



KRISTIANSAND KOMMUNE

Postboks 4
4685 NODELAND

Saksbehandler, innvalgstelefon

Frida Marie Feddersen, 37 01 75 03

Kristiansand kommune. Statsforvalterens vurdering av krav om lovlighetskontroll – vedtak i bystyre om nedleggelse av Rosseland skole

Statsforvalterens vedtak

Lovlighetsklagen over kommunens vedtak om nedleggelse av Rosseland skole tas ikke til følge. Bystyrets vedtak av 5. mars 2025 er gyldig.

Bakgrunn for saken

Bystyret fattet den 5. mars 2025 vedtak om at Rosseland og Tunballen skole slås sammen med skolested på Tunballen fra skoleåret 2026/2027, og at Rosseland skole skal legges ned.

I brev av 24. mars 2025 fremmet åtte bystyremedlemmer krav lovlighetskontroll av punkt 1 og 3 i vedtaket. Punkt 1 omhandler nedleggelse av Rosseland skole, mens punkt 3 omhandler utredning av endringer i strukturen for barnetrinnet på Grim.

Bystyret behandlet krav om lovlighetskontroll i møte 21. mai 2025, hvor de opprettholdt vedtaket av 5. mars 2025. Lovlighetskontrollen ble dermed oversendt til Statsforvalteren den 27. mai 2025.

Generelt om lovlighetskontroll og Statsforvalterens myndighet

Etter kommuneloven § 27-1 første ledd kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret sammen bringe en avgjørelse truffet av et folkevalgt organ eller kommunens administrasjon inn for departementet for kontroll av avgjørelsens lovlighet. Departementets myndighet til å utøve lovlighetskontroll av kommunale avgjørelser er i hovedsak delegert til Statsforvalteren, jf. kgl.res 30.08.2019 punkt IX.

Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 27-1 innebærer en prøving av om vedtaket er lovlig. Det omfatter etter § 27-3 første ledd en kontroll av følgende forhold:

a) Om vedtaket har et lovlig innhold, dvs. om den har tilstrekkelig lovhjemmel og ikke strider mot lovgivningen eller andre rettsregler, bygger på en riktig lovtolking eller om den kan være utslag av myndighetsmisbruk.



- b) Om vedtaket er truffet av noen som har myndighet til å treffe slikt vedtak, dvs. om vedtaksorganet har myndighet til å treffe avgjørelsen.
- c) Om vedtaket er blitt til på en lovlig måte, dvs. om saksbehandlingsreglene er fulgt og om avgjørelsen bygger på et korrekt og fullstendig faktum.

Hva som kan kontrolleres går fram av § 27-2 første ledd. Kontrollen kan omfatte:

- a) endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen
- b) vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører
- c) vedtak som gjelder spørsmål om inhabilitet

Kontrollen kan likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken, jf. § 27-3 andre ledd.

Av § 27-2 andre ledd går det uttrykkelig fram at prosessledende avgjørelser, utover de som er nevnt i bokstav b og c, ikke kan kontrolleres.

Lovlighetskontroll innebærer ikke myndighet til å treffe et nytt vedtak i saken, men bare til å oppheve kommunens vedtak dersom det er ugyldig, jf. § 27-3 fjerde ledd. Ugyldighet er betinget av at det foreligger feil ved den materielle, personelle eller prosessuelle kompetansen. Feil ved den personelle eller prosessuelle kompetansen fører imidlertid ikke automatisk til ugyldighet. Her følges prinsippet i forvaltningsloven § 41, om at vedtaket likevel er gyldig dersom det er grunn til å tro at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Vurdering av om vilkårene for lovlighetskontroll er oppfylt

Det er klart at det står «tre eller flere medlemmer av kommunestyret» bak krav om lovlighetskontroll, og at vilkåret i § 27-1 første ledd første punktum dermed er oppfylt. Kravet er også fremsatt innenfor 3-ukersfristen etter kommuneloven § 27-1 første ledd andre punktum.

Vi vurderer at kommunestyrets vedtak både består av endelig vedtak og prosessledende avgjørelser. Etter vårt syn er punkt 1 om sammenslåing og skolenedleggelse en endelig avgjørelse som kan lovlighetskontrolleres. Punkt 3 om utredning av skolestruktur er derimot en prosessledende avgjørelse som ikke kan lovlighetskontrolleres, jf. kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav a og andre ledd bokstav a.

Dermed avgrenser vi lovlighetskontrollen mot punkt 1 av vedtaket som gjelder sammenslåing og nedleggelse av Rosseland skole.

Statsforvalterens vurdering av saken

Skolestrukturen i en kommune er i kjerneområdet av det kommunale selvstyret. Statsforvalteren kan ikke overprøve kommunens vurdering av hvordan skolestrukturen skal være, men kan vurdere om vedtaket om sammenslåing og nedleggelse er ugyldig fordi det er i strid med andre lover eller fordi det ikke er blitt til på en lovlig måte.

Vi begrenser lovlighetskontrollen til de anførsler som er tatt opp i saken, jf. kommuneloven § 27-3 andre ledd. Klager har blant annet anført at vedtaket ikke er blitt til på lovlig måte fordi barnets beste ikke er tilstrekkelig hensyntatt, særlig fordi Råd for personer med funksjonsnedsettelse ikke er hørt i saken. Vi vil vurdere om saksbehandlingsreglene er fulgt og om avgjørelsen bygger på et korrekt og fullstendig faktum, jf. kommuneloven § 27-1 c).



Har vedtaket blitt til på en lovlig måte?

Hensynet til barnets beste

Det følger av opplæringsloven § 10-1 at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser som gjelder eleven. Etter Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Det er både en rettighet, generelt prinsipp og en saksbehandlingsregel. Sistnevnte innebærer at barnets beste må identifiseres og vektes mot andre hensyn, jf. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 65.

Kunnskapsdepartementet har uttalt følgende i deres lovlighetskontroll av vedtak om skolestruktur for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune, datert 17. januar 2025: «Hensynet kan ikke forstås slik at hensynet til hvert enkelt barn som blir berørt av endring i skolestruktur må vurderes individuelt, men at det må gjøres en mer generell vurdering av konsekvenser for barnegruppen som blir berørt».

En del av vurderingen av barnets beste, innebærer å høre barnets stemme. Etter opplæringsloven § 10-2 har elever rett til å medvirke i avgjørelser som gjelder dem. Barns rett til å bli hørt er også nedfelt i Grunnloven § 104 første ledd og i barnekonvensjonen artikkel 12. Etter artikkel 12 nr. 2 gjelder retten til å bli hørt «enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ».

I denne saken har kommunen utarbeidet et eget medvirkningsopplegg for elevrådene i høringsprosessen. Opplegget fulgte med en egen veiledning for å sikre en tilnærming for medvirkning som var tilpasset elevgruppen. Det ble også sørget for at elevene skulle få innsikt i saken. Det kom ikke høringsinnspill fra Rosseland skoles elevråd, men det ble dannet en aksjonsgruppe som bestod av elever, foreldre og ansatte ved Rosseland skole. Videre har kommunen vist til at det ikke ble utført en egen medvirkningsprosess som var særskilt tilrettelagt for barn med funksjonsnedsettelse, ettersom Rosseland er en ordinær skole. Det er presisert at skolene skulle tilpasse elevmedvirkning ut fra elevgruppen, og at høringsinnspillene i stor grad belyser forhold som er viktige for barn med nedsatt funksjonsevne.

Vi vurderer i likhet med kommunen at barnets stemme og rett til medvirkning er i varetatt ved at de har fått informasjon om saken, fått anledning til å uttale seg og uttalt seg både direkte og indirekte gjennom foreldre i høringsinnspillene. Dette gjelder også for barn med nedsatt funksjonsevne. Videre vil vi undersøke om kommunen har identifisert hensynet til barnets beste og vektet dette mot andre hensyn i vurderingen av å legge ned Rosseland skole og slå den sammen med Tunballen skole.

I saksfremstillingen har kommunen vist til både negative og positive konsekvenser som sammenslåing og nedleggelse av Rosseland skole vil ha for elevene. De negative konsekvensene som er nevnt er blant annet lengre skolevei og bekymringer knyttet til trafiksikkerhet, mer utrygt skolemiljø på grunn av større forhold, mindre tilrettelegging på stor skole for barn med nedsatt funksjonsevne og ringvirkninger for nærmiljøet hvis det mister nærskolen. Dette er i stor grad de negative konsekvensene som også kommer frem i høringsinnspillene fra foreldre, elever og ansatte. Av positive konsekvenser, viser kommunen til at skolesammenslåing vil sikre god faglig og læringsmiljømessig kvalitet på grunn av et større fagfellesskap, samt frigjøring av kapasitet i støttesystemet og økonomiske ressurser som kan komme flere elever til gode. Kommunen viser til at disse positive konsekvensene særlig gjelder for elever med særlige behov, fordi større enheter vil ha kompetanse og forutsetninger for å gi disse elevene et godt tilbud. Samlet sett har kommunen vurdert at det vil være til barnas beste å legge ned Rosseland skole, og slå den sammen med Tunballen skole.



Samtidig vurderer kommunen at de må redusere noen av de negative konsekvensene, ved å forbedre trafikksikkerheten, følge opp barn som er spesielt sårbare i overgangen, og å utrede hvordan skoletomta kan kunne brukes på en måte som tjener nærmiljøet. Vi vurderer at hensynet til barnets beste er tilstrekkelig identifisert.

Hensynet til barnets beste er videre veid opp mot andre hensyn som økonomi, demografisk utvikling, bygningsmessig forhold og kompetansefellesskap. Det er vist til at sammenslåing av Rosseland og Tunballen er besparende fordi kommunen unngår å investere i et nytt skolebygg på Rosseland. Det er vist til at fagmiljøene samles og dermed blir større. Kommunen vurderer at det lave elevtallet på Rosseland skole gjør det utfordrende for lærerne å tilpasse opplæringen til elevens behov. De vurderer at en større skole gir bedre forutsetninger for faglig samarbeid, kompetanseutvikling og deling av ressurser. Dermed har kommunen vektet hensynet til barnets beste opp mot andre hensyn.

Samlet sett har kommunen vektet de ulike hensynene opp mot hverandre, og kommet frem til at det er i tråd med hensynet til barnets beste å legge ned Rosseland skole og slå den sammen med Tunballen skole. Det er også vurdert tiltak som kan dempe negative konsekvenser for elevene som helhetlig gruppe. Det er også vist at barn med særlige behov må hensyntas i overgangen til ny skole. Etter vår vurdering har kommunen foretatt en tilstrekkelig vurdering av hensynet til barnets beste.

Råd for personer med funksjonsnedsettelse

Klager har anført at saken ikke er forsvarlig utredet fordi råd for personer med nedsatt funksjonsnedsettelse ikke har uttalt seg i saken. De har vist til at Rosseland skole har mange elever med nedsatt funksjonsevne, og at det dermed er sentralt at Råd for personer med nedsatt funksjonsevne får uttalt seg i saken for at den skal bli tilstrekkelig opplyst. Det følger av forskrift om medvirkningsorgan § 2 andre ledd at rådet skal uttale seg i alle saker som gjelder personer med funksjonsnedsettelse. Rådet skal dermed sikre at stemmen til personer med funksjonsnedsettelse blir hørt i saker som gjelder dem.

Kommunen har på sin side vist til at Rosseland skole har marginalt flere elever med «særlige utfordringer» enn gjennomsnittet i Kristiansand, og at alle skoler har elever med særskilte behov i større eller mindre grad. De understreker at Rosseland skole er en vanlig skole, og at det ikke er praksis for at Råd for personer med nedsatt funksjonsevne uttaler seg i saker om nedleggelse og sammenslåing av skoler. Etter kommunens vurdering vil en slik konklusjon innebære en endring av praksis med stor presedensvirkning. Det vises til at høringsinnspill fra ansatte og foresatte i stor grad har belyst forhold som de anser som viktig for barn med nedsatt funksjonsevne. De mener dette er tilstrekkelig for å opplyse saken. Kommunen anfører videre at dersom det skulle innebære en saksbehandlingsfeil, vil det uansett ikke føre til at vedtaket er ugyldig fordi feilen ikke kan ha virket inn på vedtakets innhold. Sistnevnte regel fremgår av forvaltningsloven § 41, og gjelder for enkeltvedtak. Selv om vedtak om nedleggelse og sammenslåing av skole ikke er et enkeltvedtak, er dette et generelt forvaltningsprinsipp.

Det er kommet inn mange innspill i saken, både fra berørte privatpersoner, ansatte og foreninger. Innspillene er oppsummert i kommunens saksutredning, i tillegg til at de er lagt ved slik at bystyrets medlemmer kunne sette seg inn i høringsinnspillene. Vi finner ikke at det er en saksbehandlingsfeil at noen av høringsinnspillene ble sendt på et senere tidspunkt. Statsforvalteren vurderer i likhet med kommunen at innspillene opplyser saken med tanke på konsekvenser for barn med nedsatt funksjonsevne. Som vi har vurdert ovenfor, har kommunen i tillegg gjort en grundig vurdering av barnets beste med tanke på hvordan skolenedleggelse og sammenslåing vil påvirke barn med nedsatt funksjonsevne. Selv om man kan tolke kommunens reglement og av forskrift om



medvirkningsorgan § 2 andre ledd slik at rådet skal uttale seg i saken, er det i utgangspunktet ikke en etablert praksis at rådet blir hørt i saker om skolenedleggelse. I mange saker vil det kunne ha betydning, men vi vurderer at saken er tilstrekkelig opplyst med tanke på barn med nedsatt funksjonsevne i denne saken. Vi vil ikke gå nærmere inn på vurdering av om det er en saksbehandlingsfeil, da dette uansett ikke kan sies å ha virket inn på vedtakets innhold i denne saken, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41.

Øvrige momenter i klagen

Det er også vist til at det er manglende vurderinger av konsekvenser knyttet til økt skyssbehov og trafikkfarlig skolevei, skyss for barn med nedsatt funksjonsevne, utslipp, nullvekst, feilinformasjon knyttet til miljøkonsekvenser og prognoser for utbygging. Disse momentene er ikke utdypet nærmere i klagen.

Kommunen har redegjort for hvordan prognosene er utarbeidet, og Statsforvalteren kan ikke se at det er feil ved hvordan kommunen har gjort utregningen av fremtidig elevtall og utbygging. Videre peker kommunen på at den opprinnelige klimakonsekvensrapporten som ble lagt til grunn i innstillingen inneholdt feil. Senere ble rapporten korrigert før bystyrebehandlingen, og denne viste at innstillingen ikke hadde negativ konsekvens for klima. Statsforvalteren kan ikke se at det foreligger feil ved denne rapporten som ble rettet.

Angående trafiksikkerhet og endret skyssbehov, viser kommunen til at det er redegjort for dette i utredningsrapporten. De skriver at det ikke vil være særlige utfordringer knyttet til nedleggelse fordi det er gang- og sykkelvei hele strekningen for elevene som ikke får skoleskyss. Statsforvalteren forstår elevens og foreldres misnøye med lengre skolevei, enten man må gå/sykle lengre enn før eller ta buss på grunn av skolesammenslåing. Vi vurderer imidlertid at kommunen har utredet utfordringer med trafiksikkerheten og økt skyssbehov, og at konsekvensene ikke er så store at de samlet sett fører til at skolesammenslåing vil være i strid med hensynet til barnets beste. Elever som trenger skyss på grunn av nedsatt funksjonsevne vil uansett har rett til gratis skyss til og fra skolen og SFO etter opplæringsloven § 4-1 fjerde ledd. Elever på 1. trinn har rett til gratis skyss om de bor mer enn to kilometer fra skolen, mens elever fra 2.-10. trinn har tilsvarende rett om de bor mer enn fire kilometer fra skolen, jf. opplæringsloven § 4-1 første ledd. Elever med «særleg farleg eller vanskeleg» skolevei, vil også ha rett til gratis skyss, jf. opplæringsloven § 4-1 andre ledd. Sett i sammenheng med at kommunen vil forberede trafiksikkerheten der det trengs, og at det vil være gang- og sykkelvei for de fleste elevene, vurderer vi at kommunen trafiksikkerheten er ivarettatt for elevene.

Konklusjon

Lovlighetsklagen over kommunens vedtak om nedleggelse av Rosseland skole tas ikke til følge. Bystyrets vedtak av 5. mars 2025 er gyldig.

Til orientering er Statsforvalterens avgjørelse ikke et enkeltvedtak som det kan klages på, jf. forvaltningsloven § 28 jf. § 2.

Med hilsen

Cecilie Thorbjørnsen Mork (e.f.)
oppvekst- og vergemålsdirektør
Oppvekst og vergemål

Frida Marie Feddersen
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent