



Ringerike kommune
Postboks 123 Sentrum
3502 Hønefoss

Ringerike kommune - lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak 66/14

VEDTAK

Fylkesmannen finner ikke at det er grunnlag for å erklære vedtak fattet i sak 66/14 som ulovlig etter kommuneloven § 59.

Vi viser til kommunens oversendelse av 23. mai 2014. Fylkesmannen har også fått oversendt kopi av brev fra gruppeleder for Senterpartiet til ordfører datert brev av 3. juni 2014, samt ordførerens svarbrev datert 6. juni 2014. I tillegg har FAU ved Stranden skole og Landslaget for nærmiljøskolen (LUFS) sendt brev til Fylkesmannen.

Bakgrunn for saken

Saken gjelder kommunestyrets vedtak om nedleggelse av Stranden skole som ble behandlet 22. mai 2014.

Sakens behandling i kommunen

Saken som gjelder nedleggelse av Stranden skole har vært behandlet i flere organer i Ringerike kommune. Det vises til sak 12/14 i Ungdomsrådet, sak 18/14 i hovedkomiteen for oppvekst og kultur, sak 93/14 i formannskapet og sak 66/14 i kommunestyret.

Behandlingen i kommunestyret 22. mai 2014 sak 66/14

Formannskapetets innstilling:

1. Stranden skole legges ned fra 01.08.2014
2. Elevene kan velge om de vil motta opplæring ved; Kirkeskolen, Eikli skole, Veien skole, Tyristrand skole eller Helgerud skole
3. Endret lokal forskrift om opptaksområder for skolene i Ringerike vil bli lagt fram til politisk behandling høsten 2014
4. Rådmannen kommer tilbake med egen sak om etterbruken til Stranden skole

Forslag fra Frode Østlund (H):

1. Stranden skole legges ned fra 01.08.2015
2. Elevene kan velge om de vil motta opplæring ved; Kirkeskolen, Eikli skole, Veien skole, Tyristrand skole eller Helgerud skole
3. Endret lokal forskrift om opptaksområder for skolene i Ringerike vil bli lagt fram til

politisk behandling høsten 2014

4. Rådmannen kommer tilbake med egen sak om etterbruken til Stranden skole

Hans-Petter Aasen (Sp) tok opp sitt forslag fremmet i formannskapet:
Stranden skole legges ikke ned.

Viggo Elstad (Frp) tok opp forslagene fremmet av Frp i hovedkomiteen (HOK):

Forslag 1:

1. Saken utsettes.
2. Ny høringsrunde utføres hvor alle relevante dokumenter følger høringsbrevet, og at alle naturlige høringsinstanser mottar høringsbrevet.
3. Administrasjonen bes kvalitetssikre at saken er tilstrekkelig utredet og at prosess er i henhold til god forvaltningsskikk.

Forslag 2:

1. Stranden skole legges ikke ned fra 01.08.2014.
2. Fremtiden til Stranden skole avgjøres etter ny kommuneplan er vedtatt, og satsningsområder for fremtidig befolkningsvekst foreligger.

Ordfører foreslo følgende voteringsrekkefølge som ble enstemmig vedtatt.

Elstads utsettelsesforslag fikk (1) fikk 12 og falt. Mindretallet besto av Frp, Sol og Sp. Aasens forslag fikk 12 stemmer og falt. Mindretallet besto av Sp, Sol og Frp.

Elstads forslag (2) fikk 12 stemmer og falt. Mindretallet besto av Frp, Sol og Sp.

Ved alternativ avstemming mellom formannskapets innstilling og Østlunds forslag, fikk Østlunds forslag 17 stemmer og falt. Mindretallet besto av Østlund, Wathne Andersen og Henaug (H), Stiksrud og Øhren (V), Frp, Sol og Sp.

Kommunestyrets vedtak i sak 66/2014:

- «1. *Stranden skole legges ned fra 01.08.2014*
 2. *Elevene kan velge om de vil motta opplæring ved; Kirkeskolen, Eikli skole, Veien skole, Tyrstrand skolen eller Helgerud skole*
 3. *Endret lokal forskrift om opptaksområder for skolene i Ringerike vil bli lagt fram til politisk behandling høsten 2014*
 4. *Rådmannen kommer tilbake med egen sak om etterbruken til Stranden skole.»*

Protokolltilførsel fra Sp som følger saken: «Stemmeforklaring. Senterpartiet er imot enhver nedlegging av Stranden skole. Men da vårt primærforslag er falt, velger vi subsidiært å stemme for Frode Østlunds forslag, som ikke innebærer nedleggelse fra høsten 2014. Vi bemerker videre at vi er sterkt kritiske til prosessen saken har fått.»

Kommunens behandling av krav om lovlighetskontroll

Tore Abelvik (Sp) krevde på vegne av Sp, Sol og Frp lovlighetskontroll:

«Undertegnede ber om at det foretas lovlighetskontroll av om saken er behandlet i henhold til gjeldende forvaltningsmessige retningslinjer. Undertegnede slutter seg til bemerkninger fra adv. Kristiansen i brev av 22.05.14 og brev fra LUFs av 23.04.14. Saken er videre ikke behandlet politisk før den ble lagt ut på høring. Dette var en ren administrativ beslutning.

Denne beslutningen var ikke i tråd med gjeldende politisk vedtak, om at skolen ikke skulle legges ned før ny skole står ferdig i Hønefoss syd.

Lovlighetskontrollen er fremmet av representantene: Hans-Petter Aasen (Sp), Lise Kihle Gravermoen (Sp), Tore Abelvik (Sp), Karl-Petter Enderud (Solidaritetslista), Einar Zwaig (Sol), Nanna Kristoffersen (Sol), Ole J. Andersen (Frp), Dag Stenersen (Frp), Hans Kålhus (Frp), Nena Bjerke (Frp), Viggo Elstad (Frp) og Ulf Magnussen (Frp).»

Fylkesmannens merknader

Adgangen til lovlighetskontroll

Kommuneloven § 59 gir Fylkesmannen en begrenset adgang til å overprøve vedtak truffet av kommunale og fylkeskommunale organ. Fylkesmannen skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig.

I motsetning til det som gjelder forvaltningsklager, hvor Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken, har Fylkesmannen bare en begrenset prøvelsesrett etter kommuneloven § 59.

Etter kommuneloven § 59 nr. 1 kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret sammen bringe en avgjørelse truffet av et folkevalgt organ inn for departementet (delegert til Fylkesmannen).

§ 59 har egne bestemmelser om saksbehandlingen. Krav om lovlighetskontroll skal etter § 59 nr. 2 fremsettes for det organ som har truffet den aktuelle avgjørelsen. Hvis dette opprettholder avgjørelsen, skal saken oversendes Fylkesmannen.

Det har vært reist spørsmål om dette innebærer at kommunen/vedtaksorganet har plikt til å ta stilling til saken på nytt, ved å fatte nytt vedtak i saken hvor en enten opprettholder tidligere avgjørelse, eller treffer ny endret avgjørelse.

Spørsmålet er omtalt i veileder H-2299 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I punkt 6.1.8 står det: *«Det er imidlertid tvilsomt om det kan settes som krav at saken må være gjenstand for ny realitetsbehandling og votering i vedtaksorganet før oversendelsen til Fylkesmannen. Likevel mener departementet det bør synliggjøres i protokollen eller i oversendelsen til Fylkesmannen at avgjørelsen er opprettholdt av vedtaksorganet. Dette (opprettholdelsen) kan skje ved at vedtaksorganet i møte, gjennom votering eller på annen måte, bestemmer at saken skal oversendes til klageinstansen. Dersom det ikke fremkommer noe informasjon som tilsier at kommunen har tatt stilling til om avgjørelsen opprettholdes før oversendelsen til klageinstansen, bør Fylkesmannen sende saken tilbake til kommunen for behandling.»*

Spørsmålet om det var kjent for kommunestyrerepresentantene at det ville bli krevd lovlighetskontroll av vedtaket, er tatt opp i brevet som gruppeleder for Senterpartiet sendte til ordføreren. Her er det vist til at krav om lovlighetskontroll ikke var varslet fra talerstolen som ledd i debatten. I sin oversendelse av saken har administrasjonen vist til krav om lovlighetskontroll ble varslet før kommunestyret voterte og følgelig var kommunestyret kjent med innvendingene mot lovligheten før de traff vedtaket. Det er ulik oppfatning av om dette ble nevnt i debatten. Det fremgår imidlertid at rådmannen i forbindelse med saken leste opp kommuneloven § 59 om lovlighetskontroll, og at det styrker antakelsen om at lovlighetskontroll ble nevnt i debatten.

I kommunens brev av 6. juni 2014 er det også pekt på at kommunestyret på forhånd var kjent med innvendingene som foreldrene ved Stranden skole hadde fremmet vedrørende lovligheten av vedtaket. Dette fulgte saksdokumentene. Videre at krav om lovlighetskontroll bygget direkte på innvendinger som advokat Kristiansen og LUFs hadde fremmet på vegne av foreldrene, noe som tilsier at kommunestyret åpenbart var kjent med at det var reist tvil om lovligheten før de traff sitt vedtak. I nevnte brev datert 6. juni 2014 går det frem at krav om lovlighetskontroll først ble fremsatt etter at det var votert over om skolen skulle nedlegges.

Fylkesmannen registrerer at det er noe ulik oppfatning blant kommunestyrets medlemmer når det gjelder lovlighetskontroll av vedtaket, men anser det tilstrekkelig godtgjort at kommunen har tatt stilling til om avgjørelsen opprettholdes før oversendelse hit.

Etter kommuneloven § 59 nr. 5 kan Fylkesmannen på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll, slik at kommunestyrets vedtak kunne blitt gjenstand for lovlighetskontroll uavhengig av om kravet om lovlighetskontroll fremsettes av representanter fra kommunestyret.

Lovlighetskontroll av vedtaket

Ved lovlighetskontroll skal det etter § 59 nr. 4 tas stilling til om avgjørelsen

- a. er innholdsmessig lovlig
- b. er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og
- c. er blitt til på lovlig måte.

I kravet om at avgjørelsen skal være innholdsmessig lovlig, ligger både et krav om at den ikke skal stride mot lov, og at den om nødvendig skal ha hjemmel i lov.

Kravet om at avgjørelsen skal være truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse går på såkalt personell kompetanse.

Kravet om at avgjørelsen er blitt til på lovlig måte, referer seg for det første til krav til den ytre saksbehandlingen i forvaltningsloven, i særlovgivningen og basert på ulovfestede prinsipper.

I krav om lovlighetskontroll er det vist til brev fra advokat Kristiansen og fra LUFs som går inn på flere forhold knyttet til om vedtaket er innholdsmessig lovlig. Det er vist til at saken ikke er sendt på høring, at det er en administrativ beslutning og at beslutningen ikke var i tråd med gjeldende politiske vedtak om at skolen ikke skulle legges ned før ny skole står ferdig i Hønefoss syd.

a) Materiell kompetanse - om vedtaket er innholdsmessig lovlig

Vedtaket må være i samsvar med gjeldende rettsregler.

Fylkesmannens overprøvingsrett er snevrere i en sak om lovlighetskontroll enn i en sak som gjelder klage på enkeltvedtak. I sak om lovlighetskontroll kan Fylkesmannen bare prøve kommunens frie skjønn i den grad kommunen har gått ut over sin myndighet (myndighets misbruk). Fylkesmannen har samme kompetanse som domstolene har i sin prøvingsrett av forvaltningsvedtak.

Opplæringsloven § 8-1 første ledd og annet punktum lyder slik:

«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 forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til.»

Nærskoleprinsippet innebærer at grunnskoleelever skal ha rett til å gå på den skolen som ligger nærmest eller den skolen i nærmiljøet som de sogner til. Annet punktum gjelder for saksbehandlingen, og åpner for at den enkelte kommunen kan gi kommunale forskrifter om hvilke skoler de ulike områdene i en kommune skal sogne til. Slike forskrifter angir såkalte kommunale skolekretsgrenser. Også disse må ivareta nærskole-prinsippet.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet et rundskriv Udir-2-2012 om behandlingen av saker om skolenedleggelser og kretsgrenser. I punkt 2 om regelverk står det:

«Hverken 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.»

I utgangspunktet er det opp til kommunens frie skjønn om den vil legge ned skoler, om den vil ha forskrifter om kommunale skolekretsgrenser, jf opplæringsloven § 8-1 første ledd andre punktum, om den vil utsette avgjørelsen om når nedleggingsvedtak skal settes i verk og avgjørelse om hvor og når skoler skal bygges ut.

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. Derimot vil plassering av den enkelte elev ved en skole være et enkeltvedtak.

Fylkesmannen anser at vedtaket er innholdsmessig lovlig.

b) Personellkompetanse – om vedtak et truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse

Kommunestyret har avgjørelsesmyndighet i saken. Kravet om at avgjørelsen skal være truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse er oppfylt.

c) Prosessuell kompetansen – at avgjørelsen er blitt til på lovlig måte

På bakgrunn av de innkomne høringsuttalelsene utarbeidet administrasjonen 28. april 2014 et notat som omtaler anførselene i brevet fra LUFS. Dette notatet fulgte saksfremstillingen og var kjent for kommunestyret ved behandlingen av saken. Fylkesmannen vil omtale noen av anførselene som er tatt opp i brevet.

Utgangspunktet for at det ble utarbeidet et nytt rundskriv i 2012 var blant annet henvendelse fra Sivilombudsmannen som påpekte at regelverket om skolenedleggelser praktiseres ulikt.

Rundskriv U-dir2-2012 sier noe om saksbehandlingen i kommuner som ikke har gitt forskrifter om skolekretsgrenser og i kommuner som har gitt forskrifter om skolekretsgrenser (pkt. 3 og 4 i rundskrivet). Dersom kommunen har gitt forskrifter om skolekretsgrenser kan kommune velge mellom to fremgangsmåter der en enten behandler nedleggelse og

forskriftsendring som to separate saker eller nedleggelse og forskriftsendring som én og samme sak.

Ringerike kommune har gitt forskrifter om skolekretsgrenser, og har valgt å behandle saken som to separate saker. Saksbehandlingen er omtalt i rundskrivet punkt 4 A, som igjen viser til punkt 3. Når denne fremgangsmåten velges, vil avgjørelsen om selve nedleggelse måtte følge ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, se punkt 3 i rundskrivet om saksbehandling:

«Siden avgjørelsen om nedleggelse av en skole ikke er et enkeltvedtak, kommer ikke reglene i forvaltningsloven 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 sak om skolenedleggelse betyr dette at kommunestyret skal ha rimelig kjennskap til synspunktene til de som berøres av nedleggelsen før et vedtak treffes.»

Høringsfrist og høringen

Det er anført i brev fra LUFs at det er en rekke mangler knyttet til høringsbrevet og at høringsfristen var for kort. Høringsperioden var fra 10.03.2014 til 23.april 2014.

I rundskrivet fra Utdanningsdirektoratet er saksbehandlingsreglene mer utdypet når det gjelder hvem som bør høres og frister for høring. Det finnes ingen lovbestemt frist for hvor lang høringsfristen skal være, men det er vist til retningslinjer for forskriftsarbeid utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet der kommunene anbefales å benytte 2 måneders høringsfrist.

I den foreliggende sak var høringsfristen 6 uker, noe kortere enn det som anbefales. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se av de vedlagte kopier av høringsuttalelsene at det er bedt om utsatt frist og har således ikke grunnlag for å mene at de som skal uttalelse seg i saken ikke har fått tilstrekkelig tid til å forberede sin høringsuttalelse.

Når det gjelder punktet om mangler ved høringsbrevet og at det ikke fremgår hvilken type sak det er, kan Fylkesmannen ut fra kopi av høringsbrevene vanskelig se at det ikke fremgår av kommunens brev som ble sendt til samarbeidsutvalgene ved skolene Stranden, Tyristrand, Helgerud, Veien, Eikli og Kirkeskolen, lag og foreninger knyttet til Stranden skole og fylkeskommunen v/Buskerud kollektivtrafikk hva saken dreier seg om.

Barnekonvensjonen

Det fremgår av anførselene i brev fra adv. Kristiansen og fra LUFs at de mener forholdet til Barnekonvensjonen ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til i saken.

Barnekonvensjonen er tatt inn i norsk rett ved menneskerettsloven i 2003, og forplikter kommunene til å legge vekt på barnets beste, blant annet i saker som gjelder skolestruktur.

I rundskrivet fra Utdanningsdirektoratet heter det:

«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.»

Rådmannen har i sin saksfremstilling under punktet «Juridiske forhold» uttalt at «i sak om nedleggelse eller opprettholdelse av en skole skal også barnets beste vektlegges. Rådmannen har tatt dette med i vurderingen når Stranden skole foreslås lagt ned fra 1.august 2014.»

Fylkesmannen ser at saksfremstillingen kunne vært noe mer utdypende, for eksempel en nærmere vurdering av pedagogiske fordeler og ulemper med skoler av ulike størrelse.

Forhold til planverk

LUFS har redegjort for plan- og bygningslovens bestemmelser om kommuneplanen. Det vises til at kommuneplanens samfunnsdel er foreldet og må oppdateres i tråd med vedtatt kommunal planstrategi 2013 – 2015. Det anføres at administrasjonen ikke kan løsrive oppvekst vilkårene for barn og unge fra å bli vurdert gjennom samfunnsdelen til kommuneplanen.

Fylkesmannen minner om at kommunen gjennom sitt arbeid med kommuneplanens samfunnsdel legger premisser og føringer for det videre arbeidet i kommunen. Samfunnsdelen er imidlertid ikke rettslig bindende slik som kommuneplanens arealdel. Hvis en kommune fatter vedtak i strid med kommuneplanens samfunnsdel, blir vedtaket ikke ugyldig av den grunn.

Manglende politisk behandling før høring og beslutning som ikke er i tråd med gjeldende politisk vedtak

Fylkesmannen registrerer at kommunestyret i 2008 fattet vedtak om at Stranden skole skulle nedlegges når ny skole i Hønefoss syd står ferdig bygget.

Det anføres i krav om lovlighetskontroll at det er en ren administrativ beslutning om å legge saken ut på høring.

I tidligere nevnte høringsbrev av 10. mars 2014 er det vist til kommunestyrets vedtak fra 2008. Det fremgår videre at rådmannen har vurdert situasjonen nøye og at det foreslås at Stranden skole legges ned fra 1. august 2014. Det er videre angitt når saken om fremtidig bruk av Stranden skole planlegges politisk behandlet.

Det følger av kommuneloven § 23 at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organ er forsvarlig utredet.

Dersom det folkevalgte organet finner at en sak ikke er forsvarlig utredet, har de anledning til å utsette behandlingen av saken, jf. kommuneloven § 34 nr. 1.

Fylkesmannen skal gjennom lovlighetskontroll av vedtak vurdere om det foreligger saksbehandlingsfeil. Forvaltningsloven har ingen generelle bestemmelser om saksutredning ut over det som følger av kap. IV og som gjelder saksforberedelse ved enkeltvedtak. Det ble fremsatt ulike forslag til vedtak, hvorav forslaget som bygger på rådmannens innstilling fikk flertall. Fylkesmannen kan ikke se at det er grunnlag for å hevde at det foreligger saksbehandlingsfeil. I denne saken har flertallet ut fra vedtaket som er fattet, ment at saksutredningen er tilstrekkelig til å fatte vedtak i saken.

Det vil være opp til kommunestyret å fatte nytt vedtak når det gjelder skolestruktur i Ringerike. Kommunestyret har myndighet til å gjøre endringer i sine tidligere vedtak.

Fylkesmannen anser at vedtaket har blitt til på lovlig måte.

Krav om utsatt iverksettelse

Fylkesmannen har ikke funnet grunnlag for å gi kommunens vedtak oppsettende virkning.

Konklusjon

Fylkesmannen finner ikke at det er grunnlag for å erklære vedtak av 22. mai 2014 i sak 66/14 som ulovlig i relasjon til kommuneloven § 59.

Lovlighetsklagen har etter dette ikke ført frem. Fylkesmannens vedtak i sak om lovlighetskontroll kan ikke påklages etter forvaltningsloven.

Kommunen bes orientere kommunestyrerepresentantene om utfallet av saken.

Etter fullmakt

Runar Schau Carlsen
Ass. fylkesmann

Bente Nyegaard Fjell

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift

Kopi til:

Landslaget for nærmiljøskolen		6963	DALE I SUNNFJORD
Anders Ødegaard	Ask	3519	HØNEFOSS
Svensson Nøkleby Advokatfirma ANS	Postboks 15-17	3001	DRAMMEN
v/adv. Thor Einar Kristiansen			
FAU v/Stranden skole v/leder Janne Solli		3519	HØNEFOSS