



«MOTTAKERNAVN»
«KONTAKT»
«ADRESSE»
«POSTNR» «POSTSTED»
«UTLANDSADRESSE»

Juridisk avdeling
Deres ref.: «REF»
Vår ref.: 2018/7553 323 GHJ
Vår dato: 03.12.2018

Lovlighetskontroll av Hvaler kommunestyres avgjørelse om endring av skolestruktur

Vi viser til brev datert 27. september 2018 fra kommunestyrerepresentantene Rolf Strand, Ida Solbakken, Merete Pedersen, Hans H. Utgård og Mona Vauger. Representantene krever lovlighetskontroll av Hvaler kommunestyre sin avgjørelse av 13. september 2018 i sak PS 55/18 «Bygging av ny barneskole på Hvaler, 2. gangs behandling».

Fylkesmannen mottok sakens dokumenter fra kommunen 23. oktober 2018.

Fylkesmannens vedtak

Det er ikke grunnlag for å oppheve Hvaler kommunestyres avgjørelse av 13. september 2018 i sak PS 55/18, jf. kommuneloven § 59 nr. 4.

Lovlighetsklagen har ikke ført frem.

Fylkesmannens avgjørelse i saken er endelig og kan ikke påklages.

Bakgrunnen for saken

Etter anmodning om lovlighetskontroll fra både folkevalgte og private, opphevet Fylkesmannen den 9. mai 2018 Hvaler kommunestyres avgjørelse av 14. desember 2017 om endring av skolestrukturen på Hvaler. Kommunestyrets avgjørelse ble opphevet på grunn av mangelfull utredning, jf. kommuneloven § 59 nr. 4. Fylkesmannen kom til at høringsen i forkant av kommunestyrets avgjørelse var mangelfull og i strid med prinsippet om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. Videre kunne vi ikke se at kommunen hadde utredet tilstrekkelig hvordan hensynet til barnets beste var ivaretatt, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Saken ble sendt tilbake til kommunen for ny behandling.

Den 5. juni 2018 sendte kommunens administrasjon ut et høringsbrev med høringsnotat til utvalgte høringsinstanser. Høringsfristen var satt til 17. august 2018. Den 21. juni 2018 fattet kommunestyret følgende vedtak i sak PS 45/18:

- 1. Rådmannen legger frem resultatene fra den nye høringsrunden for politisk behandling september/oktober 2018.*
- 2. Rådmannen fortsetter samarbeidet i de interne arbeidsgruppene og med arkitektfirmaet som er valgt og ekstern byggeleder slik det opprinnelig var vedtatt*



for 2018. Tillatelsen gis fram til saken om skolestruktur er ferdig behandlet og avgjort senest oktober 2018. Det forutsettes at rådmannen frem til nytt vedtak foreligger ikke inngår avtaler som forplikter eller binder Hvaler kommune ytterligere, verken økonomisk eller på andre måter.

Fire kommunestyrerepresentanter brakte vedtaket av 21. juni 2018 inn til Fylkesmannen for kontroll av avgjørelsens lovlighet. Representantene hevdet blant annet at høringen som ble sendt ut 5. juni skulle ha vært til politisk behandling først, at høringsfristen var for kort, og at flere berørte skulle blitt hørt i saken. Fylkesmannen avviste lovlighetsklagen 17. oktober 2018. Vi kom til at kommunestyrets vedtak av 21. juni ikke var å regne som en avgjørelse som kunne kontrolleres etter kommuneloven § 59 nr. 1. Vi påpekte at vi ved en eventuell senere lovlighetskontroll av kommunestyrets avgjørelse av 13. september 2018 ville måtte ta stilling til om prosessledende beslutninger truffet under sakens gang representerer saksbehandlingsfeil.

Kommunestyret behandlet saken «Bygging av ny barneskole på Hvaler, 2. gangs behandling» i møte 13. september 2018. Representanten Mona Vaugers forslag om å opprettholde dagens skolestruktur fikk 8 stemmer og falt. Formannskapetets innstilling om å bygge én felles barneskole ble vedtatt av kommunestyret med 13 stemmer:

- 1. Kommunestyret vedtar å bygge en felles 1-7 barneskole på Rød i tilknytning til ungdomsskolen.*
- 2. Kommunestyret ber rådmannen videreføre detaljprosjektering av en ny barneskole på Rød. Forventede kostnader forbundet med prosjektering og bygging innarbeides i kommende års budsjett.*

Lovlighetsklagen fra de fem representantene er i hovedsak begrunnet slik:

- Kommunen har gjennomført en ny høring uten forutgående utredning.
- Det bes om at lovlighetsklagen ses i sammenheng med lovlighetsklagen fremmet 2. juli 2018.
- Spørreundersøkelsene som er gjennomført er ikke representative.
- Det psykososiale læringsmiljøet er ikke vurdert av kommunen.
- Det er grunn til å tro at det nære samarbeidet mellom eksisterende skoler og barnehager vil bortfalle ved en større og kombinert skole.
- Skoleprosjektet på Rød er i realiteten en kombinert 1-10 skole.
- Barn på mellomtrinnet presterer dårligere på nasjonale prøver dersom skolen de går på er en kombinert skole, sammenliknet med prestasjoner av elever på 1-7 skoler.
- Elevundersøkelser viser at høy forekomst av mobbing ved Hvaler ungdomsskole, sammenliknet med Østfold fylke som helhet.
- Skolenes bygningsmessige tilstand er ikke så dårlig om man sammenligner med skoler i Fredrikstad og Oslo.
- Prosjektplanene for den nye skolen viser at barna får et klart dårligere tilbud ved den nye fellesskolen på Asmaløy. Planene ivaretar ikke hensynet til barnets beste.
- En felles skole på Asmaløy vil medføre at totalt sett flere elever i kommunen vil måtte ha skoleskyss. Økt tidsbruk på bussen vil kunne føre til økt grad av utrygghet og engstelse for skolebarna, i tillegg til negative helseeffekter. Disse forholdene er ikke forsvarlig vurdert av kommunen.

Som vedlegg til lovlighetsklagen fulgte flere brev skrevet av barn og unge på Hvaler som ønsker å bevare dagens skolestruktur.

Kommunestyret tok stilling til lovlighetsklagen i møtet 18. oktober 2018, sak 66/18. Mona Vaugers forslag om å ta klagen til følge fikk 8 stemmer og falt. Rådmannens innstilling ble vedtatt med 13 stemmer, og kommunestyret fattet følgende avgjørelse:

Kommunestyret opprettholder vedtak i sak PS 55/18 av 13. september 2013 og sender anmodningen om lovlighetskontroll til fylkesmannen for vurdering og endelig avgjørelse i tråd med kommunelovens § 59.

I brev datert 2. november 2018 har de fire kommunestyrerepresentantene kommet med et tillegg til lovlighetsklagen hvor de i hovedsak anfører følgende:

- Saksframlegget viser at rådmannen vil ta utgangspunkt i «barnets beste» ETTER at vedtaket er fattet.
- Administrasjonen villeder de folkevalgte ved å planlegge for fortidens skole, som var delt opp i 1-4 klasse, 5-7 klasse og 8-10 klasse.
- Det medfører ikke riktighet at man må rehabilitere gamle bygg for å imøtekomme kravene til den enhver tid gjeldende byggetekniske norm.
- Rådmannen avfeier at økt skoleskys vil ha negative helseeffekter. Mye forskning samt Nasjonal transportplan viser det motsatte.
- To konkrete eksempler viser barn bosatt på Papper og Søndre Sandøy som vil få en forverret situasjon ved en endring i skolestrukturen.
- Selve navet på saken, «Bygging av ny barneskole på Hvaler», er villedende. I realiteten skal man slå sammen to barneskoler og en ungdomsskole.

Fylkesmannens vurdering

1. Generelt om lovlighetskontroll

Etter kommuneloven § 59 er departementet gitt myndighet til å kontrollere avgjørelser fattet av folkevalgt organ og kommunal eller fylkeskommunal administrasjon. Myndigheten til å foreta lovlighetskontroll av kommunale avgjørelser er delegert til Fylkesmannen.¹

Fylkesmannens kontroll er begrenset til en kontroll av «avgjørelsens lovlighet», jf. § 59 nr. 1. Lovlighetskontroll er begrunnet i hensynet til rettssikkerhet, faglig kvalitet på forvaltningens avgjørelser, og forvaltningens omdømme.

Et krav om lovlighetskontroll må fremmes av minst tre medlemmer av kommunestyret. Videre må klagen fremmes innen tre uker fra avgjørelsen ble truffet, jf. § 1 i forskrift om tidsfrist for krav om lovlighetskontroll.²

Som utgangspunkt er det kun avgjørelser som avgjør realiteten i en sak som kan bringes inn for lovlighetskontroll. Videre er det bare de forvaltnings- og offentligrettslige sidene ved en avgjørelse som kan kontrolleres, og ikke de rent privatrettslige sidene.

Kontrollen skal ifølge kommuneloven § 59 nr. 4 omfatte en undersøkelse av om avgjørelsen

- a. er innholdsmessig lovlig (materiell kompetanse)
- b. er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse (personell kompetanse)
- c. er blitt til på lovlig måte (prosessuell kompetanse)

¹ Jf. rundskriv H-25/92 og H-6/95.

² Fastsatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet 13. januar 1993 nr. 4041 med hjemmel i kommuneloven § 59 nr. 7.

Lovlighetskontroll innebærer ikke at Fylkesmannen kan treffe en ny avgjørelse i saken. Fylkesmannen kan bare oppheve kommunens avgjørelse dersom den er ugyldig, jf. § 59 nr. 4 andre ledd. Ugyldighet er betinget av at det foreligger feil ved den materielle, personelle eller prosessuelle kompetansen. Feil ved den personelle eller prosessuelle kompetansen fører imidlertid ikke automatisk til ugyldighet. Her følges prinsippet i forvaltningsloven § 41, om at vedtaket likevel er gyldig dersom det er grunn til å tro at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

2. Formelle vilkår for lovlighetskontroll

Det følger av ordlyden i § 59 at det er kommunale «avgjørelser» som kan bli kontrollert. Begrepet «avgjørelse» i kommuneloven favner videre enn begrepet «vedtak» i forvaltningsloven § 2 første ledd a).³ Ved vurderingen av om det er snakk om en «avgjørelse» i kommunelovens forstand, må det blant annet skilles mellom realitetsavgjørelser og prosessledende avgjørelser. Det er som hovedregel den endelige avgjørelsen i saken som er gjenstand for kontroll, dvs. den avgjørelsen som avslutter en sak.⁴

I dette tilfellet har kommunestyret besluttet at det skal bygges en ny felles 1-7 barneskole på Rød i tilknytning til eksisterende ungdomsskole, og kommunestyret har bedt rådmannen om å igangsette detaljprosjektering av en slik barneskole. Før en ny barneskole kan oppføres, kan det være nødvendig å utarbeide en reguleringsplan/gjøre endringer i eksisterende planer, og nødvendige byggetillatelser må gis etter plan- og bygningsloven. Dette kan tale for å anse kommunestyrets avgjørelse som en prosessledende beslutning som ikke er gjenstand for lovlighetskontroll.

På den annen side oppfatter Fylkesmannen at selve kjernen i saken som var til behandling i kommunestyret 13. september 2018 var spørsmålet om det skulle bygges én ny felles barneskole til erstatning for Floren og Åttekanten skoler, eller om dagens skolestruktur skulle opprettholdes. Ved avstemningen i kommunestyret fikk førstnevnte løsning flertall med 13 stemmer, mens 8 kommunestyremedlemmer stemte for å opprettholde dagens skolestruktur. Etter vår oppfatning må spørsmålet om skolestrukturen i kommunen anses endelig avgjort ved kommunestyrets avgjørelse av 13. september 2018. Vi har derfor kommet til at dette er en avgjørelse som kan kontrolleres etter kommuneloven § 59 nr. 5.

Lovlighetsklagen er fremmet av et tilstrekkelig antall kommunestyremedlemmer. Den er også fremmet innen fristen på tre uker.

Fylkesmannen anser dermed at de formelle vilkårene for å foreta lovlighetskontroll er oppfylt.

3. Er avgjørelsen truffet av riktig organ?

Lovlighetskontroll av personell kompetanse innebærer en kontroll av om avgjørelsen er truffet av noen som har myndighet til å treffe en slik avgjørelse.

Kommunestyret har, som øverste kommunale organ, det overordnede ansvar for ledelse, planlegging og drift av kommunens virksomhet. Dette innebærer også kompetanse til å treffe de nødvendige avgjørelser, så langt ikke annet følger av lov, jf. kommuneloven § 6. I NOU 1995:18 om ny lovgivning om opplæring skriver utvalget at det er kommunen selv som vedtar hvor skoler skal plasseres.

Det er dermed klart at kommunestyret hadde den nødvendige personelle kompetansen til å fatte avgjørelsen om å bygge en ny felles barneskole på Rød.

³ Jf. veilederen punkt 6.1.3.1

⁴ Jf. forarbeidene til kommuneloven og Ot.prp. nr. 17 (2008-2009).

4. Er avgjørelsen innholdsmessig lovlig?

Denne delen av kontrollen retter seg mot avgjørelsens innhold. Avgjørelsen må ikke stride mot gjeldende rett.

Fylkesmannen kan ikke se at opplæringslova eller annet regelverk stiller materielle vilkår som må være oppfylt for at skolestrukturen i en kommune skal kunne endres. Nærskoleprinsippet i opplæringslova § 8-1 første ledd gir grunnskoleelevene rett til å gå på den skolen som ligger nærmest der de bor, eller ved den skolen i nærmiljøet som de sokner til. Etter vår oppfatning kan ikke § 8-1 forstås som et forbud mot at kommunen legger ned og bygger nye skoler. Nærskoleprinsippet må forstås slik at den enkelte elev har rett til å gå på den skolen som til enhver tid ligger nærmest der eleven bor, eller den skolen som eleven i henhold til lokal forskrift sokner til.

Fylkesmannen kan etter dette ikke se at avgjørelsen om å endre skolestrukturen kommer i konflikt med materielle regler i gjeldende lovverk.

Spørsmål om endring av skolestrukturen i en kommune er et utpreget politisk spørsmål der de folkevalgte må utøve en stor grad av skjønn og hvor mange forhold må tas med i betraktning. Fylkesmannen kan ikke overprøve denne skjønnsmessige vurderingen. Vi viser til Grunnlovens § 49 annet ledd om at «*Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer*». Bestemmelsen grunnlovsfester prinsippet om det kommunale selvstyret. Vi viser også til veilederen om lovlighetskontroll:

Når kommunen innenfor lovens rammer er gitt en viss frihet til å bestemme avgjørelsens innhold, kan dette som utgangspunkt ikke være gjenstand for lovlighetskontroll.⁵

Fylkesmannen kan likevel alltid kontrollere om kommunen har utøvd skjønnet på en vilkårlig måte, om den har tatt utenforliggende hensyn, om avgjørelsen innebærer en usaklig forskjellsbehandling, eller om avgjørelsen fører til et sterkt urimelig resultat (myndighetsmisbrukslæren). Vi har ingen indikasjoner på at kommunestyrets avgjørelse strider mot den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren. Vi finner derfor ikke grunn til å undersøke dette nærmere.

5. Er avgjørelsen blitt til på lovlig måte?

Denne delen av kontrollen innebærer en kontroll av om saksbehandlingsreglene er fulgt.

5.1 Hvilke saksbehandlingsregler gjelder?

I vårt vedtak av 9. mai 2018 konkluderte vi med at kommunestyrets avgjørelse av 14. desember 2017 om å endre skolestrukturen ikke var å regne som et vedtak i forvaltningslovens forstand, jf. definisjonen i forvaltningsloven § 2 bokstav a. Kommunestyret har den 13. september 2018 truffet en avgjørelse med nærmest identisk ordlyd som den avgjørelsen som ble truffet 14. desember 2017. Vi legger derfor til grunn at heller ikke avgjørelsen av 13. september 2018 er å regne som et vedtak i forvaltningslovens forstand. Dette innebærer at verken saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak eller forskrifter i forvaltningsloven kommer til anvendelse.⁶

Utdanningsdirektoratet (Udir) utarbeidet et rundskriv om behandlingen av saker om skolenedleggelse og kretsgrenser.⁷ Udir peker i rundskrivet på at det generelle

⁵ Jf. også punkt 6.2.5.2 i veilederen om lovlighetskontroll

⁶ Forvaltningsloven kapittel IV til VII

⁷ Udir-2-2012, sist endret 15. mars 2012.

forvaltningsrettslige prinsippet om at en sak skal være forsvarlig klarlagt før avgjørelse blir tatt, vil gjelde ved behandlingen av disse sakene. Det sentrale spørsmålet i denne saken er dermed om saken om endring av skolestruktur var tilstrekkelig utredet da kommunestyret behandlet den i møtet den 13. september 2018.

5.2 Generelt om utredningsplikten

Utredningsplikten er en sentral del av det grunnleggende ulovfestede prinsippet om forsvarlig saksbehandling som også gjelder utenfor enkeltvedtakstilfellene.⁸ Forvaltningen har et ansvar for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet i forvaltningsprosessen. Dette innebærer en plikt til å fremskaffe alle opplysninger som er nødvendige for å sikre en riktig avgjørelse.⁹ I tilfeller der avgjørelsen bygger på skjønsmessige vurderinger, må forvaltningsorganet i tillegg kartlegge hvilke hensyn og momenter som er relevante for vurderingen, og hvilken betydning de ulike momentene skal ha.¹⁰

Inn under utredningsplikten faller plikten til å la parter og andre berørte skal få anledning til å uttale seg. Retten til å uttale seg bygger på det kontradiktoriske prinsippet. Slik medvirkning bidrar til sakens opplysning og skaper åpenhet og tillitt til forvaltningen.

5.3 Administrasjonens beslutning om å sende saken på ny høring

I lovlighetsklagen av 2. juli 2018 hevdet klagerne at høringen som administrasjonen sendte ut 5. juni 2018 skulle vært behandlet av kommunestyret. Kommunestyret kunne dermed hatt mulighet til å påvirke innholdet av og tidsbruken i høringen, samt om det overhodet skulle gjennomføres en ny høring i saken.

Fylkesmannen presiserer at det som utgangspunkt er administrasjonssjefens ansvar å påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, jf. kommuneloven § 23 nr. 2. I saker hvor det er nødvendig med en høringsrunde, eksempelvis ved utarbeiding av lokale forskrifter, innebærer det at administrasjonssjefen har ansvaret for å utarbeide et høringsdokument, vurdere hvem som skal høres, og å sette en høringsfrist. Etter hva vi kan se, hadde administrasjonssjefen den nødvendige personelle kompetansen til å beslutte at saken skulle sendes på ny høring, innholdet i høringen, hvem som skulle høres og å fastsette høringsfrist.

Vi viser for øvrig til at et flertall i kommunestyret alltid vil kunne vedta å utsette realitetsbehandlingen av en sak, jf. kommuneloven § 34 nr. 1. Denne adgangen vil typisk brukes i saker hvor flertallet mener at saken må utredes nærmere av administrasjonen.

5.5 Høringsinstanser

I en sak om skolenedleggelse betyr utredningsplikten at kommunestyret må ha rimelig kjennskap til synspunktene til de som berøres av nedleggelsen før et vedtak treffes, jf. Udirs rundskriv. Vi viser også til opplæringslova § 11-1 som fastslår at samarbeidsutvalg ved skoler har rett til å uttale seg i alle saker for skolene. Dette må særlig gjelde i en så viktig sak som spørsmål om endring av skolestrukturen i kommunen.

Klagerne hevder at kretsen av høringsinstanser har vært for snever ved at blant annet grendelag og brukere av skolene/gymsalene på kveldstid ikke var på høringslisten.

Kommunen sendte høringsdokumentet til i alt 29 aktuelle høringsinstanser, herunder blant annet fagforeninger, FAU og SU, aksjonsgrupper, elevråd, barnehager, skolehelsetjenesten, fylkeskommunen, idrettslag, fritidsklubber, barnevernet og kulturskolen. Udir lister i

⁸ Se jdlov-2000-8596b og somb-2009-9.

⁹ Jf. Forvaltningskomiteens innstilling s. 159.

¹⁰ «Forvaltningsloven i kommunene» av Kyrre Grimstad og Siri Halvorsen, 2011, s. 379.

rundskrivet opp hvilke høringsinstanser som kan være aktuelle i en sak om endring av skolestrukturen. Listen er imidlertid ikke uttømmende, og det vil derfor i stor grad være opp til kommunens administrasjon å vurdere hvilke organer som blir berørt og som bør få anledning til å uttale seg.

Barnekonvensjonens artikkel 12 fastslår at barn har rett til å bli hørt i alle saker som betyr noe for dem. Retten til å bli hørt gjelder enten direkte, eller gjennom en representant eller et egnet organ, jf. artikkel 12 nr. 2.

Etter vår oppfatning har kommunen lagt opp til en saksbehandling der barn og unge har blitt invitert til å delta ved at høringsdokumentet er distribuert til elevrådet ved skolene i kommunen. Barnas mening fremgår av saksframlegget ved at det er tatt inn en tabell i saksframlegget som viser høringsinstansene, hvem som har avgitt uttalelse og hvordan de som har avgitt uttalelse har konkludert i spørsmålet om skolestruktur.

5.6 Høringsfrist

For forskrifter som skal fastsettes av staten skal høringsfristen som utgangspunkt være tre måneder.¹¹ Justis- og beredskapsdepartementet har utgitt retningslinjer for forskriftsarbeid i kommunene.¹² Det fremgår her at høringsfristens lengde avhenger av hvor komplisert eller viktig saken er. Normalt kan kommunene sette fristen til to måneder for kommunale forskrifter, mens fristen kan være noe kortere hvis saken haster. Udir anbefaler at det ses hen til disse retningslinjene når lokale forslag om endring av skolestruktur skal utarbeides.

I dette tilfellet ble saken sendt på høring 5. juni 2018 med høringsfrist 17. august 2018, dvs. en høringsfrist på to måneder og tolv dager.

Fylkesmannen har forståelse for at høringsfristen fremstår som kort, tatt i betraktning at høringsperioden i store deler sammenfalt med skolens sommerferie. På den annen side var det over to uker igjen av skoleåret da høringsdokumentet ble distribuert, og den totale høringsperioden var to uker lenger enn hva som anbefales ved forhåndsvarsling av kommunale forskrifter. Fylkesmannen kan etter dette ikke se at det er satt en høringsfrist i strid med regelverket.

5.7 Plikten til å vurdere hensynet til barnets beste

FNs barnekonvensjon¹³ er tatt inn i norsk rett ved menneskerettsloven i 2003 og har status som norsk lov. Barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1 lyder:

Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

En naturlig språklig forståelse av konvensjonsteksten innebærer at kommunen skal ta hensyn til hva som er best for barn i alle avgjørelser som kan bety noe for barn. Det er klart at avgjørelsen om å endre skolestrukturen på Hvaler får betydning for mange barn på Hvaler. Kommunen er dermed forpliktet til å vurdere hva som er barnets beste i saken om endring av skolestrukturen. Barnekonvensjonen sier at «barnets» beste skal være et grunnleggende hensyn, dvs. barn i entallsform. En avgjørelse om endring av skolestrukturen får betydning for svært mange barn. Konvensjonsteksten kan etter Fylkesmannens oppfatning ikke tolkes så

¹¹ Fastsatt ved Kgl.res. 18. februar 2000.

¹² Retningslinjer av 30. januar 2002.

¹³ De forente nasjoners internasjonale konvensjon 20. november 1989 om barnets rettigheter, gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2.

strengt at kommunen må vurdere hvordan en endring av skolestrukturen vil påvirke *den enkelte elev* som blir berørt.

Barneombudet mener det må kunne stilles krav om at kommunen har vurdert momenter som om det er spesielle behov hos elever, klassestørrelse, skolemiljø, pedagogisk miljø osv., og barns rett til lek og fritid.¹⁴ Barneombudet peker på at lang skolevei og kvaliteten på skoleskyssen også er viktige momenter i vurderingen.

Vi forstår Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2010/868 dithen at det må fremgå av kommunens avgjørelse at hensynet til barnets beste er vurdert. Dette fremgikk ikke av kommunestyrets avgjørelse 14. desember 2017, og Fylkesmannen ba derfor kommunen om å vurdere dette ved den fornyede behandlingen av saken.

I saksframlegget til kommunestyrets møte 13. september 2018 presiserer administrasjonen at hensynet til barnets beste i stor grad var utgangspunktet for delutredningene som ble gjennomført i 2013. Under overskriften «Hensynet til barnas beste» har administrasjonen vurdert momenter som elevenes sosiale situasjon, tilgangen til mer spesialisert lærerkompetanse for enkeltelever, elevenes pedagogiske tilbud, mer sammenheng i hele det tiårige grunnskoleløpet, og at kulturtilbudet til barn og unge vil kunne utvides. Videre er momenter som barns utvikling og det fysiske og psykiske miljøet vurdert. Kommunen viser til at en felles skole vil gi alle elevene i kommunen at likeverdig skoletilbud, og at en samlet 1-10 skole vil kunne tilrettelegge for økt tverrfaglighet mellom skole og støttefunksjoner utenfor skolen, som f.eks. skolehelsetjenesten. Arbeidet med spesialundervisning vil også kunne gjennomføres med større faglig tyngde og kvalitet. Kommunen peker på at endring av skysstrukturen vil kunne medføre ulemper for barn som i dag enten ikke er avhengig av skyss, eller som må skysses noe lenger. Samtidig vil skysbehovet bortfalle for den relativt store barnegruppa som bor på Rød. Etter administrasjonens oppfatning er ikke ulempene når det gjelder skyss så tungtveiende at det motvirker de mange fordelene som etablering av en felles skole vil medføre for elevene.

Etter Fylkesmannens oppfatning viser kommunens vurderinger at barnets beste i tilstrekkelig grad har blitt vektlagt som et grunnleggende hensyn. Selve vektingen av de ulike hensynene opp mot hverandre hører inn under kommunens frie skjønn som Fylkesmannen ikke kan overprøve.

6. Konklusjon

Fylkesmannen har ikke funnet feil ved kommunestyrets avgjørelse av 13. september 2018 i sak PS 55/18 som gir grunnlag for å oppheve det som ugyldig, jf. kommuneloven § 59 nr. 4. Etter vår oppfatning var saken tilstrekkelig opplyst da kommunestyret fattet sin avgjørelse, jf. det ulovfestede prinsippet om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

7. Avsluttende bemerkninger

Fylkesmannen presiserer at kommunen er forpliktet til å ivareta barn og unges interesser i det videre arbeidet med prosjekteringen av en ny barneskole. Det følger av plan- og bygningslovens formålsbestemmelse at hensynet til barn og unges oppvekstvilkår skal ivaretas i planleggingen og i kravene til det enkelte byggetiltak, jf. § 1-1. Videre følger det av § 3-3 tredje ledd at kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen. Vi viser også til at det er vedtatt egne Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen.¹⁵

¹⁴ «Skolenedleggelse – viktige prinsipper» av Barneombudet, 5. juli 2018.

¹⁵ Fastsatt av Miljøverndepartementet 20. september 1995 som en del av den norske tilretteleggingen for å oppfylle forpliktelsene i FNs barnekonvensjon, ratifisert av Stortinget 8. januar 1991.

Vi ber vennligst Mona Vauger om å videresende vårt vedtak til de øvrige kommunestyrerepresentantene som har fremmet lovlighetsklagen.

Med hilsen

Katrine Bjørnstad e.f.
direktør

Gøril Hjelseth
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Mottakerliste:
Hvaler kommune Storveien 32 1680 Skjærhalden
Mona Vauger