fysiske skolemiljøet, i perioden 2010-2012. 14 av 18 fylkesmenn besvarte henvendelsen, og av disse var det kun én som oppga å ha gjennomført tilsyn med dette som tema. Flere av fylkesmennene understreker imidlertid at det i denne perioden er ført en rekke tilsyn med det psykososiale skolemiljøet, som en del av det felles nasjonale tilsyn med dette som tema i 2010 og 2011.¹¹⁵ Ifølge oppsummeringsrapporten *Tilsyn med elevenes psykososiale skolemiljø, opplæringsloven kapittel 9a* fra Utdanningsdirektoratet ble dette tilsynet gjennomført av alle fylkesmannsembetene, høsten 2010, våren 2011 og høsten 2011. Det ble ført tilsyn med totalt 149 kommuner, og alle 19 fylkeskommuner var involvert. Totalt 328 grunnskoler og 50 videregående skoler ble kontrollert.¹¹⁶ Det må kunne antas at dette har medført at tilsynsressursene hos fylkesmennene har vært konsentrert om elevenes psykososiale skolemiljø i den aktuelle periode.

I sine tilsvare på min forespørsel henviser også enkelte fylkesmenn til Arbeidstilsynets tilsyn med lærernes arbeidsmiljø ved skolene i sitt distrikt, og at man således skaffer seg oversikt over elevenes fysiske skolemiljø gjennom dette tilsynet. Arbeidstilsynet gjennomførte i 2009 og 2010 en nasjonal tilsynssatsing rettet mot offentlige og private skoler. Det ble

¹¹⁵ Forespørsel pr. e-post 27. januar 2013. Det konkrete spørsmål var: I hvilket omfang har fylkesmannen ført tilsyn i henhold til opplæringslova § 14-1 første ledd, med oppfyllelse av kommunepliktene vedrørende det fysiske skolemiljø etter kapittel 9a, i årene 2010, 2011 og 2012? Svarene fra fylkesmennene har kommet pr. e-post og telefon, i perioden januar til april 2013.

¹¹⁶ Se Utdanningsdirektoratets oppsummeringsrapport *Tilsyn med elevenes psykososiale skolemiljø, opplæringsloven kapittel 9a*, s. 2

gjennomført 831 tilsyn blant skoler og skoleeiere, i grunnskoler og videregående skoler.¹¹⁷ Vedlikehold og inneklima var ett av flere temaer i dette tilsynet.¹¹⁸ På bakgrunn av tilsynets funn uttaler Arbeidstilsynet at inneklima og vedlikehold virker særlig utfordrende i flere kommunale skoler. Mange kommuner manglet systemer for vedlikehold av skolebyggene, samt tidfestede planer for fremtidig vedlikehold. Stramme kommunale budsjetter ble ofte oppgitt som årsak.¹¹⁹ Erfaringene fra tilsynet i 2009 og 2010 resulterte i egen tilsynskampanje i 2011 med ”Inneklima i offentlige bygg” som tema. Her ble det gjennomført tilsyn ved 132 skoler i 53 kommuner. I dette tilsynet svarte 47 prosent at kommunen hadde gjennomført risikovurdering av inneklima i sine skoler, og kun 27 prosent oppga at kommunen hadde en skriftlig overordnet vedlikeholdsstrategi. Om lag 80 prosent av kommunene fikk pålegg om å forbedre sine systemer.¹²⁰

Funn fra Arbeidstilsynets tilsyn med læreres fysiske arbeidsmiljø i skolene vil også ha relevans for elevenes fysiske skolemiljø. Gjennom dette tilsynet vil man kunne få innblikk i skolebyggenes faktiske tilstand, og tilsynets sanksjonskompetanse vil indirekte komme elevene til gode. Dette tilsynet føres imidlertid ikke på elevenes premisser.

Fylkesmennenes tilsynsvirksomhet føres til dels som en del av felles nasjonale tilsyn, og til dels som tilsyn etter eget initiativ. Tilsynet gjennomføres først og fremst ved at fylkesmannen kontrollerer at det kommunale tilsynet etter skolemiljøforskriften § 25 fungerer. Det kan spørres om dette er tilstrekkelig. Når tilstanden er som den er på så mange skoler, kan det jo antas at det kommunale tilsynet har sviktet. Dette burde kanskje foranlediget et mer intensivt statlig tilsyn.

¹¹⁷ Se Arbeidstilsynets fagrapport NP1131 Med skolen som arbeidsplass, s. 14.

¹¹⁸ Se Arbeidstilsynets rapport Med skolen som arbeidsplass, s. 24.

¹¹⁹ Se Arbeidstilsynets rapport Med skolen som arbeidsplass, s. 25.

¹²⁰ Se Arbeidstilsynets årsrapport 2011, s. 8.

6 Avsluttende kommentar

Ambisjonsnivået var høyt ved tilblivelsen av kapittel 9a. Elevene ble på papiret sikret gode rettigheter angående sitt fysiske skolemiljø. I dag, 10 år etter at kapittelet trådte i kraft, er det fortsatt stort sprik mellom rettigheten og virkeligheten. Gode klagemuligheter og en uavhengig tilsynsmyndighet ble under lovarbeidet fremhevet som sentrale virkemidler for gjennomføring av elevenes rett til godt skolemiljø i realiteten. Erfaringen viser imidlertid at ingen av ordningene i praksis spiller den rolle de var tiltenkt.

7 Litteraturliste

Aasland, Gunnar; ved Arnfinn Bårdsen. *Rett og rettshåndhevelse*. I: Knophs oversikt over Norges rett. 13. utg. Oslo, 2009, s. 746-748

Bårdsen, Arnfinn. *Sivil tvisteløsning*. I: Knophs oversikt over Norges rett. 13. utg. Oslo, 2009, s. 748-761

Helgeland, Geir. *Opplæringslova Kommentarutgave*. 2. utg. Oslo, 2006

Kjønstad, Asbjørn. *Sosialretten*. I: Knophs oversikt over Norges rett. 13. utg. Oslo, 2009, s. 582-624

Rapporter:

Anbefalte faglige normer for inneklima, Statens institutt for folkehelse, 1998

Barnas arbeidsmiljø ...austafør sol og vestafør måne..., Ein rapport frå Barneombudet om miljøet i barnehagar og skular, 1998

Med skolen som arbeidsplass. Tanker og tall etter 2 år med tilsyn i skolesektoren - fagrapport NP1131, Arbeidstilsynet, 2011

Oppsummering Tilsyn med elevenes psykososiale skolemiljø, opplæringsloven kapittel 9a, Utdanningsdirektoratet, 2012

Rapport IS-1130 Skolens utearealer – om behovet for arealnormer og virkemidler, Sosial- og helsedirektoratet, 2003

Underveisrapport om gjennomført felles nasjonalt tilsyn høsten 2010 og våren 2011, Utdanningsdirektoratet

Årsrapport 2011, Arbeidstilsynet

Nettdokument:

Allergiviten www.allergiviten.no/index.asp?G=2534&P=&S=&F=&ID=8325

Astma- og allergiforbundet www.naaf.no/no/astma

Astma- og allergiforbundet www.naaf.no/no/allergi/

Barneombudet www.barneombudet.no/temasider/skole/klage/

Direktoratet for byggkvalitet www.dibk.no/no/Tema/Universell-Utforming/Hva-er-universell-utforming

handboka.no <http://www.handboka.no/Skole/Forskrifter/forset.htm>

helsebiblioteket.no <http://www.helsebiblioteket.no/samfunnsmedisin-og-folkehelse/inneklima/artikler/definisjon-p%C3%A5-innemilj%C3%B8>

Utdanningsforbundet Faktaark 2012:3, Private grunnskoler – utvikling i perioden 1992-2012

http://www.utdanningsforbundet.no/upload/Publikasjoner/Faktaark/Faktaark%202012/Faktaark_2012_03.pdf

8 Liste over lover og forarbeider mv.

- 1915 Lov om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven) av 13. august 1915 nr. 6 (opphevet)
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967
Ot.prp. nr. 38 (1964-65) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Ot.prp. nr. 75 (1993-94) Om lov om endringer i forvaltningsloven m.v.
- 1969 Lov om grunnskolen (grunnskolelova) av 13. juni 1969 nr. 24 (opphevet)
- 1974 Lov om videregående opplæring av 21. juni 1974 nr. 55 (opphevet)
- 1976 Lov om voksenopplæring av 28. mai 1976 nr. 35 (opphevet)
- 1976 Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) av 11. juni 1976 nr. 79
Forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr av 19. juli 1996 nr. 703
- 1977 Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (arbeidsmiljøloven) av 4. februar 1977 nr. 4 (opphevet)
- 1980 Lov om fagopplæring i arbeidslivet av 23. mai 1980 nr. 13 (opphevet)
- 1992 Lov om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven) av 26. juni 1992 nr. 86

- 1992 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr. 107
- 1998 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) av 17. juli 1998 nr. 61
NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring ”...og for øvrig kan man gjøre som man vil”
Ot.prp. nr. 46 (1997-98) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
Lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Om skolemiljøet til elevane) av 20. desember 2002 nr. 112
Høringsbrev fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Forslag om bestemmelser om elevers arbeidsmiljø i opplæringslova og privatskulelova. 23. april 2001
Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Om skolemiljøet til elevane)
Innst.O. nr. 7 (2002-2003) Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Om skolemiljøet til elevane)
Besl. O. nr. 11 (2002-2003) Vedtak til lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa
Lov om endringar i opplæringslova og friskulelova av 17. juni 2005 nr. 105
Lov om endringar i opplæringslova og privatskulelova av 24. juni 2011 nr. 37
Prop. 96 L (2010-2011) Endringar i opplæringslova og privatskulelova (politiattest m.m.)
Forskrift til opplæringslova av 23. juni 2006 nr. 724
- 2003 Lov om private skolar med rett til statstilskot (privatskulelova) av 4. juli 2003 nr. 84

- 2005 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) av 17. juni 2005 nr. 62
Forskrift om arbeidsmiljølovens anvendelse for personer som ikke er arbeidstakere av 16. desember 2005 nr. 1568
- 2005 Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) av 17. juni 2005 nr. 90
- 2008 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71
Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift, TEK 10) av 26. mars 2010 nr. 489
- 2011 Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) av 24. juni 2011 nr. 29
Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. av 1. desember 1995 nr. 928

Utenlandske lover:

- | | |
|-------------------------|---|
| Arbetsmiljölag | Arbetsmiljölag (1977:1160) [Sverige] |
| Undervisningsmiljøloven | Lov nr. 166 af 14. marts 2001 om elevers og studerendes undervisningsmiljø. Undervisningsmiljøloven [Danmark] |

Andre dokumenter:

- Innst. S. nr. 144 (1995-1996) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Sigurd Manneråk om at det blir lagt fram en stortingsmelding om arbeids- og læringsmiljø for elever og lærere i grunnskole og videregående skole.

St.meld. nr. 8 (1998-99) Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001, Deltaking og likestilling

St.prp. nr. 65 (2002-2003) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003

Anmodningsvedtak nr. 335 (1999-2000) av 18. mai 2000

Anmodningsvedtak nr. 34 (2002-2003) av 19. november 2002

Rundskriv og veiledere:

Rundskriv H-03/07 Nytt kapittel 10 A i kommuneloven – statlig tilsyn med kommunesektoren. Kommunal- og regionaldepartementet

Rundskriv I-1/2012 Om godkjenning av barnehager og skoler etter regelverket for miljørettet helsevern. Helse- og omsorgsdepartementet

Veileder nr. 3-1998: Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v., Statens helsetilsyn, IK-2619

Veileder til opplæringsloven kapittel 9a – elevenes skolemiljø, Kunnskapsdepartementet, 2006

Veiledning om tekniske krav til byggverk (veileder til byggt teknisk forskrift), Direktoratet for byggkvalitet. Publikasjonsnummer: HO-2/2011