



ALVER KOMMUNE
Postboks 4
5906 FREKHAUG

Saksbehandlar, innvalstelefon
Linda Burkeland, 55 57 22 94
Hilde Alme, 57 64 31 01

Vedtak etter krav om lovlegkontroll – Skule- og barnehagednedleggingar i Alver kommune

Statsforvaltaren i Vestland viser til oversending av krav om lovlegkontroll frå Alver kommune. Kravet gjeld kommunestyret si avgjerd i sak PS 108/2024 av 24. oktober 2024, stadfesta i sak PS 126/2024 28. november 2024, om nedleggingar av Myking skule, Kløvheim skule og Austebygd barnehage og skule. Vi fekk saka frå kommunen 11. mars 2025.

Statsforvaltaren sitt vedtak

Alver kommunestyre sitt vedtak i sak PS 108/2024/PS 126/2024 er lovleg.

Bakgrunn for saka

Alver kommune behandla i kommunestyremøte 24. oktober 2024 sak PS 108/24 om ny barnehage- og skulebruksplan. Kommunestyret vedtok kommunedirektøren sitt framlegg til vedtak knytt til blant anna skule- og barnehagednedleggingar, med nokre endringar. Ei av endringane var at kommunestyret vedtok å flytte Kløvheim skule til Eikanger skule. Vidare blei det vedtatt at det per no ikkje vert sett av midlar til større bygningsmessige endringar eller nybygg, og at kommunedirektøren får i oppgåve å justera tal i barnehage- og skulebruksplanen som ein konsekvens av dette. Framlegget vart vedteke med 21 røyster mot 20, men det kom raskt fram at ein kommunestyre-representant stemde feil. I kommunestyremøte 28. november 2024 blei vedtaket, som sak PS 126/2024, oppretthalde med følgande endring: «Fjerne «på eksisterande tomt» i tabell 4, i relasjon til Manger og Lindås skular».

Kommunestyrerepresentantane Torgeir Andvik (Sp), Olav Steinar Namtvedt (Sp) og Bjørnar S. Grindheim (R) fremma krav om lovlegkontroll 19. desember 2024. Statsforvaltaren har forut for dette fått klager frå FAU ved Myking og Kløvheim skule, og frå SU ved Austebygd barnehage og skule, med kommunen på kopi. I kravet om lovlegkontroll blir det bedt om at Statsforvaltaren vurderer desse i samband med vår behandling.



Statsforvaltaren sende 15. januar 2025 ut eit førebels svar til kommunen, men ved ein nærare gjennomgang blei det oppdaga at kravet frå kommunestyrerepresentantane var fremma direkte for Statsforvaltaren, utan at kommunestyret sjølv hadde behandla lovlegkontrollen. Den 17. januar 2025 sende vi derfor saka til Alver kommune v/kommunestyret for behandling.

Kommunestyret tok kravet om lovlegkontroll til behandling i møte 20. februar 2025. Dei vurderte her at vedtak i sak PS 108/2024 av 24. oktober 2024, stadfesta på nytt som sak PS 126/2024 28. november 2024, var lovleg. Dei sende derfor saka til Statsforvaltaren for behandling.

Vi fekk saka frå kommunen 11. mars 2025. Alver kommune har ikkje lagt ved saksdokumenta, og Statsforvaltaren måtte derfor finne dokumenta på kommunen sine nettsider.¹ I vårt førebelse svar av 10. april 2025 bad vi om at eventuell dokumentasjon som ikkje er offentleg tilgjengeleg eller tilgjengeleg på andre stader enn dei som er lenka til, og som er av betydning for saka, blei ettersendt. Vi har ikkje fått ytterlegare dokumentasjon frå kommunen, men vi fekk 10. april og 11. juni ytterlegare argumentasjon frå FAU.

Regelverk

Det følger av kommunelova § 27-1 første ledd at tre eller fleire medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget saman kan krevje at departementet kontrollerer om eit vedtak er lovleg.

Myndigheita til å gjennomføre lovlegkontroll av kommunale vedtak er delegert til Statsforvaltaren, jf. FOR-2019-08-30-1096 kapittel IX.

Eit krav om lovlegkontroll av eit kommunalt vedtak må fremmast innan tre veker frå vedtaket vart gjort, jf. kommunelova § 27-1 første ledd.

Etter § 27-2 første ledd bokstav a., kan Statsforvaltaren kontrollere «endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen».

Det går fram av § 27-3 første ledd kva som skal til for at eit vedtak er lovleg. Det vi skal kontrollere, er om vedtaket:

- a. har eit lovleg innhald
- b. er treft av nokon som har myndigheit til å gjere eit slikt vedtak
- c. har blitt til på lovleg måte

Lovlegkontrollen kan avgrensast til dei synsmåtane som er tekne opp i saka, jf. kommunelova § 27-3 andre ledd. Lovlegkontrollen kan berre omfatte dei offentlegrettslege sidene ved vedtaket, jf. kommunelova § 27-3 tredje ledd.

¹ [Barnehage- og skulebruksplan - Alver kommune, Utvalsmøte 24.10.24, Utvalsmøte 28.11.24](#)



Lovlegkontroll inneber ikkje at Statsforvaltaren har myndigheit til å gjere nytt vedtak i saka. Vi kan berre oppheve kommunen sitt vedtak dersom det er ugyldig, jf. kommunelova § 27-3 fjerde ledd.

Ettersom lovlegkontroll ikkje er ein klage etter forvaltningslova, har ikkje Statsforvaltaren myndigheit til å overprøve kommunen sitt frie skjønn. Vi skal heller ikkje ta stilling til kommunen sine politiske vurderingar.

Statsforvaltaren si vurdering

Om dei formelle vilkåra for å foreta lovlegkontroll er oppfylte

Krav om lovlegkontroll vart framsett av minst tre kommunestyrerepresentantar og det har vore behandla i kommunestyret. Kravet blei først feilaktig fremma direkte for Statsforvaltaren, med kopi til kommunen, men innanfor fristen. Vi kommunen finn vi at dette derfor har underordna betydning. Vilråa for å gjere ei lovlegkontroll er dermed oppfylte.

I lovlegkontrollen skal vi ta stilling til om kommunestyret sitt vedtak i sak PS 108/2024/PS 126/2024, om å legge ned Myking skule, Kløvheim skule og Austebygd barnehage og skule frå august 2025, er gjort av dei som har myndigheit til å ta ei slik avgjerd (personell kompetanse), om vedtaket har blitt til på lovleg måte (prosessuell kompetanse) og om vedtaket har eit lovleg innhald (materieell kompetanse).

Om vedtaket er gjort av riktig myndigheit – personell kompetanse

Denne delen av kontrollen retter seg mot om avgjerda er tatt av den eller dei som er tillagt myndigheit til å ta ei slik avgjerd.

Etter kommunelova § 5-3 er det det øvste organet i kommunen som kan ta avgjerder på vegner av kommunen. Ettersom vedtak i sak PS 108/2024/PS 126/2024 vart gjort av kommunestyret i Alver kommune, og dermed av eit organ som har myndigheit til å ta slike avgjerder, finn vi at kravet til personell kompetanse er oppfylt. Det er ikkje omtvista at vedtaket er gjort av riktig organ.

Om vedtaket har blitt til på lovleg måte – prosessuell kompetanse

Denne delen av kontrollen retter seg mot om vedtaket har blitt til i tråd med lovfesta og ulovfesta saksbehandlingsreglar.

Kva saksbehandlingsreglar gjeld?

Ei avgjerd om å legge ned skule og barnehage er ikkje eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2. Sjølv om vedtaket har blitt til under utøving av offentleg myndigheit, er det ikkje ei avgjerd som vert bestemmande for rettigheter og plikter til enkeltpersonar.

Utdanningsdirektoratet underbygger dette i rundskriv Udir-2-2012, der dei skriv at:

Kommunale vedtak om endring av skolestrukturen, for eksempel om nedleggelse av en skole, er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er ikke et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter for en eller flere bestemte personer. Plassering av den enkelte elev ved en skole vil derimot være et enkeltvedtak.



Dette inneber at vedtaket ikkje må følge saksbehandlingsreglane etter forvaltningslova kapittel IV, om saksførebuing ved enkeltvedtak, for å vere gyldig.

Det gjeld likevel eit ulovfesta forvaltningsrettsleg prinsipp om at saksutgreiinga skal vere forsvarleg. Prinsippet er også lovfesta i kommunelova § 13-1 tredje ledd, jf. under. Prinsippet om at saka må vere forsvarleg opplyst, inneber også at den som tar avgjerda i ei sak må ha tilgang til informasjon og tilstrekkeleg kunnskap om saka før dei gjer vedtak.

Alver kommune har gitt forskrift om skulekrinsgrenser, men har behandla spørsmålet om nedlegging og forskriftsendring som to separate saker. Det er berre fyrstnemnde som er gjenstand for vår lovlegkontroll. I rundskriv Udir-2-2012, går det fram at i slike tilfelle vil avgjerda om sjølve nedlegginga måtte følge ulovfesta forvaltningsrettslege prinsipp. Dei skriv følgande om dette:

Det er et ulovfestet forvaltningsrettslig prinsipp at forvaltningen skal treffe vedtak etter at saken har vært behandlet på forsvarlig måte. Forsvarlig saksbehandling krever at en sak er tilstrekkelig opplyst før det blir gjort vedtak.

Siden avgjørelsen om å legge ned en skole ikke er et enkeltvedtak, kommer ikke reglene i forvaltningslovens kap. IV (om saksforberedelse ved enkeltvedtak), V (om vedtaket) og VI (om klage og omgjøring) direkte til anvendelse. Det er likevel et generelt forvaltningsrettslig prinsipp at en sak skal være forsvarlig klarlagt før avgjørelse blir tatt. 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.

Spørsmål 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

Øvrig avtale- og lovverk om medbestemmelse avtalt mellom partene forutsettes fulgt opp. Hvis endring av skolestruktur medfører endringer i skyssbehov, bør også fylkeskommunen få anledning til å uttale seg i saken.

Det finnes ikke lov- og forskriftsbestemte regler for hvor lang fristen for å uttale seg skal være i saker om skolestruktur. Den enkelte som skal uttale seg må imidlertid få tilstrekkelig tid til å forberede sin uttalelse. Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet retningslinjer for forskriftsarbeid i kommunene. Retningslinjene er av 30. januar 2002 og ligger på regjeringens nettsted. 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 skal utarbeides.



Om saka er godt nok opplyst

I kommunestyremøte i desember 2022 blei det, i samband med vedtak om budsjett for 2023 og økonomiplan for 2023-2026, gjort vedtak om å starte arbeidet med ein barnehage- og skulebruksplan. Utkast til planprogram var til politisk behandling i februar 2023, men saka blei utsett fordi kommunestyret bad om at saka kom tilbake med eit breiare mandat for skulebruksplan, og at fleire omsyn enn økonomi og struktur vart vekt. Revidert planprogram vart lagt fram for ny behandling i kommunestyret i juni 2023, der kommunestyret vedtok kunngjering av oppstart av planarbeidet og å sende utkast til planprogram på høyring.

I april 2024 behandla Levekårsutvalet i Alver kommune Norconsult sitt utkast til ny barnehage- og skulebruksplan. Norconsult si tilråding blei 16. april sendt ut på høyring, med frist 31. mai 2024. I kommunedirektøren sitt saksframlegg går det fram at det i denne perioden har vore gjennomført seks dialogmøte, ein ROS-analyse av strukturtiltaka fremja av Norconsult i utkastet, arbeidsverkstader og anna brukarmedverknad, og ein rapport frå PwC som oppsummerer og analyserer desse risikovurderingane. PwC har også levert framlegg til kostnadsreduserande tiltak for oppvekst på kort sikt, der det også er lagt fram innspel i høve struktur. Vidare har planavdelinga i kommunen utarbeidd eit kunnskapsgrunnlag for nærsentera og bygder, med omsyn til folketal, bustadbygging og næring. For at innbyggjarane skulle få høve til å kome med innspel og merknader til kommunedirektøren sitt framlegg før endeleg innstilling og politisk avgjerd i kommunestyret, blei det gjennomført ei ny høyringsrunde i perioden 18. juni til 15. september 2024.

I kommunestyremøte 24. oktober 2024 blei kommunedirektøren sitt framlegg vedtatt, med nokre endringar. Saka blei, ved ny avstemming, stadfesta i kommunestyremøte 28. november 2024.

I fråsegnene frå FAU og SU vert det vist til at saka ikkje har vore godt nok opplyst. Det er mellom anna vist til feil og manglar i dei økonomiske vurderingane og faktagrunnlaget i Norconsult sine rapportar, som det er blitt stilt mange spørsmål ved, men utan svar. Det blir mellom anna peikt på at det er blitt stadfesta at utrekningane er gjort ut frå generelle tall, og ikkje dei faktiske forholda på dei enkelte skulane. Det er også peikt på at rapportane er utarbeidd av menneske som ikkje kjenner skulen eller lokalmiljøet, at det blir leita etter feil på dei små skulane og at det føreligg fleire manglar ved ROS-analysen.

Det følger av kommunelova § 13-1 tredje ledd at kommunedirektøren skal sjå til at saker som blir lagde fram for folkevalde organ, er forsvarleg utgreidd. Det følger av prop.46 L (2017-2018) s. 379 at utgreiinga skal innehalde relevant og nødvendig informasjon om faktum i saka. I forarbeida vert det presisert at:

Hva som ligger i kravet til forsvarlig utredning utover presiseringen som foreslås tatt inn, må i det vesentlege være opp til det folkevalgte organet å vurdere. Departementet kan ikke gi retningslinjer eller andre føringar for en slik vurdering. Hva som er forsvarlig vil blant annet kunne avhenge av sakens karakter, kompleksitet, tid til rådighet for utredningen og så vidare. Dette betyr at hvis det folkevalgte



organet faktisk realitetsbehandler en sak, må det implisitt legges til grunn at organet vurderte det slik at saken var forsvarlig utredet.²

Kor omfattande plikta til å greie ut saka er, må vurderast konkret ut frå den aktuelle saka sitt omfang, kompleksitet, tidsaspekt og så vidare. Det er ikkje eit krav at alle moglege sider ved saka skal vere utgreidd, men at sentrale og relevante opplysningar har blitt vurderte og at omsynet til kontradiksjon er ivaretatt. Kva som krevst for at saka skal vere forsvarleg opplyst, må sjåast i samanheng med at verken opplæringslova, barnehagelova eller anna regelverk har prosessuelle reglar for endring av barnehage- og skulestruktur og nedlegging av skular og barnehagar.

Statsforvaltaren vurderer at saksutgreiinga i kommunedirektøren sine framlegg, dei ulike rapportane som er utarbeidde, i tillegg til dei andre tilgjengelege vedlegga i saka, som alle har vore tilgjengeleg for kommunestyret, har gitt eit tilstrekkeleg grunnlag for kommunestyret si behandling av saka. Saksdokumenta viser korleis dei ulike skulane og barnehagane er vurdert opp mot fleire objektive, målbare kriterium. Desse opplysningane ligg til grunn for Norconsult og kommunedirektøren sine tilrådingar, og dei ulike alternativa som vert presentert. Saksdokumenta gir også opplysningar om høyringsfråsegnene som har kome inn frå elevar, føresette og andre som vert påverka av kommunen sitt vedtak. Vidare har dei økonomiske konsekvensane og andre risiko- og sårbarheitsfaktorar vorte utgreidde av upartiske fagfolk. Desse har kommunen vurdert som gode nok, og kommunestyret har valt å legge dei til grunn for si avgjerd. Innvendingane mot faktagrunnlaget har vore ein del av høyringsinnspela i saka, og har med det vore tilgjengeleg for kommunestyret.

Det er ut frå dette vår vurdering at saka har vore godt nok opplyst for dei som har tatt avgjerda i saka.

Om høyringsfristane

I denne saka har det vore to høyringsrundar. I den første runden var høyringsperioden i overkant av seks veker, frå 16. april til 31. mai 2024. Den andre høyringsperioden var i overkant av tolv veker, frå 18. juni til 15. september 2024.

I fråsegnene vi har fått er det peikt på at det kom mange høyringsinnspel i runde ein, og at det likevel berre gjekk atten dagar frå høyringsfristen 31. mai til kommunedirektøren si innstilling var klar 18. juni. FAU/SU meiner dette ikkje er nok tid til å setje seg inn i alle innspela, eller ta innover seg alle feila og manglane dei har peikt på i Norconsult sin rapport. FAU/SU meiner det er kritikkverdig at kommunen ikkje har svart på deira spørsmål før forslaga blei sendt på høyring og at politikarane ikkje vil uttale seg om kva løysing dei er innstilt på, før høyringsfristen var ute. Vidare skriv dei at det etter høyringsfristane var ute, har komme opp forslag som aldri har vore nemnde offentleg før, og som dei derfor ikkje har fått uttale seg om. Det blir også peikt på at den reelle høyringsfristen i runde to berre var fire veker grunna sumarferie.

² Prop.46 L (2017-2018) s. 62



Frå kommunen si side er det peikt på at dei har sendt framlegga ut på høyring med heimel i plan- og bygningslova, som krev minimum seks vekers høyringsfrist.

I Utdanningsdirektoratet sitt rundskriv er det anbefalt ein høyringsfrist på minst to månadar. Denne fristen er ikkje ein minstefrist, og føremålet med fristen er å gi høyringsinstansane tid til å gjennomgå opplysningane i saka og til å skrive ei høyringsuttale.

Sjølv om høyringsfristen i runde ein var kortare enn UDIR sine tilrådde to månadar, ser vi at kommunen har fått tilsendt eit stort antal høyringsinnspel. I runde ein kom det inn 278 innspel, mellom anna frå både elevråd og FAU/SU ved alle dei råka skulane. Det har også kome inn fråsegnar frå ulike delar av næringslivet, idrettslag, privatpersonar og bygdelag. Vi merkar oss at høyringsrunde to blei sett i gong tett på sumarferien. Med ein høyringsperiode på tolv veker, med frist 15. september, kan vi likevel ikkje sjå at dette har medført at høyringsinstansane ikkje har hatt tid til å kunne uttale seg på nytt. Det kom i denne runden inn 110 innspel. Det er vår vurdering at fleire sentrale aktørar har uttalt seg i saka, sjølv om kommunen ikkje har nytta UDIR sin anbefalte høyringsfrist ved begge høyringane. Slik vi ser det, er det derfor ikkje noko som tilseier at saka ikkje var godt nok opplyst på dette punktet då kommunestyret gjorde vedtak. Statsforvaltaren legg elles til grunn at kommunedirektøren har hatt tilstrekkeleg tid til å setje seg inn i innspela i saka.

I ei av fråsegnene blir det peikt på at det i utval for levekår 15. oktober 2024 kom fram forslag som aldri hadde vore nemnd offentleg, og som dei derfor ikkje har fått uttale seg om. Vi forstår det slik at dette dreier seg om at det i staden for kommunedirektøren sitt framlegg om å flytte både Kløvheim og Eikanger skule til Ostereidet, blei vedtatt at Kløvheim skule skulle flyttast til Eikanger. Fordi dette blei føreslått og vedteke først i oktober inneber det, som peikt på av FAU, at innbyggjarane ikkje har hatt høve til å uttale seg om dette alternativet. Statsforvaltaren finn at det er ein saksbehandlingsfeil at innbyggjarane i kommunen ikkje har fått uttale seg om dette forslaget og at alternativet ikkje har vore skildra i saksgrunnlaget, ettersom kommunestyret ikkje har hatt opplysningar om konsekvensane for dei involverte barna ved å flytte barna frå Kløvheim skule til Eikanger skule.

Det følger av prinsippet i forvaltningslova § 41 at sjølv om det føreligg ein saksbehandlingsfeil, er vedtaket likevel gyldig når det «er grunn til å tro at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». Trass i kommunen sin saksbehandlingsfeil, finn vi ikkje grunn til å tru at dette har verka bestemmende på vedtaket sitt innhald. Det har i begge framlegga til kommunedirektøren vore foreslått å legge ned Kløvheim skule, noko som også blei vedteke av kommunestyret. Realiteten i endringa var at Eikanger skule ikkje vart lagt ned, og at elevane frå Kløvheim vart tenkte flytta til Eikanger. Vi forstår det slik at det kom reaksjonar på avgjerda om kvar elevane frå Kløvheim skulle flyttast, og at kommunen responderte ved å endre krinsgrensene slik at dei elevane likevel vart flytta til Ostereidet skule om dei ikkje ønskjer å gå på Eikanger skule. Vi ser av kommunen si nye forskrift om skulekrinsgrenser³, kunngjort 28. april 2025 og gjeldande frå 1. august 2025, at elevar frå gamle Kløvheim skulekrins høyrer til Ostereidet skulekrins, men at dei etter søknad og om det er kapasitet kan få plass ved Eikanger. Ut frå dette står det hovudpoenget i avgjerda frå kommunestyret fast, at

³ [Forskrift om skulekrinsar, Alver kommune, Vestland - Lovdata](#)



Kløvheim skule vart lagt ned. Sjølv om konsekvensane av nedlegginga, kva skule elevane frå Kløvheim skulle gå på, i første omgang vart annleis enn det gjekk fram av saksunderlaget som var på høyring, har dette i etterkant vorte nokolunde same resultat som i saksunderlaget. ved å endre krinsgrensene.

Ut frå dette vurderer vi at saksbehandlingsfeilen har vorte avhjelpet i ettertid, og vi vurderer at vedtaket om å leggje ned Kløvheim skule likevel er gyldig, jf. prinsippet i forvaltningslova § 41.

Når det gjeld fråsegnene som omhandlar at ein ikkje har fått svar på spørsmål ein har stilt og at politikarane ikkje har vilja uttale seg om kva løysing dei er innstilt på, før høyringsfristen var ute, kan vi ikkje sjå at dette er noko som kan føre fram. Slik vi vurderer det, er det ikkje slik at alle spørsmål som er stilte må svarast ut i kommunen si saksbehandling, eller eit krav om at politikarane uttaler seg på førehand.

Om feil i voteringa

I fråsegnene kjem det fram at det har skjedd ein feil i avstemminga og at vedtaket derfor ikkje har fleirtal. Det går fram at framlegget om ny votering ikkje fekk 2/3 fleirtal, men slik vi forstår det blei det likevel gjort ei ny avstemming i kommunestyremøte 28. november 2024. Her vart vedtaket frå kommunestyret 24. oktober 2024 oppretthalde med ei endring i tabell 4 i relasjon til Manger og Lindås skular. Det blei vedteke med 21 mot 19 røyster.

Statsforvaltaren kan ikkje sjå at det hefter tvil ved den siste avstemminga, og finn derfor ikkje grunn til å gå inn på omstenda rundt den første avstemminga.

Om inhabilitet

I ein av uttalene vi har fått frå FAU, er det peikt på at dei meiner Norconsult ikkje var habil til å samanfatte høyringsinnspelene nøytralt og vidareformidla innbyggerane sitt syn på saka. Det blir vist til at Norconsult har kommersielle interesser av å redigere bort negative kommentarar om eigen rapport, og at dei har økonomisk gevinst av at rapporten deira får gode tilbakemeldingar. Det blir også peikt på at det er særleg uheldig at representanten for Norconsult i eit dialogmøte brukte mykje tid på å framheve dei positive sidene ved store skular og dei negative sidene ved små skular. Vidare blir det peikt på at kommunedirektøren, i privat regi, har halde foredrag der ein av hans kjernesaker var å framsnakke verdien av store skular. Dei meiner at dette skaper tvil om han er skikka til å vurdere om små skular skal bestå eller ikkje.

Forvaltningslova § 6 inneheld regler for når ein tenestemann er å rekne som inhabil. I første ledd er det lista opp forhold som automatisk fører til inhabilitet. Det er til dømes at ein sjølv er part, eller har ei tilknytning til ein part i saken, eller dersom ein har leiande stilling, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for nokon som er part i saka. I andre ledd går det fram at ein kan vere inhabil når det føreligg «andre særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Reglane gjeld også for «enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan», jf. forvaltningslova § 10, jf. § 2 d.



Statsforvaltaren kan verken sjå at representanten frå Norconsult eller kommunedirektøren er omfatta av forhalda som nemnde i forvaltningslova § 6 første ledd. Vi kan heller ikkje sjå at det at dei i ulike forum har framsnakka verdien av store skular, er å rekne som eit særeige forhold som har gjort Norconsult sin representant inhabil til å jobbe fram rapportane i saka, eller kommunedirektøren inhabil til å greie ut og forberede saka for kommunestyret, jf. andre ledd.

Barna sitt beste

I fråsegnene vi har fått er det vist til at det føreligg ei mangelfull vurdering av barnet sitt beste, og at vedtaket derfor er i strid med opplæringslova § 10-1, Grunnlova § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 nr.1. Det er peikt på at det er ulovleg og urimeleg å flytte barna til skular med eit tilbod som er dårlegare, at den eine skulen elevane blir flytta til ikkje er helseverngodkjent og at ein annan har lågare kvalitet på miljø og trivsel og fleire skulemiljøsaker. Vidare blir det vist til at rapportane som er utarbeidd ikkje varetek stemma til barna i dei enkelte skulekrinsane, og at barna sine rettigheter og rettstryggleik ikkje har vore det grunnleggjande omsynet i arbeidet. Det blir peikt på at det burde vore drøfta konkret om barna ville hatt det betre på den eine eller den andre skulen, og at dei aktuelle barna og deira familie burde blitt høyrde.

Barnet sitt beste skal vere eit grunnleggjande omsyn som skal vurderast i alle saker som gjeld barn, og barna har ein rett til å bli høyrde i saker som gjeld dei sjølv. Dette følger av opplæringslova §§ 10-1 og 10-2, Grunnlova § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12. Ei avgjerd om å legge ned ein skule eller barnehage omhandlar barn, og kommunen skal derfor gjere ei vurdering av omsynet til barnet sitt beste. Avgjerder som gjeld barn må vise korleis barnet sine interesser er identifiserte, og korleis dei er vege opp mot andre omsyn. Den som tar avgjerda, pliktar å legge til rette for å høyre barna. Barna må ikkje høyrast direkte, men kan la seg høyre gjennom føresette eller foreiningar som representerer dei. Fordi eit vedtak om skule- og barnehagededleggingar ikkje gjeld rettigheter eller plikter for ein eller fleire bestemte personar, og derfor ikkje er et enkeltvedtak, er det tilstrekkeleg å vurdere barna sitt beste på systemnivå. Dersom barnet sitt beste ikkje er vurdert godt nok, kan dette utgjere ein sakshandsamingsfeil ved avgjerda.

Det går fram av dokumentasjonen i saka at det har vore lagt til rette for medverknad frå barn og unge i kommunen. Saka har vore sendt til Ungdomsrådet for uttale. Det har også vore arrangert møter og anna brukarmedverknad, blant anna med Ungdomsrådet, representantar frå alle råka barnehagar/skular og referansegruppa for sårbare barn. Høyringssvara som har komme inn, viser også at elevråda ved dei råka skulane har uttalt seg. Dei fullstendige høyringssvara har vore lagde fram for kommunestyret, i tillegg til at Norconsult har laga ei oppsummering av svara.

Dokumentasjonen viser vidare at kommunen, ved hjelp av PwC, har gjennomført ein ROS-analyse om strukturtiltaka som er lagt fram av Norconsult. Det går fram at det med utgangspunkt i ulike medverkingsprosessar, blant anna har blitt arbeidd med å få fram både positive og negative konsekvensar av endringane, i tillegg til kompensierende tiltak. Vi viser elles til vår vurdering over av om saka er godt nok opplyst.

Det er Statsforvaltaren si vurdering at dei kriteria som ligg til grunn for anbefalingane frå Norconsult og PwC indirekte varetek omsynet til barnet sitt beste. Norconsult har i si alternativsvurdering blant



anna sett grundig på konsekvensar, mål og kriterium av betydning for barna sitt beste, og det er presisert at barns beste-vurderingar har vore det viktigaste premissen for dette arbeidet. I dokumentasjonen kjem det fram at kartleggingane som er gjorde, viser korleis dei ulike skulane og barnehagane er vurdert opp mot desse kriteria, og med det kva skular og barnehagar dei vurderer som best eigna til å ta imot barna. Det går også fram at det skal gjerast aktuelle tilpassingar og ombyggingar av eksisterande skuleanlegg, men ikkje større bygningsmessige endringar eller nybygg per no. Det blir presisert at det i eit slikt planarbeid blir gjort ei barnet sitt beste vurdering på systemnivå, ikkje på individnivå.

Vi finn at kommunen si vurdering av kva som er det beste for barna, burde kome tydelegare fram i kommunedirektøren sine framlegg og saksutgreiinga elles. Dei vurderingane som er gjorde, kunne med fordel også vore skilt ut frå resten av vurderingane i ei oppsummerande barnet sitt beste-vurdering. Vidare finn vi at det er ein svakheit at det ikkje er tydelegare skilt ut som kva det er elevane har fått uttale seg om, og kva som er elevane sitt synspunkt. Når dette manglar, gjer det det vanskeleg for Statsforvaltaren å etterprøve kommunen si vurdering. Vi ser likevel at omsynet til barnet sitt beste på ein indirekte måte har blitt vurdert, vist og vekta gjennomgåande i prosessen. Blant anna har rapporten frå Norconsult tatt grundig føre seg både konsekvensar, mål og dei ti kriteria som er tatt inn i dei enkelte vurderingane, i tillegg til å vurdere for eksempel tilstanden på bygga. Vi viser til mellom anna til kommunen si klargjering av dei ti kriteria som direkte eller indirekte omhandlar barnas beste-vurderingar (udatert saksframlegg s. 10):

- Alternativet fremjar trygt og helsefremjande arbeidsmiljø for barn og elevar
- Alternativet fremjar trygg skule- og barnehageveg
- Alternativet gjev akseptabel reisetid for barn og elevar
- Alternativet tilfredsstiller krav til godt og framtidsretta fysisk miljø som fremjar eit likeverdig tilbod om tilpassa lek og læring
- Alternativet tilfredsstiller krav til fysisk miljø som fremjar godt og variert tilbod til mangfaldet av barn
- Alternativet fremjar trivsel, venskap og gode relasjonar
- Alternativet fremjar samarbeid med førstelinetenesta (PPT, helse, BVT)
- Alternativet fremjar rekruttering av lovpålagd kompetanse
- Alternativet fremjar profesjonsfaglege fellesskap
- Alternativet fremjar robuste leiarteam

Vi finn at alle desse vurderingane er av betydning for, og styrker, barna sitt beste.

Det er ut frå dette vår vurdering at barna sitt beste har vore eit viktig premiss for det arbeidet som er gjort, og at det samla sett er vanskeleg å sjå at dei svakheitene som er peikt på, har verka bestemmande på vedtaket sitt innhald. Slik vi ser det, er det også andre omsyn som har hatt stor vekt i kommunen si avgjersle. Det kjem til dømes fram at det, for å skape ein berekraftig økonomi, er heilt nødvendig at kommunen gjennomfører strukturtiltak som bidrar til å effektivisere drifta og frigjere bygg med moglegheit for avhending. Vi vurderer derfor at vedtaket likevel er gyldig, jf. prinsippet i forvaltningslova § 41.



Etter gjeldande rett er det ikkje ulovleg å legge ned skular og barnehagar. Sjølv om omsynet til barna sitt beste skal vere eit grunnleggjande omsyn og ha stor vekt, inneber det ikkje at dette omsynet alltid vil ha avgjerande betydning. Det er ei politisk avgjerd å bestemme om det er grunnlag for å legge ned skular og barnehagar, og kva skular/barnehagar som eventuelt skal leggjast ned. Som nemnt skal vi heller ikkje kontrollere avgjerda si tilsikta eller utilsikta konsekvensar.

Om vedtaket har eit lovleg innhald – materiell kompetanse

Denne delen av kontrollen handlar om at innhaldet i vedtaket må vere i tråd med dei lovene som regulerer rettsområdet. Lovlegkontrollen skal ikkje vere ein kontroll med tilsikta eller utilsikta konsekvensar av avgjerda, men om sjølve avgjerda er lovleg eller ikkje etter gjeldande rett.

Regelverk knytt til nedlegging av skular og barnehagar

Verken opplæringslova, barnehagelova eller anna regelverk inneheld føresegnar som regulerer nedlegging av skular eller barnehagar. Avgjerder om skule- og barnehagestruktur ligg innafor kjerneområdet til den kommunale handlefridomen. Slik avgjerder må bygge på kommunestyret sine økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringar.⁴

Opplæringslova § 2-6, som seier noko om kva skule elevane har rett til å gå på, inneheld heller ikkje noko forbod mot å legge ned skular. Føresegna må forståast slik at elevane har rett til å gå på ein skule i nærmiljøet, og er gitt blant anna for å sikre at barn som bur i det same området skal få gå på same skule.

Barna sitt beste

Barnet sitt beste er ein rett, noko som betyr at ein skal vurdere dette i saka. Som vi peikte på over, finn vi at Alver kommune har involvert bebuarane i kommunen, inkludert barn og unge, i fleire medverkingsprosessar på ulike stadium av saka. Gjennom andre dialog- og informasjonsmøte, og dei to høyringsrundane, har både føresette og foreiningar som representerer dei påverka barna i denne saka fått informasjon og høve til uttale seg. Innbyggjarane sine synspunkt har også vore kjent for kommunestyret før dei gjorde vedtak. Trass i dei nemnde svakheitene, finn vi at kommunen har vurdert at dei tilrådingane som ligg til grunn for vedtaket er basert på kriterium som alle er av betydning for barna sitt beste, noko kommunestyret har lagt til grunn for si avgjerd.

Vi viser elles til vår vurdering av barna sitt beste over.

Konklusjon

Statsforvaltaren vurderer at vedtaket er gjort av riktig myndigheit, at det har blitt til på lovleg måte og at det har eit lovleg innhald. Alver kommunestyre sitt vedtak i sak PS 108/2024/PS 126/2024 er dermed lovleg.

⁴ [Behandlingen av saker om skolenedleggelser og kretsgrenser | udir.no](https://udir.no/Behandlingen-av-saker-om-skolenedleggelser-og-kretsgrenser)



Vi ber om at kommunen orienterer dei som har sett fram kravet om lovlegkontroll, om Statsforvaltaren si avgjerd.

Med helsing

Gunnar O. Hæreid
assisterande statsforvaltar

Linda Burkeland
seniorrådgjevar

Dokumentet er elektronisk godkjent