



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmárkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija

Vår dato:

15.03.2023

Vår referanse

2023/2269

Deres dato:

Deres referanse

2022/1990

DIELDDANUORI SUOHKAN - TJELDSUND
KOMMUNE
Postboks 240
9439 EVENSKJER

Telefonnummer til saksbehandler

Jan-Peder Andreassen, 77642040

Krav om lovlighetskontroll av Tjeldsund kommunestyres vedtak sak 110/22 - endring av skolestruktur i Tjeldsund kommune

Vi viser til kommunens oversendelse av ovennevnte sak 1. mars 2023. Saken gjelder krav om lovlighetskontroll av Tjeldsund kommunes vedtak i sak 110/22, truffet i møte 14. desember 2022.

Tjeldsund kommunestyres vedtak i sak 110/22 om å legge ned Kongsvik skole og Sandstrand oppvekstsenter avdeling skole stadfestes.

Sakens bakgrunn:

Saken gjelder nedleggelse av Kongsvik skole og Sandstrand oppvekstsenter avdeling skole. Tjeldsund kommunestyre traff i sak 110/22, i sitt møte 14. desember 2022, følgende vedtak med 11 mot 10 stemmer:

1. Kommunestyret tar saksutredningen og høringsuttalelsene til orientering.
2. Kommunestyret vedtar følgende strukturendring for skoler i kommunen gjeldende fra skoleåret 2023-2024:
 - a. Kongsvik skole legges ned. Elevene overflyttes til Skånland skole.
 - b. Sandstrand oppvekstsenter avdeling skole legges ned. Elevene flyttes til Grov skole.
3. Rådmannen bes sikre at strukturendringen gjennomføres så skånsomt som mulig for berørte parter.

Det er fremmet krav om lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak fra kommunestyrerepresentantene Laila Benjaminsen, Gunnhild Andreassen, Kenneth Nystad

E-postadresse:
sftfpost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Postboks 700
9815 Vadsø

Besøksadresse:
Strandvegen 13, Tromsø
Damsveien 1, Vadsø

Telefon: 78 95 03 00
www.statsforvalteren.no/tf

Org.nr. 967 311 014



Markussen, Katrine Flostrand, Lars-Kristian Berg, Birgit Marskar Larsen og Stein Roar Nilsen. I klagen er det anført at kommunestyrets vedtak er gjort på et sviktende grunnlag gjennom mangelfull informasjon, manglende medvirkning og manglende innbyggerinvolvering. Klagerne mener at det ikke er tilstrekkelig utredet hvordan hensynet til barnets beste er ivaretatt. Eventuelle besparelser ved å legge ned to skoler er svært usikre. Det er ikke gjort en grundig og god kvalitetsmessig samfunnsanalyse av konsekvensene for lokalsamfunnene der de to skolene ligger. Det er også vist til føringer i kommuneplanens samfunnsdel og i intensjonsavtalen, inngått ved etablering av ny felles kommune, som klagerne mener ikke er ivaretatt gjennom kommunestyrets vedtak om å legge ned Kongsvik skole og Sandstrand oppvekstsenter.

Kommunestyret underinstansbehandlet lovlighetsklagen i sitt møte 22. februar 2023, der følgende vedtak ble truffet med 12 mot 8 stemmer:

1. Kommunestyret viser til brev av 03.01.2023 med krav om lovlighetskontroll av avgjørelse i sak 110/22, og finner ikke at vedtaket i sak 110/22 ikke er blitt til på en lovlig måte. Kommunestyret tok allerede i møte 14.12.2022 stilling til det lovlighetsklagen her er begrunnet med.
2. Kommunestyret opprettholder sitt vedtak i sak 110/22 og oversender saken om lovlighetskontroll til Statsforvalteren i Troms og Finnmark for endelig avgjørelse.

Statsforvalteren mottok kravet om lovlighetskontroll og sakens dokumenter fra kommunen 1. mars 2023.

Statsforvalterens vurdering:

Det følger av kommuneloven § 27-1 at tre eller flere medlemmer av kommunestyret sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har delegert denne myndigheten til statsforvalteren.

Fristen for å kreve lovlighetskontroll er tre uker fra vedtaket ble truffet. Krav om lovlighetskontroll må settes frem for organet som traff vedtaket. Forarbeidene presiserer at organet skal vurdere vedtaket på nytt. Statsforvalteren kan kreve at organet tar stilling til lovlighetsklagen før vi gjennomfører lovlighetskontrollen. Dette følger av Prop.46 L (2017-2018) under merknader til bestemmelsene. Statsforvalteren legger til grunn at klagen er fremsatt innenfor fristen på tre uker.

Av kommuneloven § 27-2 fremgår det nærmere hvilke vedtak som kan lovlighetskontrolleres. Dette gjelder blant annet endelige vedtak som er truffet av folkevalgt organ eller den kommunale administrasjonen. Av kommuneloven § 27-3 fremgår det at ved lovlighetskontroll skal statsforvalteren ta stilling til om vedtaket har et lovlig innhold, om det er truffet av noen som har myndighet til å treffe slikt vedtak og om det har blitt til på lovlig måte. Lovlighetskontrollen kan likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken.

Statsforvalteren har ikke myndighet til å overprøve kommunens skjønnsutøvelse. Hverken kommunens politiske vurderinger eller hensiktsmessigheten av en avgjørelse er gjenstand for lovlighetskontroll. Statsforvalteren har heller ikke myndighet til å treffe nytt vedtak i saken. Dersom vi finner at det er gjort feil som fører til at vedtaket er ugyldig, oppheves vedtaket. Det er dessuten



grunn til å understreke at feil ved saksbehandlingen ikke automatisk medfører at avgjørelsen er ugyldig. Dersom feilen ikke kan antas å ha fått innvirkning på sakens utfall, vil avgjørelsen likevel være gyldig, jf. prinsippet som er lovfestet i forvaltningsloven § 41.

Hverken opplæringsloven eller annet regelverk har bestemmelser som regulerer nedleggelse eller opprettelse av en skole. Nærskoleprinsippet i § 8-1 oppstiller heller ikke noe forbud mot å legge ned skoler i en del av kommunen. Bestemmelsen må forstås slik at en elev har rett til å gå på den til enhver tid nærmeste skole i kommunen, eller som vedkommende sokner til.

Statsforvalteren viser til at avgjørelser om skolestruktur ligger innenfor kjerneområdet av den kommunale handlefriheten. Slike avgjørelser må bygge på kommunestyrets økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer. Dette er presisert i rundskriv Udir-2-2012, om behandling av saker om skolenedleggelse og kretsgrenser, under punkt 2.

Utdanningsdirektoratet har i samme rundskriv redegjort nærmere for hvilke krav til saksbehandling direktoratet mener skal gjelde i denne type saker. Det fremgår her at kravene til saksforberedelse, utredning og begrunnelse som følger av forvaltningsloven kapittel IV og V ikke gjelder behandling av saker der det ikke skal treffes enkeltvedtak. Vedtak om skolestrukturendring som det foreliggende vil ikke utgjøre et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Et slikt vedtak vil heller ikke regnes som en forskrift, og omfattes da heller ikke av reglene om saksbehandling ved vedtak av forskrifter i fvl. kapittel VII.

Spørsmålet om en sak som er ført opp på dagsordenen til et folkevalgt organ er tilstrekkelig utredet avgjøres i utgangspunktet av organet selv. Alminnelige ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling vil likevel gjelde. Dette innebærer blant annet et krav om at saken må være forsvarlig utredet før en avgjørelse blir tatt. Utdanningsdirektoratet har i ovennevnte rundskriv presisert at

[s]pørsmål om skolestruktur og eventuelle kretsgrenser for skoler vil i stor grad berøre foreldre og nærmiljø. Skolens samarbeidsutvalg, alternativt foreldrerådet, bør derfor få anledning til å uttale seg når det gjelder vedtak om skolestruktur.

Andre som bør få anledning til å uttale seg i slike saker kan være:

- Fagforeningene for de ansatte ved skolen, grendelag og andre grupper og organisasjoner som kan ha interesse i saken
- Andre brukere av skolen som vil bli påvirket av en nedleggelse
- Andre brukerorganer ved skolene, for eksempel skolemiljøutvalg og elevråd
- Samarbeidsutvalg eller foreldreråd ved andre skoler som berøres

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 lov gjennom menneskerettsloven §§ 2 nr. 4. Denne inneholder føringer for hvordan saker som angår barn skal behandles. Av konvensjonen art. 3 fremgår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Plikten til å ta hensyn til barnets beste påhviler også administrative myndigheter ved behandlingen av saker som angår barn. Videre fremgår barnets rett til å bli hørt, enten direkte eller gjennom en representant, og plikten til å legge behørig vekt på barnets synspunkter av konvensjonen art. 12. Disse rettighetene er også nedfelt i grunnloven § 104.



Høyesterett har ved flere anledninger gjennomgått «barnets beste»-prinsippets betydning i enkeltsaker. I Rt. 2015 s. 93 avsnitt 65 er det vist til at:

«Artikkel 3 nr. 1 er også en prosedyrebestemmelse, i den forstand at avgjørelser som gjelder barn, både må vise at barnets interesser er identifisert, og hvordan de er veiet mot andre hensyn. I avsnitt 36-40 utdypes Barnekomiteen selve normen. Det fremgår at hensynet til barnet ikke er det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende, jf. her også plenumsdommen i Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 134-136. Men komiteen understreker at ved avveiningen mot andre interesser skal hensynet til barnets beste ha stor vekt – det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering: Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen.»

I Rt. 2015 s. 93 avsnitt 65, som er omtalt over, legger Høyesterett til grunn at «avgjørelser som gjelder barn, både må vise at barnets interesser er identifisert, og hvordan de er veiet mot andre hensyn.» For å kunne vise at barns interesser er identifisert, bør saksutredningen inneholde en beskrivelse av hvilken selvstendig vekt barnas egen mening er gitt og om barna er hørt, enten direkte eller gjennom en representant.

Det vil ofte være en god fremgangsmåte at det i utredningen først drøftes og konkluderes i spørsmålet om hva som er barnets beste. Vi viser i denne forbindelse til Sivilombudets uttalelse i sak 2022/1621. Et minstekrav er at det tydelig fremgår at kommunen har foretatt en individuell og selvstendig barnets beste-vurdering. Også de andre hensynene i saken må identifiseres, og vekten av disse må beskrives. Avslutningsvis må hensynene som taler for nedleggelse av skolene, veies opp mot hensynene som taler mot. Er resultatet av disse avveiningene noe annet enn det som fremstår som barnets beste, bør det være tydelig hva som har vært avgjørende for konklusjonen.

Statsforvalteren viser til at i saker om endring av skolestruktur vil det ofte være ulike syn på om alle interesser som berøres har fått anledning til å uttale seg, om alle spørsmål saken reiser har blitt tilstrekkelig utredet og om høringsfristen har vært lang nok. Statsforvalteren vil i det følgende ta stilling til om det ulovfestede kravet til at saken skal være forsvarlig utredet er oppfylt og om kravene som følger av FNs barnekonvensjon er tilstrekkelig ivaretatt.

Saken om endring av skolestruktur i Tjeldsund kommune ble lagt ut til høring 1. september 2022, med høringsfrist på to måneder. Høringen var åpen for alle og ble publisert på kommunens hjemmeside og Facebookside. I tillegg ble høringen sendt til navngitte mottakere som kan bli berørt av endringen av skolestruktur. Det fremgår av sakens dokumenter at det kom inn 32 høringsinnspill. Det er videre gjennomført informasjonsmøter for ansatte og skolenes rådsorganer. Slik Statsforvalteren vurderer det har høringsprosessen vært meget omfattende, noe også antall inngitte høringssvar viser. Med bakgrunn i de saksbehandlingskrav som stilles til endring av skolestruktur, som det er redegjort for over, kan Statsforvalteren vanskelig se at kommunen har gitt mangelfull informasjon, at det foreligger manglende medvirkning eller manglende innbyggerinvolvering.

I kommunens saksutredning fremgår det at kommunens behov for økonomisk omstilling har vært løftet frem i forbindelse med kommunesammenslåingen og gjennom de senere års budsjettprosesser. Det fremkommer også klart at kommunens behov for økonomisk omstilling og innsparing gjør det nødvendig med endringer i organiseringen av de kommunale tjenestene. Dette gjelder også skolestrukturen. Kommunen viser i denne forbindelse til at:



Skoleeier har som oppgave å sikre at alle elever i kommunen har en grunnskoleopplæring i tråd med formålet, lovkrav og i tråd med Læreplanen 2020 samisk. For å sikre dette, så må kommunen ha økonomisk handlingsrom og tilgang på nødvendig fagkompetanse. Ved å gi grunnskoleopplæringen på fem skoler i tråd med dagens modell, så får dette konsekvenser for kommunens økonomi. Ved å opprettholde en skole, så fordrer dette en viss ressursbruk i tråd med fag- og timefordelingen. For å kunne drifte grunnskoleopplæringen rimeligere, så er eneste mulighet å endre på skolestrukturen. Ved å endre på skolestrukturen kan økonomiske ressurser og fagressurser utnyttes mer til beste for kvalitet i opplæringen. Opplæringstilbudet til den enkelte elev i kommunen, vil bli mer likt ved å samle elevene på tre skoler i stedet for fem. I dag gis det undervisning ved hjelp av undervisningspersonell som mangler nødvendig fagkompetanse på flere av skolene i kommunen. Dette er ikke en ønskelig situasjon for skoleeier og som går direkte på kvaliteten som tilbys våre elever. Ut fra kommunens økonomiske situasjon er det nødvendig å få gitt en faglig god opplæring til alle elever for lavere kostnader. For å kunne sikre elevene en kvalitativ god opplæring er det eksempelvis nødvendig å ha økonomisk handlingsrom for å kunne tilby analoge og digitale læremidler i tråd med læreplanen. Dette fordrer jevnlig teknologiske anskaffelser og nødvendig kompetanseheving. Dette for å sikre elevene et godt læringsutbytte.

Statsforvalteren viser til at rådsorganer og elever ved de berørte skolene og kommunens ungdomsråd har vært kjent med høringen og benyttet muligheten til å gi sine innspill til denne. Det kommer derfor klart frem i saken hvilke synspunkter berørte elever og ungdomsrådet har til endringen av skolestrukturen. Kommunen har i sin saksutredning kommentert elevrådets og ungdomsrådets ulike syn og innspill. Dette gjelder blant annet konsekvenser av lengre skolevei og skoleskyss, fordeler og ulemper med at elever flyttes til en større skole, bekymringer knyttet til økt fare for mobbing ved en større skole, opplæringstilbudet i samisk språk og bekymring for at skolenedleggelse skal føre til fraflytting fra bygdene.

Slik Statsforvalteren vurderer det er elevenes interesser både identifisert og veiet mot andre hensyn som gjør seg gjeldende i saken. Den samlede informasjonen som ble forelagt kommunestyrets medlemmer forut for behandlingen av sak 110/22 er tilstrekkelig til at de folkevalgte har hatt god kjennskap til synspunktene til de som berøres av skolenedleggelsen. Ut fra innholdet i kommunens saksframlegg, utarbeidet til kommunestyrets behandling av sak 110/22, må det legges til grunn at elevenes synspunkter har vært kjent for kommunestyrets medlemmer. Videre er konsekvensene for elevene konkret vurdert i saksframlegget. FNs barnekonvensjon er, slik Statsforvalteren ser det, forsvarlig ivaretatt i prosessen som ledet frem til kommunestyrets vedtak om å legge ned Kongsvik skole og Sandstrand oppvekstsenter.

Samlet sett finner vi at kommunens saksbehandling oppfylder det ulovfestede kravet til forsvarlighet. Vi kan heller ikke se at det foreligger andre forhold i saken som gir grunnlag for å sette til side kommunens vedtak om skolenedleggelse.



På bakgrunn av det ovenstående og i medhold av kommuneloven § 27-1 og delegasjonsfullmakt fra departementet treffer Statsforvalteren i Troms og Finnmark følgende vedtak:

Kommunestyrets vedtak i sak 110/22 stadfestes.

Vi ber kommunen gjøre vedtaket kjent for klagerne og kommunestyrets øvrige representanter.

Med hilsen

Jan-Peder Andreassen
fagdirektør

Toril Feldt (e.f.)
justis- og kommunaldirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent