



HUSTADVIKA KOMMUNE
Tingplassen 1
6440 ELNESVÅGEN

Saksbehandler, innvalgstelefon
Frida Farstad Brevik, 71 25 84 51

Hustadvika kommune - vedtak - lovlighetskontroll etter kommuneloven - PS 18/2025

Statsforvalteren har gjennomført en lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak i sak PS 18/2025. Vi slår fast at kommunestyrets vedtak er lovlig, og at det ikke foreligger grunnlag for å oppheve vedtaket.

Vi viser til kommunens oversending av 5. juni 2025. Oversendingen gjelder krav om lovlighetskontroll etter kommuneloven for kommunestyrets vedtak i sak PS 18/2025.

Saksgang

Kommunestyret har i møte den 27. mars 2025 (sak PS 18/2025) gjort følgende vedtak:

Vedtak

1. Kommunestyret vedtar en sammenslåing av Lyngstad og Vevang skole med Eide barneskole fra 01.08.2025, med lokalisering på Eide barneskole. Lyngstad og Vevang skole benyttes som lokale for samlokalisering av Lyngstad og Vevang barnehage fra barnehageåret 2025/2026.
2. Kommunestyret vedtar at ungdomstrinnene (8.-10.trinn) ved Bud barne - og ungdomsskole og Hustad barne -og ungdomsskole samlokaliseres med Fræna ungdomsskole ved Fræna ungdomsskole i Elnesvågen fra 01.08.2025
3. Stryke kulepunkt 3. i kommunedirektørens innstilling på grunn av at dette er et omfattende arbeid som vil påføre Hustadvika kommune merkostnader i saksutredning. Dette er utgifter som Hustadvika kommune ikke har råd til å påkoste oss nå som vi er midt inne i et Omstillingsprosjekt.
4. Kommunedirektøren tar kontakt med FRAM for å optimalisere skolerutene i størst mulig grad, målet er at alle elever i Hustadvika skal ha en så kort og effektiv skolevei som mulig.
5. Evaluering av endring av ungdomsskolestruktur:
Kommunestyret ber administrasjonen om at endringen av ungdomsskolestruktur evalueres. Første evaluering våren 2027, deretter våren 2028 og våren 2029. En sammenfatning av evaluering våren 2027 og våren 2028 legges frem høsten 2028. Sammenfatning av evaluering våren 2029 legges frem høsten 2029. Evalueringen skal gi informasjon, erfaring og kunnskap om hvordan endringer av skolestruktur påvirker elever, ansatte, foresatte og administrasjon. Undersøkelsene skal være anonymisert og oppsummering av trender/funn legges frem for kommunestyret. Kommunestyret ber administrasjonen undersøke om det er behov for ekstern hjelp til å gjennomføre undersøkelsen og eventuelt komme tilbake til formannskap/kommunestyret med dette.



Fire kommunestyrerepresentanter har satt frem et krav om lovlighetskontroll av dette vedtaket, se e-post av 9. april 2025. Det er i tillegg til kravet om lovlighetskontroll, også fremsatt et krav om at vedtaket i sak PS 18/2025 gis utsatt iverksettelse.

Kommunestyret har i møte den 22. mai 2025 (sak 45/2025) behandlet kravet om lovlighetskontroll og utsatt iverksettelse. Kommunestyret har med 27 mot 6 stemmer gjort vedtak om å stå ved vedtaket i sak PS 18/2025 og avslå kravet om utsatt iverksettelse. 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 18/2025 er satt frem av fire kommunestyrerepresentanter innenfor den lovbestemte fristen. Vedtaket i sak PS 18/2025 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. Det 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 gjøres 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 vedtakets punkt 1 som innebærer en sammenslåing og Lyngstad og Vevang skole med Eide barneskole, med lokalisering på Eide og vedtakets punkt 2 som



innebærer at ungdomstrinnet ved Bud og Hustad skole samlokaliseres med Fræna ungdomsskole i Elnesvågen.

Klagerne viser til at:

«Vi mener at vedtaket er fattet med saksbehandlingsfeil, feilaktige opplysninger og brudd på relevante lover og forskrifter.»

Anførsler i klagen er rettet mot følgende forhold:

- Habilitet
- Avstemming i kommunestyret
- For kort høringsfrist
- Feil i saksdokumentene
- Mangler i vurdering av barnets beste
- Brudd på nærskoleprinsippet
- Ikke hjemmel i kommunens planverk
- Svakt økonomisk grunnlag

Har vedtaket et lovlig innhold

Det rettslig avgjørende for om vedtaket har et lovlig innhold, er at vedtaket ikke har et innhold som strider mot gjeldende regelverk.

Klagerne viser til at vedtaket innebærer et brudd på nærskoleprinsippet og at det mangler hjemmel i kommunens planverk.

Det er i saksframlegget fra kommunen vist til følgende:

«Det følger av opplæringsloven at kommunen har plikt til å gi grunnskoleopplæring til innbyggerne. Verken opplæringsloven 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 et kommunestyres økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer.»

«De samme hensyn gjør seg gjeldende med tanke på om en skole skal ha både barnetrinn og ungdomstrinn, eller bare en av delene, som ved nedleggelse eller etablering av skoler. Dette tilsier at kommunestyrets handlefrihet må være like stor med hensyn til å bestemme om en skole skal ha ungdomstrinn eller ikke som i spørsmålet om en skole skal nedlegges.»

Når det gjelder hjemmel i kommunens planverk blir det vist til følgende:

«Kommunen/kommunestyret trenger ikke hjemmel i kommuneplanverk for å fatte vedtak om skolestrukturen. Kommuneplanens samfunnsdel har ikke noen rettsvirkning som gjør et slikt inngrep i kommunestyrets myndighet og handlefrihet som anføres.»

Det er korrekt slik det er vist til i kommunens saksframlegg, og vi slår fast at vedtaket i sak PS 18/2025 punkt 1 og 2 har et lovlig innhold.



Er vedtaket fattet av noen som har myndighet til å fatte slikt vedtak

Vedtaket i sak PS 18/2025 er fattet av kommunestyret, og det er ikke tvilsomt at kommunestyret som kommunens øverste politiske organ har myndighet til å fatte slikt vedtak.

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.

Klagerne har i sitt krav om lovlighetskontroll vist til flere forhold som utgjør feil og mangler ved saksbehandlingen. Vi vil nedenfor gjøre en vurdering av disse klagepunktene og ta stilling til om saken har vært forsvarlig utredet og om hensynet til barnets beste er tilstrekkelig vurdert og vektlagt. Vi vil også ta stilling til klagepunktene rettet mot habilitet og avstemmingen.

Gjeldende saksbehandlingsregler

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, og der det ikke er gitt forskrift om skolekretsgrenser. For kommuner som har gitt forskrift om skolekretsgrenser skal saksbehandlingen følge reglene i forvaltningsloven (fyl.) kapittel VII (se rundskrivets punkt 4).

Hustadvika kommune har ikke gitt forskrift om skolekretsgrenser. 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 (se rundskrivets punkt 3). I kravet om at en sak skal være forsvarlig utredet ligger det blant annet krav til høring av berørte parter, krav til høringsfristens lengde, og at saken bygger på riktige saksopplysninger.

Habilitet

I tillegg til de ulovfestede forvaltningsrettslige regler, gjelder også kommunelovens regler om saksbehandling, herunder habilitetsregelen i koml. § 11-10 jf. forvaltningsloven (fyl.) § 6.

Klagerne viser til at det er flere kommunestyrerepresentanter som er ansatt som lærere i kommunen. En kommunestyrerepresentant som er ansatt som lærer ved Hustad barn- og ungdomsskole stilte spørsmål ved sin habilitet, og ble av kommunestyret funnet inhabil til å delta i behandlingen av saken. To andre kommunestyrerepresentanter, som også er ansatt som lærere i kommunen, tok ikke opp spørsmålet om sin habilitet. Dette mener klagerne utgjør en saksbehandlingsfeil.

En kommunestyrerepresentant som er ansatt som lærer i kommunen vil ikke være ansett som part i saken jf. fyl. § 6, 1. ledd bokstav a. Spørsmålet blir da om det å være ansatt som lærer i kommunen utgjør «annet særegne forhold» som kan være egnet til å svekke tillitten til hans/hennes upartiskhet.

I saksframlegget til behandlingen av lovlighetskravet er det gjort en vurdering av habiliteten for de to lærerne. Det blir vist til at alle lærerne som er ansatt i kommunen, med all sannsynlighet vil bli en del



av utvalgskretsen for nedbemanning dersom det blir aktuelt å si opp lærere som følge av strukturendringene.

Vi kan ikke se at det er lagt frem konkrete forslag knyttet til reduksjon i antall årsverk som følge av strukturendringene. De nevnte kommunestyrerepresentanter er ikke ansatt i en lederstilling (rektor) ved noen av de direkte berørte skolene. Vi vurderer ut ifra dette at det ikke er grunnlag for å slå fast at det foreligger inhabilitet for de to kommunestyrerepresentantene.

Avstemmingen

Klagerne viser til at måten avstemminga ble gjennomført på i sak PS 18/2025 fratok kommunestyret muligheten til å redde en av skolene.

Formannskapetets innstilling til saken var:

Vedtak

1. Kommunestyret vedtar en sammenslåing av Lyngstad og Vevang skole med Eide barneskole fra 01.08.2025, med lokalisering på Eide barneskole. Lyngstad og Vevang skole benyttes som lokale for samlokalisering av Lyngstad og Vevang barnehage fra barnehageåret 2025/2026.
2. Kommunestyret vedtar at ungdomstrinnene (8.-10.trinn) ved Bud barne - og ungdomsskole og Hustad barne -og ungdomsskole samlokaliseres med Fræna ungdomsskole ved Fræna ungdomsskole i Elnesvågen fra 01.08.2025
3. Stryke kulepunkt 3. i kommunedirektørens innstilling på grunn av at dette er et omfattende arbeid som vil påføre Hustadvika kommune merkostnader i saksutredning. Dette er utgifter som Hustadvika kommune ikke har råd til å påkoste oss nå som vi er midt inne i et omstillingsprosjekt.
4. Kommunestyret vedtar videre utredning av barneskolekretsene. En helhetlig utredning for hele barnetrinnet i Hustadvika kommune legges frem for politisk behandling høsten 2025.
5. Ved flytting av ungdomstrinnene fra Bud og Hustad inn til Elnesvågen, blir kommunedirektøren bedt om å ta kontakt med FRAM for å finne de mest hensiktsmessige rutene for elevene med lang skolevei.

Representant for Venstre fremmet følgende endringsforslag:

Representant Ragnvald Olav Eide (V) fremmet følgende endringsforslag:
Ungdomsskolene i Bud og Hustad beholdes

Representant for Senterpartiet fremmet følgende endringsforslag:

- Representant Kjell J. Berget (SP) fremmet følgende endringsforslag på vegne av SP:
1. Kommunestyret vedtar en sammenslåing av Lyngstad og Vevang skole med Eide barneskole fra 01.08.2026, med lokalisering på Eide barneskole. Lyngstad og Vevang skole benyttes som lokale for samlokalisering av Lyngstad og Vevang barnehage fra barnehageåret 2025/2026. Inndeckes i revidert budsjett
 2. Kommunestyret vedtar at ungdomstrinnene (8.-10.trinn) ved Hustad barne -og ungdomsskole består som i dag. Inndeckes i revidert budsjett
 3. Kommunestyret vedtar at ungdomstrinnene (8.-10.trinn) ved Bud barne - og ungdomsskole består som i dag. Inndeckes i revidert budsjett.
 4. Kommunedirektøren tar kontakt med FRAM for å optimalisere skolerutene i størst mulig grad, målet er at alle elever i Hustadvika skal ha en så kort og effektiv skolevei som mulig.

Saksprotokollen viser at det ble votert over Senterpartiets forslag punkt 1, men ikke punkt 2-4. Det ble også votert over Venstres forslag. Det er følgelig rett slik klagerne påpeker, at det ikke var mulig å stemme på alternativ som innebar å beholde en av skolene (Bud eller Hustad).

Utover koml. § 11-9 er det ikke gitt regler for avstemminger. Det er altså ikke direkte lovregulert hvordan avstemming i politiske saker skal foregå. Kommunestyret kan imidlertid selv fastsette



reglement for saksbehandling i folkevalgte organ, se koml. § 11-12. Vi er ikke kjent med at Hustadvika kommune har fastsatt slik reglement.

Det er vår vurdering at avstemmingen i sak PS 18/2025 ble gjennomført på en lovlig måte, selv om det innebar at ikke alle punkt i Senterpartiets forslag ble stemt over. Kommunestyret drøftet avstemningsmåten og var kjent med at Senterpartiets forslag punkt 2 og 3 ikke ville bli votert over. Kommunestyret har følgelig akseptert avstemningsmåten. Statsforvalteren har ikke merknader til dette.

Forsvarlig saksutredning

I en sak om endring av skolestruktur må kommunestyret ha fått rimelig kjennskap til synspunktene til de som berøres av nedleggelsen før vedtak blir fattet.

Det er ikke noen lovbestemte krav om hvor lang høringsfristen i skolestruktur-saker skal være. 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 er det vist til at den enkelte må få tilstrekkelig tid til å forberede sin uttale, og man anbefaler en høringsfrist på to måneder.

Høringsfristen i denne saken var fem uker (fra 9. september 2024 til 17. oktober 2024). Høringsfristen er noe kortere enn den anbefalte fristen på to måneder. Det er likevel vår vurdering at en høringsfrist på fem uker gir tilstrekkelig tid for berørte til å uttale seg. Til støtte for dette viser vi til at kommunen mottok et høyt antall høringsuttalelser som belyser synspunkter på endringene i skolestruktur. Saken har i tillegg vært behandlet over lang tid og det har vært betydelig omtale av saken i media.

Klagerne viser til at det foreligger flere alvorlige feil i utredningen som fulgte saksframlegget. Konkret er det vist til feil i opplysninger om reisetid, uteareal ved Fræna ungdomsskole og feil i tabell om påståtte innsparinger. Klagerne viser videre til at potensiell innsparing ved en skolestrukturendring bygger på et svakt økonomisk grunnlag.

I saksframlegget til behandlingen av lovlighetskravet er det redegjort for dette klagepunktet. Vi finner etter en gjennomgang av det, ikke grunnlag for å si at det foreligger alvorlige feil ved opplysninger i saksutredningen til sak PS 18/2025.

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) inntatt som norsk rett, og det følger av BK artikkel 3 at:

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 kommunen til å legge vekt på barnets beste, og det vil være relevant i saker som gjelder skolestruktur. For saker om 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.»

Kommunen har gjort en vurdering av hensynet til barnets beste i forbindelse med skolestruktursaken, se notat i eget vedlegg til sak PS 18/2025. I notatet er det redegjort for ulike forhold som gjør seg gjeldende når hensynet til barnets beste skal vurderes. Det gjelder blant annet barnas tilgang til et godt læringsmiljø, trygghet og trivsel, transport og skolevei, nærmiljø og lokalsamfunn ved en eventuell endring i skolestrukturen. Det er også redegjort for hvordan det er sikret medvirkning fra elevrådene, og de innspill som er kommet inn fra elevrådene.

Det er gjort en helhetlig vurdering av hvordan en endring i skolestruktur vil påvirke barna, og det blir vist til at det vil være både fordeler og ulemper/utfordringer. Samlet sett vurderes det slik at fordelene ved et mer robust og faglig sterkt skolemiljø, med bedre muligheter for tilpasset undervisningstilbud for den enkelte, veier tyngre enn ulemper knyttet til at elevene får lengre reisevei til skolen.

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

Oppsummering

Etter en gjennomgang av de ulike klagepunktene finner vi at saksbehandlingen til sak PS 18/2025 har vært forsvarlig og vi viser her til følgende:

- Det foreligger ikke saksbehandlingsfeil knyttet til inhabilitet eller gjennomføring av avstemming i saken
- Det er gitt tilstrekkelig høringsfrist
- Det foreligger ikke alvorlige feil ved utredningen
- Hensynet til barnets beste er tilstrekkelig vurdert og vektlagt

I tillegg vil vi i likhet med det som kommunedirektøren har vist til, fremheve at et folkevalgt organ har rett til å utsette realitetsbehandling av en sak på saklisten dersom man vurderer at saken ikke er forsvarlig utredet. I forarbeidene til kommuneloven (Prop. 46 L (2017-2018)) side 62 fremgår følgende:

«Hva som er forsvarlig vil blant annet kunne avhenge av sakens karakter, kompleksitet, tid til rådighet for utredningen og så videre. Dette betyr at hvis det folkevalgte organet faktisk realitetsbehandler en sak, må det implisitt kunne legges til grunn at organet vurderte det slik at saken var forsvarlig utredet.»

Det ble ikke fremsatt forslag om å utsette realitetsbehandlingen av saken på grunn av behov for ytterligere utredning.

Vi slår videre fast at kommunestyrets vedtak i sak PS 18/2025 har et lovlig innhold, og er fattet av riktig organ.



Statsforvalterens vedtak

Kommunestyrets vedtak i sak PS 18/2025 er lovlig. Det foreligger ikke grunnlag for å oppheve kommunestyrets vedtak.

Med hilsen

Helge Mogstad (e.f.)
spesialrådgiver

Frida Farstad Brevik
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent