

Behandlingen av saker om skolenedleggelse og kretsgrenser Udir-2-2012

Dette rundskrivet informerer om hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for endring av skolestrukturen, herunder ved nedleggelse av grunnskoler.

RUNDSKRIV | SIST ENDRA: 15.03.2012

Gjelder

- Opplæringslova - § 8-1 Skolen

1 Innledning og bakgrunn

Dette rundskrivet informerer om hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for endring av skolestrukturen, herunder ved nedleggelse av grunnskoler. Rundskrivet gir - innenfor den kommunale handlefriheten - anvisning på valg mellom alternative saksbehandlingsregler i saker om skolenedleggelse. Bakgrunnen for å utarbeide nytt rundskriv på området er blant annet henvendelse fra Sivilombudsmannen som påpeker at regelverket om skolenedleggelse praktiseres ulikt. Rundskrivet skal bidra til ensartet og korrekt regelverksetterlevelse.

Rundskrivet erstatter rundskriv F-15-99 fra daværende Kirke- og undervisningsdepartementet.

2 Regelverk

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

§ 8-1. Skolen

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.

Første punktum fastslår det såkalte nærskoleprinsippet. Det betyr 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 nærskoleprinsippet.

Skolekretsgrenser gir oversikt over hvilke områder i kommunen som sogner til hvilke skoler. Dette gir forutberegnelighet for kommunens innbyggere. For foreldre og elever anses dette å være særlig viktig. Loven gir altså kommunen rett til å velge om den vil benytte sin lovbestemte adgang til å utarbeide forskrifter om skolekretsgrenser. Noen kommuner har valgt ikke å gi forskrifter om skolekretsgrenser (se pkt. III nedenfor). Andre derimot har valgt å gi forskrifter om skolekretsgrenser (se pkt. IV nedenfor).

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.

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.

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 om skolestruktur. Artikkel 3 nr. 1 peker på at barnets beste er et viktig hensyn i saker som gjelder barn. Barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1 lyder:

"Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal

Dette betyr at kommunen i saker om skolestruktur også må vurdere barnets beste.

3 Saksbehandlingen i kommuner som ikke har gitt forskrifter om skolekretsgrenser

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 Justis- og beredskapsdepartementets nettside. 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.

Allmennhetens *innsyn* i offentlige dokumenter er viktige forutsetninger for at en sak skal bli tilstrekkelig opplyst. Innsyn legger til rette for samfunnsdebatt om saker som er viktige for innbyggerne. Retten til innsyn virker også kontrollerende på forvaltningen og bidrar til å sikre tilliten til uhildede avgjørelser. Det følger av offentlighetsloven § 3 at kommunens saksdokumenter er åpne for innsyn. Et eventuelt unntak fra retten til innsyn må kunne hjemles etter særskilte unntaksregler i lov. Innsynsretten gjelder for alle, altså ikke bare dem som kunne ha vært regnet som parter eller andre som skal uttale seg.

4 Saksbehandlingen i kommuner som har gitt forskrifter om skolekretsgrenser

For kommuner som har gitt forskrifter om skolekretsgrenser må det i tillegg til vedtak om nedleggelse også skje en etterfølgende endring av forskriften om skolekretsgrensene. Områdene som sogner til skolen som nedlegges må etter nedleggelsen sogne til en eller flere andre skoler i kommunen. Dette gjør en forskriftsendring nødvendig.

Forvaltningslovens kap. VII om forskrifter kommer derfor til anvendelse for endringen av forskriften om skolekretsgrenser. Det betyr at berørte institusjoner og organisasjoner må få uttale seg før forskriften vedtas, endres eller oppheves, bl.a. foreldrerådet eller samarbeidsutvalget ved de enkelte skolene i kommunen. Det kan også gjelde andre dersom det er nødvendig for å få saken allsidig opplyst.

Kommunen kan velge mellom to fremgangsmåter:

A) Nedleggelse og forskriftsendring som to separate saker:

Nedleggelsen og forskriftsendringen kan etter kommunens eget valg behandles som to separate saker, først et vedtak om nedleggelse, dernest en forskriftsendring som følge av nedleggelsen. Hvis denne fremgangsmåten velges, vil *avgjørelsen om selve nedleggelsen* måtte følge ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, se pkt. 3 ovenfor. Den *etterfølgende forskriftsendringen* derimot vil måtte behandles etter de saksbehandlingsreglene som er angitt i forvaltningslovens kap. VII om forskrifter. Det vises også til ovennevnte retningslinjer fra JD om forskriftsarbeid i kommunene.

B) Nedleggelse og forskriftsendring som én og samme sak:

Noen kommuner velger å behandle de to sakene, *vedtaket om nedleggelse og forskriftsendringen, som en og samme sak* og sender den samlet på høring. Fordi saken inkluderer en forskriftsendring må hele saken, også den delen av saken som gjelder selve vedtaket om skolenedleggelse, behandles etter reglene om endring av forskrifter i forvaltningslovens kap. VII. Det vises også her til ovennevnte retningslinjer fra JD om forskriftsarbeid i kommunene.

Utdanningsdirektoratet vil understreke betydningen av at kommunene følger saksbehandlingsreglene i

behandling av saker om skolestruktur og -nedleggelser.