



Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon
Johan Sverre Rivertz, 5557 2262

Vår dato
23.06.2016
Dykkar dato
20.05.2015

Vår referanse
2015/2833 632.1
Dykkar referanse

Lindås kommune
Kvernhusmyrane 20
5914 ISDALSTØ

Vedtak i klagesak – klage på vedtak om det fysiske skulemiljøet. Lindås kommune – Knarvik barneskule

Fylkesmannen viser til brev frå kommunen av 20. mai 2015 som gjeld klage på det fysiske skulemiljøet ved Knarvik barneskule. Vi viser òg til oversending av tilleggsopplysningar 14. september 2016, samt uttale frå FAU av 22. oktober 2015, motteken her 1. februar 2016. Vi seier oss leie for den lange saksbehandlingstida.

Vedtak

Fylkesmannen har gjort følgjande vedtak i saka:

Lindås kommune sitt vedtak 20. mars 2015 vert oppheva.

Bakgrunn for saka

FAU ved Knarvik barneskule sendte 8. september 2014 brev til Knarvik barneskule der dei peika på at skulen ikkje oppfylte alle krava om fysisk skulemiljø i opplæringslova. FAU gjorde gjeldande at problema berre kunne løysast om kommunen bygde ein ny skule. Dei oppmoda òg kommunen om å sette i verk strakstiltak for å utbetre dei mest graverande tilhøva ved den eksisterande skulen. Brevet inneheldt ei momentliste over nokre av dei forholda som ikkje var i tråd med lovkrava.

Kommunen svarte på oppmodinga 1. oktober 2014, men det vart ikkje gjort noko enkeltvedtak i saka. Dagen etter vedtok derimot formannskapet å løyve 4 millionar til nytt ventilasjonsanlegg på Knarvik barneskule, samt at arbeidet med ny barneskule skulle starte opp i 2015.

FAU klaga til Fylkesmannen over manglande enkeltvedtak frå kommunen 11. februar 2015. Fylkesmannen bad etter dette Lindås kommune ta stilling til saka etter opplæringslova § 9a–2.

Lindås kommune gjorde enkeltvedtak i saka 20. mars 2015. Kommunen viste mellom anna til at arbeidet med å skifte ventilasjonsanlegg var slutført, og at alle faktorar i høve til inn klima og luftkvalitet skulle vere tilfredsstillande. Det vart vist til at miljøretta helsevern hadde vore på synfaring, og at dei mente sanitære forholda samla sett var tilfredsstillande, men at det skulle skiftast golvbelegg på toalettet for dei yngste våren 2015. I vedtaket skriv kommunen at den «vurderer at utbetringar som er gjort i høve til det fysiske miljøet ved Knarvik

barneskule [...] er tilfredsstillande for å sikre elevane eit godt fysisk skulemiljø, jamfør opplæringslova § 9a–2».

Dagen før vedtaket vart gjort, 19. mars, gjennomførte Miljøretta helsevern tilsyn med Knarvik barneskule. Tilsynsrapporten vart dagsett seks dagar seinare, 25. mars 2015. Her gir Miljøretta helsevern åtte punktatar med pålegg om å rette avvik. Avvik gjaldt mellom anna for høgt elevtal, mangelfullt reinhald og ventilasjon.

FAU klaga på kommunen sitt vedtak 14. april 2015. FAU gjorde gjeldande at dei utbetringane som vart gjort, ikkje var gode nok for å sikre elevane eit godt fysisk skulemiljø. FAU viste òg til at fleire punkt frå FAUs oppmoding ikkje var behandla i enkeltvedtaket.

FAU meinte utbetringane av sanitæranlegga for dei minste barna ikkje var omfattande nok. Dei viste til at to toalett var for lite for 60 elevar, og at det ikkje var tilstrekkeleg å skifte golvbelegg. Det vart vidare haldt fram at skulen var for liten i forhold til elevtalet. FAU viste òg til at skulen mangla grupperom, egna undervisningslokale, egna SFO-lokale og andre spesialrom. FAU var heller ikkje nøgd med at det berre låg føre eit politisk vedtak om oppstart av skuleplanlegging, då slike vedtak tidlegare ikkje har blitt realisert. FAU krev at kommunen må både vedta og sørge for at nye skule står ferdig innan 2019. FAU var nøgd med det nye ventilasjonslegget og arbeidet med temperatursvingingane, men ønska informasjon om nye målingar innan utgangen av skuleåret. FAU bad òg støymålingar.

Klagen vart journalført hos Fylkesmannen 21. mai 2015. På grunn av stor saksmengde på denne tida, kunne ikkje saka ferdigbehandlast før over sommarferien. Det vart også oppdaga at FAU ikkje var sett som kopimottakar i kommunen sitt oversendingsbrev, og FAU måtte difor kontaktast.

I september 2015 fekk Fylkesmannen melding om at skulen no var godkjent etter forskrift om miljøretta helsevern i barnehagar og skular. I godkjenningsvedtaket går det fram at avvika frå tilsynet våren 2015, no er retta. Det blir mellom anna vist til at skulen har fått installert ventilasjonsanlegg i alle klasserom, samt er det oppretta tilstrekkeleg toalettkapasitet for dei minste. I godkjenningsvedtaket går det fram at skulen ikkje hadde vore godkjent tidlegare.

Oversendingsbrevet og helseverngodkjenninga vart førelagt FAU. FAU har meldt tilbake at dei er nøgd med det nye ventilasjonsanlegget og med at skulen er blitt godkjent etter forskrift om miljøretta helsevern i barnehagar og skular. FAU er òg nøgd med det sanitære anlegget etter at dette vart utbedra. FAU har fråfalle klagen så langt det det gjeld disse tilhøva.

FAU meiner fortsatt at utbetringar som er gjort i høve til det fysiske skulemiljøet samt politiske vedtak for planlegging av Nye Knarvik barneskule ikkje er gode nok for å sikre dagens elevar eit godt fysisk skulemiljø. Skulen er for liten i høve til elevtalet. Skulen manglar grupperom, eigna undervisningslokale, eigna SFO lokale og andre spesialrom. Enkeltvedtaket tek ikkje stilling til dette, og det er ikkje gjort utbetringar. Desse delane av klagen står ved lag.

Fylkesmannens vurderingar og grunngjeving ***Om kravet til et godt fysisk skulemiljø***

Opplæringsloven § 9a–1 gir alle elevar rett til eit godt fysisk skulemiljø som fremjar elevanes helse, trivsel og læring. Lovgjevar har slått fast at dette skal vere ein individuell rett for kvar enkelt elev, og at kravet gjeld uavhengig av skulens økonomiske stilling.

Lovreglane slår fast at skulemiljøet ikkje skal forårsake eller forsterke helseplagar eller mistrivnad, eller øydelegge, hindre eller forstyrre læringa. Det er eit sjølvstøtt krav at barn ikkje skal bli sjuke av å vere på skulen. Men departementet viser til at også «andre, mindre plager som skader konsentrasjonen til elevane, som for eksempel å kjenne seg trøtte eller ha vondt i hodet på grunn av feil temperatur eller dårlig luft, [vil] vere uakseptabelt.»

Om det fysiske skulemiljøet fremjar elevanes helse, trivsel og læring, må avgjerast etter ei konkret vurdering. Lovgjevar har vist til at det her må gjelde eit føre-var-prinsipp. Dette betyr at ein ikkje skal vente til ulykker, sjukdom eller andre plagar oppstår, men komme slike situasjonar i forkjøpet. Gjennom observasjonar og målingar kan ein vurdere det konkrete skulemiljøets forventa verknad på elevane. Statlege fagmyndigheitar har laga rettleiande retningslinjer for inne- og utemiljø. Desse inneheld mellom anna faglege normer som byggjer på kunnskapen om kva verknad ulike miljøfaktorar kan forventast å ha på helse, trivsel og læring. I retningslinjene er det lagt inn såkalla sikkerheitsfaktorar, for å ha marginar som tar omsyn til dei som er meir kjenslege for kvaliteten på inneklimaet. Dersom skulen følgjer retningslinjene, kan det vere mogleg å unngå negative verknader frå miljøet.

Opplæringslova § 9a–2 andre avsnitt slår fast at det fysiske skulemiljøet skal vere i samsvar med desse faglege normene. Dersom enkelte miljøforhold avvik frå desse normene, må skulen kunne dokumentere at miljøet likevel har tilfredsstillande verknad for alle elevanes helse, trivsel og læring. Dei mest relevante normene er tatt inn i Helsedirektoratets *Miljø og helse i skolen*, og i Folkehelseinstituttets *Rapport 2015:1 Anbefalte faglige normer for inneklima*.

Vurdering

Fylkesmannen finn at kommunens vedtak av 20. mars 2015 var mangelfullt på fleire punkt.

I vedtaket skriv kommunen at den «vurderer at utbetringar som er gjort i høve til det fysiske miljøet ved Knarvik barneskule [...] er tilfredsstillande for å sikre elevane eit godt fysisk skulemiljø, jamfør opplæringslova § 9a–2». Det vart mellom anna vist til kommunen sitt Miljøretta helsevern, som hadde vore på tilsyn dagen før vedtaket vart gjort.

Rapporten frå Miljøretta helsevern, dagsett fem dagar etter kommunens vedtak, peiker derimot på åtte avvik frå forskrift om miljøretta helsevern i barnehagar og skular. Det vart mellom anna gitt avvik for for høgt elevtal i høve til skulens areal, manglande reingjering av ventilatorfilter på SFO-kjøkken, manglande prosedyrar for reingjering av ventilasjonsfilter, trafikkfare som følgje av manglande sikring av porter, inneklima med mogleg fuktproblematikk på mellomtrinn, ventilasjonsanlegg ute av drift i gymnastikkbygg, og manglande avtrekk på nokre toalett. I tillegg inneheld rapporten "observasjonar" som kan tyde på brot på kravet til eit godt fysisk skulemiljø som fremjar helse, trivsel og læring. Det må her kunne spørjast om internkontrollen har vore god nok, når kommunen på same tid gjer vedtak etter kapittel 9a–2 om at utbetringane var «tilfredsstillande».

Vidare gir vedtaket heller ikkje svar på fleire av punktane i FAU si oppmoding om strakstiltak. Vedtaket svarar mellom anna ikkje på påstanden om for høgt støynivå på skulen, om eigna SFO-lokalar og om utemiljøet. Saka er dermed ikkje tilstrekkelig opplyst.

Vedtaket seier heller ikkje noko om tid for evaluering av tiltaka.

Fylkesmannen vurderer at desse tilhøva gir grunnlag for å oppheve enkeltvedtaket etter opplæringslova § 9a–2.

Om at skulen no er helseverngodkjend

Fylkesmannen ser det som positivt at skulen no er helseverngodkjent, og at kommunen har gjort utbetringar når det gjeld det fysiske skulemiljøet. Sjølv kommunen har vedteke å bygge ny skule i 2019, har dei likevel investert i nytt ventilasjonsanlegg.

Sjølv om skulen no er helseverngodkjent, vil Fylkesmannen likevel understreke at ei godkjenning i seg sjølv ikkje er nokon garanti for at skulemiljøet til ei kvar tid oppfyller retten til eit godt fysisk skulemiljø for kvar einskild elev. Gode internkontrollrutinar vil vere avgjerande for å sikre at skulemiljøet oppfyller krava i lov og forskrift. Skulen må då ha merksemda både mot miljøfaktorane og elevane.

Utover at det vert vist til at avvika frå tilsynet i mars 2015 var retta, inneheld ikkje godkjenningsvedtaket noko grunngeving.

Om elevtal og skulens kapasitet

Talet på elevar er relevant for vurderinga av det fysiske skulemiljøet. For det fyrste har fagmyndigheitene laga normer for kor mange kvadratmeter kvar elev skal ha til rådighet i undervisningsrom og uteareal. I tillegg vil elevtalet det vere relevant for ei totalvurdering av skulens kapasitet.

I sin tilsynsrapporten ga Miljøretta helsevern avvik for at skulen har for mange elevar i forhold til skulens areal. Det går fram at berekna kapasitet er 185 elevar, medan skulen på tida for tilsynet hadde 210 elevar.

I godkjenningsvedtaket frå Miljøretta helsevern går det fram at skulen hadde 221 elevar då godkjenningsvedtaket vart gjort. Dei kommenterer at elevtalet soleies var høgare enn det skulen er berekna for, men at likevel skulen ved å nytte spesialrom til klasseromsundervisning har tilstrekkelege klasserom for dette elevtalet. Det vert understreka at dette er ei midlertidig ordning fram til ny skule er på plass.

Slik Fylkesmannen ser det, ville det vore ei føremon om godkjenningsvedtaket tydeleg slo fast kor mange elevar skulen maksimalt vart godkjent for. Samstundes kan dette vere utfordrande, då dette ikkje berre handlar om arealnorm, men òg om organisering av opplæringa, som t.d. bruk av uteskule og forskyving av skuledagen for dei ulike klassene. Det går òg fram at språkdeling gir ulik inndeling av klasser, og dermed utfordrande romfordeling.

Arealnormene er ikkje nemnt verken i vedtaket etter opplæringslova kapittel 9a eller i godkjenningsvedtaket frå Miljøretta helsevern. Kommunen har derimot drøfta tilhøvet mellom elevtal og tilgjengeleg areal i sine kommentarar til klagen. Det vert vist til at kommunen har eit rettleiande arealprogram, men det er ikkje gjort greie for kva som ligg til grunn for dette. Det er derimot gjort greie for korleis skulen i store trekk disponerer klasserom og ulike spesialrom for å betre på plassproblema. Kommunen har vedgått at skulen har for lite spesialisert læringsareal, og viser til at Norconsult har tilrådd eit elevtal på 160-180 elevar,

slik at skulen kan omdisponere klasserom tilbake til spesialrom. Kommunen meiner likevel at dei kompensierende tiltaka som er sett inn av skulen er tilstrekkeleg til å sikre elevane sine rettar etter opplæringslova § 9a–2 fram til ny skule står ferdig.

Kommunen vil ikkje sette opp mellombelse lokale for undervisning, då dette vil gå ut over skulen sitt uteareal og slik verke negativt inn på skulemiljøet i høve til leik og aktivitetar.

Mishøvet mellom elevtalet og skuleanleggets kapasitet gjer at Fylkesmannen finn det uklart om det fysiske skulemiljøet stettar kravet om at skulemiljøet skal fremja elevanes helse, trivsel og læring, og om det er i samsvar med dei tilrådde arealnormene, jf. opplæringslova § 9a–2. Det er skulen som må dokumentere at skulemiljøet er i samsvar med normene, eller at skulemiljøet elles har tilfredsstillande verknad for elevanes helse, trivsel og læring.

Når elevtalet vesentleg overstig det som er tilrådd, må dette medføre ein skjerpa plikt for skulen til å føre internkontroll med skulemiljøet, og dokumentere dette, jf. opplæringslova § 9a–4. Dette kan mellom anna innebere risikokartlegging og jamleg overvaking av ulike miljøtilhøve gjennom observasjonar og målingar av temperatur, luftkvalitet, støy og lystilhøve. Intensivert reinhald kan òg vere aktuelt. Samstundes vil denne situasjonen krevje at skulen følgjer særleg med på korleis elevane opplever det fysiske skulemiljøet, om dei melder om plager osb. Ein slik skjerpa internkontroll burde vore tatt inn som eit tiltak i enkeltvedtaket etter opplæringslova § 9a–2.

I fortsettinga av dette vil Fylkesmannen minne om skulens plikt til å halde skulemiljøutvalet, foreldrerådet o.a. «løpande underretta om alle tilhøve – deriblant hendingar, planar og vedtak - som har vesentleg betydning for skulemiljøet» (oppl. § 9a–6). Dette vil særleg vere aktuelt når elevtalet vesentleg overstig det skulen er berekna for. Plikta vil og omfatte eventuelle oppdateringar i planar når det gjeld nytt skulebygg.

Spørsmålet om spesialrom og SFO-lokale er eigna

Når det gjeld tilgang til spesialrom, vil Fylkesmannen skilje mellom det som handlar om korleis ulike faktorar ved det fysiske skulemiljøet påverkar elevane si helse, trivsel og læring, og det som har med skuleanlegget sine pedagogiske kvalitetar å gjere. Til det fyrste høyrer t.d. inneklimaet, som kan ha verknad på eleven sin konsentrasjon og mentale yting. Tilgang på spesialrom har derimot meir med skulen sin pedagogiske kvalitet å gjere. Sjølv om begge kan ha innverknad på læringsutbyttet til elevane, legg Fylkesmannen til grunn at føresegnene om det fysiske skulemiljøet er knytt til det fyrste. Den pedagogiske standarden handlar om kvalitet, men er ikkje avgjerande for om skulemiljøet er lovleg eller ikkje. Sidan Fylkesmannen skal vurdere om tilhøva er lovlege eller ikkje, ligg spørsmål om pedagogisk kvalitet utanfor det Fylkesmannen har rettsleg høve til å ta stilling til.

Samstundes vil Fylkesmannen understreke at skulen må ha ein infrastruktur som er tilstrekkeleg slik at elevane kan nå måla i læreplanen.

Kravet om ny skule

I oversendingsbrevet til Fylkesmannen har kommunen vist til at dei hadde som målsetjing at ny Knarvik barneskule skal stå ferdig til haust 2019, men kunne ikkje garantere for ferdigstilling.

FAU er ikkje nøgd med at enkeltvedtaket berre peiker på politisk vedtak om oppstart av skuleplanlegging. Dei meiner at kommunen både må vedtak og sørgje for at Nye Knarvik barneskule står ferdig innan 2019.

Fylkesmannen finn ikkje grunnlag for å forplikte kommunen til ferdigstilling av ny skule i 2019. Etter opplæringslova må kommunen oppfylle elevanes rett til eit godt fysisk skulemiljø. Dette kravet gjeld i dag, og må oppfyllest på den eksisterande skulen.

Kommunen sin handtering av oppmodinga frå FAU september 2014

Fylkesmannen vil elles kommentere det som står i kommunens vedtak om at kommunen ikkje oppfatta FAU sitt brev til Miljøretta helsevern dagsett 08.09.14 som ei klage. Kommunen har i og for seg rett i at dette ikkje var ei «klage» i den forstand at det gjaldt ei *klage på eit enkeltvedtak*. Derimot var det ei oppmoding om tiltak. Opplæringslova § 9a-2 seier at dersom nokon «ber om tiltak for å rette på fysiske miljøtilhøve, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova» (vår utheving). Uttrykket «ber om tiltak» skal ikkje tolkast særleg strengt. Dersom nokon peikar på tilhøve dei meiner er i strid med krava, vil dette oftast kunne tolkast som eit ønskje om at skulen eller skuleeigar skal gjere noko med desse tilhøva. I brevet frå FAU står det uttrykkeleg at «ein må iverksette strakstiltak for å utbetre dei mest graverande forholda ved skulen».

Med helsing

Anne K. Hjermann
utdanningsdirektør

Johan Sverre Rivertz
seniorrådgjevar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift.

Kopi til:
FAU Knarvik barneskule Orresteinen 25 A 5916 ISDALSTØ