



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato:

14.11.2024

Vår ref:

2024/27269

Deres dato:

24.09.2024

Deres ref:

2024/3659 31

HALDEN KOMMUNE

Postboks 150

1751 HALDEN

Saksbehandler, innvalgstelefon

Helga Sjølli Grimstad, 69 24 70 00

Statsforvalterens svar på krav om lovlighetskontroll - Halden - kommunestyrevedtak PS 84/2024 - nedleggelse av Prestebakke skole fra skoleåret 2025/2026

Vi viser til kommunens oversendelse datert 24.09.2024 av to krav om lovlighetskontroll. Kravene knytter seg til kommunestyrets vedtak av 20.06.2024 i sak PS 84/2024 «Fremtidig skolestruktur i Halden kommune», første punkt.

Vi har behandlet saken og vår konklusjon er

Lovlighetskontrollen har ikke avdekket feil ved kommunestyrets vedtak av 20.06.2024 som gjør det ugyldig, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd. Det betyr at kommunens vedtak blir stående uendret.

Sakens bakgrunn

I møte den 20.06.2024 fattet kommunestyret i Halden følgende vedtak i sak om «Fremtidig skolestruktur i Halden kommune». Kravene om lovlighetskontroll knytter seg til det første punktet i vedtaket, som lyder:

«Prestebakke skole legges ned fra og med skoleåret 2025-2026 og innlemmes i Kongeveien skole.»

Det ble fremsatt to uavhengige krav om lovlighetskontroll av vedtaket. Disse ble sendt til Statsforvalteren. Statsforvalteren oversendte kravene til kommunen 16.07.2024, jf. kommuneloven § 27-1 første ledd, fjerde setning.

Det første kravet, datert 07.07.2024, er fremsatt av Halden INP og representantene Rainer Prang, Håkon Selmer-Olsen, Ole Kristian Sørлие og Morten Bryntesen.

Det andre kravet, datert 21.06.2024, er fremsatt av representantene Christine Ruud, Jens Bakke og Sara Langbråten.

E-postadresse:
sfospost@statsforvalteren.no

Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Pb 325
1502 Moss

Besøksadresse:
Moss: Vogts gate 17
Drammen: Dr. Hansteinsgate 9
Oslo: Stensberggata 27

Telefon: 69 24 70 00
www.statsforvalteren.no/os
Org.nr. 974 761 319



Kommunen har sammenfattet begrunnelsene for kravene om lovlighetskontroll slik:

«Lovlighetsklagen fra INP v/repr. Sørli, Bryntesen, Langård og Selmer Olsen hevder at nedleggingsvedtaket for Prestebakke er gjort på sviktende faktagrunnlag, at opplæringslovens § 10-2 om elevenes rett til medvirkning ikke er overholdt, og at konsulentrapporten er svært mangelfull med tanke på demografiske, sosiale og økonomiske forhold.

Videre reises det spørsmål ifht. habilitet mht. foreldre med barn på skoler ikke vurdert nedlagt, og generelt om besteforeldre med berørte barnebarn også skulle vært ansett inhabile.

Lovlighetsklagen fra Ruud, Bakke og Langbråten hevder at kommunestyret har gjort sitt vedtak om nedlegging av Prestebakke på mangelfullt grunnlag bla. pga. ufullstendige opplysninger om demografiske, sosiale og økonomiske forhold, ensidig beskrivelse av kontakt med elever og foreldre, hensyn ifht. FN barnekonvensjon artikkel 3 om barnets beste ikke nok vektlagt, samt om manglende konsekvensanalyse vedr. krav om forsvarlig skoleskyss og akseptabel reisetid.»

Kommunestyret i Halden tok stilling til kravet om lovlighetskontroll i møte den 19.09.2024, og opprettholdt vedtaket. Saken ble derfor oversendt til Statsforvalteren for behandling, jf. kommuneloven § 27-1 første ledd.

Generelt om lovlighetskontroll

Det følger av kommuneloven § 27-1 at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Kravet må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet, jf. § 27-1. Myndigheten til å foreta lovlighetskontroll av kommunale vedtak er delegert til Statsforvalteren.¹ Ordningen med lovlighetskontroll er begrunnet i hensynet til økt rettssikkerhet, fremme tillit til forvaltningen samt å sikre faglig kvalitet på forvaltningens avgjørelser.²

Ved en lovlighetskontroll skal Statsforvalteren ta stilling til om vedtaket

- a) har et lovlig innhold
- b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
- c) har blitt til på lovlig måte.

Lovlighetskontrollen kan likevel begrenses til de anførselene som er tatt opp i saken, jf. § 27-3 andre ledd.

Lovlighetskontroll innebærer ikke myndighet til å treffe et nytt vedtak i saken, men bare til å oppheve kommunens vedtak hvis det er ugyldig, jf. § 27-3 tredje ledd.

¹ Jf. forskrift om delegering av myndighet etter kommuneloven, inndelingslova og forvaltningsloven, [FOR-2019-08-30-1096](#), IX.

² Se Prop. 46 L (2017-2018) punkt 27.1.4.



Statsforvalterens vurdering

Er de formelle vilkårene for å foreta lovlighetskontroll oppfylt?

Statsforvalteren vurderer kommunestyrets avgjørelse som et «vedtak» etter kommunelovens § 27-2 første ledd bokstav a. Kravet om lovlighetskontroll er fremmet innen fristen på tre uker. Også kravet om at klagen skal være fremsatt av minst tre representanter av kommunestyret er oppfylt. Det påklagede vedtaket gjelder offentligrettslige forhold, jf. § 27-3 tredje ledd.

Statsforvalteren har etter dette kommet til at de formelle vilkårene for å gjennomføre en lovlighetskontroll er oppfylt.

Er vedtaket truffet av riktig organ?

Kommunestyret har, som øverste kommunale organ, det overordnede ansvar for ledelse, planlegging og drift av kommunens virksomhet, herunder drift av skoler. Dette innebærer også kompetanse til å treffe de nødvendige avgjørelser, så langt ikke annet følger av lov, jf. kommuneloven § 5-3.

Kommunestyret hadde derfor den nødvendige myndighet til å treffe avgjørelse i saken, jf. kommuneloven § 27-3 første ledd bokstav b).

Habilitet

Bestemmelsene om habilitet finner vi i forvaltningsloven § 6:

«En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;

(..)

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

(..)»

I forbindelse med behandlingen av saken i kommunestyret 20.06.2024 ble habilitet drøftet. Kommunen opplyser i oversendelsen av lovlighetskontrollen at man i forkant av møtet gjorde en rekke undersøkelser og drøftet spørsmål om habilitet med KS-advokaten. Med henvisning til en artikkel av professor Jan Fridthjof Bernt kom man til at ansatte på en skole som kunne bli direkte berørte, ville være inhabile. Det gjaldt ordfører, varaordfører og en representant som er lærer. Videre kom man til at folkevalgte som var foreldre med barn på de berørte skolene også ville kunne være inhabile etter bokstav b. Vi forstår det slik at man med «berørte skoler» sikter til skoler som vurderes nedlagt.



Det ble gjennomført særskilt votering for til sammen 13 representanter. Sju av dem ble ansett inhabile. Seks folkevalgte som hadde barnebarn, oldebarn eller «bonus-barnebarn» ble etter enkeltvoteringer ansett habile.

Vurderingen av habilitet for de sju som ble vurdert inhabile er så vidt vi forstår ikke bestridt, og vil derfor ikke bli behandlet som en del av lovlighetskontrollen.

Det har i forbindelse med lovlighetskontrollen blitt reist spørsmål ved/anført om kretsen av inhabile er større, og at også foreldre til barn på skoler som *ikke* er vurdert nedlagt og besteforeldre med berørte barnebarn på skoler so er vurdert nedlagt også skulle vært ansett inhabile.

Kommunen skriver følgende om dette i oversendelsen hit:

«Når man allerede hadde beveget seg fra de lovbestemte tilfellene om automatisk inhabilitet i fvl. § 6, første ledd, og over i den skjønnspregede bestemmelsen i annet ledd antas at kommunestyret da vurderte det slik at man her bla. utfra konsekvensene ifht. ombudsplikten som direkte innvalgt av folket i valg, ikke ytterligere ønsket å utvide gruppen inhabile til enda fjernere berørte nærstående enn kun foreldre til barn på de mest berørte skoler. Utfra føre varprinsippet hadde man her allerede ansett også foreldre på skoler ikke direkte foreslått nedlagt i utredningen som inhabile.

Foreldre med barn i nedleggingstruet skole anses ikke som «part» i saken jf. fvl. § 6, første ledd, a, og regelen i bokstav b om opp-og nedstigende linje gjelder kun ifht. «part».

Partsdefinisjonen i fvl. § 2 e: part, person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.

I U-dir rundskrivet -2-2012 sies også følgende:

Kommunale vedtak om endring av skolestrukturen, for eksempel om nedleggelse av en skole, er **ikke enkeltvedtak** etter forvaltningsloven. Det er ikke et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter for en eller flere bestemte personer. Plassering av den enkelte elev ved en skole vil derimot være et enkeltvedtak.

Den fremlagte utredningen berørte i mer eller mindre grad nærmest samtlige av grunnskolen i kommunen, og man forutså kanskje ikke helt at spørsmålet om inhabilitet da ville komme opp i så stort omfang. I utgangspunktet vil mange mene at det er et lite særlig eller særegent forhold at man som folkevalgt i Halden kommunestyre i likhet med veldig mange andre selv har barn i Halden skolen, eller er nærstående til noen som har det.

I lovlighetsklagen fra INP hevdes også at Høyres gruppeleder i kommunestyret, Tafjord, som der ble ansett inhabil, da uriktig hadde påvirket saken i forutgående gruppemøter. Dagens hovedregel i juridisk teori jf. Kommuneloven med kommentarer, Bernt/Overå, Kl. § 11-10 Inhabilitet for folkevalgte, note 1, er at inhabilitetsreglene ikke kommer til anvendelse i gruppemøter.»

Som nevnt over, ble forholdet vurdert i forbindelse med saksbehandlingen. Av kommunestyrets 39 representanter ble sju ansett inhabile. Vi viser til kommunens vurdering over, og slutter oss til konklusjonen. Klagen fører ikke frem på dette punktet.



Er saksbehandlingsreglene fulgt?

Denne delen av kontrollen innebærer en vurdering av om avgjørelsen er blitt til på lovlig måte, dvs. om saksbehandlingsreglene i kommuneloven, forvaltningsloven og særlovgivningen, samt ulovfestede prinsipper om god forvaltningsskikk er fulgt.

Et vedtak om endring av skolestrukturen, som for eksempel nedleggelse av en skole, er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.³ Reglene i forvaltningslovens kap. IV (om saksforberedelse ved enkeltvedtak), V (om vedtaket) og VI (om klage og omgjøring) kommer derfor ikke direkte til anvendelse. Det er likevel et generelt forvaltningsrettslig prinsipp at en sak skal behandles på en forsvarlig måte, og dette krever at en sak er tilstrekkelig opplyst før en avgjørelse blir tatt. I en sak om skolenedleggelse betyr dette at kommunestyret skal ha rimelig kjennskap til synspunktene til de som berøres av nedleggelsen før et vedtak treffes.

FNs barnekonvensjon er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven § 2. Det følger av konvensjonens artikkel 12 at barn skal ha rett til å gi uttrykk for sine synspunkter i saker som berører det, og at barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Denne retten gjelder også i forvaltningssaker.

Spørsmål om skolestruktur vil i stor grad berøre barn, foreldre og nærmiljø. Opplæringslova § 10-4 første ledd slår fast at både elevene og foreldrene skal involveres i planleggingen, gjennomføringen og vurderingen av skolevirksomheten. Etter § 10-5 skal det som hovedregel være et elevråd ved hver skole. Hver grunnskole skal ha et arbeidsutvalg som er valgt av foreldrene på skolen, men foreldrene kan velge å organisere seg på andre måter. Kommunen skal sørge for at det blir fastsatt hvilke andre brukerorganer skolene skal ha, og må blant annet sørge for at det i grunnskolen er et organ der foreldrene er representert.

Det er anført at saken ikke var tilstrekkelig opplyst på flere punkter, vi vil behandle disse hver for seg i det følgende, men vil først gjøre kort rede for sakens bakgrunn:

Halden kommune opplever, som resten av landet, fallende barnetall samtidig som den har overkapasitet i skolen. I 2021 utredet konsulent- og rådgiverselskapet WSP skolestrukturen i Halden kommune, på oppdrag fra kommunen. Kommunestyret fattet 22.09.2022 vedtak hvor kommunedirektøren ble bedt om å utarbeide en strategi for skolestruktur i kommunen. KS-konsulenter ble gitt i oppdrag å utrede den fremtidige skolestrukturen i kommunen, herunder å gi konkrete forslag til «en bærekraftig skolestruktur som ivaretar både god bruk av menneskelige og økonomiske ressurser».

Saksfremlegget i saken bygger «i stor grad» på KS-konsulentenes rapport. Rapporten viser også til den tidligere utredningen. Som en del av utredningene ble involverte parter som representanter for elever, ansatte, foreldre mv. intervjuet. KS-rapporten viser til at elevråd, FAU og representanter for ansatte ved samtlige skoler i kommunen ble involvert i prosessen for å innhente deres syn. Videre har saken vært behandlet i Ungdomsrådet, og rådets uttalelse har fulgt saksinnstillingen.

Når det gjelder anførselen om at opplæringslova § 10-2 om elevenes rett til medvirkning ikke er overholdt, viser vi til redegjørelsen over. Bestemmelsen følger opp barnekonvensjonen artikkel 12 om barns rett til å bli hørt. Vi bemerker her at det følger av artikkel 12 andre ledd at retten gjelder «enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ». De to utredningene bygget

³ Jf. Utdanningsdirektoratet sitt rundskriv om «Behandlingen av saker om skolenedleggelse og kretsgrenser Udir-2-2012.»



blant annet på intervjuer med elevråd og foreldreutvalg/samarbeidsutvalg ved samtlige skoler i kommunen. Det går frem at elevene ikke ble stilt direkte spørsmål om de ønsket skolen sin nedlagt, men de drøftet blant annet spørsmål knyttet til elevantall opp mot sosiale forhold mv. Det var også elevråd som avga høringsuttalelser da saken var ute på høring. I tillegg har samarbeidsråd og/eller foreldreutvalg ved samtlige skoler vært en del av utredningsprosessen, og har fått fremme foreldrenes syn der.

Det går frem av sakens opplysninger at saken ble lagt ut på høring i perioden 03.04.2024 – 29.05.2024, og at det kom inn over 700 høringsvar. Disse var både fra enkeltpersoner, elevråd, FAU mv. Det er videre kjent at elevråd og FAU ble involvert i utarbeidelsen av rapporten som danner grunnlaget for den politiske behandlingen av saken, slik at prosessen var godt kjent av berørte parter allerede før saken ble lagt ut på høring. For Statsforvalteren fremstår det som høringen har blitt gjennomført i tråd med bestemmelsene, og at berørte også gjennom høringen har fått komme med sine innspill.

For Statsforvalteren fremstår det som at saksfremlegget bygger på et solid grunnlag, hvor berørte og interessenter har fått fremme sine syn, og hvor barna er hørt i henhold til de bestemmelsene som gjelder for medvirkning. Vi kommer derfor til at kommunestyret hadde tilstrekkelig kjennskap til berørte parters syn, og at prosessen ikke er i strid med barnekonvensjonen artikkel 12.

Det er også anført at saken ikke var tilstrekkelig opplyst etter forvaltningsloven § 17, før vedtaket ble fattet, fordi det skal være ufullstendige opplysninger om demografiske og økonomiske forhold og ensidig beskrivelse av kontakt med elever og foreldre. Kommunedirektøren har gjort rede for dette slik i saksframlegget:

«Kommunedirektøren har presentert kommunestyret for relativt utfyllende opplysninger om de demografiske forhold, som er relevante i saken. Det kommer frem av KSKs⁴ rapport at det er demografiske forhold (synkende barnetallene), som er foranledningen til overkapasiteten som nødvendiggjør de strukturelle endringene i Halden-skolen. Demografiske forhold/demografiutviklingen er videre behørig omtalt i KSKs rapport, bl.a. på s. 4.

I en av klagenes anføres det at boligsituasjonen i området og økonomien til berørte parter, i for liten grad er belyst i sakens avgjørelsesgrunnlag. Nedleggelse av en skole er en stor samfunnsmessig avgjørelse, som vil få et utall små og store konsekvenser og følger. Selv om kommunedirektørens saksfremstilling ikke omhandler alle tenkelige forhold knyttet til de foreslåtte endringer, er mitt syn at saksfremstillingen er innenfor de krav som kan utledes fra kommunedirektørens utredningsplikt i denne konkrete saken. Kommunedirektørens saksfremstilling gir også opplysninger om føringer fra sentralt planverk, om sentrumsutvikling og fortetting av sentrumsområdene.

Det er i klagen fra INP anført at rapporten fra KSK, som er en del av sakens avgjørelsesgrunnlag, er mangelfull når det gjelder sosiale forhold. Mitt syn er at denne anførselen ikke kan føre frem. Sosiale forhold for elevene er viet stor plass i rapporten fra KSK. På s. 14 fgl. inneholder rapporten et eget kapittel om sosial bærekraft. Videre er det gjennomgående søkelys på elevenes sosiale relasjoner, både som et generelt forhold, men også konkret ved at elevenes egne meninger om dette er innhentet og trukket frem. For Prestebakke er sosiale forhold trukket frem som et relevant hensyn og vektet opp mot

⁴ KS Konsulent AS



andre hensyn, se rapporten s. 86. Sosiale forhold forbundet ved nedleggelse av Prestebakke skole er også behandlet i kommunedirektørens saksfremlegg, på s. 12 flg., under kapittelet «En vurdering av barnets beste i saken om fremtidig skolestruktur».

Sakens avgjørelsesgrunnlag belyser relevante økonomiske forhold. KSKs rapport skriver inngående om økonomisk bærekraft, både generelt og konkret for Halden kommune, samt hva dette betyr for kommunens handlingsrom. Kommunens økonomiske handlingsrom vil nødvendigvis legge klare føringer for de vurderinger som gjøres, og er i kjerneområdet for det kommunale selvstyret. Fra s. 3 i saksfremlegget skriver kommunedirektøren utfyllende om kommunens økonomiske handlingsrom. Kommunedirektør har opplyst om de økonomiske forholdene knyttet til nedleggelse av Prestebakke skole. KSK gir under de konkrete løsningsforslagene et estimat over økonomisk effekt. På rapportens s. 86 gir KSK oversikt over de økonomiske effektene ved en nedleggelse av Prestebakke skole, både negativ effekt og økonomisk gevinst. Rapporten er nyansert i den forstand at den fremhever usikkerheten knyttet til å beregne økonomisk effekt av de ulike tiltakene jfr. Rapportens s. 79 tredje avsnitt.»

Det er her utarbeidet to omfattende rapporter, som presenterer både tallgrunnlag og gjør rede for fordeler og ulemper ved de ulike alternativene. I dette inngår vurderinger knyttet til demografiske og økonomiske forhold. Kommunestyret har kommet til at saken var tilstrekkelig opplyst, og tatt den til behandling. Statsforvalteren slutter seg til kommunens konklusjon om at dette er tilstrekkelig gjort rede for. Anførselene i kravet om lovlighetskontroll har dermed ikke ført frem på dette punktet.

Som nevnt over, har kommunen innhentet to utredninger om skolestruktur i kommunen. I forbindelse med begge utredningene har oppdragstakerne innhentet synspunkter fra elevråd og FAU. Vi forstår det slik at representantene mener opplysningene som fremkom i disse, ikke er representativt gjengitt. Det er ikke mulig for oss å overprøve om opplysningene er «representativt» gjengitt, og det er også uklart for oss hvordan denne påstanden kan begrunnes. Rapportene skal gi en relevant og representativ fremstilling av synspunktene som har kommet inn, men ikke nødvendigvis gjengi her enkelt tilbakemelding. I en slik prosess kan det komme frem ulike synspunkter, og det kan være at en sammenstilling ikke nødvendigvis er gjenkjennelig for den enkelte som har bidratt inn, uten at det uten videre er grunnlag for å si at den er feilaktig. Vi vil her presisere at også høringsinstituttet sikret at ulike synspunkter kom frem. Av sakens dokumenter går det frem at det kom inn et svært stort antall høringsuttalelser. Vi anser det derfor som sannsynlig at det det har vært mulig å gi uttrykk for sitt syn dersom man ikke synes det er tilstrekkelig gjort rede for i utredningene som vedtaket bygger på. Anførselen i kravet om lovlighetskontroll fører ikke frem på dette punktet.

I begge kravene om lovlighetskontroll er det anført at det er manglende konsekvensanalyse/ mangelfullt utredet knyttet til skoleskiss, som vil bli en nødvendighet for en del av elevene ved flytting av elever. Kommunedirektøren har i saksfremlegget gjort rede for rettsgrunnlaget og vurderingene som er gjort, og skriver følgende:

«I rundskrivet Udir-2-2012 slår direktoratet fast at «Hvis endring av skolestruktur medfører endringer i skysbehov, bør også fylkeskommunen få anledning til å uttale seg i saken». Dette er imidlertid inntatt under rundskrivets kapittel 3, som knytter seg til «Saksbehandlingen i kommuner som ikke har gitt forskrifter om skolekretsgrenser». Halden kommune har vedtatt forskrift om skolegrenser. Saksbehandlingen i kommuner med slik inndeling er behandlet i rundskrivets kapittel 4. Dette innebærer at instanser som f.eks. fylkeskommunen vil få anledning til å uttale seg om skoleskiss, i prosessen frem mot



en politisk sak om endring av skolekretsgrenser. At fylkeskommunen ikke er hørt i denne omgang, og at deres syn ikke inngår i sakens avgjørelsesgrunnlag, utgjør derfor ikke en feil ved vedtakets tilblivelse slik jeg vurderer det. (tilføyet 11.09.24: Høring på ny forskrift er sendt Østfold fylkeskommune og østfold kollektivtrafikk).

For øvrig er skoleskyss er omtalt i KSKs rapport i kap. 8 på s. 73-76. I tillegg beskrive kommunedirektøren i saksfremlegget relativt detaljert forhold knyttet til skoleskyss på Prestebakke skole. Det er både beskrivelser av dagens ordning, samt beskrivelser av økonomiske konsekvenser av en eventuell nedleggelse. I saksfremlegget fra kommunedirektøren er det konkret slått fast at et godt skolemiljø og tilgang på en elevgruppe av et visst omfang, er tillagt større vekt enn reisevei.

Min vurdering er at sakens avgjørelsesgrunnlag inneholder relevant og nødvendig informasjon om skoleskyss, og at dette er forsvarlig utredet. Den avveiningen som er gjort av de kryssende hensyn, ligger etter min vurdering innenfor kommunens handlefrihet, og tilligger kommunens frie skjønn.

Når det gjelder de minste barna og forholdene knyttet til skoleskyss, skiller ikke saksfremlegget på barnas alder i vurderingene av skoleskyssordning. De vurderingene kommunedirektøren redegjør for, gjelder for barnegruppen sett under ett. Kommunedirektøren har imidlertid også gjengitt synspunkter og innspill fra høringsrunden i sitt saksfremlegg. Blant annet gir saksfremlegget opplysninger om at det er spilt inn at barna i 1.-3. trinn bør få fortsette på Prestebakke skole, for å slippe den lange reiseveien. Min vurdering er at sakens avgjørelsesgrunnlag gir relevant og nødvendig informasjon, også når det gjelder konsekvensene for de minste barna, og at denne anførselen ikke kan føre frem.»

Også her kommer Statsforvalteren til at lovlighetsklagene ikke fører frem, og viser til redegjørelsen.

Når det gjelder anførselen om at det er mangelfullt vurdert hvordan Kongeveien skole vil påvirkes, er Statsforvalteren enig med kommunen i at det redegjøres tilstrekkelig for dette i KSK-rapporten og at det ikke krever særlig utredning at en skoles kapasitet nyttes fullt ut. Vi kommer til at vedtaket ikke er beheftet med mangler på dette punktet.

Har vedtaket et lovlig innhold?

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

Representantene som krever lovlighetskontroll, mener vedtaket ikke oppfyller kravene som følger av barnekonvensjonen artikkel 3 om barns barnets beste.

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Artikkel 3 nr. 1 lyder slik:

«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.»



Barnekonvensjonen er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven og ved motstrid skal den gå foran norsk lov. Det følger også av Grunnloven § 104 at barn har rett til å bli hørt, og at hva som er best for barnet skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Kommunen er dermed forpliktet til å legge vekt på, og vurdere barnets beste i saker om skolestruktur.

Kravet om å ta hensyn til barnets beste kan ikke forstås slik at hensynet til hvert enkelt barn som blir berørt av en endring i skolestrukturen må vurderes individuelt. For å sikre at beslutningsgrunnlaget er godt nok i saker som berører barn mer generelt bør det ifølge Barneombudet⁵ foretas en «barnerettighetsvurdering». Dette vil sikre at konsekvensene for barn er kartlagt og at barnets beste er vurdert.

I saksinnstillingen til politikerne er det gjort en vurdering av barnets beste i saken om fremtidig skolestruktur. I denne gjennomgår kommunen en rekke forhold og avveininger som er gjort i vurderingen av ulike hensyn mot hverandre, og hvordan hensynet til barnets beste er ivaretatt. Det gjøres blant annet rede for hvordan kommunen har vurdert hva som er til barnas beste for kommunens elever under ett. I innstillingen synliggjør kommunen hvilke hensyn som er tillagt vekt, og hvordan de veies mot hverandre. Dette gjelder for eksempel veiingen av hensynet til et godt skolemiljø opp mot økt reisevei, hvor hensynet til skolemiljø veies tyngre enn reisevei. Videre viser kommunen for eksempel til sammenhengen mellom økonomi og kvalitet, og at kvalitet på skoletilbudet er et tungtveiende hensyn.

Hverken opplæringslova eller annet regelverk har innholdsmessige regler for endring av skolestruktur, det vil si regler for når det er lovlig eller ulovlig å legge ned eller opprette en skole. Avgjørelser knyttet til skolestruktur ligger i kjerneområdet av den kommunale handlefriheten. En avgjørelse må bygge på kommunestyrets økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer. Hvordan skolestrukturen i en kommune skal være må derfor sies å falle inn under kommunens frie skjønn. Denne vurderingen kan Statsforvalteren som utgangspunkt ikke overprøve, med mindre det foreligger myndighetsmisbruk. Det er ikke noe som tyder på at kommunen har lagt vekt på utenforliggende hensyn, at vedtaket er vilkårlig, uforholdsmessig, sterkt urimelig eller fører til usaklig forskjellsbehandling. Vi kan heller ikke se at vedtaket er i strid med barnekonvensjonens bestemmelser.

Vi kan etter dette ikke se at det foreligger innholdsmessige feil som gir grunnlag for å oppheve kommunestyrets vedtak av 20.06.2024 i sak PS 84/2024 «Fremtidig skolestruktur i Halden kommune», første punkt. Kommunens vedtak har et lovlig innhold.

Konklusjon

Statsforvalterens lovlighetskontroll har ikke avdekket feil ved kommunestyrets vedtak av 20.06.2024 som gjør det ugyldig.

Det betyr at kommunens vedtak blir stående uendret.

Statsforvalterens vedtak i saken er endelig og kan ikke påklages.⁶

⁵ Barnerettighetsvurderinger steg for steg – Barneombudet

⁶ Jf. veilederen «Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59», utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet 21. oktober 2013 (H-2299), punkt 6.1 og 8.1.



Vi ber kommunen orientere representantene som har fremmet kravet om lovlighetskontroll om dette vedtaket.

Med hilsen

Gøril Hjelseth
seniorrådgiver
Juridisk avdeling

Helga Sjølli Grimstad
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent