

Nærskole fastsatt i kommunal forskrift

28.6.2022 (2022/2900)

Saken gjelder hvilken skole som er elevens nærskole etter opplæringslova § 8-1 første ledd og kommunens forskrift om skoletilhørighet. Klageren søkte om skoleplass for sin sønn på det hun mente var sønnens nærskole. Kommunen og Statsforvalteren avslo søknaden. Senere tok klageren opp med Statsforvalteren at den kommunale forskriften sa at den aktuelle skolen var nærskolen for området der sønnen bodde. Statsforvalteren svarte at det var en feil i forskriftsteksten, og at forskriftens forarbeider og kommunens praksis måtte føre til at sønnen fikk en annen nærskole enn det forskriftsteksten skulle tilsi.

Sivilombudet er kommet til at skolen klageren søkte om plass på er sønnens nærskole, slik at han har rett til å begynne på denne skolen. Den klare forskriftsteksten veier tyngre enn forarbeidene og kommunens praksis. Videre mener ombudet at Statsforvalteren ikke gjorde en tilstrekkelig individuell og konkret vurdering av hensynet til barnets beste i sin vurdering etter opplæringslova § 8-1 tredje ledd.

Ombudet ber Statsforvalteren om å behandle saken på nytt.

Sakens bakgrunn

A (heretter klageren) er moren til B (heretter sønnen) som skal begynne på 1. trinn i grunnskolen høsten 2022. Sønnen ble av Z kommune tildelt plass ved X skole. Klageren søkte i februar 2022 om plass for sønnen på Y skole. Kommunen avslo søknaden.

Klageren klaget til Statsforvalteren i Rogaland. I klagen skrev hun at Y skole var sønnens nærscole, slik at han hadde rett til å begynne der. For det tilfelle at X skole ble ansett som nærskolen, søkte hun om skolebytte til Y skole. Klageren viste særlig til at sønnens helseproblemer gjorde det svært viktig for ham å kjenne seg trygg ved overgangen til grunnskolen, og at vennene hans fra barnehagen skulle begynne på Y skole.

Statsforvalteren stadfestet 3. mai 2022 kommunens avslag. I vedtaket skrev Statsforvalteren først at X skole lå omtrent 100 meter nærmere sønnens bosted enn Y skole og at veien til X var tryggest. X skole var derfor sønnens nærscole etter opplæringslova § 8-1 første ledd.

Når det gjaldt søknaden om skolebytte etter opplæringslova § 8-1 tredje ledd, skrev Statsforvalteren at Y skole ikke hadde kapasitet til å ta inn andre elever enn de som har dette som sin nærscole. I vurderingen av hensynet til barnets beste, konkluderte Statsforvalteren med at det beste for sønnen ville være å begynne på X skole.

I etterkant av vedtaket gjorde kommunen og Statsforvalteren en vurdering av om ytterligere argumenter fra klageren ga grunn til et annet utfall. Klageren hadde vist til at det i kommunens forskrift om skoletilhørighet sto at området der hun og sønnen bodde soknet til Y skole.

Kommunen svarte at forskriften inneholdt en feil. Det var ikke ment at sønnens bosted skulle ha Y skole som nærscole. Kommunen viste til at da en tidligere forskrift om skoletilhørighet var på høring i 2016/2017, fulgte det blant annet med et kart med rådmannens forslag til skolekretser. Kartet viste at rådmannen la opp til at sønnens bosted skulle sokne til X skole. Dette var også slik kommunen over tid hadde praktisert forskriften.

Klageren brakte saken inn for Sivilombudet. I klagen skrev hun at Y skole var sønnens nærscole og at dette fulgte av kommunens forskrift. Videre mente hun at Statsforvalteren ikke hadde gjort en tilstrekkelig vurdering av hensynet til barnets beste.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere. I brev 9. juni 2022 til Statsforvalteren tok vi opp hvilken skole som var sønnens nærscole, og viste til at kommunens forskrift sa at sønnen bodde i et område som soknet til Y skole. Vi ba derfor om en nærmere redegjørelse for hvilket rettslig grunnlag Statsforvalteren mente ga grunn til å komme til et annet resultat enn det som sto i forskriften.

Statsforvalteren svarte i brev 14. juni 2022 at de i vurderingen av hvilken skole som var nærskolen, tok utgangspunkt i hvilken skole som geografisk sett lå nærmest sønnens bosted. Basert på kartopplysninger, satellittbilder og konkrete målinger var det X skole. Dette var også i tråd med informasjonen i et kart som var tilgjengelig på kommunens nettsider om skolekretser.

Når det gjaldt den kommunale forskriften, viste Statsforvalteren til kommunens svar om at forskriften inneholdt en feil og over tid var praktisert slik at sønnens bosted soknet til X skole. Vedlagt Statsforvalterens brev fulgte kartet med rådmannens forslag fra da den tidligere forskriften var på høring i 2016/2017. På kartet var skolekretsene tegnet slik at sønnens bosted

soknet til X skole og forslaget til den tidligere forskriften henviste til kartet. Statsforvalteren mente på denne bakgrunn at X skole var sønnens nærscole.

Vi ba også Statsforvalteren redegjøre for om vedtaket ga en tilstrekkelig begrunnelse for hva som var til barnets beste i denne saken, og om en nærmere begrunnelse for om det beste for sønnen var å begynne på X skole. Vi viste til at klageren, en barnelege og pedagogisk leder i sønnens barnehage mente at det beste for ham var å begynne med barn han kjente på Y skole.

Statsforvalteren svarte ved først å sitere sin vurdering i vedtaket, der det blant annet sto at skolen er en viktig sosial arena for barn og at det å få venner i nærmiljøet er et hovedhensyn bak regelen om nærscole. Det var grunn til å tro at X skole var godt rustet til å ivareta sønnens behov, og denne skolen hadde færre elever enn Y skole. Det å mestre miljøskifter ville være en viktig sosial kompetanse å tilegne seg for sønnen.

Statsforvalteren la i svaret til at mange barn opplever endringer i hvem de omgås ved overgangen fra barnehage til grunnskole. Selv om sønnen muligens ville opplevd det som tryggest å ha kjente medelever de første dagene, var det ingen garanti for at det ville fortsette å være slik. Det var ikke sikkert at sønnen kom i klasse med barn han kjente selv om han begynte på Y skole.

Videre så Statsforvalteren det slik at sønnens mulighet til å få forutsigbare forhold og tett oppfølging fra voksne sannsynligvis var større ved X skole, ettersom den hadde færre elever per klasse og tilstrekkelig areal til faste klasserom. Kommunen hadde redegjort utdypende for dette. Det var noen andre barn med adresse nær sønnen som skulle begynne i første klasse på X skole fra høsten 2022. Disse barna ville han kunne omgås også utenfor skoletiden. Statsforvalteren mente det var X skole som hadde de beste forutsetningene for å gi sønnen en forutsigbar, trygg og god skolehverdag.

Avslutningsvis skrev Statsforvalteren at uttalelsen fra barnelegen burde tillegges relativt stor vekt og at vedtaket i større grad kunne ha vist hvorfor den ikke ble tillagt avgjørende vekt. Statsforvalteren viste til at sønnen var ung og at det på skolen vil oppstå nye vennskapsbånd. Barnehagevennskap er ikke noen garanti for skolevennskap. Å gå på nærscole i mindre klasser med andre elever i nærmiljøet ville være best for sønnen.

Klageren fikk anledning til å komme med merknader til Statsforvalterens svar.

Sivilombudets syn på saken

Spørsmålet i saken er hvilken skole sønnen har rett til å gå på fordi det er hans nærscole etter opplæringslova § 8-1 første ledd. For det tilfelle at nærscole er X skole, blir neste spørsmål om Statsforvalteren behandlet klagerens søknad om skolebytte til Y skole på en forsvarlig måte etter opplæringslova § 8-1 tredje ledd.

1. Rettslige utgangspunkter

Grunnskoleelever «har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til», jf. opplæringslova § 8-1 første ledd første punktum. Lovteksten kan gi inntrykk av at rettigheten dreier seg om to alternative skoler. Det er imidlertid ikke tilfelle. Regelen skal forstås slik at det er tale om én og samme skole, stikkordsmessig gjerne betegnet som nærskolen, jf. også omtalen av gjeldende rett i NOU 2019: 23 pkt. 27.2.

Kommunene kan i forskrift fastsette hvilken skole ulike områder i kommunen sokner til, altså hvilken skole som er et bestemt områdes nærskole, jf. opplæringslova § 8-1 første ledd annet punktum. Et av de sentrale hensynene bak forskriftshjemmelen er forutberegnelighet for elevene og deres foresatte, jf. NOU 1995: 18 pkt. 20.4.4.2.

Kommunale forskrifter må holde seg innenfor hva som er en rimelig tolkning av nærskoleregelen i opplæringslova § 8-1 første ledd første punktum, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 54 og 178. Innenfor lovens grenser har kommunen et visst rom til å utforme forskriften slik at ikke alle elever sokner til den skolen som geografisk sett ligger nærmest der de bor, jf. Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse 12. desember 2014.

Kommunen har i denne saken fastsatt en forskrift om skoletilhørighet. Forskriften er vedtatt av kommunestyret i 2020 og offentliggjort på kommunens nettsted. Forskriftens bestemmelser om nærskole lyder slik:

«§ 2. Inntaksområde og nærskolerett

Nærskoleprinsippet skal ligge til grunn for tildeling av skoleplass i kommunen. Ifølge opplæringslovens § 8-1 første ledd har alle elever rett til å gå på den skolen i nærmiljøet som de sokner til.

Vurderingen av hvilken skole som er elevens nærskole skal ta utgangspunkt i avstand til skolen fra elevens bosted. Men også andre forhold skal vurderes, som f.eks. trygg skolevei, søskentilhørighet, samlede nærmiljøer og kapasiteten på skolen.

For å antyde hvilke områder som sokner til hvilke skoler, er det i [kommunens navn] utarbeidet veiledende grenser ([lenke til kart og informasjon på kommunens nettsted]). Når kommunen fastsetter hvilken skole som er elevens nærskole, tas det utgangspunkt i disse grensene.

Ifølge opplæringslovens § 8-1 første ledd andre setning, kan kommunen også vedta faste grenser mellom enkelte skoler. Denne forskriften innfører slike faste grenser eller inntaksområder for noen skoler, jfr. oversikt i § 2.1 nedenfor.

For de skoler som ikke har fått fastsatt egne inntaksområder, gjelder nærskoleprinsippet ved tildeling av skoleplass. Dette prinsippet er også førende ved fastsettelsen av de faste inntaksområdene.

§ 2.1. Særskilte inntaksområder for enkelte skoler

Særskilte inntaksområder er fastsatt i følgende områder/bydeler:».

Deretter følger det i forskriften § 2.1 en tabell med angivelse av bestemte og nummererte grunnkretser (områder) i kommunen som sokner til bestemte skoler, slik at de som bor i kretsen har den angitte skolen som sin nærscole. Enkelte steder angir tabellen at kun deler av en bestemt grunnkrets sokner til en bestemt skole og dette kan være avgrenset nærmere ved å vise til navngitte veier med videre.

Det følger av opplæringslova § 8-1 tredje ledd at en elev «[e]tter søknad kan [...] takast inn på annan skole enn den eleven soknar til». De foresatte kan altså søke om plass for eleven på en annen skole enn nærskolen.

Grunnloven § 104 første ledd bestemmer at barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og at deres mening skal vektlegges i samsvar med deres alder og utvikling. Etter bestemmelsens annet ledd skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser som berører barn. FNs barnekonvensjon har bestemmelser om barnets beste og barnets rett til å bli hørt i henholdsvis art. 3 og artikkel 12, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3.

Sivilombudet har flere ganger uttalt seg om de kravene som stilles til en individuell og konkret vurdering av hensynet til barnets beste ved søknader om skolebytte, se blant annet uttalelsene 22. oktober 2020 (SOM-2020-2786), 30. juni 2020 (SOM-2019-4219) og 25. mai 2020 (SOM-2019-3190).

2. Hvilken skole er sønnens nærscole?

Det første spørsmålet denne saken reiser, er hvilken skole som er sønnens nærscole. Dette er den skolen han har rett til å begynne på etter opplæringslova § 8-1 første ledd.

Kommunen har i forskriften om skoletilhørighet §§ 2 og 2.1 fastsatt «faste grenser eller inntaksområder» for enkelte skoler, jf. opplæringslova § 8-1 første ledd annet punktum. Hvilke områder som har slike faste grenser eller inntaksområder og følgelig sokner til bestemte nærskoler, er angitt i tabellen i forskriften § 2.1. Av tabellen fremgår det at den grunnkretsen (området) der klageren og sønnen bor sokner til Y skole. Det er enighet om at klageren og sønnen rent faktisk bor i denne grunnkretsen.

Sivilombudet kan ikke se at det er motsetninger eller uklarheter i de aktuelle delene av forskriftsteksten. For enkelte grunnkretser fremgår det av tabellen i § 2.1 at kun deler av kretsen sokner til en bestemt skole. Noen ganger er dette avgrenset med henvisninger til navngitte veier med videre. Det fremgår ingen slike delinger eller avgrensninger for den grunnkretsen der sønnen bor, som i sin helhet er angitt å ha Y skole som nærscole.

Kommunen og Statsforvalteren har vist til at forskriften § 2 inneholder en lenke til et kart på kommunens nettsted. Kartet tilsier at sønnens bopel sokner til X skole. Etter deres syn inneholder tabellen i forskriften § 2.1 en feil. Det riktige skulle vært at hoveddelen av den aktuelle grunnkretsen sokner til Y skole, men at den delen av kretsen der sønnen bor sokner til X skole.

Ombudet påpeker at forskriften § 2 fastslår at kartet lenken fører til kun skal «antydde hvilke områder som sokner til hvilke skoler» og at de grensene som fremgår der er «veiledende

grenser». Videre er kartet ikke gjort til en del av selve forskriften, kun henvist til som et hjelpemiddel. I tillegg tilsier strukturen i forskriften § 2 at kartet kan veilede ved fastsettelsen av hvilken skole som er en elevs nærscole, men at det for visse grunnkretser og områder er fastsatt særskilte «faste grenser eller inntaksområder» i § 2.1. Etter ombudets syn kan kartet, slik forskriftsteksten er utformet, kun forstås å være et eksternt hjelpemiddel forskriften viser til for veiledning og antydninger. Ved motsetninger mellom kartet og klar forskriftstekst i § 2.1, må forskriftsteksten legges til grunn.

Kommunen og Statsforvalteren har også vist til at rådmannens høringsforslag fra 2016/2017 til en tidligere kommunal forskrift om skoletilhørighet, bygget på at området der sønnen bor sokner til X skole. Dette fremgikk blant annet av et kart som fulgte vedlagt forslaget som senere ble vedtatt av kommunestyret. Kommunen skal i flere år ha praktisert forskriften slik at sønnens bosted sokner til X skole.

Etter ombudets syn må forskriftsteksten i denne saken veie tyngre enn forarbeidene og kommunens praksis. Ordlyden er klar og slutningen fra forskriftsteksten om at Y skole er sønnens nærscole fremstår som sikker. Dette tilsier at forskriftsteksten skal tillegges stor vekt.

Hensynet til forutberegnelighet taler også for at forskriftsteksten bør kunne tas på ordet, jf. NOU 1995: 18 pkt. 20.4.4.2. Når en kommune har fastsatt en forskrift om skoleplassering, er det viktig at folk kan feste lit til det som klart står i forskriftsteksten. Det bør ikke være slik at foresatte må kjenne til og innrette seg etter en praksis eller et veiledende kart som avviker fra det som skriftlig er fastsatt i forskriften, for å kunne innrette seg etter hvilken skole som er elevens nærscole.

Forarbeidene til den tidligere forskriften fra 2016/2017 var rådmannens forslag til hva kommunestyret burde vedta. Det kan nevnes at dokumentene ombudet har fått oversendt fra Statsforvalteren tilsier at det kommunestyret hovedsakelig tok stilling til i 2017, var grensen mellom Y skole og en annen skole enn X. Grensen mellom X skole og Y skole fremstår mer som en tilleggsopplysning i forarbeidene. Det sentrale er uansett at den gjeldende forskriften som er vedtatt av kommunestyret i 2020, sier at hele grunnkretsen der sønnen bor sokner til Y skole. Slik saken er opplyst for ombudet, må forskriftsteksten anses som det fremste uttrykket for hvilket innhold kommunestyret mente å gi forskriften.

Det at kommunen over tid skal ha hatt en avvikende praksis knyttet til den aktuelle delen av forskriften, kan ikke veie så tungt at det fører til et tolkningsresultat i strid med en helt klar forskriftstekst. Ombudet finner grunn til å bemerke at kommunens administrasjon ved å treffe enkeltvedtak i strid med ordlyden i praksis gir forskriften et delvis annet innhold enn det kommunestyret har vedtatt, se også forvaltningsloven § 40. Dersom administrasjonen mener at kommunestyret gjorde en feil da det vedtok forskriften, bør den gjøre kommunestyret oppmerksomme på dette. Kommunestyret kan da ta stilling til om forskriften skal endres, noe som i så fall må gjøres etter reglene i forvaltningsloven kapittel VII, jf. opplæringslova § 8-1 første ledd tredje punktum og § 15-1.

Ombudet er etter dette kommet til at Y skole er sønnens nærscole. Han har rett til å begynne på Y skole etter opplæringslova § 8-1 første ledd og kommunens forskrift om skoletilhørighet § 2.1,

jf. § 2.

3. Statsforvalterens vurdering av hensynet til barnets beste

Ettersom Y skole er elevens nærscole, er det ikke nødvendig å ta stilling til om Statsforvalteren behandlet klagerens søknad om skolebytte på en forsvarlig måte, jf. opplæringslova § 8-1 tredje ledd. Ombudet vil likevel knytte noen bemerkninger til Statsforvalterens vurdering av hensynet til barnets beste, jf. Grunnloven § 104 annet ledd, FNs barnekonvensjon art. 3 og forvaltningsloven § 25.

Klageren skrev i klagen til Statsforvalteren at sønnen hadde helseproblemer og opplevde disse som skamfulle. Helseproblemene ga ham også betydelige sosiale utfordringer. Familien hadde over tid jobbet for å bedre dette, og sønnen var nå inne i en positiv utvikling. Klageren mente at det var svært viktig for sønnen å ha så trygge rammer som mulig ved overgangen fra barnehage til skole, noe som best kunne oppnås ved at han begynte på samme skole som vennene fra barnehagen.

Vedlagt klagen til Statsforvalteren fulgte erklæringer fra henholdsvis barnelege og pedagogisk leder i sønnens barnehage. Her fremgikk det blant annet at sønnen tidligere var henvist til spesialisthelsetjenesten, barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). Både barnelegen og den pedagogiske lederen mente at det beste for sønnen ville være å begynne på skolen sammen med barn han kjente, og at dette var viktig for hans videre utvikling og fortsatt fremgang knyttet til helseproblemene.

Ombudet mener at Statsforvalteren ikke gjorde en tilstrekkelig individuell og konkret vurdering av hensynet til barnets beste i denne saken. Statsforvalteren viste i vedtaket blant annet til at det var viktig å få venner i nærmiljøet, at det var grunn til å tro at X skole var godt rustet til å ivareta sønnens behov og at det ville være nyttig for ham å tilegne seg erfaring med miljøskifter. Sett i lys av de spesifikke helseproblemene og sosiale vanskene beskrevet av klageren og i erklæringene fra barnelegen og den pedagogiske lederen, imøtegår Statsforvalterens mer generelle vurderinger i vedtaket i liten grad de konkrete forholdene som er vist til i klagen. Ombudet viser i denne sammenheng blant annet til at tre personer, som på ulike måter har kjennskap til sønnen, begrunner hvorfor han har et særskilt behov for trygghet ved overgangen til skolen. Statsforvalteren peker i stedet på den mer generelle nytten sønnen kan få ved å mestre miljøskifter.

Statsforvalteren skriver i svaret på undersøkelsen blant annet at det ikke er noen garanti for at sønnen vil oppleve ekstra trygghet ved å ha kjente medelever i mer enn de første dagene, at det ikke er sikkert at han vil komme i klasse med vennene fra barnehagen og at barnehagevennskap ikke er en garanti for skolevennskap. Til dette vil ombudet bemerke at selv om slike forhold ikke kan fastslås med sikkerhet, må Statsforvalteren vurdere og begrunne hva som mest sannsynlig vil være til det beste for det aktuelle barnet. Ombudet kan ikke se at Statsforvalteren har gitt en overbevisende begrunnelse for hvorfor det å begynne sammen med kjente barn ikke vil ha større sannsynlighet for å gi sønnen den tryggheten de som har kjennskap til ham mener at han særskilt trenger ved skolestart.

Slik saken er opplyst for ombudet, fremstår det etter dette som at hensynet til barnets beste ikke er vurdert tilstrekkelig individuelt og konkret, og at mye kan tale for at hensynet til sønnens beste tilsier at det beste for ham er å begynne på Y skole.

Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at Y skole er sønnens nærscole, slik at han har rett til å begynne på Y skole etter opplæringslova § 8-1 første ledd og kommunens forskrift om skoletilhørighet § 2.1, jf. § 2. Videre mener ombudet at Statsforvalteren ikke gjorde en tilstrekkelig individuell og konkret vurdering av hensynet til barnets beste.

Ombudet ber Statsforvalteren behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor. Ettersom det er kort tid til skolestart, ber ombudet om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen så snart som mulig og senest innen 1. august 2022.

28.6.2022 (2022/2900)