



MOLDE KOMMUNE
Rådhusplassen 1
6413 MOLDE

Saksbehandler, innvalgstelefon
Frida Farstad Brevik, 71 25 84 51

Molde kommune - vedtak - lovlighetskontroll etter kommuneloven - PS 103/24

Statsforvalteren har gjennomført en lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak i sak PS-103/24.

Vi slår fast at kommunestyrets vedtak punkt 3 er lovlig, og at det ikke foreligger grunnlag for å oppheve vedtaket.

Vi viser til kommunen sin oversending av 4. mars 2025. Oversendingen gjelder krav om lovlighetskontroll etter kommuneloven for kommunestyrets vedtak i sak PS 103/24.

Saksgang

Kommunestyret har i møte den 21. november 2024 (sak PS-103/24) gjort vedtak om revisjon av skolebruksplan 2023-2030. Med 34 mot 15 stemmer ble det i punkt 3 gjort følgende vedtak:

3. Sekken oppvekstsenter

- Ungdomstrinnet ved Sekken oppvekstsenter flyttes til Bekkevoll ungdomsskole fra 1. august 2025
- Det skal jobbes for å få flytta på fergeavgang slik at elevene fra Sekken unngår lang ventetid etter skoleslutt, alternativt at elevene får et forsvarlig tilbud i tida mellom skoleslutt og fergeavgang.

Tre kommunestyrerepresentanter har satt fram et krav om lovlighetskontroll av vedtakets punkt 3, se brev av 10. desember 2024.

Kommunestyret har i møte den 27. februar 2025 (sak PS-2/25) behandlet kravet om lovlighetskontroll. Kommunestyret har med 36 mot 12 stemmer gjort vedtak om å stå ved vedtaket i sak PS-103/24, og saken er sendt over til Statsforvalteren for endelig avgjørelse.



Vilkårene for lovlighetskontroll etter kommuneloven

Etter kommuneloven (koml.) § 27-1 kan tre eller flere kommunestyrerepresentanter be Statsforvalteren kontrollere om et vedtak er lovlig. Kravet må settes frem innenfor en frist på tre uker regnet fra vedtakstidspunktet.

Det følger av koml. § 27-1, 1. ledd hvilke vedtak det kan kreves lovlighetskontroll av, og det gjelder:

- a. Endelige vedtak fattet av et folkevalgt organ
- b. Vedtak om at et møte i folkevalgt organ skal gjennomføres med åpen eller lukket dør
- c. Vedtak som gjelder spørsmål om habilitet

Kravet om lovlighetskontroll av vedtaket i sak PS-103/24 er satt frem av tre kommunestyrerepresentanter innenfor den lovbestemte fristen. Vedtaket i sak PS-103/24 er et endelig vedtak fattet av kommunestyret. Vilkårene for å gjennomføre en lovlighetskontroll er oppfylte.

Innholdet i en lovlighetskontroll

Det sentrale formålet med en lovlighetskontroll er å avklare eventuell rettslig tvil ved det kommunale vedtaket uten å måtte gå til domstolene. Statsforvalteren prøver om vedtaket var lovlig på vedtakstidspunktet. Dette innebærer at vi i vår prøving må ta utgangspunkt i forholdene slik de var på vedtakstidspunktet, og vi kan ikke ta hensyn til etterfølgende forhold.

Lovlighetskontrollen innebærer ikke en full overprøving av vedtaket. Med mindre det er snakk om myndighetsmisbruk, så skal ikke Statsforvalteren kontrollere kommunens frie skjønnsutøvelse. Statsforvalteren skal bare kontrollere de offentligrettslige sidene av vedtaket.

Statsforvalteren skal ved en lovlighetskontroll gjøre en vurdering av følgende:

- a. Har vedtaket et lovlig innhold
- b. Er vedtaket fattet av noen som har myndighet til å fatte slikt vedtak
- c. Har vedtaket blitt til på lovlig måte

Statsforvalteren skal etter å ha gjennomført en lovlighetskontroll av vedtaket, slå fast om vedtaket er lovlig eller ikke. Det skal ikke fattes nytt vedtak i saken, men Statsforvalteren skal oppheve vedtaket dersom det er ulovlig.

Statsforvalterens vurdering

Kravet om lovlighetskontroll

Kravet om lovlighetskontroll er rettet mot punkt 3 i kommunestyrevedtaket i sak PS-103/24, om at ungdomstrinnet ved Sekken oppvekstsenter flyttes til Bekkevoll ungdomsskole fra 1. august 2025.

Klagerne viser til at dette er en sak som har stor innvirkning på elevene sin hverdag, og at verken konsekvensutredning eller saksbehandling har vært forsvarlig utført. Det blir i klagen vist til at:

- Kommuneplanens samfunnsdel sier ikke noe om endring av skolestruktur
- Høringsfristen i saken var to uker
- Saksutredningen oppfyller ikke kravet til forsvarlighet, flere problemstillinger er nevnt men ikke utredet og saksgrunnlaget bygger ikke på det grunnleggende prinsippet om barnets beste og nærskoleprinsippet



Slik klagen er utformet retter den seg i all hovedsak mot spørsmålet om vedtaket har blitt til på lovlig måte, og vi avgrenser vår lovlighetskontroll til dette, se koml. § 27-3.

Har vedtaket blitt til på lovlig måte

Det rettslig avgjørende for om vedtaket har blitt til på lovlig måte, er om saksbehandlingen har vært forsvarlig. Herunder vil vi vurdere om det har vært gitt tilstrekkelig høringsfrist, om barnets beste er vurdert og om saken samlet sett er tilstrekkelig opplyst til at det kan fattes vedtak.

Gjeldende saksbehandlingsregler

Klagerne har stilt spørsmål ved at det gjennomføres endringer i skolebruksplanen uten at dette følger av kommuneplanens samfunnsdel. Til dette vil vi bemerke at kommuneplanens samfunnsdel skal være et styringsverktøy for kommunen, og den skal legges til grunn for de ulike sektorenes planer og virksomhet. Samfunnsdelen legger likevel ikke direkte juridisk bindende føringer for hva som kan vedtas i en skolebruksplan. Det er heller ikke slik at endringer i skolebruksplanen må skje etter plan- og bygningslovens prosessregler.

I opplæringsloven § 2-6 er det slått fast at elever har rett til å gå på en skole i sitt nærmiljø (nærskoleprinsippet). Opplæringsloven inneholder ikke spesifikke saksbehandlingsregler for hvordan endringer i skolestruktur skal skje. Det er opp til kommunene å velge om man vil fastsette skolekretsgrenser gjennom forskrift eller ikke.

Utdanningsdirektoratet har utgitt et [rundskriv](#) som informerer om hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for endring av skolestruktur, herunder nedleggelse av grunnskoler. I rundskrivet er det skilt mellom de tilfellene der kommunen har gitt forskrift for skolekretsgrenser, og der det ikke er gitt forskrift om skolekretsgrenser. For kommuner som har gitt forskrift om skolekretsgrenser skal saksbehandlingen følge reglene i fvl. kapittel VII (rundskrivets punkt 4). For kommuner som ikke har gitt forskrift om skolekretsgrenser, skal saksbehandlingen følge det ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippet om at en sak skal være forsvarlig utredet før avgjørelse i saken blir fattet (rundskrivets punkt 3).

I rundskrivet punkt 4 er det vist til at i tillegg til vedtak om nedleggelse må det også skje en etterfølgende endring av forskriften om skolekretsgrenser. Nedleggelse og forskriftsendring kan etter kommunens valg behandles som to separate saker, eller det kan behandles som en og samme sak. Velges sistnevnte løsning skal begge saker behandles etter fvl. kapittel VII.

Molde kommune har en skolebruksplan som omhandler både struktur og skolekretsgrenser. Skolebruksplanen er slik sett definert som en forskrift, og det er lagt til grunn at endringer i skolestruktur skal følge saksbehandlingsreglene som gjelder for forskrifter i fvl. kapittel VII.

Høringsfrist

Det følger av reglene i kapittel VII at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. I dette ligger blant annet en plikt til å varsle og gi anledning til at berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner får uttale seg. Det er opp til forvaltningsorganet å avgjøre hvordan forhåndsvarslingen skal skje, og det kan settes en frist for å gi uttale.



Det er ikke gitt noen lovbestemte krav om høringsfristens lengde. Ved fastsettelse av høringsfristens lengde, må det tas hensyn til hvor viktig saken er og hvor mye det haster å få avgjort saken. I Udir sitt rundskriv punkt 3 er det sagt følgende om høringsfrist:

«Den enkelte som skal uttale seg må imidlertid få tilstrekkelig tid til å forberede sin uttalelse. Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidd retningslinjer for forskriftsarbeid i kommunene.» «Kommunene anbefales her å benytte to måneders høringsfrist. Utdanningsdirektoratet anbefaler at det sees hen til disse retningslinjene også når lokale forslag om endring av skolestruktur utarbeides.»

Det fremgår av saksframlegget til PS-103/24 at høringsperiode for skolebruksplanen var i tidsrommet fra 16. september til 6. oktober. Dette tilsvarer en høringsfrist på 20 dager. Det er Statsforvalterens vurdering at 20 dagers høringsfrist er for knapt for en sak som omhandler endringer av skolestruktur. Vi tar i den sammenheng hensyn til at skolebruksplanen har vært til behandling og høring ved flere anledninger, blant annet i sak PS-50/24, og at det av hensyn til pågående arbeid med budsjett og økonomiplan trolig var viktig å få gjort vedtak om nødvendige endringer i skolebruksplanen. Det er til tross for disse omstendigheter, et vesentlig avvik mellom den anbefalte høringsfristen på 8 uker og en høringsfrist på 20 dager, og det er vår vurdering at dette utgjør en saksbehandlingsfeil.

Med henvisning til prinsippet i fvl. § 41, vil vi gjøre en vurdering av hvorvidt en slik saksbehandlingsfeil har virket inn på vedtakets gyldighet. For tilfeller hvor det ikke er grunn til å regne med at feilen kan ha virket bestemmende inn på vedtakets gyldighet, vil et vedtak likevel vurderes som gyldig til tross for saksbehandlingsfeilen.

Det kom inn 65 høringsssvar, og flere av disse omhandler endringer knyttet til flytting av ungdomstrinnet ved Sekken oppvekstsenter. Saken har vært til politiske behandling ved flere anledninger, er dekt gjennom oppslag i lokale media, og det oppleves å være et stort engasjement rundt saken. Det har i forkant av høringsperioden vært utført medvirkningsaktiviteter:

Det er gjennomført to møter med referansegruppen i arbeidsperioden. I referansegruppen har følgende parter vært invitert:

Kommunalt foreldreutvalg, rektorgruppen, arbeidstakerrepresentant, kulturskolen, kommunenes barnerepresentant, folkehelsekoordinator, hovedverneombud og representanter fra personal- og økonomiavdelingen. Eget opplegg for elevrådene sitt arbeid ble utarbeidet og utsendt sammen med høringsdokumentasjonen.

Til tross for den korte høringsfristen, foreligger det mange høringsssvar som belyser ulike aktørers synspunkter på flytting av ungdomstrinnet ved Sekken oppvekstsenter, og dette utgjorde en del av saksutredningen og kommunestyrets beslutningsgrunnlag. Vi finner det ut ifra dette ikke tvilsomt at vedtaket i sak PS-103/24 er gyldig til tross for saksbehandlingsfeil knyttet til for kort høringsfrist.

Vurdering av barnets beste

Grunnloven § 104, 2. ledd slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Gjennom menneskerettsloven er Barnekonvensjonen (BK) tatt inn som norsk rett, og det følger av BK artikkel 3 følger at:



Art 3.

1. 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.

Dette forplikter kommunene til å legge vekt på barnets beste, og det vil være relevant i saker som gjelder skolestruktur. For saker som gjelder skolestruktur vil det derfor være et saksbehandlingskrav at det gjøres tilstrekkelige vurderinger som viser hvordan hensynet til barnets beste er vurdert og vektlagt.

Sivilombudet viser i SOM-2024-5590 til at:

«Hvordan hensynet til barnets beste skal begrunnes, avhenger sakens art og konkrete omstendigheter. Det må etter en konkret vurdering av vedtaket som helhet komme frem hva som anses som barnets beste, og at dette hensynet er tillagt vekt som et grunnleggende hensyn, se HR-2015-2524-P avsnitt 194.»

I saksfremlegget til sak PS-103/24 fremgår det at barnets beste-vurderingen har vært et gjennomgående element i arbeidsprosessen knyttet til endringer av skolebruksplanen. Kommunen viser til at det er lagt opp til en prosess der arbeidet er varslet og kjent for de berørte, informasjon om planarbeidet er tilgjengeliggjort og det er satt av tid til barns medvirkning. Det ble blant annet laget en presentasjon som elevrådsrepresentantene kunne presentere med tilpasset støtte fra lærer fra 5.-10. trinn.

Kommunen har i sin vurdering av barnets beste tatt utgangspunkt i den elevgruppen ved Sekken oppvekstsenter som skal flyttes til Bekkevoll ungdomsskole. De viser i sin vurdering til at fagmiljøet ved Sekken oppvekstsenter er sårbart, og at lavt elevtall gir færre sosiale muligheter. Det fremheves at elevene i dag har et godt opplæringstilbud ved Sekken oppvekstsenter, og det har en verdi for elevene å gå på skole der de bor. Det er kort skolevei, og elevene kan gå eller sykle til skolen.

En flytting til Bekkevoll ungdomsskole vil gi vesentlig lengre reisevei for elevene (buss på sekken, ferge, buss/drosje til skolen). På den annen side er det kommunens vurdering at et skoletilbud ved en sentrumsskole vil gi fordeler i form av:

«mulighet til å møte mange nye ungdommer som de kan bygge vennskap med og overgangen til videregående opplæring vil bli enklere. Sikkerhet for bredde i fagtilbudet blir god.»

Samlet sett vurderer kommunen at fordelene ved et bredt og sterkt fagmiljø og flere sosiale muligheter veier tyngre enn ulempene knyttet til lengre reisevei, og flytting til en ungdomsskole i sentrum vurderes totalt sett som det beste for ungdomsskoleelevene ved Sekken oppvekstsenter.

Etter gjennomgang av saksdokumentene finner vi at hensynet til barnets beste er vurdert konkret og tilstrekkelig vektlagt av kommunen.

Forsvarlig saksutredning

I tillegg til en vurdering av hensynet til barnets beste er det i saksfremlegget redegjort for demografiske framskrivninger, behovet for endringer i dagens skolestruktur, økonomi mm. Samlet sett vurderer vi at det foreligger en tilstrekkelig opplysning av saken til å gjøre vedtak om endringer i skolestruktur.



Oppsummering

Statsforvalteren har gjennomført en lovlighetskontroll av vedtaket i sak PS-103/24. Det foreligger en saksbehandlingsfeil knyttet til for kort høringsfrist, men saksbehandlingsfeilen har ikke virket inn på vedtakets gyldighet. Saken er tilstrekkelig opplyst til å kunne fatte vedtak og hensynet til barnets beste er vurdert og vektlagt. Vi finner etter dette å kunne slå fast at vedtaket er lovlig.

Statsforvalterens vedtak

Kommunestyrets vedtak i sak PS-103/24 punkt 3 er lovlig. Det foreligger ikke grunnlag for å oppheve vedtakets punkt 3.

Med hilsen

Frida Farstad Brevik
seniorrådgiver

Helge Mogstad (e.f.)
spesialrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Edvard Breivik
Bjørn Jacobsen
Per Inge Netland

Parkvegen 41
Glomstuvegen 2 F
Bjørnebæråsen 20

6413	Molde
6412	Molde
6429	Molde