

RINGERIKE KOMMUNE

Kommuneadvokaten

28.04.2014

Til Geir Svingheim
Fra Else-Gro Warp

NOTAT VEDRØRENDE SAK OM FORSLAG TIL NEDLEGGELSE AV STRANDEN SKOLE

Det vises til Ringerike kommunes høringsbrev datert 10.03.2014 vedrørende spørsmålet om nedleggelse av Stranden skole fra 01.08.2014 .

Høringsbrevet er sendt følgende: samarbeidsutvalgene ved Stranden skole, Tyristrand skole, Helgerud skole, Veien skole, Eikli skole og Kirkeskolen.
Buskerud kollektivtrafikk, Brakar
Lag/foreninger som leier Stranden skole til sine aktiviteter.

I høringsbrevet var det satt frist for uttalelse til 23.04.2014.

Det har kommet flere uttalelser i saken innen fristen. En av uttalelse er fra LUFSS, Landslaget for nærmiljøskolene, som svarer på vegne av Foreldrerådet ved Stranden skole.

Uttalelsen fra LUFSS kommer med mange påstander og anførsler som bør kommenteres.

Jeg ønsker først å vise til de regler som gjelder for behandling av saker om skolenedleggelse og kretsgrenser. Deretter kommenterer jeg de enkelte påstander fra LUFSS.

1.Regler for behandling av saker om skolenedleggelse og kretsgrenser.

1.1 Opplæringslovens § 8-1, første ledd, første og annet punktum lyder slik :

§ 8-1 Skolen

Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrift om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til.

Første punktum i bestemmelsen legger til grunn det som kalles nærskoleprinsippet. Nærskoleprinsippet bygger på at grunnskoleelver skal ha rett til å gå på den skole som ligger nærmest, eller den skolen i nærmiljøet som de sogner til.

Andet punktum i bestemmelsen gir kommunene anledning til å gi forskrifter om hvilke skoler de ulike områdene i en kommune skal sogne til. Også forskriftene må ivareta nærskoleprinsippet.

Forskriftene angir skolekretsgrenser, noe som gir kommunens innbyggere forutberegnelighet vedrørende bosted/ skole.

Opplæringsloven har imidlertid ingen regler som gjelder for endring av skolestrukturen, det vil si, - når det er lovlig eller ikke å legge ned en skole. Heller ikke noe annet regelverk har regler om dette.

Avgjørelser knyttet til skolestrukturen ligger ifølge utdanningsdirektoratet i kjerneområdet av den kommunale handlefriheten, og må bygge på kommunestyres økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer.

Et vedtak om endring av skolestrukturen, herunder spørsmålet om nedleggelse, er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Bakgrunnen for at det ikke blir å anse som et enkeltvedtak er, at det ikke kan sies å være et vedtak som gir rettigheter eller plikter for en eller flere bestemte personer.

Dersom vedtaket om nedleggelse av en skole fattes, vil imidlertid vedtak om plassering av den enkelte elev på ny skole være et enkeltvedtak med de rettigheter dette gir eleven.

I og med spørsmålet om nedleggelse ikke er å regne som et enkeltvedtak, kommer ikke reglene i kap. IV om saksforberedelse av enkeltvedtak, kap V om vedtaket, og kap VI om klage og omgjøring direkte til anvendelse.

Det som imidlertid er helt klart er, at det forvaltningsrettslige prinsipp om forsvarlig saksbehandling må ligge til grunn. Saken må være tilstrekkelig belyst både med hensyn til faktum og jus før vedtak fattes, slik at vedtaket fattes på korrekt grunnlag.

1.2 Barnekonvensjonen:

Barnekonvensjonen ble tatt inn i norsk rett ved menneskerettsloven i 2003, noe som forplikter kommunene til å legge vekt på barnets beste, blant annet i saker som gjelder skolestruktur. Det er viktig at kommunens saksfremstilling utreder «barnets beste» i en sak om skolestruktur, og de konsekvensene endring av skolestruktur kan medføre. Det skal fremgå av saksfremstillingen hvordan dette momentet er vektlagt og vurdert.

1.3 Forskrifter:

Dersom en kommune ønsker å nedlegge en skole, er det spørsmål om kommunen har gitt forskrifter om skolekretsgrenser eller ikke. Saksbehandlingen blir noe forskjellig om kommunen har gitt forskrifter eller ikke.

Ringerike kommune har gitt forskrifter på området, slik at jeg kun tar for meg saksbehandlingsreglene som gjelder når forskrift er gitt.

Saksbehandlingsregler når det foreligger forskrift i kommunen:

En kommune som allerede har forskrifter på området kan velge mellom

- 1) å fatte vedtak om å nedlegge en skole, for deretter å foreta forskriftsendring, med andre ord, behandle spørsmålet som to separate saker,
- 2) eller å behandle nedleggelse og forskriftsendring i en og samme sak.

Ad 1) Dersom en kommune velger å ta spørsmålet opp som to saker, vil det første vedtaket om nedleggelse følge de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling, mens del to, om forskriftsendringen må følge forvaltningslovens kapittel VII.

Ad 2) Dersom en kommune velger å behandle de to sakene samtidig, sendes den ut på en samlet høring, da må med andre ord hele saken behandles som en forskriftsendring og følge reglene i forvaltningslovens kap. VII.

Undervisningsdirektoratet viser i denne forbindelse til at spørsmålet vil berøre foreldre, elever og nærmiljø. Skolens samarbeidsutvalg, alternativt foreldreråd bør således få anledning til å uttale seg før vedtak fattes.

Videre viser direktoratet til andre som bør uttale seg i denne type saker kan være:

- Fagforeninger for de ansatte på skolen, grupper og organisasjoner som kan ha interesse av saken
- Andre brukere av skolen som kan bli berørt av en nedleggelse
- Samarbeidsutvalg/foreldreråd ved andre skoler som blir berørt
- Ved endringer i behov for skyss bør fylkeskommunen få uttale seg

Ovennevnte saksbehandlingsregler fremkommer av rundskriv Udir-2-2012

Et moment er hvor lang tid de berørte parter skal få med hensyn til å komme med uttalelse i saker som gjelder skolestruktur. Det er ingen regler om hvor lang en slik frist skal være, men det som må være helt avgjørende er at det gis tilstrekkelig tid for å komme med uttalelser.

Det er av justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet retningslinjer for forskriftsarbeid i kommunene hvor kommunene blir anbefalt to måneders høringsfrist. Utdanningsdirektoratet har anbefalt kommunene å se til denne fristen også når det gjelder endring av skolestruktur.

Den foreliggende sak:

De berørte parter har mottatt høringsbrev fra Ringerike kommune.

I høringsbrevet er bakgrunn for forslaget til nedleggelse av Stranden skole kort beskrevet.

Videre kommer høringsbrevet med informasjon om hva som vil skje med elevene ved Stranden skole, dersom det blir fattet vedtak om nedleggelse av skolen.

Høringsbrevet er datert 10.03.2014 og høringsfristen satt til 23.04.2014.

2. Kommentarer av LUFSS påstander og anførsler :

Høringsuttalelsen har 6 hovedpunkter med diverse underpunkter, og jeg vil kommentere de fleste punkter, kommentarene vil være i kursiv.

2.1 høringsbrev uten hjemmel.

LUFSS viser til tidligere kommunestyrevedtak 135/08 om at Eikli skole, Kirkeskolen, Stranden skole og Vegård skole legges ned når ny skole i Hønefoss syd står ferdig bygget.

- *Kommunen må kunne pga endrede forhold fatte nytt vedtak, og kan ikke være bundet av et vedtak fra 2008. Kommunestyret fattet forrige vedtak, og det er kommunestyret som skal fatte nytt vedtak.*
- *Høringsbrevet gir informasjon om skolens situasjon med hensyn til ansatte og elever, og hva som vil skje med elevene dersom skolen legges ned. Et annet moment er, at dersom noen ønsket å få mer informasjon før man kom med en uttalelse, ville ønsket informasjon blitt gitt, enten muntlig og/eller skriftlig fra kommunens side.*
- *Rådmannens plikt til å utrede saker som skal til politisk behandling blir ivaretatt i saken. LUFSS har kun høringsbrevet, og ikke saksutredningen som legges frem for politikerne.*
- *Forvaltningslovens regler om informasjon bør kunne sies å være fulgt.*
- *De som ønsket ville fått veiledning i saken iht forvaltningslovens regler.*
- *Et høringsbrev skal sikre at saken blir godt nok opplyst før vedtak treffes, og det er ikke behov for egen hjemmel. Høringsbrevet ivaretar formålet det skal.*

2.2 Høringsbrev med grove mangler:

LUFS mener høringsbrevet ikke inneholder opplysninger om:

2.2.1.1 Hvilken type sake dette er.

Allerede i overskriften i høringsbrevet står det « Nedleggelse av Stranden skole fra 01.08.14.» Videre i brevet beskrives situasjonen ved Stranden skole. Høringsbrevet avslutter med frist for når høringsuttalelser må være kommet til kommunen. Det er vanskelig å ikke forstå hva denne saken gjelder.

Høringsbrevet viser imidlertid ikke til hva som vil være enkeltvedtak og hva som vil være forskrift i senere saksgang, dersom det er dette LUFS mener.

2.2.1.2 Hvilket regelverk som da gjelder.

I høringsbrevet er det ikke vist til hjemmel for nedleggelse av skole. Innledningsvis i dette notatet ble det vist til at hverken opplæringsloven eller annet regelverk har regler for når det er lovlig, eller ulovlig å legge ned eller opprette en skole.

Høringsbrevet kunne ha vist til opplæringsloven § 8-1, men det er ikke grunnlag for å si at dette er en feil som gjør at høringen har grove mangler.

2.2.1.3 Frister i henhold til regelverket

Høringsbrevet går ikke inn på den videre saksbehandling med hensyn til frister og rettigheter.

Dersom det blir fattet vedtak om nedleggelse av Stranden skole vil elever og ansatte selvsagt få de rettigheter de har etter de lover som kommer til anvendelse.

2.2.1.4 Opptaksområdet, samt diverse regelverk

LUFS viser videre til at regelverk for opptaksområde, plan og bygningsloven og kommunens egne planverk ikke er tatt med i høringsbrevet.

Det er alltid en avveining hvor meget som skal med i den informasjonen som sendes ut, og det som er viktig er, om den tilsende informasjon er tilstrekkelig til å komme med uttalelse om skolen bør nedlegges eller ikke. Sakens fakta må kunne sies å være oversiktlig i denne saken, slik at det er vanskelig å si at høringsbrevet har grove mangler.

Det blir i høringsbrevet vist til hvilke skoler det blir snakk om å kunne velge mellom for elver fra neste skoleår. Andre opptaksområder er ikke relevante for denne saken.

Anførselen om plan og bygningsloven samt kommunens eget planverk vil bli kommentert under punkt 6 da LUFS tar dette opp også under dette punktet.

2.2.3. LUFSS mener at et høringsbrev skal gi høringsinstansene grunnlag for å mene noe om saken, og kommer med flere anførsler.

Det er ikke uenighet om at et høringsbrev skal gi nok informasjon til at den som mottar det skal kunne danne seg en mening i saken og komme med en uttalelse.

Høringsbrevet viser til hva som kan skje dersom skolen legges ned, og hva som kan skje dersom den ikke legges ned. Høringsbrevet informerer om den valgmulighet som blir gitt elevene ved Stranden skole dersom skolen legges ned.

En må vurdere utredningsplikten fra sak til sak, og hva som er nødvendig for å ivareta interessene til saken parter.

Lufs mener også at fremdriftsplan mangler.

Høringsbrevet informerer om sakens videre gang og politisk behandling.

2.2.4 fristen er alt for kort.

Høringsbrevet er datert 10.03.14 og fristen er satt til 23.04.14.

Det er fra justisdepartementet anbefalt at det benyttes en to måneders høringsfrist ved forskriftsendring, og Utdanningsdirektoratet anbefaler i sitt rundskriv at samme frist blir brukt ved forslag til endring av skolestruktur.

Justisdepartementet viser imidlertid til at høringsfristens lengde avhenger av hvor komplisert eller viktig saken er. Justisdepartementet viser til at fristen kan være noe kortere dersom saken haster.

Den foreliggende sak er en følelsesmessig vanskelig sak for de berørte parter, mens sakens fakta bør kunne sies å være relativt oversiktlig.

Fristen i den foreliggende sak er kortere enn den som blir anbefalt. Det er således en anbefaling, ikke en kontret frist som er satt. En kan si at fristen kunne ha vært lenger, men ingen av dem som fikk mulighet til å komme med uttalelser forsøkte å få forlenget fristen.

2.2.5 vedtak om opptaksområde

Opptaksområder kan endres med hjemmel i opplæringsloven § 8-1, noe en må regne med kan skje i dagens samfunn.

Høringsbrevet viser elevens valgmulighet for neste skoleår. Dette blir en valgmulighet gitt ut i fra den situasjonen elevene er i dersom skolen legges ned.

LUFSS viser til at valgmuligheten kan høres forlokkende ut, men bemerker at det «vel å merke» er for «neste skoleår».

«Neste skoleår» begynner august 2014, mens inneværende skoleår snart er over.

Valg av ny skole vil skje i perioden 22.05.2014 – 06.06.2014 dersom Stranden skole blir nedlagt. Vedtakene om plass på ny skole er enkeltvedtak som kan påklages, dersom man ikke er enig i vedtaket som er fattet.

LUFSS viser til at det må fattes vedtak for ca. 50 talls elever dersom nedleggelse av Stranden skole skjer.

Rett antall elver som det må fattes vedtak for er pr. i dag 36.

2.2.6 å dele opp vedtaket er ulovlig.

LUFSS viser til høringsbrevet og mener man får inntrykk av at rådmannen vil flytte elevene først, for deretter å fatte forskriftsvedtak senere. LUFSS skriver: «det er lovstridig»

Prosessen tenkt i Ringerike kommune er først å fatte vedtak om nedleggelse av Stranden skole eller ikke. Dersom det blir fattet vedtak om å nedlegge Stranden skole, vil nye forskrifter bli utarbeidet.

Dette er ikke lovstridig, og gis som nevnt, - som mulighet når kommunen allerede har gitt forskrifter på området. Jf.rundskriv fra utdanningsdirektoratet – Udir-2-2012.

Under dette punktet om vedtakets lovlighet viser LUFSS til en avgjørelse fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag fra 2005, og som Sivilombudsmannen iflg. LUFSS stadig referer til.

Jeg går ikke inn i hva Fylkesmannen har skrevet i ovennevnte sak i fra 2005, da vi ut i fra det korte utdraget LUFSS har vist til ikke vet nok om fakta.

Jeg velger å vise til en sak 2010 868 fra Sivilombudsmannen som gjelder nedleggelse av skoler, - kommunens saksbehandling og forvaltningslovens regler om forskrifter. Sivilombudsmannen tok 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. Sivilombudsmannen viser til at det er stor forskjell på praksis fra Fylkesmann til Fylkesmann, og at det er behov for å få regler som gir en ens praksis.

Sivilombudsmannen påpeker at det er forskjell på saksbehandlingen når det gjelder kommuner med, og uten kommunal forskrift om skolekretser.

Sivilombudsmannen ber på denne bakgrunn departementet om at det utarbeides rundskriv, og at det 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 denne type saker.

Etter at denne anmodningen kom fra Sivilombudsmannen, ble det utarbeidet nytt rundskriv fra Utdanningsdirektoratet, rundskriv Udir-2-2012.

Rundskrivet ligger som vedlegg i den foreliggende sak til politisk behandling, og er lagt til grunn for administrasjonens saksbehandling.

2.2.7 slett forvaltningsskikk

LUFSS viser til at nedleggelse av Stranden skole vil føre til uvanlig slett forvaltningsskikk samt at personalpolitikken er uforsvarlig.

LUFSS viser videre til en påstått «personalsituasjon» og «usikkerhet» som påskudd til sak om nedleggelse.

Til disse anførselene kan vises til fakta om personalsituasjonen, og antall elever ved skolen i saken som fremmes til politisk behandling.

Ansatte har sitt vern i arbeidsmiljølovens regler, og for elevene blir det blir fattet enkeltvedtak som kan påklages dersom skolen legges ned. Det må forutsettes at både ansatte og elever blir ivaretatt på en best mulig måte, og etter de regelverk som gjelder.

2.2.8 uten hjemmel i planverket

LUFS viser under dette punktet til kommuneplanen, og til regelverket i plan og bygningsloven.

Det er vanskelig å se at en sak om eventuell nedleggelse av Stranden skole må utsettes på grunn av kommuneplan og/eller regelverket i plan og bygningsloven. Ved en eventuell nedleggelse av Stranden skole vil elevene fra Stranden bli overført til andre eksisterende skoler.

I saken som skal legges frem for politisk behandling vises det til at det pågår arbeid med å revidere kommuneplanen for Ringerike.

LUFS viser avslutningsvis til en rekke kommuner hvor «lignende saker» er stanset. De viser også til råd fra KS advokatene hvor de rådet en kommune til ikke å behandle skolestruktur og nedleggelse i en og samme sak.

Da Ringerike kommune ikke vet nok om fakta i sakene det refereres til fra LUFS er det vanskelig å se om sakens fakta er det samme. Er ikke fakta i sakene likt, har henvisningene liten relevans.

Oppsummering:

Ut i fra en samlet vurdering av uttalelsen fra LUFS kan jeg ikke se at den skulle påvirke prosessen i Ringerike kommune om eventuell nedleggelse av Stranden skole.

Det som blir viktig er at politikerne som skal fatte vedtaket får alle nødvendige opplysninger, og at saken er så godt belyst som mulig, før vedtaket fattes.

Else-Gro Warp
advokat