



Fylkesmannen i Oppland

SØR-AURDAL KOMMUNE

Arkiv ID: 08/660 Jp. ID: 10/969

12 FEB 2010

Ark.kode	151
Enhet	Saksbeh. ODDEL
Kassasjon	Gradering

Sør-Aurdal kommune

2930 Bagn

Deres referanse 09/7693  
Vår referanse 2009/6889- 323 BTR  
Saksbehandler Bergsvein Træthaug, tlf. 61 26 60 90  
Avdeling Juridisk avdeling

Dato 11.02.2010

## Lovlighetskontroll av vedtak om skolestruktur

Fylkesmannen mottok 10. november 2009 krav om lovlighetskontroll av Sør-Aurdal kommunestyrets vedtak i sak 039/09 (fremtidig skolestruktur).

Det er kommunestyrerepresentantene Harald Liodden, Tor Einar Fekjær og John Breen Aspholt som i brev datert 9. oktober 2009 har krevd lovlighetskontroll av vedtaket.

Kommunestyret behandlet lovlighetsklagen 5. november 2009, og vedtok mot 11 stemmer å opprettholde vedtaket.

### Vedtaket

Kommunestyret i Sør-Aurdal fattet 24. september 2009 følgende vedtak (KS-039/09):

*"Kommunestyret er opptatt av å ha kvalitativt gode skoler. Kommuneplanens samfunnsdel, og konkretiseringer av denne, skal danne føringer for fastsettelse av mål for innhold, kvalitet og kompetanse i skolen. I denne sammenheng må kommunen fortsatt vurdere strukturendringer når det ligger til rette for det.*

*Som et resultat av politiske drøftinger og signaler legges frem et forslag til vedtak som det synes ha størst oppslutning rundt.*

### Øvre del

1. Elever fra Reinli skole overføres Bagn skole høsten 2010 om skolen er opprustet og utbygd klar til å ta imot disse i tråd med oppvekstgruppas forslag med grupperom. Det utarbeides en transportplan som gir kortest mulig reisetid for elevene. Bagn skole blir en 1-7 skole for Leirskogen, Reinli og Bagn.
2. Bagn barnehage og Bortigarn barnehage legges til Reinli skole og barnehage og blir den kommunale barnehagen for øvre del fra høsten 2010.
3. Dette forplikter stort politisk engasjement for utbedring veien Bagn - Reinli.

### Ytre del

1. Begnadalen skole med 1-7 består frem til helhetlig løsning for ytre del foreligger.
2. Hedalen barne- og ungdomsskole videreføres med 1-7.
3. Ungdomstrinnet 8-10 overføres SAUS fra høsten 2010. (Fylkesmannens understreking)  
Det utarbeides en transportplan med direkte transport fra Hedalen direkte til og fra SAUS med kortest mulig reisetid for eleven.
4. Dette forplikter stort politisk engasjement for utbedring av RV243 og FV255(Hedalen-Begnadalen).
5. For begge skolene sammen med kommunen opprettholdes kontakten mot Ringerike kommune og FAU ved Nes skole.
6. Barnehage fortsatt ved Hedalen og Begnadalen som i dag. SFO tilrettelegges etter behov på begge steder.

*Endelig vedtak med de nødvendige planer og dokumentasjoner legges ut på høring til berørte parter."*

### Lovlighetsklagen

I klagen fra de tre kommunestyrerepresentantene gis det uttrykk for at den delen av vedtaket som gjelder Hedalen ungdomsskole er fattet på mangelfullt og sviktende grunnlag. Etter klagernes oppfatning er saken for dårlig opplyst. Dette skyldes dels at høringsen av saken har vært mangelfull og dels at det ikke har vært noen utredning om hva som er "barnets beste".

I saksutredningen som var laget forut for kommunestyremøtet den 24. september 2009 var det inntatt to alternative forslag. Ingen av disse forslagene ble vedtatt. Det ble derimot et "benkeforslag" fra ordføreren. Bare dette forslaget innebar nedleggelse av ungdomsskoletrinnene ved Hedalen barne- og ungdomsskole. Kommunestyret hadde i et møte 30. april 2009 konkludert med det ikke var tilrådelig å sentralisere denne ungdomsskolen på grunn av lang avstand til Bagn.

For å illustrere den manglede høringsen, har klagerne vist til følgende uttalelse fra FAU i Hedalen i brev datert 22. september 2009: "*Da Hedalen barne- og ungdomsskole i begge forslagene får bestå som i dag, synes det noe unødvendig å uttale seg om hvilket av forslagene som synes best/verst osv.*"

Det er videre vist til opplæringslova § 9a-6 og FNs barnekonvensjon, som fastslår at "barnets beste" skal være et grunnleggende hensyn.

### **Fylkesmannen ser slik på saken**

Kravet om lovlighetskontroll er fremsatt i rett tid av minst tre kommunestyrerepresentanter, jf. kommuneloven § 59 nr. 1 og 7 og forskrift 13. januar 1993 nr. 4041 § 1. Ifølge rundskriv H-25/92 er departementets myndighet til å foreta lovlighetskontroll overført til Fylkesmannen.

Etter kommuneloven § 59 nr. 1 er det "avgjørelser" som kan bringes inn til lovlighetskontroll. Begrepet "avgjørelse" er videre enn begrepet "vedtak", slik dette er definert i forvaltningsloven § 2, jf. Kommunal- og regionaldepartementets veileder om lovlighetskontroll (H-2123) pkt. 4.1.4. Fylkesmannen legger til grunn at kommunestyret i denne saken har truffet en avgjørelse som kan bringes inn for lovlighetskontroll.

Fylkesmannen skal ved lovlighetskontrollen ta stilling til om vedtaket er *innholdsmessig* lovlig (materiell kompetanse), om det er truffet av noen som har *myndighet* til å treffe slike avgjørelser (personell kompetanse) og om det er *blitt til på lovlig måte* (prosessuell kompetanse), jf. kommuneloven § 59 nr. 4 bokstavene a-c. Alle tre forhold skal prøves. Avgjørelsen skal oppheves dersom det er gjort slike feil at den er ugyldig.

### Materiell kompetanse

Ifølge opplæringslova § 8-1 har grunnskoleelevene rett til å gå på den skolen som ligger nærmest eller ved den skolen i nærmiljøet som de sogner til. Kommunen kan gi forskrifter om hvilken skole de ulike områdene i kommunen sogner til.

Det er ikke lov- eller forskriftsregulert hvilken skoletetthet en kommune skal ha, og heller ikke hvor langt det er anledning til å frakte skolebarn med buss. Dette ligger innenfor kommunens skjønnsutøvelse.

Det kan nevnes at Sør-Aurdal kommune har startet en prosess knyttet til vedtakelse av en forskrift om skolekretsgrenser for Sør-Aurdal kommune, slik opplæringslova § 8-1 åpner for. Forskriften har vært på høring med høringsfrist 31. januar 2010. Endringene er foreslått å tre i kraft fra og med skoleåret 2010/2011.

Fylkesmannen legger til grunn at det aktuelle vedtaket er innholdsmessig lovlig, jf. kommuneloven § 59 nr. 4 bokstav a.

### Personell kompetanse

Ifølge kommuneloven § 6 er kommunestyret det øverste kommunale organet. Det fatter vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. I dette tilfellet foreligger det ikke unntak i lov eller delegasjonsvedtak.

Det var kommunestyret som fattet det aktuelle vedtaket den 24. september 2009, og avgjørelsen er følgelig truffet av kompetent organ, jf. kommuneloven § 59 nr. 4 bokstav b.

### Prosessuell kompetanse

Spørsmålet i saken er følgelig om vedtaket er blitt til på lovlig måte, jf. kommuneloven § 59 nr. 4 bokstav c. Den rettslige problemstillingen er om saken er så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17. Dette gjelder både i forhold til om høringen har vært tilstrekkelig og for det andre om "barnets beste" er godt nok vurdert. Fylkesmannen viser også til opplæringslova § 9a-6 som fastsetter at råd og utvalg i skolen løpende skal underrettes om forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet.

I uke 48 og 49 i 2008 ble det gjennomført en høringsperiode. Ifølge høringsdokumentet var blant annet FAU/SU ved skolene, skolenes elevråd og bygdeutvalg mv. høringsinstanser. Vedlagt høringsdokumentet var en rapport fra "Oppvekstgruppa" datert 14. november 2008. Denne gruppen, som var sammensatt av politikere, tillitsvalgte, ansatte og foreldre, hadde fått i oppgave å utrede hvilke konsekvenser vedtatte kostnadskutt ville få for oppvekstsektoren i kommunen. "Oppvekstgruppa" skisserte ti ulike strukturmodeller. Alternativ 7 gikk ut på å overføre alle ungdomsskoleelevene til SAUS (Sør-Aurdal ungdomsskole). Følgende ble uttalt om sterke og svake sider knyttet til dette alternativet:

*"Også her vil dei same reint skulefaglege tema som er nemn i fleire av modellane overfor, heller i positiv retning. Dette gjeld altså omsyn til kontinuitet, fagmiljø og sams oppveksttilbod i kommunen.*

*Argumenta som heller i negativ retning er først og fremst auken i reisetid for ein del av elevane i ytre delen av kommunen. Skyssutgiftene vert også ein god del høgare. Når det gjeld kvaliteten på opplæringstilbodet, har ungdomsskulen i Hedalen over lenger tid levert betre avgangskaraktarar enn ungdomsskulen i øvre delen av kommunen. Det er ikkje noko i vegen for at nokre av dei gode erfaringane frå Hedalen kan overførast til SAUS, men av erfaring veit ein at det tek tid å byggje opp ein god og stabil skulekultur. Alternativet medfører dermed nokre pedagogiske utfordringar. Eventuelt framtidig samarbeid med Ringerike/Nes, vert og noko innskrenka med ei slik løysing."*

I arbeidsgruppas sammendrag er dette skrevet:

*"Vi har vurdert reisetid for elevane ved dei ulike alternativa og meiner at vi ikkje kan anbefale å samle alle ungdomsskulelevane verken på Begnadalen eller på Bagn. Reisetida vert for lang for dei med lengst veg."*

FAU ved Hedalen barne- og ungdomsskole avga høringsuttalelse 5. desember 2008. Her fremkommer det blant annet at de fleste foreldre/foresatte ønsker å opprettholde Hedalen barne- og ungdomsskole. Det ble vedlagt ni skriv fra foreldre/foresatte. Elevrådet ved Hedalen barne- og ungdomsskole foreslo at Hedalen skole skulle være for 5.-10. trinn. Undervisningspersonalet ved Hedalen barne- og ungdomsskole kom også med en høringsuttalelse.

Styringsgruppa for prosjektet kom med følgende tilråding 12. januar 2009:

*"Styringsgruppa har etter hvert kommet til at gjennomføringen av endringer i ytre del utsettes til skolestart 2010. Dette fordi det antakelig vil være fornuftig å bruke noe mer tid sammen med FAU i Hedalen og Begnadalen for å se på om det finnes bedre løsninger enn det som så langt er utredet av prosjektgruppa. Dersom det ikke konkluderes med andre løsninger i løpet av 2009 iverksettes en sammenslåing av skolene i Hedalen og Begnadalen fra og med skoleåret 2010/2011, med en felles rektor. Klassene fordeles med fire årstrinn ved Begnadalen skole og 6 årstrinn ved Hedalen skole."*

Kommunestyret fattet 5. februar 2009 slikt vedtak:

*"Kommunestyret mener at grunnlagsmaterialet og utredningen i forhold til skolestruktur, er for tynt i forhold til å gjøre vedtak på nåværende tidspunkt. Kommunestyret mener det ville styrket saken å utarbeide en brukerundersøkelse blant elever, lærere og andre involverte, i både barnehager og skoler for å få kartlagt hva disse mener den beste løsningen i forhold til fremtidig skolestruktur.*

*Kommunestyret velger derfor å utsette saken med skolestruktur i påvente av resultater fra en slik brukerundersøkelse, og ber samtidig om at det utredes alternativ med sentralskole for*

*kun ungdomstrinnet og for alle trinn samlet. I utredningen må det vektlegges både økonomiske konsekvenser, kvalitet og reiseavstander." (vår understreking)*

En intern arbeidsgruppe utarbeidet deretter en rapport om sentralskole/felles ungdomsskole. Her ble det trukket frem fordeler og ulemper med ulike alternativer, deriblant knyttet til felles ungdomsskole i Bagn.

Kommunestyret vedtok 30. april 2009 å fatte endelig vedtak om skolestruktur i september 2009 etter at spørreundersøkelse var gjennomført. Av vedtaket fremkommer det også at man ikke så det som realistisk med ny sentralskole i Garthus eller Bagn.

Det ble deretter gjennomført en brukerundersøkelse. Samtlige familier som har barn i barnehage- og/eller grunnskolealder fikk tilsendt undersøkelsen. Det ser ikke ut til at det ble spurt uttrykkelig om brukernes syn på en felles ungdomsskole, men temaer som skole- og læringsmiljø og reisevei ble tatt opp.

Kommunen ba også om kommentar fra andre berørte parter for å få innspill til kommunestyrets behandling.

FAU i Hedalen uttalte i brev datert 22. september 2009 at det kunne synes unødvendig å uttale seg om hvilke av forslagene som var å foretrekke ettersom Hedalen barne- og ungdomsskole ikke var berørt (siteret ovenfor).

Forut for kommunestyrets behandling av saken den 24. september 2009 hadde styringsgruppa 8. september 2009 kommet med to alternativer (ingen innebar nedleggelse av ungdomstrinnene ved Hedalen), og rådmannen hadde anbefalt det første alternativet.

Fylkesmannen har forståelse for at det på bakgrunn av dette saksforløpet kom som en overraskelse at et flertall i kommunestyret den 24. september 2009 vedtok å overføre ungdomstrinnene ved Hedalen barne- og ungdomsskole til Sør-Aurdal skole. Dette er likevel ikke ensbetydende med at saken var for dårlig utredet til å treffe en slik beslutning.

Som det fremkommer av det som er sagt ovenfor, var et slikt utfall blant alternativene som "Oppvekstgruppa" kom med. Selv om verken "Oppvekstgruppa", styringsgruppa, den interne arbeidsgruppa eller administrasjonen direkte anbefalte den løsningen som ble valgt, er det etter Fylkesmannens vurdering ikke grunnlag for å hevde at det ikke er gjennomført tilstrekkelig høring. Ettersom dette var et av alternativene som fremkom av rapporten som ble vedlagt høringsdokumentet, kan det ikke sies å være helt upåregnelig at slikt vedtak kom til å bli fattet, og FAU i Hedalen og elevrådet hadde da også uttalt seg om en eventuell nedleggelse av trinn ved skolen.

Det følger av FNs barnekonvensjon art. 3 at "barnets beste" skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som angår barn som foretas av offentlige myndigheter. Denne konvensjonen er direkte anvendelig i norsk rett, og Fylkesmannen skal påse at konvensjonen følges.

"Oppvekstgruppa" vurderte i rapporten avgitt 14. november 2008 den samlede kvaliteten på opplæringstilbudet, deriblant reisetid for elevene, kontinuitet i opplæringstilbudet og skolelokalene.

I rapporten som den nedsatte arbeidsgruppa laget i april 2009 er det trukket frem flere hensyn som ser saken fra barnas ståsted: bedre sosialt miljø (flere elever pr. årstrinn), større valgfrihet (for eksempel i fremmedspråk) og lang reiseavstand for elever i ytre del av kommunen.

Fylkesmannen mener dermed at det på flere trinn i prosessen har vært fokus på hva som er "barnets beste". Det kan også vises til at det ligger i vedtaket at det skal etableres direktetransport fra Hedalen og til Sør-Aurdal ungdomsskole. Fylkesmannen legger til grunn at også dette er gjort ut fra en vurdering av at det vil være til det beste for barna med kortest mulig reisetid.

Fylkesmannen er etter dette kommet til at det ikke er grunnlag for å konkludere med at vedtaket ikke er tilstrekkelig utredet/opplyst.

Det vises også til at kommunen nå skal vedta en forskrift om skolekretsgrenser.

## Vedtak

Sør-Aurdal kommunes vedtak i sak 039/09 er gyldig. Vedtaket blir følgelig ikke opphevet, jf. kommuneloven § 59 nr. 4 andre ledd.

Dette vedtaket er fattet med hjemmel i kommuneloven § 59 nr. 1-6, jf. konglig resolusjon av 18. desember 1992 og fullmakt i rundskriv H-25/92 av 1. juni 1993.

Anne Live Jensvoll e.f.  
avdelingsdirektør

Bergsvein Træthaug  
rådgiver

Etter våre rutiner er dette brevet godkjent og sendt uten underskrift

Kopi: Harald Liodden, 3528 Hedalen  
Tor Einar Fekjær, 3528 Hedalen  
John Breen Aspholt, 3528 Hedalen