

Dokument nr. 4:2

(1998–99)

Særskild melding

frå

Sivilombodsmannen (Stortingets ombodsmann for forvaltninga)

Lagt fram for Stortinget 8. desember 1998.

Til Stortinget

Med heimel i lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12 annet ledd, legg eg med dette fram for Stortinget særskild melding om mine undersøkingar i fire saker om nedlegging av skular.

Oslo 8. desember 1998

Arne Fliflet

Innhald:

	Side
1. Innleiing	5
2. Bakgrunnen for undersøkingane	5
3. Kort om undersøkingane	5
4. Oppsummering	6
Vedlegg	7

Særskild melding om sivilombodsmannen si undersøking av fire saker om nedlegging av skular

1. INNLEIING

I denne særskilde meldinga vil eg orientere Stortinget om fire klagesaker som har vist kor viktig det er at sakshandsamingsreglane, mellom anna om uttalerett for lokale organ, som samarbeidsutvala ved dei aktuelle skulane, blir følgt i saker som inneber endringar for skulane. Dei fire klagesakene er ombodsmannssak 97-0862 (Nedlegging av Breistrand skule), ombodsmannssak 97-1165 (Nedlegging av Lavikdal skule), ombodsmannssak 97-1280 (Nedlegging av grendeskular i Fyresdal) og ombodsmannssak 97-2014 (Nedlegging av skoler i Gausdal kommune). Ein anonymisert kopi av mine avsluttande brev i sakene følgjer vedlagt.

2. BAKGRUNNEN FOR UNDERSØKINGANE

Dei fire klagesakene er grunna i at kommunestyra i respektive Skånland, Høyanger, Fyresdal og Gausdal kommunar fatta vedtak om nedlegging av ein eller fleire skular i kommunane. Det er i alle sakene kravd kontroll av vedtaka etter kommunelova av 25. september 1992 nr. 107 § 59. Undersøkingane i dei fire klagesakene hos ombodsmannen blei sette i verk etter konkrete klager frå partar som blei ramma av vedtaka om nedlegging av dei aktuelle skulane.

Vurderinga av om det skal bli vedtatt samanslåing av ein eller fleire skulekrinsar i ein kommune, vil i stor mon vere tufta på ei samansett samfunnsmessig vurdering der omsynet til kva som er ein mest rasjonell skulestruktur for kommunen ut frå økonomi, befolkningsfordeling og befolkingstilvekst, vil stå sentralt. Ombodsmannens kontroll med slike avgjerder vil for det meste retta seg mot sakshandsaminga avgjerdene er tufta på, av di ombodsmannen berre har avgrensa rett til å kritisere slike skjønnsavgjerder. I desse skjønnsavgjerdene vil ulike og ofte sterkt motstridande hensyn og interesser bli trekt inn i avgjerdsgrunnlaget og rett sakshandsaming blir difor særskild viktig. Tilliten til dei vedtaka som til slutt skal gjerast, vil også stå og falle med at sakshandsaminga føre vedtaket har vore rett.

Når det gjeld innhaldet i avgjerdene, nemner eg for ordens skuld at undersøkingane herifrå dessutan i liten grad vil vere egna for ei etterprøving av kor føremålstenleg eit slikt vedtak vil vere. Dersom avgjerda er lovleg, kan eg berre uttale kritikk dersom

det hefter alvorlege feil ved skjønnet. Det vil vere tilfellet dersom det er lagt vekt på utanforliggjande eller usaklege omsyn, eller avveginga av dei ulike skjønnsmomenta har vore vilkårleg. Ombodsmannen kan også kritisere ei skjønnsmessig avgjerd dersom resultatet i saka er «klart urimelig», jf. ombodsmannslova av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 andre ledd.

Mi undersøking av dei fire klagesakene har difor måtta konsentrere seg om sakshandsaminga og dei rettslege sidene ved kommunestyra sine vedtak og den kontrollen fylkesmannen/utdanningskontora har gjort med vedtaka etter kommunelova § 59.

3. KORT OM UNDERSØKINGANE

I ombodsmannssak 97-0862 (Nedlegging av Breistrand skule) har eg undersøkt fleire forhold når det gjeld handsaminga av saka i kommunen. Eg fann grunn til å kritisere at ikkje foreldra/elevane ved Breistrand skule blei informerte om dei ulike forslaga til vedtak frå administrasjonen før møtet i kommunestyret, i og med at to av forslaga førte med seg vesentlege endringar for elevane ved Breistrand skule. Eg uttalte at ein slik rett til varsel og uttalerett for dei som blir ramma av avgjerda (retten til kontradiksjon), må reknast som eit grunnleggjande rettstryggleikskrav ved offentleg maktutøving.

I ombodsmannssakene 97-1165 (Nedlegging av Lavikdal skule) og 97-1280 (Nedlegging av grendeskular i Fyresdal) har eg særleg undersøkt om sakene var tilstrekkeleg opplyste før vedtak blei fatta, derunder om samarbeidsutvala ved dei aktuelle skulane hadde fått uttale seg i saka.

Av grunnskulelova av 13. juni 1969 nr. 24 § 32 nr. 1 framgår det at kvar skule skal opprette eit samarbeidsutval med «to representantar for lærarane, ein representant for andre tilsette, to representantar for foreldrerådet, to representantar for elevrådet, og rektor som representant for kommunen. I tillegg nemner kommunen opp ein representant til utvalet». I § 32 nr. 2 heiter det vidare at utvalet har «rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skolen». Den lovbestemte ordninga med samarbeidsutval ved grunnskulane er også ført vidare i § 11-1 i den nye opplæringslova av 17. juli 1998 nr. 61, som ennå ikkje har trådt i kraft.

Verken i Lavikdal-saka eller Fyresdal-saka hadde dei aktuelle samarbeidsutvala fått uttale seg

før kommunestyra fatta sine vedtak. Eg uttalte at ei avgjerd om nedlegging av skular har store konsekvensar for dei impliserte partane, og at samarbeidsutvala ved si lovbestemte samansetjing sit med viktig lokalkunnskap som skal medverka til å opplyse saka så godt som mogleg før det blir fatta vedtak om skulestrukturen i kommunane. På denne bakgrunnen kritiserte eg at dei aktuelle samarbeidsutvala ikkje var blitt høyrde, og bad i både sakene om at fylkesmannen/utdanningskontoret tok opp sin kontroll med vedtaket til ny vurdering.

Fylkesmannen og Statens utdanningskontor i respektive Sogn og Fjordane og Telemark vurderte saka på nytt, men både heldt fast ved at vedtaka var blitt til på lovleg måte.

I ombodsmannssak 97-2014 (Nedlegging av skoler i Gausdal kommune) er det berre Fylkesmannen i Oppland/Statens utdanningskontor i Oppland sin kontroll av Gausdal kommunestyre sitt vedtak som har vore vurdert. Eg har i denne saka ikkje gjort nærmare undersøkingar av sakshandsaminga i kommunestyret, men utan vidare lagt til grunn fylkesmannen sitt standpunkt om at Gausdal kommunestyre og formannskapet sine vedtak var ugyldige. På bakgrunn av at kommunestyret hadde handsama kravet om kontroll av vedtaket etter kommunelova § 59 og vedtatt å oppretthalde sitt opphavlege vedtak med endring av datoen for iverksetjing, konkluderte fyl-

kesmannen med at feilene var reparerte. Eg fann det vanskeleg, ut frå dei opplysningane som låg føre, å kunne si meg samd med fylkesmannen i denne vurderinga, og bad Fylkesmannen i Oppland om å vurdere saka på nytt. Fylkesmannen vurderte saka på nytt, men endra ikkje standpunkt.

4. OPPSUMMERING

Desse fire klagesakene illustrerer, slik eg ser det, kor viktig det er at sakshandsamingsreglane blir følgde i saker som omhandlar skulestrukturen i ein kommune. I alle desse sakene har det vore mykje strid om vedtaka, og dei involverte partane synest å ha følt seg overkøyrd. Sakshandsamingsreglane er med på å sikre at sakene blir så godt opplyst som mogleg før avgjerdene blir fatta. Ved at saka blir lagt fram for samarbeidsutvala ved dei aktuelle skulane, får også dei impliserte partane kunnskap/varsel om at skulen kan bli lagt ned, og dei kan dermed gje uttrykk for sitt syn på saka før vedtaket er fatta. Dersom foreldra/elevane hadde fått delta i prosessen, ville det også kanskje ha vore lettare å akseptere desse avgjerdene.

Arne Fliflet

Vedlegg

Frå brev 23. oktober 1998 til Foreldreforeningen ved Breistrand skole i ombudsmannssak 97-0862 blir det sitert:

«Sakens bakgrunn er i korte trekk:

Foreldreforeningen ved Breistrand skole henvendte seg hit i brev 11. mai 1997 i en sak som gjelder Skånland kommunestyres vedtak 12. desember 1996 hvor det ble vedtatt, med virkning fra 1. august 1997, å slå sammen Trøssemark og Boltås skolekretser til en krets med Boltås som skolested samt å inndra Breistrand skolekrets. I klagen ble det bl.a. fremholdt av avstemningen i kommunestyret ikke hadde gått riktig for seg, og at det må være en saksbehandlingsfeil at det ikke ble avholdt kretsavstemming før kommunestyret fattet sitt vedtak.

Det ble besluttet å undersøke saken nærmere, og klagen ble forelagt Skånland kommune ved brev herfra 25. juli 1997.

Fra kommunestyrets vedtak 12. desember 1996 siteres:

«Det ble fremsatt følgende forslag:

1. Fra – på vegne av AP's gruppe:
Trøssemark og Boltås kretser slås sammen til én krets fra og med 1. august 1997 med Boltås som skolested.
2. Fra – på vegne av Venstre:
 1. Trøssemark og Boltås skolekretser slås sammen fra 01.08.97, med Boltås som skolested.
 2. Breistrand skolekrets inndras fra 01.08.97.
3. Fra Høyre, Felleslisten Kvitnes-Nordland grense og KrF:
Trøssemark og Boltås skoler overføres til Skånland sentralskole fra 1.8.1997.
Det ble første votert over Arbeiderpartiets forslag. Forslaget falt med 18 mot 10 stemmer.
Det ble deretter votert alternativt over de 2 gjenstående forslag.
Venstres forslag ble vedtatt med 18 mot 10 stemmer.»

Det ble på denne bakgrunnen bedt om kommunens kommentarer til om avstemmingsrekkefølgen var i overensstemmelse med kommuneloven av 25. september 1992 nr. 107 § 35 og de ulovfestede prinsippene som er utviklet på området. Det ble også spurt om det var avholdt kretsavstemming før kommunestyret traff sitt vedtak. I tilfelle kretsavstemming ikke var avholdt, ble det bedt om begrunnelsen for dette.

Skånland kommune besvarte spørsmålene i brev 5. september 1997. Svaret ble sendt Foreldreforeningen ved Breistrand skole til orientering og for eventuelle merknader, noe foreldrene fremsatte i brev 28. september 1997. Kommunen kom tilbake til saken i brev 10. oktober 1997 og foreldrene fremsatte ytterligere merknader i brev 17. november 1997 og 19. januar 1998. I det sistnevnte brevet anførte Foreldreforeningen ved Breistrand skole bl.a. at A, som hadde erklært seg inhabil til å behandle saken i kommunestyret, ikke skulle ha deltatt på gruppemøtene forut for kommunestyrets behandling av saken. A var rektor ved Grov skole, fungerende pedagogisk konsulent i kommunen samt kommunestyrerepresentant

for Venstre. Det ble i brev herfra 29. januar 1998 bedt om kommunens kommentarer til dette, noe kommunen fremsatte i brev 12. februar 1998 vedlagt brev samme dag fra A.

Foreldrene kom tilbake til saken i brev 3. mars 1998 og Skånland kommune fremsatte tilleggsmerknader i brev 15. april 1998.

Til sakens rettslige sider vil jeg bemerke:

Hvorvidt det skal treffes vedtak om kretssammenslåing, vil i stor grad bero på en skjønsmessig hensiktsmessighetsvurdering hvor hensynet til hva som er en mest rasjonell skolestruktur for kommunen ut fra økonomi, befolkningsfordeling, befolkningsstilvekst og pedagogisk tilbud, særlig vil stå sentralt. Ombudsmannens adgang til å kritisere slike skjønsmessige avgjørelser er begrenset, se s. 7 i vedlagte orientering. Undersøkelsene herfra vil dessuten i liten grad være egnet for en nærmere avklaring av hensiktsmessigheten av et slikt vedtak. Der som avgjørelsen er lovlig, kan ombudsmannen bare uttale kritikk dersom det hefter alvorlige feil ved skjønnet. Det vil være tilfelle dersom det er lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn, eller hvis avveiningen av de ulike skjønsmomentene har vært vilkårlig. Ombudsmannen kan også kritisere en skjønsmessig avgjørelse dersom resultatet i saken fremstår som «klart urimelig», jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd.

Min undersøkelse av saken vil derfor måtte konsentrere seg om de rettslige sidene ved kommunestyrets vedtak og lovlighetskontrollen foretatt av Statens utdanningskontor i Troms og Fylkesmannen i Troms.

1. Avstemmingsrekkefølgen i kommunestyret

Foreldreforeningen har reist innvendinger mot avstemmingsrekkefølgen i kommunestyret og har anført at den har hatt avgjørende betydning for vedtakets innhold.

Det følger av kommuneloven § 35 første ledd at vedtak i folkevalgte organer som hovedregel treffes med alminnelig flertall. Loven har ikke eksplisitte regler om i hvilken rekkefølge avstemningen bør foretas, men det har utviklet seg ulovfestede prinsipper på området som innebærer at det folkevalgte organet bør stemme over det mest ytterliggående forslaget først for å unngå at felles stemmegivning fra to ytterfløyer «skjærer vekk» mellomløsninger før man stemmer over deres egne forslag. Ved uenighet i det folkevalgte organet om avstemmingsrekkefølgen, avgjør organet selv ved alminnelig flertall i hvilken rekkefølge avstemningen skal foretas.

Skånland kommune har i brev 5. september 1997 fremholdt at det ut fra en økonomisk helhetsvurdering var Arbeiderpartiets forslag om at Trøssemark og Boltås kretser fra 1. august 1997 skulle slås sammen til en krets med Boltås som skolested, som var det mest ytterliggående da innsparingene her ville være minst. Venstres forslag innebar at Trøssemark og Boltås skolekretser skulle slås sammen med Boltås som skolested og at Breistrand skolekrets skulle inndras, begge med virkning fra 1. august 1997, var etter kommunens vurdering økonomisk sett minst ytterliggående, dvs. at innsparingene her var størst.

Kommunen anfører videre at ut fra en skolepolitisk vurdering vil det bero på en skjønnsmessig vurdering hvilket forslag som er mest ytterliggående. Både forslag nr. 2 fra Venstre og forslag nr. 3 fra Høyre, Felleslisten Kvitnes-Nordland grense og KrF innebærer nedlegging av to skoler mens Arbeiderpartiets forslag bare innebærer nedlegging av en skole.

Avstemmingsrekkefølgen ble etter det opplyste vurdert av ordføreren og kommunestyret skal ikke ha hatt innsigelser mot denne.

Det er i denne forbindelse en skjønnsmessig helhetsvurdering som må foretas av kommunestyret hvor både økonomiske og skolepolitiske vurderinger er relevante å ta i betraktning. Hvilke forslag til vedtak som ut fra en skolepolitisk vurdering vil være de(t) mest ytterliggående, vil det ofte være uenighet om i en kommune. Det er mye som taler for at kommunestyret i denne vurderingen bør ha et betydelig spillerom så fremt ikke avstemmingsrekkefølgen blir klart uforsvarlig.

Slik saken er forelagt meg, kan jeg vanskelig se at jeg på rettslig grunnlag kan ha avgjørende innvendinger mot avstemmingsrekkefølgen i saken. Jeg viser for ordens skyld til at min adgang til å kritisere forvaltningens skjønnsmessige avgjørelser er begrenset, jf. redegjørelsen ovenfor.

2. Kretsavstemming

Det ble ikke avholdt noen kretsavstemming i Breistrand skolekrets før kommunestyret traff avgjørelse i saken, og det er anført at kretsen hadde en rett til slik avstemming.

Reglene om kretsavstemming følger av lov om grunnskolen av 13. juni 1969 nr. 24 § 3 nr. 3 som lyder:

«Vil ei endring i krinsskipnaden føre til at ein krins blir nedlagd eller slått saman med ein eller fleire andre krinsar, skal krinsen få seie si mein-ning dersom kommunen gjer vedtak om det. Det same gjeld i spørsmål om ny skolestad i ein krins.»

Ut fra bestemmelsens ordlyd er det således opp til kommunen å bestemme om kretsavstemming skal holdes. På bakgrunn av uttalelser i forarbeidene til bestemmelsen har det likevel vært reist spørsmål om loven må forstås slik at kommunen i kretsreguleringer utenfor tettbygd strøk *plikter* å avholde kretsavstemming. I en tidligere sak har ombudsmannen inntatt det standpunktet at bestemmelsen ikke kan sies å innebære en slik lovbestemt plikt. Men selv om unnlattelse av å holde kretsavstemming ikke kan betraktes som noe egentlig brudd på en lovbestemt saksbehandlingsregel, vil forholdet i konkrete tilfeller likevel kunne være i strid med generelle prinsipper om god forvaltningsskikk.

Skånland kommune har fremholdt at grunnskoleloven § 3 nr. 3 ikke kan sies å innebære et krav om kretsavstemming, og har anført at kommunestyret var vel kjent med kretsens syn på en eventuell inndraging av Breistrand skolekrets.

I denne saken var det et betydelig mindretall av kommunestyret som stemte imot vedtaket om inndraging av Breistrand skolekrets fra 1. august 1997, og motstanden fra lokalt hold synes å ha vært vel kjent i kommunestyret. Som Skånland kommune har redegjort for, har skolestrukturen i kommunen vært behandlet tidligere, sist i kommunestyret 29. februar 1996 i sak 18/96 hvor det ble vedtatt å opprettholde

alle skolene i kommunen. Under behandlingen av sak 18/96 ble flere alternative løsninger på skolestrukturen i kommunen utredet hvor det ble sett hen til bl.a. økonomi, reiseavstand, bygningsmessige forhold ved de enkelte skolene samt (forventet) elevmasse. Betydningen av å ha et skoletilbud i elevenes nærmiljø ble også berørt. I forbindelse med denne prosessen skal det ha blitt avholdt flere foreldremøter i de enkelte skolekretsene og foreldreforeningen ved Breistrand skole har bl.a. i brev 26. januar 1996 til politikerne i Skånland, rådmann og skolesjef redegjort for sitt syn på saken. I notat 2. desember 1996, utarbeidet av fungerende avdelingssjef for oppvekst og kultur, til Skånland kommunestyre i forbindelse med behandlingen av sak 106/96 i møte 12. desember 1996, er det vist til utredningen i kommunestyresak 18/96.

Ut fra de opplysningene som foreligger i saken, synes det således som om kretsens mening til spørsmålet om inndraging av skolekretsen var forsvarlig klarlagt før avgjørelsen ble truffet, og unnlattelsen av å avholde kretsavstemming vil derfor uansett vanskelig kunne føre til at kommunestyrets vedtak må ansees som ugyldig. Også de etterfølgende vedtakene i kommunestyret om nedlegging av Breistrand skole tyder på dette.

Jeg har imidlertid funnet grunn til å knytte kritiske bemerkninger til andre forhold ved kommunens saksbehandling, jf. gjenpart av vedlagte brev i dag til Skånland kommune.

3. Habilitet

Foreldreforeningen ved Breistrand skole har reist innvendinger mot kommunestyrerepresentant for Venstre As befattning med saken i kommunestyret, og A har redegjort for saken i brev 12. februar 1998 til Skånland kommune, som ble oversendt hit ved kommunens brev samme dag. Jeg viser også til Statens utdanningskontor i Troms sin lovlighetskontroll 22. april 1997 hvor spørsmålet er behandlet.

Slik saken er forelagt meg, kan jeg vanskelig se at jeg har grunnlag for å rette avgjørende rettslige innvendinger mot standpunktet om at det ikke foreligger saksbehandlingsfeil som kan ha hatt avgjørende betydning for kommunestyrets vedtak 12. desember 1996. Jeg viser i denne forbindelsen til at A fra-trådte som inhabil under kommunestyrets behandling av skolestrukturen og under gruppemøtet i forbindelse med kommunestyrets behandling av saken, samt at vedtaket ble truffet med 18 mot 10 stemmer.

Saken er med dette avsluttet herfra.»

Frå brev 23. oktober 1998 til Skånland kommune i ombodsmannssak 97-0862 blir det sitert:

«Vedlagt følger gjenpart av mitt avsluttende brev i dag til Foreldreforeningen ved Breistrand skole. Som det fremgår, har jeg ikke funnet rettslig grunnlag for å rette avgjørende innvendinger mot gyldigheten av kommunestyrets vedtak 12. desember 1996, hvor det ble vedtatt, med virkning fra 1. august 1997, å slå sammen Trøsse-mark og Boltås skolekretser til en krets med Boltås som skolested samt å inndra Breistrand skolekrets.

Jeg har imidlertid funnet grunn til å rette kritikk mot sider av saksbehandlingen.

Av grunnskolelova av 13. juni 1969 nr. 24 § 32 nr. 1 fremgår det at hver skole skal ha et samarbeids-

utvalg «med to representantar for lærarane, ein representant for andre tilsette, to representantar for foreldrerådet, to representantar for elevrådet, og rektor som representant for kommunen. I tillegg nemner kommunen opp ein representant til utvalet». I § 32 nr. 2 heter det vidare at utvalget har rett til å uttale seg i alle saker som angår skolen. Den lovbestemte ordningen med samarbeidsutvalg ved grunnskolene er også videreført i den nye opplæringsloven av 17. juli 1998 nr. 61 § 11-1, som ennå ikke har trådt i kraft.

Det fremgår ikke av sakens dokumenter hvorvidt det var opprettet samarbeidsutvalg ved de berørte skolene i saken, og om disse eventuelt hadde fått anledning til å uttale seg før kommunestyret traff sitt vedtak 12. desember 1996, eventuelt ved kommunestyrets behandling 29. februar 1996 av sak 18/96. Jeg finner for ordens skyld grunn til å understreke betydningen av at eventuelle samarbeidsutvalg gis anledning til å uttale seg i slike saker. Utvalget innehar ved sin lovbestemte sammensetning viktig lokal-kunnskap som er med på å opplyse saken så godt som mulig før det beslutende organet treffer vedtak vedrørende skolestrukturen.

Foreldreforeningen ved Breistrand skole har bl.a. i brev 11. mai 1997 til ombudsmannen fremholdt at de ikke ble varslet i forkant av kommunestyrets møte 12. desember 1996 om at Breistrand skole var foreslått nedlagt, og vedtaket kom derfor helt overraskende på foreldrene. Administrasjonen skal forut for vedtaket ha foretatt besøk ved Trøssemark og Boltås skoler hvor det ble orientert om at skolene var vurdert nedlagt, men administrasjonen skal etter det opplyste ikke ha avlagt Breistrand skole tilsvarende besøk.

Avgjørelsen om nedlegging av Breistrand skole har store konsekvenser for de impliserte partene. Hensynet til god forvaltningsskikk tilsier derfor at de berørte partene burde ha blitt varslet om administrasjonens ulike forslag til vedtak forut for kommunestyrets møte 12. desember 1996. Forslagene ble fremsatt i brev 2. desember 1997 fra fungerende avdelingssjef ved oppvekst og kultur. To av forslagene innebar vesentlige endringer for elevene ved Breistrand skole, hvorav det ene forslaget gikk ut på nedleggelse av skolen. Dette gjelder også selv om politikerne allerede var kjent med kretsens syn. Et slikt varsel ville ha gitt elever/foreldre og ansatte ved skolen m.v. en mulighet og oppfordring til nok en gang å gi sitt syn til kjenne før vedtaket ble truffet. Det ville også forberede dem på at skolen kunne bli nedlagt, og således muligens medvirke til at de impliserte partene lettere ville godta de beslutningene som ble fattet. Dette forholdet henger også nær sammen med grunnskolelovens regler om at samarbeidsutvalget har rett til å uttale seg i saker som gjelder skolen, jf. det jeg har sagt ovenfor om dette. Der som saken hadde blitt forelagt et eventuelt samarbeidsutvalg før vedtaket ble truffet, ville det automatisk ha medført at de impliserte partene hadde fått kunnskap/varsel om saken og hadde vært forberedt på at skolen kunne bli nedlagt i forbindelse med kommunestyrets behandling av budsjettet. Ikke minst det forhold at spørsmålet om nedleggelse og endring av skolestrukturen hadde blitt nedstemt av kommunestyret tidligere samme år, tilsier at de berørte burde ha blitt varslet og gitt anledning til å uttale seg. En slik rett til varsel og uttalerett for de som rammes av avgjørelsen (retten til kontradiksjon), må anses som et grunnleggende rettssikkerhetskrav ved offentlig myndighetsutøvelse. Kommunens saksbehandling må etter dette kritiseres.

Skånland kommune bes ta det ovenfor anførte til etterretning ved behandling av tilsvarende saker i fremtiden.»

Frå brev 20. juli 1998 til Statens utdanningskontor i Sogn og Fjordane i ombodsmannssak 97-1165 blir det sitert:

«Saka gjeld nedlegginga av Lavikdal skule, vedteke i Høyanger kommunestyre 10. september 1996. Avgjerda om å leggje ned skulen vart på det reine då økonomiplanen til kommunen for 1997-2000 vart vedteke 18. juni 1996, og tilskota til skulen her var strokne. Landslaget for Udelt og Fådelte Skole (LUFS) tok i brev 11. mai 1997 saka opp med Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet, som sende ho over til Statens utdanningskontor i Sogn og Fjordane for lovlegkontroll. Etter å ha innhenta brev frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, konkluderte Statens utdanningskontor i brev 27. juni 1997 med at nedlegginga av grendeskulen ikkje var ugyldig.

LUFS vende seg i brev 30. juni 1997 til Sivilombodsmannen og klaga over nedlegginga. Fem av foreldra til elevar ved Lavikdal skule vende seg òg hit om saka. Det vart avgjort å handsame klagane under eitt, med LUFS som formell klagar.

I fleire brev og notat (notat 28. juni og 7. august 1997, brev 4. juli og oversending av diverse dokument 11. juli 1997) gjorde LUFS greie for sine innvendingar mot nedlegginga. Det blei særleg hevda at saka ikkje var tilstrekkeleg utgreidd før vedtaket blei fatta. Mellom anna blei det peikt på at dei økonomiske, sosiale og pedagogiske konsekvensane av nedlegginga mangla, og at dei som vedtaket førte ved ikkje var gitt høve til å uttale seg. Det blei også peikt på at kommunen etter grunnskulelova av 13. juni 1969 nr. 24 § 27 nr. 2 (heretter gsl.) skal ha skulefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen over skulenivået. LUFS hevda at det fylgjer av dette at det skal liggje føre ei skulefagleg vurdering når ei nedleggings sak skal handsamast.

LUFS understreka også at born og ungdom sin rett til opplæring inneber ei plikt for kommunen til å gje denne opplæringa i tråd med gjeldande lover, regelverk og planverk.

Det blei hevda å fylgje av dette at kommunen må sannsynleggjere at elevane kan få den opplæringa dei har rett til, også i det nye læringsmiljøet. Skysstid og kvalitet på læringsmiljøet blei nemnd som viktige stikkord, og det vart vist til skulestrukturplanen for Høyanger, som ikkje er nemnd i sakspapira for kommunestyret. Det blei hevda at kommunen gjennom vedtaket om å leggje ned Lavikdal skule, på avgjerande område ville forsømme den opplæringsplikta kommunen har etter lover, regelverk og planverk, samt dei uttala mål og intensjonar som ligg til grunn for grunnskulereforma.

Det blei vidare hevda at foreldra har rettar etter grunnskulelova («foreldreretten») som skulle tale for at dei fekk rettsleg partsrett og klagerett etter denne lova, sjølv om LUFS ikkje nekta for at kommunestyret kunne fastsetje krinsskipnaden utan å la krinsen få gje fråsegn. Grunnskulelova § 1, § 3 nr. 4, § 13 nr. 1 og nr. 6 (nå nr. 7) blei òg nemnd i denne samanhengen.

LUFS hadde innvendingar mot utdanningskontoret sin gjennomgang av saka, og meinte kontoret hadde hatt ein passiv, overflatisk rolle.

Ved brev herifrå 23. juli 1997 vart saka lagt fram for Statens utdanningskontor i Sogn og Fjordane. Det vart bede om å få nærare opplyst korleis førebuinga av nedlegginga blei vurdert av utdanningskontoret; om motstanden mot nedlegginga av skulen var godt kjent, og i så fall korleis denne blei vurdert.

Forholdet til skulestrukturplanen blei deretter teke opp. Ifølgje høyringsdokumentet til denne frå 1993, skulle skulen haldast oppe så lenge den hadde fleire enn ti elevar. I kommunestyrevedtak 29. juni 1993 vart det vedteke at denne skulestrukturen skulle gjelde for fire år. Det vart difor spurd korleis forholdet til skulestrukturplanen blei vurdert.

Det blei òg bedt om utdanningskontoret sitt syn på at dei pedagogiske og sosiale sidene av ei nedlegging, til dømes lengre reiseveg, ikkje syntes å ha vore vurderte.

Til slutt het det:

«Grunnskulelova § 3 pkt. 2 seier at kommunen avgjer krinsskipnad, kringsgrensar, skulestader med meir. Statens utdanningskontor skriv i brev 27. juni 1997 til LUFSS:

«Etter § 3 nr. 3 er det såleis opp til kommunestyret å avgjerda om krinsen skal få gje fråsegn, jf. § 3f. Lov eller forskrift pålegg heller ikkje kommunen å innhenta uttale i krinsregulerings sak frå andre, -etatsjef/oppvekstsjef, samarbeidsutval, foreldreråd, lærarorganisasjonar; desse har då heller ikkje krav på å få uttale seg i saka.»

I forarbeida til regelen er det likevel utsegn som taler for at kommunen iblant kan ha ei plikt til å halde krinsrøysting utanfor tettbygde strom, der nedlegging av ein skulekrins kan føre til at elevane får monaleg lengre reiseveg. Vi viser mellom anna til Ot.prp. nr. 59 (1966-67) s. 41 og Innst. O. (1968-69) s. 11-12. Statens utdanningskontor blir på denne bakgrunnen bedt om å grunnge standpunktet sitt nærare: Korleis stiller utdanningskontoret seg til utsegna i forarbeida? Kan det at kommunen ikkje held krinsavrøysting få verknad på krava til saksutgreiinga elles? Ein viser i denne samanheng til vedlagte kopi av s. 115-119 i ombodsmannen si årsmelding for 1994.»

Utdanningskontoret svara i brev 3. september 1997. Etter nokre generelle merknader om skulenedleggingssaker, blei det vist til at nedlegging av Lavikdal skule også hadde vore vurdert av kommunestyret i 1995 i samband med handsaminga av budsjettet for 1996. Utdanningskontoret la til grunn at kommunestyret hadde vore godt kjend med motstanden mot nedlegginga, men hadde late økonomiske omsyn vere avgjerande. Det blei lagt ved diverse avisutklipp med referat/lesarinnlegg, som viste motstanden/mobiliseringa frå foreldre/bygda om saka.

Om skulestrukturplanen, blei det vist til at brot på denne ikkje kunne reknast som ugylldighetsgrunn, jf. § 4-1 i forskrift for grunnskolen. Det blei òg understreka at kommunen elles måtte stå fritt til å vedta krinsregulering som bryt med tidlegare vedteken skulebruksplan.

Om saksførebuinga elles, sa utdanningskontoret seg samd i at relevante moment frå den offentlege debatten burde ha vore med i saksdokumenta frå kommunen. Utdanningskontoret meinte likevel at dette var kjent for politikarane, og at ei skriftleg framstilling til møtet derfor ikkje ville ha gitt noko anna utfall i saka.

Spørsmålet om kommunen eventuelt hadde plikt til å halde krinsrøysting der nedlegging av ein skulekrins kan føre til at elevane får monaleg lengre reiseveg, var etter det opplyste ikkje vurdert av utdanningskontoret. Ei slik lovforståing meinte utdanningskontoret at burde ha vore følgt opp av departementet, dersom ho var rett. Om skuleskyss skreiv utdanningskontoret:

«Etter vedtaket om nedlegging av Lavikdal skule går alle grunnskuleelevane frå Lavikdalen på skule i Lavik, og alle har skuleskyss. Det var kjent at for 1.-4. årssteg, som framlegget om nedlegging omfatta, ville reisetida til Lavik for ein del av dei 22 elevane bli ca. 50 minutt ein veg. I følgje nærare opplysningar om dette frå oppvekstsjefen i Høyanger har 7 av desse elevane ei reisetid til Lavik på 45-50 minutt, 15 elevar har ei reisetid på 20-35 minutt. Alle dei 22 elevane har fått forlenga reisetid, mellom 10 og 15 minutt, og forlenga reiseveg med 6 km. Desse tilhøva ville, slik vi vurderer det, ikkje ha kunna utløyst plikt for kommunen til krinsrøysting etter føresetnad om «monaleg lengre reiseveg.»

Utdanningskontoret avslutta med å vise til at krinsrøysting mest var aktuelt i krinsregulerings saker der det fanst fleire alternativ for omorganisering av skulen.

LUFSS kom med merknader til fråsegna i brev 13. oktober 1997 vedlagt notat 9. oktober 1997. Før dette hadde LUFSS i brev 28. september 1997, vedlagt eit notat av same dag, bedt ombodsmannen avklare nokre prinsipielle spørsmål om tilhøve til forvaltningslova i saker om nedlegging av grendeskular. Mellom anna blei det spurt om forvaltningslova gjeld for slike saker, og i så fall kva deler av lova som gjeld.

LUFSS sa seg skuffa over at utdanningskontoret, ikkje eingong i ettertid, greidde å finne noko kritikkverdige i Lavikdal-saka, og hevda at elementære krav til saksutgreiing og sakshandsaming var sett til sides. Det blei mellom anna hevda at etatsjef/oppvekstsjef, samarbeidsutval, foreldreråd og lærare skulle ha vore gitt høve til å uttala seg i saka. Mellom anna blei det vist til at kravet om «skolefagleg kompetanse» i grunnskulelova § 27 nr. 2 ikkje ville ha noka mening dersom kommunen berre kan oversjå den same kompetansen ved handsaming av konkrete saker. Det vart òg vist til grunnskulelova § 32 nr. 2, der det heiter at «(s)amarbeidsutvalet har rett til å uttala seg i alle saker som gjeld skolen», og peika på at denne regelen står i sjølve lovteksten. LUFSS meinte ein slik rett berre gav mening dersom kommunen gjer utvalet merksam på saker som gjeld skulen, ser til at utvalet får naudsynt sakstilfang og hentar inn uttale som del av saksførebuinga. LUFSS meinte det var eit klart brot på grunnskulelova § 32 nr. 2 at kommunen ikkje henta inn slik fråsegn, og at dette burde vera nok til å kjenne vedtaket ugyldig.

Om saksførebuinga elles, blei det særleg peikt på at det både i dette tilfellet og då skulen blei vurdert nedlagt i 1995, heilt mangla sakspapir, og at det var ein mangel med kontrollapparatet når utdanningskontoret ikkje synes å ha innvendingar mot dette. Det blei også vurdert som tankevekkjande og lite truverdig at eit statleg embete måtte «gripe til nokre tilfeldig samanraska avisklypp for å underbygge synspunkta sine». LUFSS streka under at det faktisk ikkje låg føre noko saksutgreiing i det heile, sjølv om dei fant det gledeleg at utdanningskontoret vedgikk at ei vurdering av dei pedagogiske og sosiale

konsekvensane av vedtaket «burde ha vore med i saksutgreiinga». Seinare i brevet uttala LUFSS m.a.:

«Utdanningskontoret seier:

Det er likevel vår vurdering at dette var kjent for politikarane, og at ei skriftleg framstilling til møtet derfor ikkje ville ha gitt eit anna utfall i saka.»

Det er skuffande at Statens Utdanningskontor kjem med så dårleg underbygde konklusjonar.

LUFSS er klårt av den oppfatning, at *ei skriftleg saksframstilling er ein styrke for demokratiet*. Særleg i ein kommune som Høyanger, med mykje politisk makt samla på få hender. Då får dei folkevalde:

- høve til å setje seg grundig inn i ei sak - før sjølve møtet
- tid til å oppdage feil og manglar - og uklåring dei vil vite meir om
- ei større pliktjensle til å setje seg inn i saka
- mindre høve til i ettertid å dekke seg bak utsegner av typen «dette visste eg ikkje».

Dessutan tvingar ei skriftleg saksframstilling administrasjonen til å måtte kome med litande opplysningar - i staden for munnleg å setje fram meir eller mindre flyktige påstandar under eit møte.»

Om skulestrukturplanen peika LUFSS på at kommunen ikkje hadde slik 1-års plan som § 4-1 i forskrift for grunnskulen krev, men at dei hadde ein meir langsiktig plan som gjaldt då nedlegginga blei vedteke. Vedtaket innebar difor eit brot med den gjeldande planen.

LUFSS meinte vidare at utdanningskontoret hadde svart alt for overflatisk på spørsmålet herifrå om ei manglande krinsrøysting kunne få verknad på krava til saksutgreiing elles. Det blei understreka som ekstra viktig at «bortfallet av eit røysterresultat vert kompensert med ei særleg grundig og allsidig saksframstilling - og påfylgjande sakshandsaming».

Foreldre ved skulen v/Aksjonsgruppa møt nedlegging av Lavikdal skule, kom med sine merknader til fråsegna i brev 15. oktober 1997. Det blei her hevda at utdanningskontoret ikkje hadde «oppfylt «jobben» som uhiilda kontrollinstans», då dei fant svarbrevet meir som eit forsvar for kommunen sin handlemåte i saka. Dei peika òg på den manglande sakshandsaminga, og var «skremde over at Departementet sin forlengede arm i fylket gjev inntrykk av at det nærast er bygdefolket si oppgave å framskaffe nok «bevis» og sakstilfang for at dei folkevalde skal verte opplyste nok».

I ettertid innsåg foreldra at protestane deira burde ha kome før, men dei hevda at det kom svært overraskande på dei (via media) at skulesaka skulle handsamast i august 1996 og ikkje i samband med budsjetthandsaminga nærare jul. Dei understreka at kommunen aldri hadde tatt eit einaste initiativ for å informere foreldra i saka. Etter deira meining skulle eit eventuelt nedleggingsvedtak, med grundig saks-tilfang frå m.a. fagetat, vore gjort i forkant av økonomiplanen. I ein slik saksframstilling meinte foreldra følgjande moment skulle vore med:

- « • foreldra og andre aktuelle partar sine uttalar
- pedagogiske omsyn
- tilhøve til reiseavstand-reisetid
- tilhøvet til reform -97, 6-åringane

- sosiale og kulturelle tilhøve/konsekvensar
- tilhøve skule/barnehage, eksisterande samarbeid
- tilhøva ved mottakarskulen
- samla konsekvensanalyse»

Dei meinte òg at heller ikkje den økonomiske sida av saka hadde vore godt nok klargjort, og viste til eit tilskott kommunen mottok på grunn av Lavikdal skule, som no ville bli brukt i Lavik. Sjølv om dette ikkje skulle vere ulovleg, fant foreldra det umoralsk.

Vidare protesterte dei på at utdanningskontoret hevda den ekstra reisa til borna ikkje kom inn under «monaleg lenger reiseveg», og viste til at den 6-åringen som hadde lengst reiseveg hadde ei reisetid på 55 minuttar på sommarføre. Dei peika på at fleire born alt tidlegare hadde ei reisetid på ca 40 minuttar, dvs. berre nokre få minutt under den tilrådde norma. Det blei hevda at reisetida ikkje berre er rein busstid, noko dei meinte utdanningskontoret hadde gått ut frå. Dei skildra vidare nærare sjølve reisa, og korleis denne verka negativt på borna.

Alt i alt meinte dei skuletilbodet til borna var blitt forringa, i strid med gode intensjonar i grunnskulereforma.

Ved brev herifrå 27. oktober 1997 vart saka på nytt lagt fram for utdanningskontoret. Det blei bedt om merknader til breva. I alle høve blei spørsmåla omkring kommunen si utgreiingsplikt i samband med nedlegginga, medrekna om samarbeidsutvalet skulle fått høve til å uttala seg, bedt nærare kommentert. Samstundes blei utdanningskontoret bedt om å svare på spørsmålet herifrå om det at kommunen ikkje heldt krinsavrøysting kunne få verknad på krava til saksutgreiing elles.

I brev 2. desember 1997 svara utdanningskontoret m.a.:

«Vi har lagt til grunn at kommunen ved behandling av krinsregulerings-saka etter grunnskulelova har same utgreiingsplikt etter dei generelle reglane i forvaltningslova, § 17, som ved behandling av saka etter kommunelova som Fylkesmannen her har gitt si vurdering av i brev til oss 26.06.97, og som var vedlagt vårt brev 27.06.97 til LUFSS.

I Dykkar brev 23.07.97 bad De om vårt syn m.a. på at dei pedagogiske og sosiale sidene -til dømes lengre reiseveg- av ei nedlegging ikkje er vurderte i økonomiplanen eller andre stader. Vi svarte då m.a. at: «Vi er samd i at relevante moment her, og som kom fram i den offentlege debatten før kommunestyret i september, burde ha vore med i saksutgreiing til møtet. Det er likevel vår vurdering at dette var kjent for politikarane, og at ei skriftleg framstilling til møtet derfor ikkje ville ha gitt eit anna utfall i saka». Og som svar på eit anna spørsmål i same brevet: «Når det gjeld følgjene for elevane i Lavikdalen av nedlegginga, meiner vi, som nemnt, at kommunestyret hadde rimeleg kjennskap til foreldra sine synspunkt, og at det såleis heller ikkje av omsyn til generelle forvaltningsrettslege prinsipp var behov for å ha krinsrøysting om saka.»

Utdanningskontoret skreiv vidare at lova ikkje gjev noka plikt for kommunen til å leggje saka fram for samarbeidsutvalet, og synte til Ot.prp. nr. 59 (1992-93) om tilpassinga av særlovgevinga til ny kommunelov og forskrifta for samarbeidsutval. Ei slik særleg plikt i krinsregulerings-saker måtte ein vente ville vera regulert i lovføresegna om krinsre-

gulering, vart det hevda. Vidare blei det streka under at utvalet likevel hadde hatt praktisk moglegheit til å behandle saka på eige initiativ.

Likeins blei det uttala at korkje lov eller forskrift gjev haldepunkt for krav frå foreldrerådet om å få uttala seg i krinsreguleringssaker.

Utdanningskontoret opplyste vidare å ha lagt til grunn at stillingar og utval som ikkje er heimla i grunnskulelova, til dømes etatsjef/oppvekstsjef, skulestyre og lærarorganisasjonar, heller ikkje har noko lovheimla krav på å få seg førelagt ei krinsreguleringssak til uttale. Den enkelte kommune kunne likevel fastsetje slike retningsliner.

Om skulefagleg kompetanse het det:

«§ 27 nr. 2 lyder: «Kommunen skal ha skulefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået». Skulefagleg kompetanse her er ikkje stilling, funksjon eller tenesteområde, og det er ikkje fastsett retningsliner for korleis den skulefaglege kompetansen skal nyttast. Kva kompetanse det dreier seg om, går fram av Ot.prp. nr. 59; her heiter det elles m.a.:

«Korleis den einskilde kommune konkret vil sørje for den skulefaglege kompetansen vil ikkje departementet gje føresegnar om. Kommunane er ulike i organisasjon, storleik og kompetanse. Det avgjerande vil vere om kommunen har ein administrasjon som godt nok bidrar til at kommunen har ein god og tidhøveleg skule».

Vi kan ikkje sjå at det følger noka særskilt plikt med denne lovføresegna som vedkjem kommunen si saksbehandling i denne saka.»

Til slutt hadde utdanningskontoret følgjande merknader til klagarane sine meiningar om kontoret sin integritet:

«Det har ikkje vore eit siktemål for oss å gå i forsvar for Høyanger kommune sin handlemåte, og det er ikkje vårt syn at nedlegging av grendeskular er ei kvardagsleg sak og ikkje noko å bry seg om; vi seier oss lei for om vår framstilling i tilsvar til Sivilombodsmannen kan gje grunnlag for ei slik oppfatning. Men vi kan ikkje la vera å ta til følgje det vi meiner er gjeldande rett her.

Det kan sjå ut som det er ulik oppfatning av kva som er rolla til utdanningskontoret i denne saka, og vi vil derfor kort repetera korleis vi har sett på dette:

Det er grunnskulelova, bindande reglar/forskrifter med heimel i grunnskulelova og generelle saksbehandlingsreglar etter forvaltningslova som utgjer lovramma for vår kontroll av om vedtaket i Høyanger kommunestyre om nedlegging av Lavikdal skule er gyldig eller ikkje. Vi meiner at kommunen ikkje har gjort formelle feil i høve grunnskulelova eller forskrifter til denne lova. Trass i manglande saksutgreiing til kommunestyremøtet er det sannsynleggjort at kommunestyrefleirtalet likevel hadde den nødvendige kjennskapen til saka som grunnlag for vedtaket; her viser vi til brevet frå Fylkesmannen og til vår vurdering når det gjeld pressa si dekking av saka. Vi finn då at fråværet av saksutgreiing til møtet ikkje kan vera grunn til å kjenna vedtaket ugyldig.

På grunnlag av dette kan vi slutta følgjande: Utdanningskontoret har høve til å handla når, og berre når, det ligg føre ein relevant lovheimel. Utdanningskontoret si rolle i saka er og avgrensa mot å fremja synsmåtar ut frå røynsler og frå tan-

kar vi har gjort oss, på i kva grad gjeldande lov- og regelverk er tenleg på dette saksområdet.»

LUFS kom med nye merknader i brev 10. januar 1998 og uttala at utdanningskontoret «parkerer med dette grunnskulelova heilt på sidelina». Det blei peikt på at ikkje noko sak var viktigare for ein skule og lokalsamfunnet enn slike saker, og at grunnskulelova, som særlov, her ikkje kunne vera utan «rettskraft». I eit notat oppsummerte LUFS sine argumentar ved å vurdere vedtaket opp mot grunnskulelova og forvaltningslova.

Utdanningskontoret opplyste i brev 5. februar 1998 at dei fann tidlegare å ha svart på dei viktigaste spørsmåla LUFS tok opp, og avstod frå ytterlegare kommentarar.

Eg har desse merknadene til saka:

Spørsmålet om ein kommune skal vedta samanslåing av fleire skulekrinsar/nedlegging av ein skule, vil i stor mon vere tufta på ei samansett samfunnsmessig og skjønsmessig vurdering. Omsynet til kva som er ein mest rasjonell skulestruktur for kommunen ut frå økonomi, befolkningsfordeling og befolkningsstilvekst, vil særleg stå sentralt. Ombodsmannen sitt høve til å kritisere slike skjønsmessige avgjerder er avgrensa. Undersøkingane herifrå vil dessutan i liten grad vere egna for ei nærmare avklaring av kor formålstenleg eit slikt vedtak vil vere. Dersom avgjerda er lovleg, kan ombodsmannen berre uttale kritikk dersom det hefter alvorlege feil ved skjønnet. Det vil vere tilfellet dersom det er lagt vekt på utanforliggjande eller usaklege omsyn, eller avveininga av dei ulike skjønsmomenta har vore vilkårleg. Ombodsmannen kan òg kritisere ei skjønsmessig avgjerd dersom resultatet i saka er «klart urimelig», jf. ombodsmannslova av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 andre ledd.

Mi undersøking av saka vil difor måtte konsentrere seg om dei rettslege sidene ved kommunestyret sitt vedtak, og om Statens utdanningskontor i Sogn og Fjordane sin kontroll etter kommunelova av 25. september 1992 nr. 107 § 59.

På bakgrunn av klagen er det særleg spørsmålet om Høyanger kommunestyre sitt vedtak «har blitt til på lovlig måte» som har vore det sentrale ved utdanningskontoret og fylkesmannen si handsaming av saka. Dette kravet refererer seg i utgangspunktet til dei lovfesta krava til sakshandsaminga som følgjer av grunnskulelova, kommunelova og forvaltningslova, og dei ikkje lovfesta krava til forsvarleg sakshandsaming.

Fyrst og fremst reiser saka spørsmål om ho var godt nok utgreidd då kommunestyret fatta sitt vedtak. Det var difor førebuinga i kommunen av nedlegginga av skulen, som det herifrå var bedt om utdanningskontoret si nærare vurdering av.

Før eg går inn på ei vurdering av kommunen si sakshandsaming, finn eg grunn til å seie noko om tilhøvet til forvaltningslova og kva reglar som gjeld i slike saker. LUFS har gjeve uttrykk for at avgjerda om å leggje ned ein skule og flytte borna over til ein annan skule, er vedtak som fell inn under § 2 første ledd b) og c) (einskildvedtak og forskrift) i forvaltningslova. Statens utdanningskontor har uttala at vedtak om krinsregulering ikkje er forskrift. Sjølv om dette er ei avgjerd som vil kunne få viktige verknader for dei borna og foreldra som dette gjeld, er det etter mi meining ikkje naturleg å seie at vedtaka er «bestemmende for rettigheter eller plikter» slik det er krav om i forvaltningslova § 2 første ledd a).

Dette inneber at sakshandsamingsreglane i kap. IV, V og VI i forvaltningslova ikkje vil gjelde direkte. Av denne grunn kan eg ikkje sjå at det klagarane har hevda om parts- og klagerett etter forvaltningslova, kan føre fram.

Det er likevel eit generelt forvaltningsrettsleg prinsipp at ei sak skal vere forsvarleg klårlagt før avgjerd blir gjort i saka. I ei sak om nedlegging av ein skule inneber dette at kommunestyret skal ha rimeleg kjennskap til synspunkta blant dei saka rører ved, før eit vedtak kan treffast. Utdanningskontoret har lagt til grunn at dette kravet var oppfylt i denne saka, og har særleg vist til innlegg og debattar i lokalavisa, samt til at skulen også tidlegare var foreslått nedlagt.

I kommunen si saksutgreiing til kommunestyremøtet 10. september 1996 heitte det:

«I samband med handsaming og vedtak om økonomiplan for perioden 1996-2000, blei Lavikdal skule «nedlagt». I økonomiplanen er det ikkje driftsmidlar for Lavikdal skule etter 01.08.97.

Kommunen må gjere vedtak etter lov om grunnskolen § 3 før skolen formelt er nedlagt. Saka blir derfor lagt fram for kommunestyret for vedtak i samsvar med lov og føresegner.»

I realiteten kan det ut frå dette synes som avgjerda om å leggje ned skulen allereie var teke på dette tidspunktet. Til sakshandsaminga av økonomiplanen 18. juni 1996 låg det, etter det eg kjenner til, ikkje føre noka form for saksutgreiing. Heller ikkje i samband med sjølve vedtaket i september om å leggja ned skulen, låg det føre noka særleg saksutgreiing. I alle høve finnes det ikkje noko skriftleg materiale der dei pedagogiske og sosiale konsekvensane av vedtaket er vurdert.

Utdanningskontoret har uttala at grunnskulelova ikkje legg plikter på kommunen til å leggja saka fram for samarbeidsutval, foreldreråd, etatsjef/oppvekstsjef og skulestyre, eller å halde krinsavrøysting. Etter grunnskulelova § 32 nr. 2 har samarbeidsutvalet «rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skolen». Eg ser det difor slik at samarbeidsutvalet ved Lavikdal skule burde ha fått oppfordring om å uttale seg i saka.

I dette tilfellet blei saka, etter det eg kan sjå, ikkje lagt fram til uttale for nokon. Dette til tross for at kommunen hadde ein skulestrukturplan som blei endra gjennom vedtaket om å leggja ned skulen. Det er difor ikkje vanskeleg å forstå at klagarane har følt seg overkøyrd, og synes at grunnskulelova sine mange føresegner om samarbeid m.m. mister sin verknad. Eg legg til grunn at eit vedtak om å leggje ned ein skule får store konsekvensar både for born, foreldre, lærarar og sjølve lokalsamfunnet. På den annen side har kommunen også eit økonomisk ansvar. Sjølv om eg legg til grunn at dei som handsama saka nok var kjende med argumenta som er sette fram mot vedtaket, gjev den manglande saksførebuinga liten tryggleik for dette, og gjer at den tilliten befolkninga bør ha til vedtaket, blir svekka. Dette finn eg sær uheldig.

Eg har merka meg at utdanningskontoret også har sett det uheldige i at dei pedagogiske og sosiale konsekvensane av vedtaket ikkje var utgreidd, men det er hevda at dette likevel ikkje kan ha fått verknad for vedtaket. Ut frå min kjennskap til saka, finn eg det vanskeleg å kjenne meg heilt trygg på dette. Eg vil her peike på at det som er uttala frå fylkesmannen, og som utdanningskontoret har vist til om dette, er at det ikkje ligg føre «haldepunkt for at kommu-

nestyret har funnet den aktuelle saka mangelfullt utgreidd». Eg ber difor utdanningskontoret om å ta sin kontroll med vedtaket opp til ny vurdering.

Eg ber om å bli halde orientert om resultatet av denne vurderinga.»

Fylkesmannen/utdanningskontoret i Sogn og Fjordane kom tilbake til saka i brev 23. september 1998. I brevet heit det m.a.:

«Om manglande saksutgreiing

Innleiingsvis minner vi om at kommunen si behandling av saka om Lavikdal skule sommaren 1996 dreia seg om to alternativ: nedlegging frå 1.8.97 eller oppretthalding av skulen til ny skule i Lavik var bygt. Dette er tilfelle både ved behandlingen av økonomiplanen for 1997-2000 i møte 18. juni og ved behandlinga etter grunnskulelova i møte 10. september. Det formelle vedtaket om nedlegging på septembermøtet var, som kjent, gjort med 17 røyster, mens 12 av dei 29 representantane røysta for framlegg om å oppretthalda skulen til ny skule i Lavik var bygt. Det var såleis ingen som sette fram forslag om å oppretthalda skulen meir permanent.

Dette forholdet avspeglar seg også i den offentlege debatten sommaren 1996, og som utdanningskontoret, med klipp frå pressa for juni og august/september, har lagt til grunn i tidlegare korrespondanse med sivilombodsmannen. I avisreferat 7. juni frå foreldremøte i Lavikdalen 5. juni heiter det såleis: «Dei vil få ein uheldig kvardag dersom vi skal presse hundre elevar saman på Lavik skule som til og med i dag har for liten plass. Lat oss få ha Lavikdal skule til vi får ny skule i Lavik».

På dette møtet og på eit tilsvarende møte 3. september, jf. avisreferatet 5. september, deltok oppvekstsjefen og orienterte m.a. om tilhøva ved Lavik skule og om plan for utbetringar til skuleåret 1997/98.

Når det gjeld spørsmålet om reisetid i den offentlege debatten, viser vi til avisintervju 20. juni med leiaren i foreldrerådet ved Lavikdal skule etter kommunestyrets vedtak om økonomiplan for 1997-2000: «Elevar ned til seksåringane må neste haust reise opp til 50 minutt med buss kvar veg for å kome til ein skule der tilhøva ikkje er gode nok». Avisreferat 11. september frå kommunestyremøtet dagen før, viser at reisetid også var framme i drøftingane på møtet.

Så langt presseopplag om to sentrale spørsmål knytt til skulegang i Lavik for småskulesteget i Lavikdalen, -om Lavik skule ville vera skikka til å ta imot dei frå skuleåret 1997/98, og kva verknad overføringa ville få for reisetida, og som ikkje har vore nemnde spesielt i utdanningskontoret sin tidlegare korrespondanse med sivilombodsmannen.

Generelt om skulenedlegging i Høyanger kommune.

Når ein meir generelt skal danna seg eit inntrykk av i kva grad kommunestyret og Høyangersamfunnet har vore seg medvitne om konsekvensane knytte til skulenedlegging, finn vi det relevant å nemna at skulestruktur er tema som har vore teke

opp med jamne mellomrom, kvar gong med omfattande pressedekning.

I nyare tid var skulestruktur og rammevilkår for skulen sett på dagsorden i 1991 av dåverande skulesjef. Etter grundig politisk handsaming vart det då ikkje føreteke endringar. Nedlegging av Lavikdal skule var alt då eit diskusjonstema.

Skulestruktur vart teke oppatt som tema i 1993, men Lavikdal skule vart då ikkje føreslått nedlagd. Utfallet av denne handsaminga vart endring av krinsskipnad barneskule/ungdomsskule for Høyanger sørside.

Vi er merksame på at det i 1991 og 1993 var tidlegare kommunestyre som handsama sakene.

Om lag eit halvt år før nedleggingsvedtaket for Lavikdal skule vart det under store protestar vedteke å leggja ned Norevik skule. Oppvekstsjefen hadde i samband med denne saka utarbeidd ei saksutgreiing der han gjorde greie for ulike sider av saka - kva som talte for nedlegging og kva som talte imot. Før nedleggingsvedtaket vart det halde krinsrøysting der eit stort fleirtal røysta imot.

Ein kan såleis summera opp at spørsmål om nedlegging av Lavikdal skule i 1996 er eit ledd i ein langvarig og omfattande prosess som har involvert politiske organ, lokalsamfunna der dei aktuelle skulane har vore plasserte og elles heile samfunnet Høyanger kommune.

Konklusjon.

Ut frå dette trekkjer vi den konklusjonen at spørsmålet om nedlegging av Lavikdal skule var eit problemkompleks som kommunestyret følte seg godt budde til å gå inn i. Vi viser i denne samanhengen til at faktisk kunnskap også må telja med sjølv om han ikkje botnar i konkret skriftleg dokumentasjon i kommunestyret. Rett nok kunne det, slik sivilombodsmannen gjer greie for, vera fleire gode grunnar til at saka hadde vore betre utgreidd skriftleg til dei kommunale organa. Vi ser det likevel slik at i eit regime der lokalpolitisk fridom, innanfor lova si ramme, skal vera ein av pilarane, vil det ikkje bli forstått om denne saka vert send attende for ny behandling.

Vi finn at kommunestyret kjende saka i tilstrekkeleg grad og held derfor fast på tidlegare avgjerd.»

Eg fann grunn til å kommentere svaret frå fylkesmannen/utdanningskontoret. I mitt brev 13. oktober 1998 uttalte eg:

«Eg forstår det slik at utdanningsdirektøren og fylkesmannen i sitt siste brev vil gje uttrykk for at de feil som er gjort i samband med nedleggingssaka, ikkje har hatt avgjerande verknad for gyldigheita av vedtaket, jf. forvaltningslova § 41. Dette er ei vurdering som det er vanskeleg for meg å overprøva. Eg minner om at ombodsmannen berre kan kritisera skjønsvise avgjerder når dei er ulovlege eller klårt urimelege. Eg har ikkje grunnlag for å nytta ei så streng karakteristikk i dette høvet og finn difor, slik det no er laga, ikkje grunnlag for å gå vidare med saka. Eg har òg merka meg det som er sagt i avslutninga av brevet, der det heiter «at i eit regime der lokalpolitisk fridom, innanfor lova si ramme, skal vera ein av pilarane, vil det ikkje bli forstått om denne saka vert send attende for ny behandling.»

Eg finn grunn til å understreka at min kritikk mot den mangelfulle utgreiinga av saka prinsipielt sett framleis står fast. Det er viktig at saksbehandlingsreglane blir fulgt i framtida og eg reknar med at skulestyresmaktene og fylkesmannen vil gjera sitt til at det skjer. For å bidra til ei sterkare bevisstgjering om disse spørsmåla vil eg gje Stortinget ei særskilt melding om denne saka og ei tilsvarande sak eg har undersøkt frå Telemark fylke, jf. ombodsmannslova § 12 andre ledd.»

Frå brev 20. juli 1998 til Fylkesmannen i Telemark i ombodsmannssak 97-1280 blir det sitert:

«Foreldre ved Kilegrend og Hauggrend/Veum skular vende seg hit i ei sak som gjeld avgjerd 12. desember 1996 i sak 151/96 i Fyresdal kommunestyre, der det blei vedteke å leggje ned Kilegrend og Hauggrend/Veum skular og overføre elevane til Gimle skule med verknad frå 1. august 1997.

Bakgrunnen for saka er i korte trekk:

Det går fram av dokumenta i saka at Fyresdal kommune forut for kommunestyret sitt vedtak 12. desember 1996 i sak 151/96 hadde fire skulekrinsar. Desse var: Gimle skulekrins for elevar på klassestega 1-9, Hauggrend/Veum skulekrins for elevar på klassestega 1-3, Kilegrend skulekrins for elevar på klassestega 1-6 og Breivik skulekrins for elevar på klassestega 1-3. Breivik skule var mellombels nedlagd, og elevane frå Birtedalen og Breivik gjekk på Gimle skule.

Utval for kultur, omsorg og undervisning behandla i møte 24. oktober 1996 i sak 59/96 driftsbudsjettet for 1997 og langtidsbudsjettet for 1997-2000 for Fyresdal kommune. I budsjettet var det bl.a. forslag om å leggje ned Kilegrend og Hauggrend/Veum skular, og dei økonomiske konsekvensane av dei alternative løysingane blei omtalt.

Fyresdal kommunestyre vedtok i møte 24. oktober 1996, på bakgrunn av at det i budsjettframlegget var lagt inn forslag om nedlegging av Kilegrend og Hauggrend/Veum skular, at «[v]ed framlegg som inneber eventuell endring av krinsskipnaden for Hauggrend/Veum og Kilegrend grendeskular, skal det haldast krinsavrøysting». Utval for kultur, omsorg og undervisning vedtok i møte 7. november 1996 kunnigjeringssteksten og teksten på røystesetelen for krinsrøystinga. Krinsrøystinga blei gjennomført i Kilegrend og Hauggrend/Veum skulekrinsar 5. og 6. desember 1996. I Kilegrend skulekrins var det 46 frammøtte av 69 røysteføre, der 1 røysta for nedlegging av Kilegrend skule og 45 røysta mot nedlegging. I Hauggrend/Veum skulekrins var det 5 røyster for nedlegging av Hauggrend/Veum skule og 78 røyster mot nedlegging. Her var det 83 frammøtte av 208 røysteføre.

Fyresdal kommunestyre behandla sak 151/96 om nedlegging av grendeskulane i Fyresdal i møte 12. desember 1996. Kommunestyret vedtok med 11 mot 10 røyster å leggje ned båe grendeskulane og overføre elevane til Gimle skule med verknad frå 1. august 1997.

Tre av kommunestyrepreressantane kravde i brev 1. januar 1997 lovlegkontroll av vedtaket med heimel i kommunelova av 25. september 1992 nr. 107 § 59. Kommunestyret behandla saka i møte 30. januar 1997 (sak 5/97), men stod fast ved at vedtak i

sak 151/96 var lovleg fatta. Saka blei deretter sendt til Fylkesmannen i Telemark for kontroll etter kommunelova § 59. Fylkesmannen fann i avgjerd 13. februar 1997 at det ikkje var grunnlag for å hevde at vedtaket i sak 151/96 var blitt til på ein ulovleg måte.

Det blei seinare reist tvil om fylkesmannen var rette instans til å handsame kravet om kontroll av saka etter kommunelova § 59. Av denne grunn gjekk Fylkesmannen i Telemark og Statens utdanningskontor i Telemark, i samråd med Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet, i fellesskap gjennom saka på nytt. I vedtak 18. april 1997 heiter det at «[g]jennomgangen har såleis ikkje ført til nokon annan konklusjon enn det som går fram av fylkesmannen sitt vedtak 13.02.97, og legalitetskontrollen vert med dette sett på som endeleg avgjort».

Landslaget for Udelt og Fådelte Skole (LUFs) vende seg i likelydande brev 7. mai 1997 til Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet (KUF) og Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) der LUFs bad om ein «ny og fullstendig gjennomgang av saka i departementa». Etter å ha bede utdanningsdirektøren om ein kommentar til LUFs sitt brev 7. mai 1997, uttala KUF i brev 8. juli 1997 til LUFs at «[d]epartementet har ingen merknader til det som er sagt der og kan ikkje sjå at det er grunnlag for å kjenne vedtaket om nedlegging av skulane ugyldig».

Foreldre ved Kilegrend og Hauggrend/Veum skular brakte saka inn for ombodsmannen i brev 13. juli 1997 med vedlegg der dei reiste innvendingar mot behandlinga av saka i forvaltninga. I klaga hevdar dei bl.a. at pr 1. juli 1996, som var siste frist for søknad om midlar i samband med 6-årsreforma, var dei elevane som skulle begynne på Hauggrend/Veum skule ført opp som elevar på Gimle skule. I følgje dei rette prognosane over elevtala ved dei enkelte skulane, var det berre Hauggrend/Veum skule som hadde krav på investeringsmiddel i samband med nye klasser. Etter dei reglane som gjaldt på det aktuelle tidspunktet, var det berre skular som fekk nye klassar som fekk investeringstilskot til nybygging eller ombygging. Dei hevda at Gimle skule ikkje hadde nok elevar til å bli rekna som ein fulldelt skule, og meinte at Gimle skule nå var tildelt dei midlane som Hauggrend/Veum skule hadde krav på. Dei understreka at det måtte vere ein tabbe at denne feilen ikkje vart retta opp.

I foreldra si klage var det også uttalt at kommunen sin sakshandsamar i sak 151/96 var rektor ved Gimle skule samtidig som han var konstituert skulesjef i kommunen og sakshandsamar for Utvalet for kultur, oppvekst og utdanning og for samarbeidsutvala ved skulane. På denne bakgrunnen hevda dei at konstituert skulesjef/rektor A ved Gimle skule var inhabil som sakshandsamar i saka, jf. forvaltningslova av 10. februar 1967 § 6 andre ledd der det heiter at «[l]ikjeså er han ugild når andre særregne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Dei hevda at den interessa vedkomandé, som rektor ved Gimle skule, hadde av at elevane frå grendeskulane blei overførte til Gimle skule, var eit slikt særrege forhold som «er egnet til å svekke tilliten til» fungerande skulesjef/rektor si habilitet som sakshandsamar i saka.

Dei hevda vidare at sakshandsaminga hadde vore «sær mangelfull og ufullstendig», og understreka i den samanhengen at saksdokumenta mangla opplysningar om dei pedagogiske og sosiale konsekvensane av ei eventuell nedlegging av grendeskulane. Dei peika òg på at m.a. samarbeidsutvala ved skulane ikkje var blitt høyrde i saka.

LUFs erklærte i brev 4. juli 1997 at ein støtta foreldra si klage til ombodsmannen, og fremma ytterlegare merknader i telefaks 23. juli 1997 med vedlegg. LUFs kom òg med kommentarar i brev 30. juli 1997 med vedlegg der ein viste til eit kommunestyrevedtak 15. desember 1994 i sak 75/94 om «organisering av skule og barnehage». I saka vedtok Fyresdal kommunestyre samrøystes at skulane i Kilegrend og Hauggrend/Veum skal oppretthaldast og at 6-åringane når det vart pålagt i lov skulle få skuletilbod i heimekrinsen sin. Vidare sendte LUFs i telefaks 13. august 1997 kopi av brev 16. mai 1997 frå Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet til Statens utdanningskontor i Oppland der lov om grunnskulen av 13. juni 1969 nr. 24 § 27 nr. 2 var omtalt. Departementet legg i brevet til grunn at den skulefaglege kompetansen på kommunenivå, som kommunen etter grunnskulelova § 27 nr. 2 er forplakta til å ha, ikkje kan bli ivareteke av rektor ved ein skule.

Det blei i brev herifrå 26. august 1997 stilt enkelte spørsmål i saka til Fylkesmannen i Telemark/Statens utdanningskontor i Telemark. Fylkesmannen/utdanningskontoret blei bedne om å gjere greie for korleis dei vurderte stillingskombinasjonen fungerande skulesjef/rektor ved Gimle skule og saks-handsamar i saka i høve til forvaltningslova § 6 andre ledd. Vidare blei fylkesmannen/utdanningskontoret spurt om kva for vekt departementet si tolking av grunnskulelova § 27 nr. 2 hadde for handsaminga i denne saka.

Det gjekk vidare fram av dokumenta i saka at samarbeidsutvala ved Kilegrend og Hauggrend/Veum skular ikkje hadde fått uttale seg i saka. Grunnskulelova § 32 nr. 1 har reglar om at det ved kvar skule skal vere eit samarbeidsutval, og det heiter i nr. 2 at «[s]amarbeidsutvalet har rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skolen». Difor blei fylkesmannen/utdanningskontoret bedt om å opplyse om det var oppretta samarbeidsutval ved dei aktuelle grendeskulane, og om utvala i tilfelle hadde uttalt seg i saka. Det blei vidare spurt om kva for ein verknaad det ville ha dersom ikkje utvala hadde fått uttale seg.

I brev 29. oktober 1997 frå Fylkesmannen i Telemark/Statens utdanningskontor i Telemark heiter det:

«1. Konstituert skolesjefs habilitet.

A. Rektor ved Gimle skule var innbeordret som skolesjef i 40% stilling. Det hevdtes av foreldrene at han som rektor ved Gimle skule hadde særlege interesser knyttet til nedlegging av grendeskolene. Fylkesmannen mener at skolesjefens tilknytning til saken ikke er et slikt særegent forhold som «er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet», slik inhabilitetskriteriet er utformet i forvaltningslovens § 6, 2. ledd. Dette begrunnes slik:

* Opplysninger om rombehov og ledige lokaler i kommunen ble gitt av den tidligere skolesjefen. Konstituert skolesjef og rektor var ikke involvert i disse beregningene. Det var også i tidligere skolesjefs periode at kontrollen med departementets elevtallsoversikt skulle vært foretatt. Det ble da ikke sendt noen merknader fra kommunen. Konstituert skolesjef gikk ut fra at slik kontroll var foretatt og var følgelig heller ikke involvert i dette kontrollarbeidet.

* Kommunens innsparring ved nedlegging av

grendeskolen ble bare for en ubetydelig del stilt til disposisjon for Gimle skole. Dette har sammenheng med at elevtallet i klassene ved Gimle skole var slik at elevene fra de to andre skolene kunne gå inn i de eksisterende klasser ved Gimle. Kretsendingen ville følgelig ikke føre til økt klassetall ved Gimle skole (bortsett fra klassen for 6-åringene).

* Kretsendingen ville heller ikke få noen betydning for rektors lønsplassering.

* Kretsendingen ville bare føre til en helt marginal endring i rektors leseplikt (anslagsvis 1 undervisningstime mindre pr. uke).

* Avslutningsvis og oppsummerende legger fylkesmannen også til grunn at skolesjefen mot sin vilje ble beordret til sin stilling på et tidspunkt da elevtallet allerede skulle vært kontrollert, og det var samsvar mellom kommunens godkjente investeringstilskudd og det registrerte elevtallet.

Om ombudsmannen skulle ha et annet syn på skolesjefens habilitet, vil fylkesmannen framholdt at inhabilitet som saksbehandlingsfeil åpenbart ikke kan føre til ugyldighet. Ut fra den beskrivelse som er gitt ovenfor om skolesjefens faktiske og interessemessige tilknytning til og påvirkning i saken, kan det vanskelig hevdes at feilen har vært bestemmende for vedtakets innhold.

- B. Ombudsmannen ber fylkesmannen vurdere forholdet til en uttalelse Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har gitt i brev av 16.5.97 til Statens utdanningskontor i Oppland. Det sies her at grunnskolelovens krav om skolefaglig kompetanse på kommunenivå ikke kan ivaretas av rektor ved en skole, heller ikke i delt funksjon. KUF framholder at det her ikke er adgang til å gi dispensasjon.

Fylkesmannen mener denne uttalelsen ikke er relevant for inhabilitetsspørsmålet etter fvl. § 6, 2. ledd. Evt. inhabilitet må vurderes i forhold til de kriterier som § 6, 2. ledd setter opp. Uttalelsen fra KUF tar sikte på å avklare hvorvidt det er formell adgang for kommunene til å dekke grunnskolelovens krav ved bruk av rektor ved en skole. Uavhengig av om det foreligger en slik formell adgang eller ikke, må spørsmålet om inhabilitet vurderes etter inhabilitetsreglenes kriterier.

Uttalelsen fra KUF er kommet til etter at lovlighetskontrollen er avsluttet hos fylkesmannen. Uttalelsen representerer en ny rettsoppfatning i forhold til den oppfatning og praksis som var gjeldende på det tidspunkt lovlighetskontrollen ble foretatt. Også på dette grunnlaget mener fylkesmannen at uttalelsen ikke er relevant for saken.

2. Hvorvidt saken er tilstrekkelig opplyst. Ombudsmannen stiller i denne sammenheng spørsmål knyttet til samarbeidsutvalg ved skolene. Fylkesmannen kan opplyse om at det er opprettet samarbeidsutvalg. Disse fikk ikke på formelt korrekt vis oversendt saken til uttalelse på forhånd. Fylkesmannen er enig i at dette burde vært gjort. Såvel samarbeidsutvalgene som foreldrerådene har imidlertid på annen måte, bl.a. på avholdte krets- møter, fått gitt sitt syn klart til kjenne. Det er fylkesmannens mening at samarbeidsutvalgenes mangelfulle formaliserte deltakelse ikke kan ha hatt noen betydning for resultatet i saken.»

Svaret blei sendt foreldra til orientering og for eventuelle merknader, som dei kom med i brev 28. november 1997. I brevet heldt dei fast ved påstanden om at fungerande skulesjef/rektor ved Gimle skule var inhabil som sakshandsamar i saka og at saka ikkje var tilstrekkeleg opplyst før kommunestyret fatta sitt vedtak 12. desember 1996. Foreldre ved Kilegrend og Hauggrend/Veum skular kom også tilbake til saka i brev 25. januar 1998 frå B. I brevet heiter det:

«Prinsippet om medbestemmelse for brukerne, barn og foreldre, og for de ansatte, mener vi er vesentlig forsømt. Ingen av disse partene var del av en høringsprosess! Når saken ble behandlet og nedlegging ble vedtatt med en stemmes overvekt tilsier det at mangelen på en demokratisk prosess kan ha medvirket til at skolene faktisk ble nedlagt. Dette bør og sees i lys av at det 15.12.94 ble *enstemmig* vedtatt at det når det ble lovpålagt skole for 6-åringene, så skulle disse få et skoletilbud i hjemkretsen sin. Denne trygghet hadde foreldrene for deres barns fremtidige skoletilbud, og så kommer plutselig et motsatt vedtak midt i kommunestyreperioden uten tegn til en demokratisk høringsprosess. Vi føler at skolesaken i Fyresdal, slik den er behandlet i offentlig forvaltning, ikke har tatt inn over seg at det faktisk er våre barns skoletilbud og fremtid man snakker om. Som foreldre føler vi at våre barns og vår egen rettssikkerhet er sterkt svekket.

Vi ser med undring og fortvilelse på det faktum at nedleggningen var begrunnet med marginale budsjettmessige fordeler for kommunen. Hvor langt kan man strekke økonomiske argumenter og bruke barns oppvekstmiljø og skoletilbud som salderingsposter? Spørsmålet mener vi bør sees i lys av reform 97 som på første plass setter kravet om at skoleanlegget skal ligge i barnas nærmiljø. Hva er nærmiljø? Lærerplanen understreker også sterkt at skolen skal være knutepunkt for kontakt mellom skole, foreldre, kultur og næringsliv i lokalsamfunnet. Med den avstand det nå blir mellom skole og nærmiljø er faktisk skoleplasseringen en medvirkende årsak til svekking av lokalsamfunnet gjennom bosetting og senere næringslivet. Vi som bor i de berørte grendene merker tydelig at interessen for «å satse på grenda» er svekket. I Kilegrend har allerede butikken blitt nedlagt som en direkte følge av skolenedleggningen. Barna i Kilegrend får over 300 timer reisetid årlig til og fra skole! Dette tilsvarer 2 mnd. verk for en voksen arbeidstaker, og synes svært mye for en 6-åring som pendlertid. Også for elever i Hauggrend vil reisetiden komme opp i nær det samme, 1 time og 50 min. daglig reisetid. Der har enkelte elever (6-åringer!) over 1 km gangavstand til bussen. Fra Kilegrend går den over 3 mil lange skoleveien langs en smal fjellvei på kanten av stupet og med rasfarlige områder. Voksne mistrives å kjøre denne veien vinterstid.»

Landslaget for Udelt og Fådelte Skole kom med ytterligere merknader i telefaks 15. februar 1998 med vedlegg i samband med tolkinga av grunnskolelova § 27 nr. 2. Vidare orienterte foreldra i brev 23. februar 1998 om at LUFSS ville komme med kommentarar om den påståtte beordringa av fungerande skulesjef/rektor ved Gimle skule. LUFSS sa seg (i telefaks 9. mars 1998 med vedlegg) usamd i at fungerande skulesjef/rektor ved Gimle skule var beordra

til stillinga. LUFSS viste i den samanhengen til innhenta utsegner frå tidlegare skulesjef C og inspektør D ved Gimle skule. Landslaget for Udelt og Fådelst Skole kom samtidig med ytterlegare merknader til tolkinga av grunnskulelova § 27 nr. 2.

Føreldra sine kommentarar har vore oversendt Fylkesmannen i Telemark/Statens utdanningskontor i Telemark til orientering og for eventuelle merknader i ekspedisjonar 11. desember 1997, 9. februar og 5. mars 1998. I telefaks 16. mars 1998 opplyste Fylkesmannen i Telemark at verken fylkesmannen eller utdanningskontoret hadde ytterlegare kommentarar i saka.

I brev 10. mars 1998 frå E på vegne av foreldre ved Kilegrend og Hauggrend/Veum skular blei det igjen vist til kommunestyresak 75/94 der det blei vedtatt å ikkje leggje ned grendeskulane og at 6-åringane skulle få skuletilbod i heimekrinsen sin når det blir pålagt i lov.

Klagarane sine kommentarar blei oversendt Fylkesmannen i Telemark og Statens utdanningskontor i Telemark til orientering og for eventuelle merknader, men dei har ikkje komme tilbake til saka.

Eg har følgjande merknader til dei rettslege spørsmåla i saka:

Vurderinga av om det skal vedtakast samanslåing av ein eller fleire skulekrinsar i ein kommune, vil i stor mon vere tufta på ei samansett samfunnsmessig og skjønnsmessig vurdering der omsynet til kva som er ein mest rasjonell skulestruktur for kommunen ut frå økonomi, befolkningsfordeling og befolkningsstilvekst, vil stå sentralt.

Før eg gjer greie for mi mening i saka, gjer eg for ordens skuld merksam på at ombodsmannen berre kan kritisere skjønsmessige avgjerder dersom dei er ulovlege, klart urimelege eller tufta på urett faktum. Undersøkingane herifrå vil dessutan i liten grad vere egna for ei nærare avklaring av kor føremålstenleg eit slikt vedtak vil vere. Dersom avgjerda er lovleg, kan ombodsmannen berre uttale kritikk dersom det er alvorlege feil ved skjønnen. Det vil vere tilfellet dersom det er lagt vekt på utanforliggjande eller usaklege omsyn, eller avveginga av dei ulike skjønsmomenta har vore vilkårleg. Ombodsmannen kan også kritisere ei skjønsmessig avgjerd dersom resultatet i saka er «klart urimelig», jf. ombodsmannslova av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 andre ledd.

Mi undersøking av saka vil derfor måtte konsentrere seg om sakshandsaminga og dei rettslege sidene ved kommunestyret sitt vedtak og om Fylkesmannen i Telemark/Statens utdanningskontor i Telemark sin kontroll etter kommunelova § 59 nr. 4.

Kommunelova § 59 nr. 4 lyder slik:

- «Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen
- er innholdsmessig lovlig,
 - er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og
 - er blitt til på lovlig måte. Departementet skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig.»

På bakgrunn av merknadene i klaga til dei tre kommunestyrepraesentantane, er det særleg spørsmålet om Fyresdal kommunestyre sitt vedtak «har blitt til på lovlig måte» som har vore det sentrale ved fylkesmannen/utdanningskontoret si handsaming av saka. Dette kravet knytter seg i utgangspunktet til

dei lovfesta krava til handsaming som følgjer av grunnskulelova, kommunelova og forvaltningslova, og dei ikkje lovfesta krava til forsvarleg handsaming i den enkelte sak. For ordens skuld nemner eg at kommunestyret sitt vedtak 12. desember 1996 om nedlegging av Kilegrend og Hauggrend/Veum skular etter mi mening verken er einskildvedtak eller forskrift. Eit vedtak er ei avgjerd som er «bestemende for rettigheter eller plikter til private personer», jf. forvaltningslova § 2 fyrste ledd bokstav a. Sjølv om organisatoriske avgjerder indirekte kan få konsekvensar for rettsstillinga til private, er dette ikkje tilstrekkeleg til at dei er vedtak i forvaltningslova si forstand. Dei grensene som blir trekte for dei ulike skulekrinsane kan få store konsekvensar for dei elevane og familiane som er omfatta av endringa, men det er ikkje naturleg å seie at avgjerda er «bestemende for» dei private sine rettar og pliktar.

I brev herifrå 26. august 1997 blei fylkesmannen/utdanningskontoret spurt om det var oppretta samarbeidsutval ved Kilegrend og Hauggrend/Veum skular, og om utvala var blitt høyrte i saka. I tilfelle dei ikkje hadde fått uttale seg før kommunestyret fatta vedtak 12. desember 1996, blei det spurt om kva for konsekvensar dette i tilfelle hadde for saka.

Fylkesmannen/utdanningskontoret stadfesta at det var oppretta samarbeidsutval ved dei to skulane, men at utvala ikkje hadde fått uttalt seg i saka før vedtaket blei fatta. Fylkesmannen/utdanningskontoret meinte dette burde vore gjort, men fann ikkje at feilen kunne ha hatt nokon avgjerande verknad for resultatet i og med at medlemmene i utvala bl.a. hadde hatt moglegheit til å gjere synet sitt kjent i krets- møta som hadde vore arrangerte.

Av grunnskulelova § 32 nr. 1 framgår det at kvar skule skal opprette eit samarbeidsutval med «to representantar for lærarane, ein representant for andre tilsette, to representantar for foreldrerådet, to representantar for elevrådet, og rektor som representant for kommunen». I § 32 nr. 2 heiter det vidare at utvalet har «rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skolen».

Fylkesmannen/utdanningskontoret har altså lagt til grunn at det ville vore rett å leggje saka om nedlegging av Kilegrend og Hauggrend/Veum skule fram for samarbeidsutvala ved dei aktuelle skulane før vedtaket blei fatta. Eg er samd i denne vurderinga. Avgjerda om nedlegging av grendeskulane hadde store konsekvensar for dei impliserte partane, og samarbeidsutvala ved Kilegrend og Hauggrend/Veum skular skulle derfor ha fått moglegheit til å uttale seg i saka. Samarbeidsutvalet er eit viktig organ og det var sterkt kritikkverdig at dei ikkje fekk spørsmålet om nedlegging av skulane lagt fram for seg. Rett nok var det vel kjend for kommunestyret at det var lokal motstand mot nedlegginga. Men ein kan ikkje sjå bort ifrå at samarbeidsutvalet blir lytta meir til enn andre grupper, og at utvalet kunne ha komme fram med argument som kunne fått ein eller fleire representantar til å skifte syn.

Fyresdal kommunestyre sitt vedtak 12. desember 1996 i sak 151/96 blei gjort med 11 mot 10 røyster, noko som viser at det ikkje skal så mykje til før ein sakshandsamingsfeil kan ha hatt avgjerande verknad på vedtaket. Eg finn difor å måtte be fylkesmannen/utdanningskontoret om å ta opp sin kontroll med vedtaket til ny vurdering.

Eg ber om å bli halde orientert om resultatet av denne nye vurderinga.

Foreldre ved Kilegrend og Hauggrend/Veum skular hevda i si klage 13. juli 1997 med vedlegg at fungerande skulesjef som også var rektor ved Gimle

skule, var inhabil som sakshandsamar i saka. Dette var m.a. grunngeve med at vedkomande hadde ei spesiell interesse i saka i og med at Gimle skule der han var rektor, ville få alle investeringsmidla i kommunen ved nedlegging av Kilegrend og Hauggrend/Veum skular.

Spørsmålet om inhabilitet er regulert bl.a. i forvaltningslova § 6 andre ledd, som lyder:

«Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.»

Habilitetsreglane skal sikre at forvaltninga sine avgjerder er treffe av personar som har ei fri og ubunden innstilling til dei sakene som blir handsama. Reglane skal hindre at dei som førebur sakene og treff avgjerdene, er partiske og tek omsyn dei ikkje kan ta. Eit viktig omsyn er i tillegg at habilitetsreglane skal bidra til å sikre *tilliten* til forvaltninga og dei avgjerdene som blir treffe overfor allmenta. Dersom ein tenestemann har særlege, personlege interesser i utfallet av saka eller nær tilknytning til ein av partane i saka, kan det med eller uten medviten verke inn på det standpunktet som blir teke. Det gjeld både til gunst og til skade for den parten ein har slik tilknytning til. Og i alle høve kan det svekke tilliten til forvaltninga hos andre som er partar i saka, eller hos allmenta.

Eit anna moment som kan vere viktig i den heilskapsvurderinga som må gjerast etter § 6 andre ledd, er kor store moglege fordeler (eventuelt ulemper) som ligg føre og kor nærliggjande det er at desse kan bli aktuelle.

Fylkesmannen/utdanningskontoret blei i brev herifrå 26. august 1997 oppfordra til å kommentere klagarane si påstand om at fungerande skulesjef/ rektor ved Gimle skule var inhabil til å handsame saka. I sitt svar 29. oktober 1997 opplyste fylkesmannen/ utdanningskontoret at dei ikkje kunne sjå at skulesjef/ rektor hadde ei så nær tilknytning til saka som kan medføre inhabilitet etter forvaltningslova § 6 andre ledd.

Eg forstår at foreldra oppfattar denne sambindinga av rollar som uheldig, men ut frå dei opplysningane som ligg føre, kan eg vanskeleg sjå at eg på rettsleg grunnlag kan kritisere fylkesmannen/utdanningsdirektøren sitt standpunkt om at vedkomande ikkje var inhabil til å vere sakshandsamar i saka.

Fylkesmannen/utdanningskontoret la i sitt svar 29. oktober 1997 til grunn at rektor ved Gimle skule blei beordra til stillinga som fungerande skulesjef, noko LUFSS sa seg usamd i, jf. telefaks 9. mars 1998 med vedlegg. Vedlagt telefaksen var brev frå C, som var skulesjef i Fyresdal kommune før A fungerte i stillinga, og D som er inspektør ved Gimle skule. Både C og D opplyser at dei ikkje var kjende med at A var beordra til å fungere som skulesjef i kommunen.

Eg konstaterer at det er usemje om dette spørsmålet. Då eg ikkje kan sjå at det kan ha nokon avgjerande verknad for vurderinga av habilitetsspørsmålet i denne saka om A var beordra til stillinga eller ikkje, har eg ikkje funne tilstrekkeleg grunn til å undersøkje dette nærare.

Foreldre ved Kilegrend og Hauggrend/Veum skular har i samband med inhabilitetsvurderinga og-

så vist til grunnskulelova § 27 nr. 2 og KUF si tolking av paragrafen i sitt brev 16. mai 1997 til Statens utdanningskontor i Oppland. I brevet uttalar departementet at den skulefaglege kompetansen som kommunen etter grunnskulelova § 27 nr. 2 er forplikta til å ha i kommuneadministrasjonen, ikkje kan bli ivareteke av rektor ved ein skule. Foreldra meiner at i lys av dette, må fungerande skulesjef/ rektor ved Gimle skule vere inhabil som sakshandsamar i saka. Fylkesmannen i Telemark/Statens utdanningskontor i Telemark uttalte i brev 29. oktober 1997 at § 27 nr. 2 og forståinga av denne, ikkje er relevant for inhabilitetsvurderinga.

Ut frå dei opplysningane som ligg føre, kan eg vanskeleg sjå at eg kan reise avgjerande rettslege innvendingar mot dette standpunktet. Grunnskulelova § 27 nr. 2 står i kapittel IV i lova, som inneheld reglar om styringsskipnaden for grunnskulane i kommunane. Paragrafen oppstiller i all hovudsak ein regel om kva for ein kompetanse kommunane har plikt til å ha i skuleadministrasjonen, og vil ikkje utan vidare ha verknad for inhabilitetsvurderinga etter forvaltningslova § 6 andre ledd.

For ordens skuld nemner eg at KUF i brev 2. februar 1998 til LUFSS har uttalt:

«Det andre området der LUFSS ber om utgreiing, er brevet frå departementet av 06.05.1997 om kravet om skolefagleg kompetanse i kommunen, jf grunnskulelova § 27 nr. 2. Departementet seier seg lei for at dette brevet er uheldig formulert. Når rektor ved ein skule ikkje kan bruke delar av stillinga si til å ivareta den skulefaglege kompetansen i kommunen, er det fordi han da ikkje vil oppfylla kravet til rektor ved skolen. Rektor vil elles, som fagperson, vere kvalifisert til å ta hand om den skolefaglege kompetansen i kommunen, slik det er krav om etter grunnskulelova § 27 nr. 2.»

Då eg vanskeleg kan sjå at grunnskulelova § 27 nr. 2 kan ha nokon avgjerande verknad for habilitetsvurderinga i saka, har eg ikkje funne grunn til å gå nærare inn på forståinga av paragrafen.

Foreldra har i klagene sine peikt på at det må vere ein sakshandsamingsfeil at kommunen har forsømt å korrigere dei tilsende elevtala frå KUF på Gimle og Hauggrend/Veum skular i samband med tildeling av middel til gjennomføring av 6-årsreforma. Så vidt eg forstår, gjer fylkesmannen/utdanningskontoret i brev 18. april 1997 uttrykk for at dei er samde i at dette var ein feil. I brevet heiter det:

«Når det gjeld saksbehandlinga kan nemnast at forsøminga ved ikkje å korrigera dei tilsende elevtala frå KUF gjer at kommunen vil få noko meir i investeringskompensasjon enn den elles ville ha fått, utan at det er råd å tallfesta dette nærare. Feilen vil likevel ikkje ha nokon verknad på driftskompensasjonen, som er den viktigaste delen.»

Eg er samd i at det er uheldig at elevtala ved skulane ikkje blei retta før tilskota blei utrekna og utdelt, men i og med at Fyresdal kommune totalt sett ikkje har tapt middel på feilen, kan eg vanskeleg sjå at dette kan ha hatt avgjerande verknad for kommunestyret si avgjerd.

Eg ber fylkesmannen gjere utdanningskontoret kjent med mitt brev.»

Fylkesmannen/utdanningskontoret kom tilbake til saka i brev 27. juli 1998. I brevet heit det:

«Det er et faktum at samarbeidsutvalgene ved de to skolene ikke ble trukket inn i saksbehandlingen. Det er enighet om at dette burde vært gjort. Spørsmålet blir om utvalgenes manglende deltakelse har hatt noen innvirkning på vedtaket. Det reelle innholdet i denne spørsmålstillingen er hvorvidt en involvering av samarbeidsutvalgene ville ha tilført saken nye opplysninger av betydning.

Fylkesmannen har vurdert lovligheten av vedtaket ut fra forvaltningslovens krav om forsvarlig saksbehandling, og kravet om at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Vedtaket om å legge ned grendeskolen er i all hovedsak begrunnet med kommunens vanskelige økonomiske situasjon. Alle sider ved kommunens økonomi har vært godt kjent for kommunestyrets medlemmer. Samarbeidsutvalgenes naturlige innfallsvinkel til saken vil være de sosiale og miljømessige forholdene knyttet til grendeskolen og Gimle skole. Dette er temaer som har vært sentrale i den lokale debatten gjennom lang tid. Også i avholdte kretsmøter har medlemmer av samarbeidsutvalgene og foreldrerådene hatt anledning til å uttale seg. Fylkesmannen har ingen grunn til å tvile på at kommunestyrets medlemmer har vært kjent med alle sider i saken.

Ombudsmannen viser til at kommunestyrets vedtak om å legge ned grendeskolen ble gjort med 1 stemmers overvekt. Det hevdes at det i en slik situasjon ikke skal mye til før en saksbehandlingsfeil kan ha hatt avgjørende virkning på vedtaket. Fylkesmannen er enig i denne generelle betraktningen. Forholdets betydning må imidlertid vurderes konkret i den enkelte sak. Etter fylkesmannens skjønn må det i denne vurderingen også tas hensyn til saksbehandlingsfeilens karakter.

Etter gjeldende kommunelov treffes vedtak i folkevalgte organer ved flertallsbeslutninger. Det er i prinsippet uinteressant om flertallet er stort eller lite. Det viktige er at flertall og mindretall består av habile medlemmer, som har tatt saklige hensyn i en sak som er tilstrekkelig opplyst. I denne konkrete saken består saksbehandlingsfeilen i at samarbeidsutvalgene ikke har vært trukket med som et formelt ledd i saksbehandlingen. Om samarbeidsutvalgenes manglende formelle deltakelse skal kunne tillegges avgjørende vekt, må dette bero på om utvalgets fravær har fratatt kommunestyrets medlemmer muligheten for tilgang på opplysninger av betydning for saken. Først da vil en kunne si at saken ikke er tilstrekkelig opplyst. I det minste ville det da være stor risiko for at enkeltmedlemmer i kommunestyret hadde mangelfull eller skjev kunnskap om saken. I en slik situasjon ville det forhold at vedtaket var gjort med knappst mulig flertall, måtte tillegges vesentlig vekt. I denne konkrete saken har imidlertid fylkesmannen og utdanningsdirektøren funnet det utvilsomt at kommunestyret hadde kunnskap om alle sider av betydning for saken. Det kan ikke tillegges avgjørende vekt at deler av kunnskapen har tilflytt kommunestyret uavhengig av et organs formelle deltakelse.

All den tid opplysningene er kommet til kommunestyrets kunnskap på annen måte, vil

saksbehandlingsfeilen, i sin konsekvens, kun være av formell karakter.

Ombudsmannen peker på muligheten for at samarbeidsutvalget som formelt organ har større påvirkningskraft enn andre grupper. Fylkesmannen finner det verken riktig eller relevant å spekulere i hva som skal til for å påvirke kommunestyrets medlemmer i den ene eller andre retning. Det lokale selvstyret forutsetter ansvarlige lokale beslutningstakere, som treffer sine vedtak ut fra en uheldig og selvstendig vurdering av sakens opplysninger. Det er etter fylkesmannens skjønn ikke grunnlag for å hevde annet i forhold til kommunestyret i Fyresdal.

Etter en samlet vurdering er fylkesmannen og utdanningsdirektøren kommet til at det er riktig å opprettholde det standpunkt som er tatt i vår tidligere gjennomførte lovlighetskontroll.»

Eg fann grunn til å kommentere svaret frå fylkesmannen/utdanningskontoret. Etter å ha sitert det nest siste avsnittet i brev 27. juli 1998 frå Fylkesmannen i Telemark/Statens utdanningskontor i Telemark, uttalte eg:

«Det er semje om at det var ein sakshandsamingsfeil at saka om nedlegging av Kilegrend og Hauggrend/Veum skular ikkje blei lagt fram for samarbeidsutvala ved skulane før Fyresdal kommunestyre fatta vedtak 12. desember 1996. Spørsmålet er kva for ein verknad denne feilen kan ha hatt på vedtaket. Ved denne vurderinga er det prinsippet i forvaltningslova § 41 som må leggast til grunn; det skal med andre ord vurderast kor sannsynleg det er at feilen «kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold».

Som det går fram av mitt brev 20. juli 1998, følgjer det av grunnskulelova av 13. juni 1969 nr. 24 § 32 nr. 1 at kvar skule skal opprette eit samarbeidsutval med «to representantar for lærarane, ein representant for andre tilsette, to representantar for foreldrerådet, og rektor som representant for kommunen». I § 32 nr. 2 heiter det vidare at utvalet har «rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skolen». I vurderinga av om sakshandsamingsfeilen kan ha hatt avgjerande verknad for kommunestyret sitt vedtak om å leggje ned skulane, er det etter dette relevant og naudsynt å leggja vekt på samarbeidsutvala si tyngde som eit lokalt organ som er oppretta i medhald av grunnskulelova.

Den siterte delen av fylkesmannen sitt brev kunne tyde på at fylkesmannen ikkje hadde lagt nok vekt på omsynet til dei lokale tilhøva på staden. Sitatet kunne også oppfattast som ei underkjenning av betydninga av det organ som står nærast dei lokale tilhøva som det her blir gjort inngrep mot. I alle høve er det tale om å gjera avvegingar etter lova, jf. forvaltningslova § 41, og det kan difor reisast spørsmål om det er treffande å seie at slike avvegingar er «å spekulere i hva som skal til osv. ...».

Vidare går det fram av brevet at vedtaket om å leggje ned grendeskulane i all hovudsak var grunna i kommunen sin vanskelege økonomiske situasjon. Dette kan eg vanskeleg overprøve, men eg finn grunn til å peike på at dei økonomiske tilhøva ikkje har vore nærare konkretiserte og er lite egna til å kasta ljøs over spørsmålet om sakshandsamingsfeilen - det ikkje å ha lagt saka fram for samarbeidsutvala ved dei aktuelle skulane - kan ha påverka resultatet i saka.

Slik saka no ligg føre, har eg ikkje grunnlag for å ta uttrykkeleg standpunkt til kva for verknad det kan ha hatt for vedtaket i saka. Eg minner om at ombudsmannen berre skal uttale seg

om skjønsmessige avgjerder når dei er ugyldige, klart urimelege eller i strid med faktum. Slik saka no framstår, finn eg likevel grunn til å seie at vedtaket etterlet tvil, jf. ombodsmannslova § 10 andre leden fjerde punktum.»

Frå brev 20. oktober 1998 til Fylkesmannen i Oppland i ombudsmannssak 97-2014 blir det sitert:

«A og B henvendte seg hit i en sak som gjelder Gausdal kommunestyres vedtak 10. juni 1997 (sak 41/97) der det ble vedtatt å legge ned Olstad og Myra skoler fra 1. august 1998. Formannskapet besluttet i hastevedtak 20. juni 1997 (sak 58/97) å endre iverksettelsesdatoen for nedlegging av Olstad skole til 1. august 1997.

Som det fremgår av fremstillingen nedenfor, har jeg funnet at det «knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd.

Sakens bakgrunn er i korte trekk:

Formannskapet i Gausdal kommune oppnevnte 17. januar 1997 det såkalte «Skolestrukturutvalget», hvor tre politikere samt en representant fra samarbeidsutvalget ved hver av barneskolene i kommunen var representert. Utvalget hadde som mandat å utrede ulike alternativer for endring og videreutvikling av skolestrukturen i kommunen, samt redegjøre for de økonomiske og kvalitetsmessige konsekvensene av de ulike løsningene. Skolestrukturutvalgets utredning ble avgitt 30. april 1997. Utredningen ble distribuert til alle de politiske partiene, de aktuelle arbeidstakerorganisasjonene, skoler og barnehager, samarbeidsutvalgene ved skolene og for øvrig alle som anmodet om å få tilsendt et eksemplar. Ledergruppa for skoler og barnehager, som består av rektorene og styrene for henholdsvis skolene og barnehagene i kommunen, avholdt et møte 7. og 8. april 1997 hvor skolestrukturen i Gausdal kommune ble diskutert.

På denne bakgrunnen innstilte administrasjonen på nærmere spesifiserte endringer i skolestrukturen i Gausdal kommune. Saken ble behandlet av oppvekst- og kulturutvalget 27. mai 1997, formannskapet 30. mai 1997 og kommunestyret 10. juni 1997. Fra kommunestyrets vedtak siteres:

- «1. Olstad skole nedlegges. Elevene overføres til Forset oppvekstsenter. Svatsum fortsetter som egen krets.
2. Myra skole nedlegges. Elevene til Engjom skule. Felles barnehage i Myra for Engjom/Myra.
3. Den nye skolestrukturen iverksettes fra 1.8.98.
4. Det forutsettes at innsparte midler brukes til styrking av skolen.
5. Korttidstilbudene i Olstad, Myra og Engjom utredes i forbindelse med revidering av barnehageplanen.»

Etter kommunestyrets vedtak søkte alle bortsett fra to familier i Olstad skoles krets om overføring av sine barn fra Olstad skole til Forset oppvekstsenter fra og med 1. august 1997. På denne bakgrunnen besluttet formannskapet i hastevedtak 20. juni 1997 å endre iverksettelsesdatoen i kommunestyrets vedtak for skolestrukturen i vestre dalføre fra 1. august 1998 til 1. august 1997.

Tre av kommunestyrerepresentantene krevde i brev 29. juni 1997 til Fylkesmannen i Oppland lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak 10. juni 1997 og formannskapets vedtak 20. juni 1997 under henvisning til kommuneloven av 25. september 1992 nr. 107 § 59. Kommunestyret behandlet anmodningen i møte 23. september 1997 hvor det besluttet å opprettholde sitt vedtak i sak 41/97 «med unntak av ikrafttredelsesdato for Olstad sin del som blir 1.8.97». Kravet om lovlighetskontroll ble ikke forelagt formannskapet.

Fylkesmannen i Oppland foretok lovlighetskontroll 10. oktober 1997 i samarbeid med Statens utdanningskontor i Oppland. Det ble i lovlighetskontrollen bl.a. konkludert med at kommunestyrets vedtak 10. juni 1997 var ugyldig pga. at en av kommunestyrerepresentantene - C - ble ansett som inhabil til å behandle saken, og at inhabiliteten «har virket bestemmende på resultatet». Videre ble formannskapets vedtak 20. juni 1997 av fylkesmannen erklært ugyldig i og med at de krav som oppstilles i kommuneloven § 13 nr. 1 for at det skal være anledning til å treffe hastevedtak, ikke ble ansett å være oppfylt. På bakgrunn av at kommunestyret 23. september 1997 hadde behandlet kravet om lovlighetskontroll og besluttet å opprettholde sitt vedtak 10. juni 1997 med endring av ikrafttredelsesdatoen for vestre dalføre, konkluderte fylkesmannen imidlertid med at feilene var «reparert og brakt formelt i orden som gyldige vedtak».

Saken ble av klagerne brakt inn for ombudsmannen i brev 11. november 1997 hvor det ble reist innvendinger mot fylkesmannens lovlighetskontroll. Det ble besluttet å undersøke saken nærmere, og klagen ble forelagt Fylkesmannen i Oppland ved brev 30. januar 1998. Fylkesmannen ble bedt om å redegjøre for hvorvidt Gausdal kommunestyre foretok en ny behandling av saken om skolestrukturen i kommunen 23. september 1997. I tilfelle ble det bedt om en nærmere redegjørelse for hvordan behandlingen kan sies å ha reparert feilene ved kommunestyrets ugyldige vedtak 10. juni og formannskapets ugyldige vedtak 20. juni 1997.

Fylkesmannen i Oppland besvarte spørsmålene i brev 17. april 1998. Brevet ble oversendt klagerne til orientering og for eventuelle merknader, noe de fremsatte i udatert brev innkommet her 13. mai 1998. Fylkesmannen fremsatte ytterligere kommentarer i brev 24. juni 1998. Partene har etter dette ikke kommet tilbake til saken.

Jeg har følgende merknader til sakens rettslige sider:

Det følger av kommuneloven av 25. september 1992 nr. 107 § 59 nr. 1 at tre eller flere kommunestyrerepresentanter kan bringe avgjørelser truffet av bl.a. kommunestyret og formannskapet inn for departementet til lovlighetskontroll. Kompetansen er i følge forskrift 18. desember 1992 nr. 1079 om delegering etter kommuneloven m.m. pkt. V delegert til det departementet som forvalter loven avgjørelsen er truffet i medhold av. Fylkesmannen er videre av det daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet gitt fullmakt til å utføre lovlighetskontroll over alle kommunale vedtak som ikke hører under statens utdanningskontor eller fylkeslegen, jf. rundskriv H-25/92, datert 1. juni 1993. Det er i Kommunal- og arbeidsdepartementets rundskriv H-6/95, datert 16. februar 1995, presisert at statens utdanningskontor utfører «lovlighetskontroll etter kommuneloven med kommunale og fylkeskommunale avgjørelser i med-

hold av de lover som forvaltes av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, med unntak av kirke- og kirkegårdslovgivningen».

Kommuneloven § 59 nr. 2 og 4 lyder slik:

«2. Krav om lovlighetskontroll framsettes for det organ som har truffet den aktuelle avgjørelse. Hvis dette opprettholder avgjørelsen, oversendes saken til departementet.

4. Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen

- a. er innholdsmessig lovlig,
 - b. er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse,
 - c. og er blitt til på lovlig måte.
- Departementet skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig.»

På bakgrunn av merknadene i klagen til de tre kommunestyrerepresentantene, er det særlig spørsmålet om Gausdal kommunestyres vedtak «er blitt til på lovlig måte» som har vært det sentrale ved fylkesmannens vurdering av saken. Dette kravet knytter seg i utgangspunktet til de lovfestede kravene til saksbehandlingen som følger av grunnskoleloven, kommuneloven og forvaltningsloven, og de ulovfestede reglene om forsvarlig saksbehandling i den enkelte sak.

I vedtaket om lovlighetskontroll slår fylkesmannen fast at kommunestyrerepresentanten C var inhabil til å behandle saken om skolestrukturen i kommunen og at kommunestyrets vedtak 10. juni 1997 som en følge av dette var ugyldig. Videre er formannskapetets vedtak 20. juni 1997 ansett ugyldig i og med at de krav som oppstilles i kommuneloven § 13 nr. 1 for at det skal være anledning til å treffe hastevedtak, ikke ble ansett som oppfylt. Spørsmålet i den foreliggende saken er hvorvidt kommunestyret ved sin behandling av kravet om lovlighetskontroll 23. september 1997 har reparert disse feilene.

Jeg finner grunn til å presisere at jeg har lagt til grunn fylkesmannens standpunkt om at Gausdal kommunestyres vedtak 10. juni 1997 og formannskapetets hastevedtak 20. juni 1997 var ugyldige, og at min undersøkelse av saken har vært konsentrert om de rettslige sidene ved Fylkesmannen i Opplands lovlighetskontroll 10. oktober 1997. Dette innebærer at jeg i den foreliggende saken ikke har foretatt nærmere undersøkelser vedrørende kommunestyrets saksbehandling, herunder spørsmålet om saken var tilstrekkelig opplyst, forholdet til samarbeidsutvalget ved de enkelte skolene etc.

Fylkesmannen ble i brev herfra 30. januar 1998 bedt om å redegjøre nærmere for hvorvidt Gausdal kommunestyre 23. september 1997 foretok en ny behandling av saken om skolestrukturen i kommunen, og i tilfelle hvordan behandlingen kan sies å ha reparert feilene ved kommunestyret og formannskapetets ugyldige vedtak henholdsvis 10. og 20. juni 1997.

Fylkesmannen fremholdt i brev 17. april 1998 bl.a.:

«Saken fremstilles i ettetid slik at kommunestyrets medlemmer har misforstått hensikten med behandlingen av kravet om lovlighetskontroll, og at de ikke har vært oppmerksom på den muligheten som de hadde til å oppheve eller omgjøre det tidligere vedtaket om skolestrukturen i kommunen. Dette fremkommer i seinere muntlig

informasjon fra de tre kommunestyrerepresentantene og fra A om hva som skjedde på det sistnevnte kommunestyremøtet. Uten at det er bekræftet av ordstyrer (setteordfører), eller av andre representanter, skal det i dette møtet ha vært sagt at debatten skulle begrenses til å gjelde spørsmål omkring lovligheten av vedtaket fra 10. juni, og ikke bli noen ny debatt om skolestrukturen i kommunen. Fylkesmannen vil ikke bestride at disse opplysningene er korrekte. Men dette er informasjon om møtet som fylkesmannen har motatt etter at saken var ferdigbehandlet og ekspektert herfra. Normalt har ikke fylkesmannen andre opplysninger ved sin behandling enn de som fremkommer av dokumentene som følger saken. Slik var det også i denne saken. Det fulgte ikke noe brev med tilleggsopplysninger om behandlingen eller særskilt referat av det som ble sagt under møtet; hvilket for øvrig heller ikke er vanlig.

Rådmannens saksfremstilling er i hovedsak et forsvar for den første kommunestyrebehandlingen og et gjensvar til påstandene om at informasjonen til kommunestyrets medlemmer ikke hadde vært god nok i denne saken. En sammenfatning av saksutredningen kan tolkes slik at det var måten saken var behandlet på, og ikke realiteten i saken som var til prøving i kommunestyrets møte den 23. september. Setningen midt på side 2 i saksutredningen, om hva kommunestyret skal ta stilling til ved en lovlighetsprøving, støtter en slik oppfatning. På den andre siden står det i referatet fra møtet at representanten D har fremmet endringsforslag til rådmannens innstilling, og foreslått at kommunestyret opphever sitt vedtak i sak 41/97, og behandler saken på nytt. Det ble votert over forslaget, som falt mot 4 stemmer, mens flertallet på 29 stemte for at kommunestyret opprettholder sitt vedtak fra 10. juni (om bl.a. nedleggelse av Olstad skole), og samtidig endrer iverksettelsesdatoen til 1. august 1997. Fylkesmannen bygger på det faktum at Ds forslag om å oppheve vedtaket fra 10. juni (sak 41/97) og behandle saken på nytt, er stilt opp mot administrasjonens forslag om å opprettholde det første kommunestyrevedtaket - og nedstemt. Det etterlater et inntrykk av at kommunestyret har oppfattet at realiteten i saken - spørsmålet om skole eller ikke skole i Olstad krets - kunne prøves på nytt dersom et flertall av kommunestyret var stemt for det.»

På denne bakgrunnen slutter fylkesmannen at kommunestyret 23. september 1997 (sak 47/97) traff et nytt realitetsvedtak om skolestrukturen i Gausdal kommune, som bl.a. innebar nedleggelse av Olstad skole. Ikrafttreddelsen ble imidlertid vedtatt fremkyndet ett år.

Kommuneloven § 59 nr. 2 er basert på den forutsetning at det organ som har truffet avgjørelsen, gis anledning til å behandle saken på ny på grunnlag av lovlighetsklagen før fylkesmannen prøver saken. Bestemmelsen om ny behandling har den betydning at saksbehandlingsfeil eller tvilsomme spørsmål i tilknytning til saksbehandlingen, på den måten kan bli vurdert og eventuelt reparert, spesielt hvis dette skjer raskt etter første gangs behandling. En forutsetning for at eventuelle saksbehandlingsfeil kan sies å være reparert, er imidlertid at kommunestyret i den foreliggende saken, sammensatt av habile representanter, har foretatt en ny og konkret vurdering av realiteten i saken.

Kommunestyrerepresentant C ble av fylkesmannen ansett inhabil til å behandle saken om skolestrukturen i Gausdal kommune. Det er på det rene at C også deltok i kommunestyrets behandling 23. september 1997 av kravet om lovlighetskontroll etter at kommunestyret hadde tatt spørsmålet opp til votering og med 30 mot 3 stemmer vedtatt at hun var habil til å delta i kommunestyrets behandling av saken. Fylkesmannen fremholder i lovlighetskontrollen 10. oktober 1997 at det var en feil at kommunestyret fant at C var habil til å delta i behandlingen av kravet om lovlighetskontroll, men har etter en konkret vurdering av referatet og avstemmingsresultatet funnet at feilen «ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold og følgelig ikke har betydning for gyldigheten».

Slik saken er forelagt meg, finner jeg det vanskelig å slutte meg til fylkesmannens standpunkt om at kommunestyret har foretatt en ny vurdering av skolestrukturen i kommunen ved sin behandling 23. september 1997 av kravet om lovlighetskontroll. Rådmannens saksfremstilling fremstår som en gjennomgang av anførselene i kravet fra de tre kommunestyrerepresentantene om lovlighetskontroll av avgjørelsen 10. juni 1997, og synes ikke å legge opp til en ny behandling av selve realiteten i saken. Å ta stilling til hvordan skolestrukturen i kommunen skal være, er en sammensatt problemstilling der representantene må bearbeide mye informasjon om konsekvensene av de alternative løsningene. Ut fra de foreliggende opplysningene synes det ikke å være grunnlag for å anta at det var en slik behandling som skjedde i Gausdal kommunestyre 23. september 1997.

Når det gjelder spørsmålet om ikrafttredelsestidspunktet som ble fremskyndet ved formannskapets hastevedtak 20. juni 1997, er det mer nærliggende å betrakte kommunestyrets behandling som en ny gjennomgang av dette spørsmålet. Å fastsette tidspunktet for når eventuelle endringer i skolestrukturen skal tre i kraft er et mer avgrenset spørsmål enn selve realiteten i saken der det må tas stilling til hvordan skolestrukturen i Gausdal kommune skal være.

Fylkesmannen har videre fremholdt at det var en feil at kommunestyret fant C habil til å delta ved behandlingen av kravet om lovlighetskontroll, men at dette ikke har hatt betydning for gyldigheten av

kommunestyrets avgjørelse 23. september 1997. Jeg finner det ut fra de foreliggende opplysninger også vanskelig ubetinget å gi min tilslutning til dette standpunktet. Som fylkesmannen påpeker, var påstanden om kommunestyrerepresentantens inhabilitet en ikke uvesentlig del av kravet om lovlighetskontroll. Kommunestyret måtte med andre ord ta stilling til påstanden om inhabilitet under sin behandling av kravet om lovlighetskontroll, og det er egnet til å svekke tilliten til kommunestyrets behandling av saken at kommunestyrerepresentant C ikke fratrådte under behandlingen.

Jeg er etter dette kommet til at det «knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Fylkesmannen i Oppland bes derfor om å vurdere saken på nytt i lys av det jeg har fremholdt ovenfor.

Jeg ber om å bli holdt orientert om resultatet av fylkesmannens nye vurdering.»

Fylkesmannen i Oppland kom tilbake til saka i brev 26. november 1998. I brevet heit det:

«Fylkesmannen har vurdert saken på nytt i lys av ombudsmannens brev. Fylkesmannen finner at Gausdal kommunestyres vedtak i sak 47/98, den 23. september 1997, objektivt sett må betraktes som en realitetsavgjørelse. Vedtaket peker tilbake på det tidligere realitetsvedtaket av skolestrukturen i Gausdal, som innebar at Olstad skole skulle nedlegges. En representant for dem som står bak kravet om lovlighetskontroll, fremmet endringsforslag om å oppheve det første vedtaket og behandle saken (nedleggingsvedtaket) på nytt. Det ble nedstemt med 29 mot 4 stemmer. Innstilling til vedtak og voteringsresultat er gjengitt i protokollen på en måte som må sies å være vanlig for slike saker, og er etter fylkesmannens syn uttrykk for et realitetsstandpunkt.

At rådmannens saksfremstilling til møtet den 23. september er konsentrert om mulige saksbehandlingsfeil i den første kommunestyrebehandlingen, finner fylkesmannen naturlig ettersom de påståtte saksbehandlingsfeil var begrunnelsen for kravet om lovlighetskontroll.»



