



SANDEFJORD KOMMUNE
Postboks 2025
3202 SANDEFJORD

Saksbehandler, innvalgstelefon
Helena Glede, 33372422

Lovlighetskontroll av Sandefjord kommunes vedtak om skolestruktur

Statsforvalteren viser til brev fra Sandefjord kommune datert 28.04.2023.

Statsforvalterens vedtak

Lovlighetsklagen fører ikke frem. Det betyr at Sandefjord kommune sitt vedtak 16.02.2023 i sak 015/23 om endring i skolestrukturen for Vesterøy skole, Ormestad skole og Framnes skole, opprettholdes.

Statsforvalterens vedtak er endelig og kan ikke påklages til høyere forvaltningsorgan, jf. rundskriv H-2299.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder anmodning om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 27-1 av kommunestyrets vedtak av 16.02.2023 (sak 015/23). Vedtaket lyder som følger:

- 1. Vesterøy, Ormestad og Framnes skoler legges ned når ny skole på Vesterøya er klar til drift høsten 2026, jf. Handlings- og økonomiplan for 2023-26.*
- 2. Dagens inntaksområder for de kommunale barneskolene videreføres. For den nye skolen på Vesterøya vil inntaksområdet være likt som inntaksområdene for dagens Vesterøy, Ormestad og Framnes skoler.*
- 3. Nærmiljøutvalgene på Ormestad, Framnes og Vesterøy videreføres ved nedleggelsen av de tre skolene.*

Anmodning om lovlighetskontroll er fremsatt av 3 representanter fra kommunestyret den 05.03.2023.

Begrunnelsen for anmodning om lovlighetskontroll er følgende:

Utgangspunktet for klagen er at representantene mener at saken ikke er forsvarlig utredet, og at saksutredningen ikke gir et faktisk og rettslig grunnlag for vedtak.



Dette begrunnes med at det er oppgitt feil tall som grunnlag for beregningene for kostnader av henholdsvis renovering av 3 eksisterende skoler og bygging av én ny storskole.

Hovedsakelig går klagen ut på at kommunedirektøren har fremlagt et mangelfullt saksfremlegg, men klagen kan deles inn i to punkter:

- 1. Kommunedirektøren har lagt til grunn for høye tall for renovering av de 3 eksisterende skolene Vesterøy, Ormestad og Framnes*
- 2. Kommunedirektøren har lagt til grunn for lave tall for bygging av én ny storskole som skal erstatte de 3 eksisterende skolene*

Kommunestyret tok stilling til lovlighetsklagen i møte den 27.04.2023 (sak 040/23). Lovlighetsklagen ble ikke tatt til følge. Saken ble deretter oversendt Statsforvalteren for endelig avgjørelse.

Vi viser til saksdokumentene, og forutsetter at sakens dokumenter er kjent. Statsforvalteren har mottatt en e-post den 24.05.2023 fra representant fra flere frivillige, som har bedt om et møte med oss i anledning saken. Vi har vurdert at saken er godt nok opplyst, og har derfor avslått anmodningen om et møte.

Statsforvalterens merknader

Det følger av kommuneloven §§ 27-1 første ledd, jf. 27-2 ledd første ledd bokstav a) at staten skal kontrollere lovligheten av et endelig kommunalt vedtak hvis det er fremmet krav om dette fra minst tre kommunestyrerepresentanter, og kravet er fremsatt innen tre uker.

Statsforvalteren legger til grunn av kravet om statlig lovlighetskontroll er fremmet innenfor fristen på tre uker. Videre er avgjørelsen et endelig vedtak som kan prøves etter kommuneloven § 27-2 bokstav a.

Statsforvalteren skal ved behandlingen av saken ta stilling til om vedtaket har et lovlig innhold, er truffet av noen med myndighet til å treffe vedtaket og om vedtaket har blitt til på lovlig måte, jf. § 27-3. Lovlighetskontrollen kan begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken.

Kravet om lovlighetskontroll er begrunnet med at saken er ikke forsvarlig utredet. Det anføres at manglende saksutredningen gir feil faktisk og rettslig grunnlag for vedtak.

Statsforvalteren oppfatter derfor at klager ønsker en kontroll av om vedtaket «har blitt til på lovlig måte», eller om saksbehandlingsregelen i forvaltningsloven og kommuneloven er fulgt, jf. kommuneloven § 27-3, første ledd, bokstav c.

Ifølge kommuneloven § 27-3 tredje ledd at det bare adgang til å prøve de «offentlig-rettslige sidene ved vedtaket». Hverken opplæringsloven eller annet regelverk har innholdsmessige regler for endring av skolestruktur, det vil si regler for når det er lovlig eller ulovlig å legge ned eller opprette en skole. Det er derfor de generelle reglene i kommuneloven og de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene som gjelder.

I den sammenheng vil vi nevne at endring av skolestruktur er fullt lovlig og innenfor kjerneområdet for den kommunale handlefriheten. Skolestruktur får økonomiske, politiske og samfunnsmessige konsekvenser. Skolestruktur gir oversikt over hvilke områder i kommunen som sogner til hvilke skoler. Dette gir forutberegnelighet for kommunens innbyggere. For foreldre og elever anses dette å



være særlig viktig. Endringer av etablerte skolekretsgrenser og struktur kan være følsomt for de som berøres.

Reglene om saksbehandling i forvaltningsloven gjelder i begrenset form for denne type avgjørelse, fordi avgjørelsen om endring i skolestruktur ikke faller innenfor definisjonen av forskrift eller enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b.

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

Forvaltningslovens kap. VII om forskrifter kommer derfor til anvendelse for endringen av forskriften om skolekretsgrenser. Det betyr at berørte institusjoner og organisasjoner må få uttale seg før forskriften vedtas, endres eller oppheves, bl.a. foreldrerådet eller samarbeidsutvalget ved de enkelte skolene i kommunen. Det kan også gjelde andre dersom det er nødvendig for å få saken allsidig opplyst. Se ellers mer om dette i Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-2-2012.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren vil etter dette vurdere om saken er forsvarlig utredet etter forutsetningene i kommuneloven § 13-1 og de ulovfestede prinsippene som ligger til grunn for all saksbehandling i offentlig forvaltning.

Det følger av kommuneloven § 13-1 at saken skal være «forsvarlig utredet». I forarbeidene står det at utredningen skal gi et «faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak». Departementet gir i OT.PRP.46 L (2017-2018) side 62, uttrykk for at det ikke kan stilles absolutte krav til utredningen, og at det vil være mye opp til det folkevalgte organet selv å bestemme om en sak er tilfredsstillende utredet.

Kommunedirektøren har forberedt saksfremstillingen for sak 015/23. Denne anser vi som et tilfredsstillende grunnlag for kommunestyrets vurdering og konklusjon i saken. Fra saksframlegget har vi særlig merket oss noen punkter som vi nedenfor kommenterer.

I denne saken har flere grupper, utvalg og berørte fått anledning til å la seg høre. Ungdomsrådet, Råd for personer med funksjonsnedsettelse og hovedutvalget for kunnskap, barn og unge har behandlet høringen. Innbyggeren i kommunen er invitert til å si sin mening, og det er lagt til rette for medvirkning fra elever og ansatte på skolene. Det er kommet 63 innspill i høringsperioden, og oppsummering av høringsinnspillene med administrasjonens kommentarer. Innspillene er i sin helhet vedlagt saken.

Kommunestyret har behandlet handlings- og økonomiplan 2021-2024, hvor det er lagt til rette for at minst en ny skole skal bygges i hver budsjett/økonomiplanperiode.

Det er også utarbeidet et kunnskapsgrunnlag basert på flere av spørsmålene og temaene som ble diskutert på de åpne digitale møtene i høringsperioden. Kunnskapsgrunnlaget er tilgjengelig for alle og er vedlagt saken. Kommunen har utarbeidet rom- og funksjonsprogram og visjonsbok for den nye skolen.



Når det gjelder anførsel om at det oppgitt feil tall som grunnlag for beregningene for kostnader, så viser vi til kommunens saksfremlegg datert 29.11.2022

Det er foretatt en grundig bygningsteknisk gjennomgang av de tre skolene på Vesterøya. Det er sett på selve byggene, VVS, El-kraft, teleautomatisering, andre installasjoner og utearealenes behov for oppgradering. Totalbudsjettet for å sette de tre skolene i stand etter TEK-17 er regnet ut til å bli følgende beløp, inkludert forventet tillegg, usikkerhetsfaktor og prisstigning til byggestart.

*Framnes 315 mill kr
Vesterøy 162 mill kr
Ormestad 333 mill kr
Totalt 810 mill kr*

Ny skole er kostnadsberegnet til 494 mill. kr. inklusivt tomtekjøp. I tillegg kommer eksterne infrastrukturtiltak, som finansieres innenfor rammen av investeringsprosjektet "G/S-veier og trafiksikkerhetstiltak".

Totalsum for utbedring av de tre skolene beregnes til 810 mill kr. Hovedgrunnen til at dette blir dyrere, er dårlige arealeffektivitet ved å beholde tre skoler. Dette beror på byggenes funksjonalitet, utforming og elevtetthet.

Vurdering av framtidige forvaltning, drift og vedlikeholdskostnader (FDV) viser at drift av en ny skole på Vesterøya tilsvarer drift av to av dagens skoler. Når det gjelder ordinær skoledrift (undervisning og SFO), vil utgiftene per elev ved en stor skole være lavere enn ved en liten skole. Den største besparelsen ved å gå fra tre skoler til en, vil være at antall rektorer, avdelingsledere og ansvarlige for SFO-driften blir redusert. I tillegg vil det være større fleksibilitet rundt vikarhåndteringen. Lærernormen som ble innført fra skoleåret 2018/2019, sikrer at minstenormen på antall elever per lærer blir opprettholdt i den ordinære undervisningen. Normen regulerer ressursene samlet innenfor den ordinære undervisningen for 1. til 4. trinn og 5. til 7. trinn i barneskolen, og for 8. til 10. trinn i ungdomsskolen. For små skoler vil elevtallet ofte være så lavt at lærernormen overoppfylles. Dette unngås ved skoler med flere enn 20 elever i gjennomsnitt per trinn.

Vi har merket oss summeringsfeil i tabell i tilleggsnotat som er vedlagt saksfremlegget, og vi er enig med kommunen i at feilen ikke har hatt avgjørende betydning når kommunestyret har fattet sitt vedtak. Vi legger til grunn at riktig tall er presentert og feilen gjort kjent. Riktige tall utgjør derfor grunnlaget for de avgjørelser som er tatt. Vi har vurdert kommunens kommentarer og vurderinger til øvrige anførsler i klagen, og legger disse til grunn i vår vurdering.

Kommunedirektøren har etter vårt syn gitt en grundig innføring av saken, og de konsekvenser det har for kommunen og innbyggerne.

Barnekonvensjonen art. 3 og art. 12, Grunnloven § 104 og forvaltningsloven § 17, gir alle barn en rett til å bli hørt i saker som vedrører dem og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

Hensynet til barnets beste er en rettighet, et grunnleggende hensyn og en saksbehandlingsregel. Det betyr at hensynet til barnets beste alltid skal vurderes, og det vil være en saksbehandlingsfeil dersom en slik vurdering ikke er gjort. Hensynet til barnets beste er ikke den eneste faktoren, men en svært viktig faktor. I vurderingen av hva som er elevens beste, vil elevens oppfatning være sentral. Det er imidlertid ikke alltid at eleven eller foreldrenes mening er til det beste for eleven.



Vi vurderer at barnets beste er vurdert og vektet mot andre hensyn.

Etter gjennomgang av saken, mener Statsforvalteren at vedtaket ikke er beheftet med saksbehandlingsfeil som tilsier ugyldighet. Det er redegjort godt for saken. Vurderingen er basert på et fritt kommunalt skjønn, og avgjørelsen er tilfredsstillende begrunnet.

Vi vurderer at kommunen har foretatt en grundig og tilfredsstillende vurdering av lovlighetsklagen. Ut fra dette kan ikke Statsforvalteren se at administrasjonen sin utredning av saken er mangelfull eller uforsvarlig.

Konklusjon

Klagen har etter dette ikke ført frem.

Med hilsen

Kari Evensen
direktør i oppvekstavdelingen

Helena Glede
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Charlotte Jahren Øverbye
Sondre J Wikran Larsen
Odd Rune Langeland

Bekkasinveien 18
Vetteveien 4
Rismyrveien 22

3212	Sandefjord
3225	Sandefjord
3243	Kodal