

Nedleggelse av skoler – kommunenes saksbehandling og forvaltningslovens regler om forskrifter

23. juni 2010 (Sak 2010/868)

I flere klager på nedleggelse av skoler var det et fellestrekk at forholdet til saksbehandlingsreglene for forskrifter i forvaltningsloven var berørt. Sakene viste at landets fylkesmenn tilsynelatende praktiserte regelverket forskjellig ved lovlighetskontrollen av kommunenes beslutninger. På denne bakgrunn tok ombudsmannen på eget tiltak og på generelt grunnlag opp med Kunnskapsdepartementet om og på hvilken måte en kommune må følge forvaltningslovens regler om forskrifter ved beslutning om å legge ned skoler.

Departementet delte ombudsmannens oppfatning om at fylkesmennenes praksis var uensartet, selv om det ble ansett usikkert om ulikheten skyldtes de forholdene ombudsmannen hadde pekt på. På denne bakgrunn fant departementet grunn til å be Utdanningsdirektoratet utarbeide et nytt rundskriv til erstatning for det gamle.

Gjennom klagesaker fremkom det at fylkesmennene tilsynelatende la forskjellig forståelse av regelverket om skolenedleggelse til grunn ved lovlighetskontrollen. Ombudsmannen fant grunn til å ta visse forhold opp med Kunnskapsdepartementet på generelt grunnlag. Spørsmålet var om skolenedleggelse må skje etter reglene om forskrifter i forvaltningsloven kapittel VII.

Det ble antatt at en beslutning om nedleggelse av en skole ikke i seg selv er å anse som en forskrift etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Spørsmålet var om kommunene på annet rettslig grunnlag likevel måtte følge saksbehandlingsreglene for forskrifter.

Departementet ble forelagt saken slik:

« 1. *Tolkningen av opplæringslova § 8-1*

Opplæringslova § 8-1 første ledd annet punktum har følgende ordlyd:

’Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til.’

I kommuner der denne forskriftsadgangen ikke er benyttet, antas det ikke at spørsmålet om forskrifter i forbindelse med skolenedleggelse er aktuelt. Det fremgår ellers ikke av regelverket at en avgjørelse om skolenedleggelse i disse tilfellene må skje etter forvaltningslovens regler om forskrifter.

I kommuner der forskriftsadgangen er benyttet, må det antas at en skolenedleggelse vanligvis vil måtte medføre forskriftsendringer (hvis nedleggelsen medfører endring av opptaksområder).

Det spørsmålet ombudsmannen ber departementet vurdere, er om også selve nedleggelsesbeslutningen i disse kommunene må følge reglene for forskrifter.

I to skriftlige spørsmål til daværende kunnskapsminister – Dokument nr. 15:754 (2007-2008) og Dokument nr. 15:333 (2008-2009) – ble forholdet mellom skolenedleggelse og forskriftsregelverket tatt opp. Statsråden uttalte i svaret på det siste spørsmålet at det å beslutte å opprette eller nedlegge en skole i seg selv ikke er en avgjørelse som krever forskrifts form, og at reglene om forskrifter derfor ikke kommer direkte til anvendelse. Videre kom forskjellen mellom kommunene med og uten forskrift om opptaksområder frem på denne måten:

’En opprettelse eller nedleggelse av en skole vil imidlertid få betydning for skolekretsgrensene. Dersom en skolenedleggelse gjøres i en kommune der det er vedtatt forskrift om kretsgrenser i tråd med opplæringsloven § 8-1 første ledd annet punktum, legger jeg til grunn at den vedtatte forskriften må endres. Ett eller flere områder i kommunen vil etter en skolenedleggelse nødvendigvis måtte søge til en annen skole enn tidligere. I henhold til forvaltningsloven skal berørte institusjoner eller organisasjoner gis anledning til å uttale seg før en slik forskrift endres. Hvis det i en kommune ikke er gitt forskrift om skolekretsgrenser, vil derimot en skolenedleggelse i praksis skje uten forskriftsendring.’

Det fremgår ikke her om en nedleggelse kan skje som to atskilte saker – selve beslutningen om nedleggelse (som må følge saksbehandlingsreglene i rundskriv F-15-99) og endringer i forskriften (som må skje etter forvaltningsloven kapittel VII) – eller om nedleggelse må foretas i én, samlet prosess, som må følge forskriftsregelverket.

Skolenedleggelse synes ofte å bli besluttet under forutsetning om fordeling av elevene til andre skoler etter en nærmere fastsatt nøkkel. Det kan stilles spørsmål om en påfølgende (separat) sak om forskriftsendring da har noen selvstendig betydning. I en sak fra 2005 om nedleggelse av Levanger skole (Levanger kommune hadde forskrifter om kretsinnordninger) uttalte Fylkesmannen i Nord-Trøndelag følgende:

'Formelt sett kan det anføres at et vedtak om nedleggelse av en skole ikke direkte angår spørsmål om skolekretsinnndeling som § 8-1 regulerer. Dette synes å ha vært oppfatningen til Levanger kommune, siden de først har vedtatt skolenedleggelse og deretter satt i gang arbeidet med utarbeidelse av en forskrift om ny skolekretsinnndeling.

En slik synsmåte kan etter Fylkesmannens syn ikke føre frem.

Et vedtak om skolenedleggelse vil i realiteten medføre en endring av skolekretsinnndelingen, og dette tilsier at berørte parter også i slike vedtak bør gis de rettigheter loven legger opp til. Levanger kommunes behandling av saken medfører at foreldre og andre berørte først får anledning til å uttale seg når det skal avgjøres hvor elevene skal flyttes. En slik omgåelse av saksbehandlingsreglene vil etter Fylkesmannens oppfatning være i strid med lovgivers intensjoner, og bør således ikke aksepteres.'

Departementet bes kommentere dette. Fylkesmannens vedtak ligger vedlagt.

2. Hensiktsmessigheten av å ha forskjellige regler for kommunene

Dersom departementet mener saksbehandlingen i nedleggelsessaker i kommuner som har forskrift om opptaksområder, må skje i én, samlet prosess, innebærer dette forskjellig behandling av spørsmålet om skolenedleggelse i kommunene.

Skolenedleggelse i kommuner uten opptaksområder vil følge prinsippene fastsatt i rundskriv F-15-99. Kravene til saksbehandlingen i forvaltningsloven kapittel VII er strengere enn de som fremkommer av rundskrivet.

Det bes om departementets vurdering av om dette er en hensiktsmessig ordning. Både betydningen for borgerne og for fylkesmennenes lovlighetskontroll bes kommentert.

3. Fylkesmennenes praksis

Det kan synes som om praksisen hos fylkesmennene varierer i spørsmålet om selve nedleggelsen må skje ved forskrift.

I saken om nedleggelse av Levanger skole konkluderte Fylkesmannen i Nord-Trøndelag slik:

'For at vedtak om skolenedleggelse skal være gyldig, må det behandles som en sak om endring av skolekretsinnndelingen. Saksbehandlingsreglene i fvl. kapittel VII må følges.'

I en sak fra Fylkesmannen i Nordland fra 2008 om nedleggelse av en skolekrets i Andøy kommune ble det lagt til grunn følgende forståelse av regelverket:

'Fylkesmannen konkluderer derfor med at vedtak om nedlegging av skolekretser må være å anse som et vedtak om skolekretsinnndeling og omfattes følgelig av opplæringsloven § 8-1 første ledd annet punktum.'

Disse uttalelsene synes å være i strid med Fylkesmannen i Hordalands oppfatning om et tilsynelatende sammenlignbart forhold. I sak fra 2009 om nedleggelse av Samdal skole uttalte fylkesmannen følgende:

'Det er mulig å opprette og nedlegge skoler som en egen sak. Forutsatt at saksbehandlingen er riktig for denne saken, så kan endringen av opptaksforskriften skje som en konsekvens av foretatte strukturendringer.

...

F-15/99 kan heller ikke tolkes dit hen at KUF mener at en skolenedleggelse eller for den saks skyld opprettelse av en skole behandles som forskrift.'

Disse vedtakene er et tilfeldig utvalg av avgjørelser ombudsmannen har fått kjennskap til. Departementet bes kommentere denne tilsynelatende praksisforskjellen. Vedtakene det er vist til, ligger vedlagt.»

Kort tid etter at brevet var oversendt departementet, ble ombudsmannen kjent med nok et tilfelle som illustrerte forskjell i fylkesmennenes praksis, gjennom en klage hit over nedleggelsen av Hvasser skole i Vestfold. Departementet ble bedt om å ta også denne saken i betraktning ved sin vurdering.

Kunnskapsdepartementet svarte slik:

« I *Opplæringslovens § 8-1*

I opplæringslovens § 8-1 fastslås i første ledd første punktum det såkalte nærskoleprinsippet, dvs. at grunnskoleelever skal ha rett til å gå på den skolen som ligger nærmest eller den skolen i nærmiljøet som de sogner til. I bestemmelsens annet punktum omtales kommunens rett til gjennom kommunal forskrift å fastsette regler om hvilke skoler de ulike områdene i kommunen sogner til (skolekretsgrenser). Begrunnelsen for å innføre kommunale forskrifter er dels behovet for en ordnet lokal organisering av dette, dels

behovet for forutberegnelighet for kommunens innbyggere, særlig elever og foreldre.

II Kommuner med og uten kommunal forskrift om skolekretser – departementets regelforståelse

Noen kommuner har *ikke* fastsatt *kommunal forskrift* om skolekretser. For disses vedkommende er departementet enig med Sivilombudsmannen i at spørsmålet om forskrifter ikke blir aktuelt ved beslutninger om skolenedleggelse.

Andre kommuner derimot *har* fastsatt slike *kommunale forskrifter*. I disse kommuner vil normalt en beslutning om skolenedleggelse og en senere forskriftsendring være å anse som to separate saker. Når det gjelder skolenedleggelsen, vil den bli behandlet etter ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper for saksbehandlingen. Det er ikke nødvendig at denne blir behandlet etter reglene om forskrifter i forvaltningslovens kap. VII. Saken må imidlertid utredes grundig før beslutning blir tatt. I dette ligger at kommunestyret må ha rimelig kjennskap til synspunktene til dem som berøres av skolenedleggelsen før skolen blir besluttet nedlagt. Berørte grupper må ha fått anledning til å uttale seg. Departementet legger til grunn at politiske og skjønnsmessige vurderinger vil være sentrale elementer i denne prosessen.

Hvis en skole besluttet nedlagt, legger vi videre til grunn at det normalt vil bli nødvendig med en forskriftsendring for å justere skolekretsgrensene. Her vil i så fall forvaltningslovens regler om forskrifter, lovens kap. VII, komme til anvendelse, jfr. opplæringslovens § 8-1 første ledd, annet punktum.

Rettslig sett vil det etter departementets syn være slik at beslutningen om skolenedleggelse og forskriftsendring om skolekretsgrenser er å anse som to saker og med noe ulike krav til saksbehandlingsregler.

Det er imidlertid opp til den enkelte kommunen og de konkrete omstendigheter om en kommune velger å behandle beslutningen om skolenedleggelse og endringen av forskriften om skolekretsgrenser adskilt eller i samme sak. I sistnevnte tilfelle kan eksempelvis kommunen sende de to sakene på høring under ett. En slik valgmulighet forkommunen er i tråd med prinsippet om kommunal handlefrihet. Det kan tenkes enkelte tilfeller der beslutningen om å nedlegge skolen kan være utformet slik at den i realiteten *også* tar stilling til det som forskriften skal regulere, dvs. skolekretsgrensene. I disse tilfellene ser vi det som naturlig å betrakte skolenedleggelsen og forskriftsendringen som **en og samme sak** og at den må følge saksbehandlingsreglene for forskrifter i forvaltningslovens kap. VII.

III Anbefaling – nytt veiledende rundskriv

Det er noe usikkert om den ulikheten i praksis som Sivilombudsmannen peker på skyldes forhold som nevnt ovenfor. Men fordi praksis på området uansett synes å være uensartet og det i konkrete tilfeller som nevnt kan være vanskelig å vurdere om både skolenedleggelse og nye skolekretsgrenser *reelt* sett er avgjort i en og samme sak, vil departementet be Utdanningsdirektoratet utarbeide et rundskriv til fylkesmennene, fylkeskommunene og kommunene til erstatning for F-15-99. Dette nye rundskrivet må gi anvisning på fortolkningen av regelverket og gi kommunene nødvendig veiledning for å ta stilling til hvilke saksbehandlingsregler som må legges til grunn i konkrete saker.

IV Kommunal handlefrihet og fylkesmennenes lovlighetskontroll

Kommunene kan som nevnt selv ta stilling til hvorvidt de vil fastsette kommunale forskrifter om skolekretsgrenser. Departementet kan pr. i dag ikke se at det foreligger tungtveiende grunner for at den kommunale handlefriheten på området bør innskrenkes. Hensynet til borgerne og fylkesmennenes lovlighetskontroll vil etter departementets syn bli tilfredsstillende ivaretatt ved at Utdanningsdirektoratet utarbeider rundskriv som nevnt ovenfor.

Departementet vil imidlertid løpende vurdere dette i lys av de erfaringer som høstes.»

Ved avslutningen av saken uttalte jeg:

«Klagene hit viser at saker om skolenedleggelse engasjerer og er av stor betydning for mange. Det er derfor viktig at forvaltningens behandling av slike saker er grundig og at det ikke skapes tvil om at prosessen har foregått på korrekt måte. Dette er sentralt for publikums tillit til forvaltningens avgjørelser generelt og særlig i saker med sterke motstridende interesser, slik det ofte er i disse sakene. Under henvisning til dette og til de spørsmålene som er stilt herfra om saksbehandlingen, fremstår det som hensiktsmessig at det tas initiativ til å utarbeide et nytt rundskriv om skolenedleggelse.

I det nye rundskrivet bes det om at forholdet til barnekonvensjonen artikkel 3 også omtales. Ombudsmannen har hatt til behandling flere saker der det har vært klaget over at det ikke fremgår om kommunene har foretatt en vurdering av hensynet til barnets beste. ...

Saken foranlediger etter dette ikke mer herfra. Det bes om at direktoratets rundskriv oversendes hit når det foreligger.»

Kunnskapsdepartementet ga tilbakemelding om at Utdanningsdirektoratet hadde blitt bedt om å utarbeide nytt rundskriv, med frist til 1. mars 2011 for ferdigstillelse. Ombudsmannen ville få tilsendt rundskrivet.

Publisert: 02.12.2010