

# Vurdering av barnets beste ved behandling av søknad om skolebytte

27.10.2022 (2022/1621)

Saken gjelder en søknad om å bytte til en annen skole enn det som er barnets nærscole. Søknaden ble avslått under henvisning til at Statsforvalteren mente ønsket om skolebytte hovedsakelig var begrunnet i barnets erfaringer på en annen skole enn nærskolen, og i søsknenes erfaringer med nærskolen. Hverken kommunen eller statsforvalteren hadde hørt barnet direkte under saksbehandlingen.

Sivilombudet har kommet til at Statsforvalteren ikke har foretatt de undersøkelser som var nødvendige for å kunne konkludere med at det var best for barnet å gå på nærskolen. Statsforvalteren har heller ikke har foretatt en tilstrekkelig individuell og konkret vurdering av barnets beste. Slik saken er opplyst for ombudet, fremstår det som at hensynet til barnets beste, talte for å få innvilget søknaden om å bytte til en annen skole enn nærskolen. Dersom søknaden skal avslås, må hensynene som taler mot å innvilge søknaden veie tyngre enn hensynet til barnets beste. Ombudet ber Statsforvalteren behandle saken på nytt i tråd med ombudets merknader.

## Sakens bakgrunn

B og C (heretter foreldrene) er foreldre til D (heretter datteren). Foreldrene søkte 22. september 2021 om at datteren skulle få gå på A skole (heretter A skole) i X kommune. Kommunen avslø

søknaden 26. oktober 2021. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark opprettholdt 14. februar 2022 kommunens avslag. Statsforvalterens vedtak ble klaget til ombudet 3. mars 2022.

På søknadstidspunktet gikk datteren på 5. trinn ved E skole. Hennes nærscole er F skole (heretter nærskolen). Datteren hadde gått på nærskolen ut skoleåret 2020. Høsten 2020 byttet hun først til én privatskole, før hun etter kort tid byttet videre til E skole (heretter privatskolen). Det er opplyst i klagen at datteren ikke trivdes på privatskolen, noe som blant annet førte til en forverring av helseproblemene hennes. Samtidig opplevde hun å miste kontakten med det norske skolesystemet og det norske språket. Høsten 2021 besluttet foreldrene derfor å søke henne inn på A skole, hvor broren hennes gikk i 7. klasse.

I søknaden om plass på A skole er det opplyst at skolebyttet høsten 2020 (bort fra nærskolen) var begrunnet i at datteren det foregående skoleåret hadde opplevd isolasjon og mobbing. Videre ble det vist til manglende tilrettelegging i engelsk- og norskopplæringen. I søknaden sto det at dette medførte at datteren gikk fra å være «glad og selvsikker» til å vegre seg for å gå på skolen. Det ble videre vist til at hun ikke hadde funnet seg til rette på privatskolen hun hadde byttet til, og at hun ønsket seg tilbake til det norske skolesystemet blant annet for ikke å «miste» norskkunnskapene sine.

I foreldrenes klage på kommunens avslag, viste foreldre i tillegg til at datterens to søsken også hadde hatt dårlig erfaring med nærskolen, og at de som en følge av dette hadde byttet skole. Vedlagt klagen fulgte en legeerklæring fra november 2021, som sterkt anbefalte å innvilge søknaden om plass på A skole. I legeerklæringen ble det vist til utfordringer datteren hadde på privatskolen, og de helseproblemene dette medførte, samt at søsknene hadde fått det mye bedre etter de byttet bort fra nærskolen. Denne informasjonen ble utdypet i en legeerklæring skrevet i januar 2022. Datterens egne erfaringer med nærskolen var ikke nevnt i noen av legeerklæringene.

Både i kommunens oversendelse av klagen, og i Statsforvalterens vedtak, ble det lagt til grunn at det hovedsakelig var problemene knyttet til privatskolen og søsknenes erfaring med nærskolen som var begrunnelsen for at datteren ikke ønsket seg tilbake dit. Datterens egne erfaringer med nærskolen ble nevnt i Statsforvalterens vedtak, men synes ikke å ha blitt tillagt vekt i den endelige vurderingen.

## Våre undersøkelser

Vi besluttet å undersøke saken, og i brev 29. april 2022 ba vi Statsforvalteren om å besvare spørsmål om kapasiteten ved A skole, hvilken vekt datterens mening var blitt tillagt ved vurderingen av hva som var det beste for henne, samt hvordan hun var blitt hørt i saken. Det ble videre spurt om hvordan Statsforvalteren hadde forsøkt å avklare hva som var den reelle årsaken til at datteren syntes å vegre seg for å bytte tilbake til nærskolen, og hvorfor fastlegens anbefaling om skolebytte ikke hadde blitt fulgt. Statsforvalteren ble også spurt om hvor stor vekt hensynet til det kommunale selvstyret hadde blitt tillagt i vurderingen.

Statsforvalteren svarte på undersøkelsen i brev 16. mai 2022. I svaret ble det opplyst at det ikke hadde blitt lagt vekt på kapasitet ved A skole ved behandlingen av søknaden. Til spørsmålet om hva Statsforvalteren mente var det beste for datteren, ble det ikke gitt noe direkte svar.

Statsforvalteren viste til at datterens og foreldrenes meninger synes å være sammenfallende, og at både datteren og foreldrene mente det beste for datteren ville være å gå på A skole. Det ble også vist til at det klare utgangspunktet er «at det beste for [datteren] er å gå på en skole hvor hun får sin rett til et trygt og godt skolemiljø oppfylt». Statsforvalteren konkluderte ikke i spørsmålet om hvilken skole det var best for datteren å gå på, men viste til at «[nærskolen] vil kunne tilby [datteren] et trygt og godt skolemiljø».

Til spørsmålet om hvordan barnet var blitt hørt, ble det vist til at Statsforvalteren anså saken tilstrekkelig opplyst gjennom de dokumentene de hadde mottatt i saken, og at «foresatte målbærer [datterens] mening meget klart gjennom den skriftlige klagen». Datteren var med andre ord ikke selv blitt hørt av Statsforvalteren, men var bare hørt via foreldrenes søknad og klage.

Om det var gjort forsøk på å utrede årsaken til at datteren vegret seg for å begynne på nærskolen igjen, ut over det som fremgikk av opplysninger i den første søknaden og klagen, viste Statsforvalteren til:

«Når det gjelder [datterens] vegring mot å gå nærskolen sin, har Statsforvalteren forholdt seg til den innsendte informasjonen som har kommet inn i saken, og vi har ikke funnet det nødvendig med ytterligere forsøk på å avklare om det foreligger andre reelle årsaker til at hun ikke vil bytte tilbake til [nærskolen]. (...) Statsforvalteren tar på alvor den erfaring som familien har, men vi finner samtidig at legeerklæringen bekrefter at erfaringene bygger mye på eldre søskens opplevelser.»

Videre het det at:

«Statsforvalteren kan imidlertid ikke se at det i særlig grad kommer frem i legeerklæringene hva det er som understøtter at [A] fremstår som et bedre alternativ for hennes helse enn [nærskolen]. [A] vil riktignok være en ny start, men vi ser ikke at det er foreligger opplysninger som understøtter at det vil være medisinsk riktig å velge [A] fremfor nærskolen. Slik vi ser det er det hvordan nærskolen vil tilrettelegge, og ta imot henne, som vil ha betydning for hennes trivsel og derigjennom en bedre helse.»

Både foreldrene og Statsforvalteren har inngitt merknader til hverandres svar.

## Sivilombudets syn på saken

Saken reiser spørsmål om Statsforvalteren har gjort de undersøkelser som var nødvendige for å kunne foreta en konkret og selvstendig vurdering av hva som er barnets beste, og hvordan dette hensynet er vurdert opp mot andre momenter i saken.

### 1. Rettslige utgangspunkter

Utgangspunktet er at 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. 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».

Før det fattes vedtak i en skolebyttesak må forvaltningen påse at saken er så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. Det følger av denne bestemmelsen at et ledd i utredningsplikten er å «påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder.» Det følger av samme bestemmelse at «mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet.»

At barn har rett til å bli hørt i saker som handler om dem, at deres meninger skal høres og tillegges vekt og at hensynet til barnets beste er grunnleggende ved alle avgjørelser som gjelder barn, er dessuten slått fast i Grunnloven § 104 første og andre ledd:

«Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

Forvaltningen er også forpliktet til å følge FNs barnekonvensjon, som gjelder som norsk lov med forrang fremfor annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 2-3. Barnekonvensjonen art. 3 nr. 1 lyder:

«Ved alle handlinger som vedrører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

Høyesterett har ved flere anledninger gjennomgått «barnets beste»-prinsippets betydning i enkeltsaker. I Rt. 2015 s. 93 avsnitt 65 er det vist til at:

«Artikkel 3 nr. 1 er også en prosedyrebestemmelse, i den forstand at avgjørelser som gjelder barn, både må vise at barnets interesser er identifisert, og hvordan de er veiet mot andre hensyn. I avsnitt 36-40 utdyper Barnekomiteen selve normen. Det fremgår at hensynet til barnet ikke er det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende, jf. her også plenumsdommen i Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 134-136. Men komiteen understreker at ved avveiningen mot andre interesser skal hensynet til barnets beste ha stor vekt – det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering: Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen.»

Prinsippets innhold er utdypet i Høstmælingen, Kjørholt og Sandberg (red) Barnekonvensjonen – Barns rettigheter i Norge (3. utg. 2016) på side 68:

«I enkeltsaker er poenget at det skal skje en konkret og individuell vurdering av hva som er best for det barnet saken gjelder, innenfor de rammene lovgivningen trekker opp.»

Forvaltningsloven §§ 33 og 34 gir regler for klageinstansens kompetanse og saksbehandling. Av forvaltningsloven § 34 annet ledd fremgår det:

«Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham. [...] Det skal fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret.»

Statsforvalteren skal ««leggje vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret ved prøving av det frie skjønnet», jf. opplæringslova § 15-1 tredje ledd, og ikke «stor vekt på» slik statlige klageinstanser skal gjøre etter klager som behandles etter bestemmelsen i forvaltningslovens § 34 andre ledd. Begrunnelsen for at det kommunale selvstyret ikke veier like sterkt i skolebyttesaker, er hensynet til barnets beste, se Prop. 64 L 2016–2017 punkt 3.6.2.

Sivilombudet har også 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), 25. mai 2020 (SOM-2019-3190) og 28. juni 2022 (SOM-2022-2900).

## **2. Statsforvalterens behandling av klagen**

### **2.1 Statsforvalterens kompetanse i klagesaker om skolebytte**

Statsforvalteren har i vedtaket vist til at «avgjørelsen av om en elev skal få plass på en annen skole enn nærskolen, tilligger i utgangspunktet kommunens frie skjønn». Videre er det vist til:

«For at hensynet til nærskoleprinsippet skal avvikes, må det foreligge særlige forhold som begrunner at eleven skal gå på en annen skole enn nærskolen. Dette hensynet skal være grunnleggende. Det betyr at andre hensyn som taler mot at eleven skal gå på sin nærskole [A skole] må veie tyngre dersom søknaden skal avslås. Det avgjørende for resultatet i saken vil være en avveining mellom hvor klart det er til barnets beste å få innvilget søknaden opp mot hensynene som taler for å avslå søknaden.»

I konklusjonen slo Statsforvalteren fast at «det ikke foreligger særlige forhold som begrunner at hensynet til prinsippet om barnets rett til å gå på sin nærskole skal fravikes».

Selv om det i utgangspunktet ligger til kommunens skjønn å avgjøre om en søknad om skolebytte skal innvilges eller ikke, står ikke kommunen fritt til å avslå slike søknader. Dette gjelder også i kommuner som ikke praktiserer såkalt «fritt skolevalg», men har en mer restriktiv praksis når den tar stilling til søknader etter opplæringslova § 8-1 tredje ledd. Siden det følger direkte av Grunnloven § 104 at barnets beste skal være et «grunnleggende hensyn» ved avgjørelser som berører barn, vil dette hensynet innskrenke kommunens skjønnsfrihet.

Statsforvalterens kompetanse som klageorgan innebærer både en rett og en plikt til å vurdere hvilken skole det er «best» at barnet går på. Kommunens vurdering av hva som er det beste for barnet kan Statsforvalteren prøve fullt ut. Denne vurderingen er en del av det faktiske grunnlaget vedtaket bygger på. Dersom vurderingen av hva som er barnets beste isolert sett tilsier at

skolebytte bør innvilges, må Statsforvalteren vurdere om argumentene mot å innvilge søknaden er tilstrekkelig tungtveiende til at de kan tillegges avgjørende vekt.

Det innebærer at Statsforvalteren først må avklare hva som er barnets beste. I Rt. 2015 s. 93 avsnitt 65, som er omtalt over, legger Høyesterett til grunn at «avgjørelser som gjelder barn, både må vise at barnets interesser er identifisert, og hvordan de er veiet mot andre hensyn.» For å kunne vise at barnets interesser er identifisert, bør vedtaket inneholde en beskrivelse av barnets alder og utvikling, hvilken selvstendig vekt barnets egen mening er gitt og om barnet er hørt, enten av Statsforvalteren eller via kommunen som førsteinstans. Dersom barnet er blitt hørt, bør det fremgå hvilke temaer som ble tatt opp og hva barnet svarte. Det må som hovedregel anses tilstrekkelig at det av selve vedtaket fremgår at barnet er blitt hørt, hvordan dette har skjedd, og en gjengivelse av hva som er barnets mening.

Det vil ofte være en god fremgangsmåte at det i vedtaket først drøftes og konkluderes i spørsmålet om hva som er barnets beste. Et minstekrav er at det tydelig fremgår at Statsforvalteren har foretatt en individuell og selvstendig barnets beste-vurderingen. Også de andre hensynene i saken må identifiseres, og vekten av disse må beskrives. Avslutningsvis må hensynene som taler for innvilgelse av skolebytte, veies opp mot hensynene som taler mot. Er resultatet av disse avveiningene noe annet enn det som fremstår som barnets beste, bør det være tydelig hva som har vært avgjørende for konklusjonen.

## **2.2 Statsforvalteren utredning av hva som var det beste for datteren**

For at Statsforvalteren skal kunne foreta en selvstendig vurdering av hva som er barnets beste, må saken være tilstrekkelig opplyst. Det kan bety at Statsforvalteren må foreta ytterligere undersøkelser som et ledd i behandlingen av klagen, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd og § 33 femte ledd. Barnets mening skal som nevnt over, «tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling», jf. både Grunnloven § 104 og forvaltningsloven § 17 første ledd.

For å sikre at avgjørelsen er godt nok opplyst vil det ofte være grunn til å innhente barnets syn direkte. Det kan være nødvendig for å avklare hva barnets mening faktisk er, om det er barnets ønske å bytte skole, hva begrunnelsen for dette i så fall er og hvor sterkt barnet ønsker skolebytte.

I denne saken er det snakk om et barn som gikk på femte trinn. Alderen tilsier at hennes mening skulle ha stor vekt. Når heller ikke kommunen hadde hørt barnet før søknaden ble avslått, var det gode grunner til at hun ble hørt direkte i forbindelse med behandlingen hos Statsforvalteren.

En slik samtale ville blant annet kunne være egnet til å avklare om det var barnets egne opplevelser med skolen, eller søsknenes erfaringer, som var hovedgrunnen til ønsket om å bytte skole. Dette er etter ombudets syn et sentralt moment i barnets beste-vurderingen, og som ikke er tilstrekkelig utredet. Begrunnelsen i vedtaket fremstår derfor som mangelfull.

## **2.3 Statsforvalterens vurdering av om søknaden om skolebytte skulle innvilges**

Selv om hensynet til barnets beste skal tillegges stor vekt ved vurderingen av om en søknad om skolebytte skal innvilges, vil dette hensynet ikke alltid være avgjørende.

Sivilombudets uttalelse 30. juni 2020 (SOM-2019-4219) omhandler hvordan hensynet til barnet skal vektes mot andre relevante hensyn i saker om skolebytte. Det ble blant annet uttalt:

«I den helhetlige avveiningen skal det gjøres en konkret og individuell vurdering av hva som er «barnets beste». Resultatet av denne vurderingen skal være et «grunnleggende hensyn» og tillegges stor vekt. Når barnets beste taler for at en søknad om skolebytte skal innvilges, må hensynene som taler mot veie tyngre dersom søknaden skal avslås. Det avgjørende for resultatet i saken vil være en avveining mellom hvor klart det er at «barnets beste» er å få innvilget søknaden om skolebytte, opp mot de hensynene som taler for at søknaden avslås. Der hensynet til barnets beste klart tilsier at søknaden om skolebytte bør innvilges, må dermed hensynene som taler mot veie desto tyngre.»

Relevante hensyn som kan tale mot å innvilge skolebyttesøknader kan f.eks. være likebehandling av andre barn i tilsvarende situasjon, om skolen det søkes plass på mangler kapasitet til å ta imot søkere som ikke har skolen som nærscole og om innvilgelse av søknaden har en reell negativ påvirkning på andre barn, for eksempel fordi det fører til en reduksjon i deres utdanningstilbud. Avstand og trafikkforhold langs skoleveien hører mer naturlig til vurderingen av barnets beste.

At kommunen ikke praktiserer fritt skolevalg er også et argument som kan tale mot å innvilge en søknad. At kommunen har en restriktiv praksis når det kommer til å innvilge søknader om skolebytte, kan samtidig ikke kategorisk stenge for at hensynet til barnets beste blir det avgjørende, uten at det samtidig foreligger andre forhold som tilsier at søknaden skal avslås. I uttalelse 22. oktober 2020 (SOM-2020-2786) uttalte ombudet følgende:

«Hensynet til nærscoleprinsippet, herunder behovet for å opprettholde skolekretsene og tilknytningen til nærmiljøet, er et legitimt hensyn å legge vekt på ved organiseringen av skoletilbudet i kommunen. Det må derfor aksepteres at kommunen lar dette hensynet få betydning for hvilken terskel kommunen generelt velger å praktisere for å innvilge skolebytter. Dette kan typisk være aktuelt der lave elevtall gjør det utfordrende å opprettholde et skoletilbud. Kommunens vektlegging av nærscoleprinsippet kan likevel ikke tillegges så stor vekt at det i den enkelte sak stenger for at hensynet til barnets beste kan bli utslagsgivende. Det er først og fremst når et skolebytte vil gå ut over muligheten til å opprettholde et skoletilbud som ivaretar nærscoleprinsippet for andre elever, at dette vil være et viktig argument mot å innvilge en søknad. Derimot vil kommunens vektlegging av argumenter om nærscoleprinsippet, men som konkret gjelder den enkelte søkers individuelle reiseavstand og behov for tilknytning til nærmiljøet, normalt ha mindre vekt, og først og fremst inngå i vurderingen av hva som er barnets beste.»

Statsforvalterens synes i denne saken å ha lagt stor vekt på et mer generelt utgangspunkt om at det ofte vil være det beste for et barn å gå på nærskolen, og at det er unntak fra nærscoleprinsippet som må begrunnes.

At nærskolen har en plikt til å ivareta elevens skolemiljø vil først og fremst være et relevant argument der foreldre og barn ikke har direkte kjennskap til nærskolen, og da ofte et dårligere grunnlag for sin vurdering av hva som er best for barnet. Argumentet har en annen vekt der

søknaden om skolebytte er begrunnet i erfaringer barnet allerede har med miljøet på nærskolen. Det har betydning for barnets opplevelse av hva som vil gi en god skolehverdag og vil også kunne gjelde der erfaringen ligger tilbake i tid.

I denne saken er det etter ombudets syn i stor grad sett bort fra foreldrenes beskrivelse av datterens egne opplevelser, og i stedet henvist til at dette er søsknenes erfaring med nærskolen. Slik saken er opplyst hit kan mye tale for at datteren ikke bare ønsket å bytte til A skole på bakgrunn av søskens erfaringer, men også fordi hun selv hadde negative erfaringer med skolen. Uten noen nærmere utredning av dette, f.eks. ved at barnet hadde blitt hørt direkte og eventuelt hadde kunnet nyansert opplysningene i klagen, fremstår det for ombudet i utgangspunktet som vanskelig å konkludere annerledes enn at barnets beste talte for å få innvilget søknaden om skolebytte.

På bakgrunn av de mangler som foreligger i barnets beste-vurderingen, blir det også vanskelig å foreta en helhetlig vurdering der hensynene som taler mot et skolebytte inngår. Statsforvalteren bes derfor om å foreta en ny vurdering i saken, der det gjøres en bedre avklaring av hva det er som er barnets beste. Dersom søknaden skal avslås, må hensynene som taler mot å innvilge søknaden veie tyngre enn hensynet til barnets beste. Slik saken er opplyst nå, er ikke disse hensynene i tilstrekkelig grad identifisert, eller vurdert opp mot hva som er barnets beste.

## Konklusjon

Sivilombudet har kommet til at Statsforvalteren ikke har foretatt de undersøkelser som var nødvendige for å kunne konkludere med at det var best for barnet å gå på nærskolen.

Statsforvalteren har heller ikke har foretatt en tilstrekkelig individuell og konkret vurdering av barnets beste. Slik saken er opplyst for ombudet, fremstår det som at hensynet til barnets beste, talte for å få innvilget søknaden om å bytte til en annen skole enn nærskolen. Dersom søknaden skal avslås, må hensynene som taler mot å innvilge søknaden veie tyngre enn hensynet til barnets beste.

Ombudet ber Statsforvalteren behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor. Vi ber om å bli orientert om utfallet av den nye vurderingen innen 1. desember 2022.

27.10.2022 (2022/1621)