

Innst. S. nr. 90.

(1998-99)

Innstilling frå kontroll- og konstitujsjonskomiteen om særskild melding om sivilombodsmannen (Stortingets ombodsmann for forvaltninga) si undersøking av fire saker om nedlegging av skular.

Dokument nr. 4:2 (1998-99).

Til Stortinget.

Innleiing

I denne særskilde meldinga orienterer sivilombodsmannen 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).

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 befolkningstilvekst, 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 omsyn og interesser bli trekt inn i grunnlaget for avgjerda og rett sakshandsaming blir difor sær 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 ombodsmannen for ordens skuld at undersøkingane derifrå dessutan i liten grad vil vere egna for ei etterprøving av kor føremålstenleg 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 avveginga av dei ulike skjønnsmomenta har vore vilkårlege. 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.

Ombodsmannens 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.

Kort om undersøkingane

I ombodsmannssak 97-0862 (Nedlegging av Breistrand skule) har ombodsmannen undersøkt fleire forhold når det gjeld handsaminga av saka i kommunen. Ombodsmannen har sett på forhold som galdt rekkjefylgja for avrøystinga i kommunestyret, krinsavrøystinga og habilitet, men ingen av desse forholda har gjeve grunnlag for å rette avgjerande innvendingar i saka. Ombodsmannen 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 ele-

vane ved Breistrand skule. Ombodsmannen uttalte at ein slik rett til varsel og uttalerett for dei som blir ramma av avgjerda (retten til kontradiksjon), må rek-nast som eit grunnleggjande rettstryggleikskrav ved offentleg maktutøving.

I ombodsmannssakene 97-1165 (Nedlegging av Lavikdal skule) og 97-1280 (Nedlegging av grendeskular i Fyresdal) har ombodsmannen 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. Ombodsmannen 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 ombodsmannen at dei aktuelle samarbeidsutvala ikkje var blitt høyrde, og bad i båd 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 båd heldt fast ved at vedtaka var blitt til på lovleg måte. I Fyresdal-saka har ombodsmannen i ein sluttkommentar vist til at det er semje om at det var ein sakshandsamingsfeil at saka om nedlegging av skulane ikkje blei lagt fram for samarbeidsutvala. Ved vurderinga om kva for ein verknad denne feilen kan ha hatt på vedtaket er det prinsippet i forvaltningslova § 41 som må leggjast til grunn; det skal med andre ord vurderast kor sannsynleg det er at feilen "kan ha virket bestemmende for vedtakets innhold.". Vedtaket om å leggje ned skulane var i all hovudsak grunna i kommunen sin vanskelege økonomiske situasjon. Dette kan ombodsmannen vanskeleg overprøve, men ombodsmannen finn grunn til å peike på at dei økonomiske tilhøve ikkje har vore nærare konkretisert og er lite egna til å kaste ljøs over spørsmålet om sakshandsamingsfeilen kan ha påverka resultatet i saka. Ombodsmannen finn at han ikkje har grunnlag for å ta uttrykkeleg standpunkt til kva for verknad det kan ha hatt for vedtaket i saka og uttalar: "Slik saka no fram-

står, finn eg likevel grunn til å seie at vedtaket etterlet tvil, jf. ombudsmannslova § 10 andre leden fjerde punktum."

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. Ombodsmannen 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 fylkesmannen med at feilene var reparerte. Ombodsmannen fann det vanskeleg, ut frå dei opplysningane som låg føre, å kunne seie seg 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. Eit avgjerande forhold i saka var om ein av representantane i kommunestyret hadde vore inhabil.

Oppsummering

Desse fire klagesakene illustrerer, slik ombodsmannen 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 overkøyrde. 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 lagd 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 etter ombodsmannen også kanskje ha vore lettare å akseptere desse avgjerdene.

Merknader frå komiteen

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, og fra Høyre, Svein Ludvigsen har merket seg at ombudsmannens gjennomgang av disse sakene er hjemlet i Ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10, og at hans undersøkelser av de fire klagesakene derfor er knyttet opp mot saksbehandlingen og de rettslige sidene ved kommunestyrenes vedtak og fylkesmennes kontroll i.h.t. kommunelovens § 59.

Flertallet finner ikke grunnlag for å gå inn og ta stilling i hvert enkelt sakskompleks som fremkommer i Ombudsmannens rapport, da det bl.a. fremkommer

forhold som må sees som en avveining mellom særlovgivningen og deler av forvaltningslovgivningen.

Flertallet vil allikevel understreke at det er en forutsetning at alle involverte parter i en sak har krav på å bli hørt før endelig vedtak treffes, og er enig med Ombudsmannen i at representanter for brukerne av de omtalte skolene *burde* vært bedre informert, og fått mulighet til å uttale seg før de folkevalgte organer fattet sine endelige beslutninger. Det er på denne bakgrunn flertallets oppfatning at uttalelser fra samarbeidsutvalgene burde vært innhentet ut fra den rett som utvalget har iflg. grunnskolelovens § 32 nr. 2.

På den annen side vil flertallet peke på at når det gjelder samarbeidsutvalgenes funksjon i forhold til uttalelsesrett er dette regulert i grunnskoleloven av 13. juni 1969 nr. 24 § 32 og forskrift for grunnskolen § 6-1 og 6-3. Det fremgår bl.a. i forskriftenes § 6-1 at:

«Rådsorgana skal gje fråsegn i alle saker som dei får fra rektor eller kommunen».

Flertallet kan ut fra dette ikke se at kommunene hadde *plikt* til å legge spørsmålet om skolenedleggelse frem for samarbeidsutvalgene i forkant av de folkevalgte organers behandling av disse sakene, således at vedtak fattet uten å ha innhentet uttalelse derved ville vært ugyldig. Flertallet viser også til Stortingets tidligere behandlinger av disse spørsmålene i Ot.prp. nr. 68 (1993-94), Ot.prp. nr. 53 (1994-95) samt Ot.prp. nr. 46 (1997-98) og tilhørende innstillinger.

Flertallet understreker imidlertid at når kommunene først har opprettet samarbeidsutvalg for å håndtere slike spørsmål, er det etter flertallets oppfatning svært dårlig forvaltningsskikk å ikke høre disse instansene.

Flertallet vil videre understreke at det etter gjeldende kommunelov er folkevalgte organer som fattet de beslutninger som er tillagt disse å utøve. Det er videre en forutsetning i kommuneloven at kommunene skal ha størst mulig frihet til å organisere sin virksomhet tilpasset lokale forhold og behov. All kommunal og fylkeskommunal kompetanse skal etter særlov i prinsippet legges til de øverste folkevalgte organer, med stor grad av frihet for disse til å opprette folkevalgte og administrative organer og tildele dem oppgaver og myndighet. Flertallet vil derfor påpeke at det kan være problematisk når særlovsoppnevnte utvalgs rettigheter kommer i konflikt med de øverste folkevalgte organers overordnede planlegging og prioriteringer. Flertallet viser for øvrig til Stortingets tidligere behandling av disse spørsmålene i tilknytning til Ot.prp. nr. 42 (1991-92) om ny kommunelov, og Ot.prp. nr. 59 (1992-93) om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov.

Flertallet vil også vise til at de omtalte utdanningskontor hos de involverte fylkesmenn, som overordnet ankeinstans har opprettholdt sine standpunkt om at vedtakene var gyldige. Flertallet ser ikke noe

grunnlag for ytterligere å kommentere de vurderinger som fremkommer fra fylkesmennene i de ulike sakene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, viser til at Stortingets ombudsmann for forvaltningen i denne meldingen orienterer om fire klagesaker om nedlegging av skoler, ombudsmannssak 97/0862 (nedlegging av Breistrand skule), ombudsmannssak 97/1165 (nedlegging av Lavikdal skule), ombudsmannssak 97/1280 (nedlegging av grendeskular i Fyresdal) og ombudsmannssak 97/2014 (nedlegging av skoler i Gausdal kommune).

Disse medlemmer merker seg at disse fire klagesakene har sin bakgrunn i kommunestyret i henholdsvis Skånland kommune (Troms fylke), Høyanger kommune (Sogn og Fjordane fylke), Fyresdal kommune (Telemark fylke) og Gausdal kommune (Oppland fylke) om vedtak om nedleggelse av skoler.

Disse medlemmer merker seg at i ombudsmannssak 97-0862 (Nedlegging av Breistrand skule) har ombudsmannen undersøkt flere forhold når det gjelder saksbehandlingen i Skånland.

Disse medlemmer er enig i at Ombudsmannen fant grunn til å kritisere at ikke foreldrene/elevne ved Breistrand skule ble informert om de ulike forslagene til vedtak fra administrasjonen før kommunestyret, i og med at to av forslagene førte med seg vesentlige endringer for elevene ved Breistrand skule.

Disse medlemmer ser alvorlig på at grunnskolelova av 13. juni 1969 nr. 24 § 32 nr. 1 ikke har blitt fulgt, idet det fremgår der at hver skole skal opprette et samarbeidsutvalg 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”.

Disse medlemmer ser likeledes alvorlig på at også i Lavikdalsaken og Fyresdalsaken har ikke samarbeidsutvalgene fått uttale seg før kommunestyrene fattet sine vedtak.

Disse medlemmer vil understreke, og er enig med ombudsmannen i hvor viktig det er at saksbehandlingsreglene blir fulgt i saker som omhandler skolestrukturen i en kommune.

Disse medlemmer registrerer at det har vært mye strid om vedtakene, og de involverte partene synes å ha følt seg overkjørt.

Disse medlemmer vil understreke at saksbehandlingsreglene er til for å sikre at sakene skal bli så godt opplyst som mulig før det blir fattet vedtak.

Disse medlemmer vil på bakgrunn av dette dokument påpeke at i disse fire omtalte sakene om nedleggelse av skoler har ikke saksbehandlingen vært tilfredsstillende.

Disse medlemmer vil sterkt understreke at praksisen i saker om nedleggelse av skoler skal følge de gjeldende saksbehandlingsregler.

Tilråding frå komiteen

Komiteen viser til dokumentet og det som står ovenfor og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 4:2 (1998-99) – Særskild melding frå Sivilombodsmannen (Stortingets ombodsmann for forvaltninga) – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 11. februar 1999.

Jørgen Kosmo,
leder.

Vidar Kleppe,
ordfører.

Svein Ludvigsen,
sekretær.