

Avslag på søknad om skolebytte – om barnets beste og barnets rett til medvirkning

3.6.2025 (2025/588)

Saken gjelder søknad om skolebytte for en elev med hørselsvansker. Statsforvalteren hadde konkludert med at det var best for eleven å gå på nærskolen, selv om både han og foreldrene mente at det var best at han gikk på en annen skole.

Sivilombudet er kommet til at Statsforvalteren ikke har utredet saken tilstrekkelig til å kunne konkludere med at det var best for eleven å gå på nærskolen. Etter ombudets syn knyttet det seg også tvil til Statsforvalterens avveining av de ulike momentene i barnets beste-vurdering.

Elevens syn på reiseveien var ikke tilstrekkelig klarlagt og det var også usikkerhet knyttet til elevens opplæringsbehov. Etter ombudets syn var det i et slikt tilfelle ikke grunnlag for å legge utslagsgivende vekt på at reiseveien ville utgjøre en belastning for ham ved

avveiningen av hva som var til barnets beste. Ombudet har bedt Statsforvalteren behandle saken på nytt.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter «eleven») er født i januar 2012 og går i 7. klasse på X skole i Y. I april 2024 søkte B (heretter «mor») på vegne av eleven om skolebytte til Z skole, som ligger i en annen kommune. Denne skolen har en egen avdeling for elever med hørselsvansker.

(2) Bakgrunnen for søknaden var at eleven – etter at han over tid hadde strevd med lærevansker – fikk diagnosen auditive prosesseringsvansker (APD) sommeren 2023. Dette er en hørselsvanske knyttet til prosessering av lyd, som viser seg med utslag i vansker med språk, fonetikk og hukommelse. I utredningen fra Æ sykehus, gjengitt i PP-tjenestens sakkyndige vurdering 22. november 2023, uttales det:

«Grunnet alvorlighetsgraden av pasientens APD vil det være svært viktig med tilpassede forhold i læringssituasjoner.»

(3) Y kommune avsto søknaden om skolebytte 7. juni 2024. Det ble vektlagt at eleven fikk et tilfredsstillende utbytte av opplæringen i kommunen og at det var mindre inngripende for eleven å tilrettelegge undervisningen på nærskolen enn å bytte skole.

(4) Elevens foreldre påklaget kommunens vedtak til Statsforvalteren i Ø, som 20. november 2024 stadfestet kommunens vedtak om avslag på skolebytte.

(5) Mor klagde på vegne av sønnen til Sivilombudet 29. januar 2025. Hun gjorde blant annet gjeldende at nærskolen ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om sønnens diagnose og det var foretatt en utilstrekkelig vurdering og utredning av barnets beste.

Våre undersøkelser

(6) Vi fant grunn til å undersøke behandlingen av søknaden om skolebytte nærmere med Statsforvalteren i Ø. I brev herfra 21. mars 2025 stilte vi Statsforvalteren flere spørsmål knyttet til vurderingen av barnets beste, samt om saken var tilstrekkelig utredet og opplyst.

(7) Vi stilte blant annet spørsmål om eleven i tilstrekkelig grad var hørt. Til dette svarte Statsforvalteren at det forelå et referat fra elevsamtale 13. mai 2024. Sammenholdt med foreldrenes søknad og klage, ga dette et tilstrekkelig bilde av elevens mening. Det var ikke tvilsomt at eleven var positiv til et skolebytte.

(8) På spørsmål om saken var godt nok opplyst til at Statsforvalteren kunne foreta en tilstrekkelig vurdering og avveining av de ulike hensynene i barnets beste-vurderingen, erkjente Statsforvalteren at det burde ha vært innhentet mer dokumentasjon før de konkluderte i saken. Det ble særlig vist til at de burde etterspurt skriftlig dokumentasjon på

om skolen som eleven ønsket å bytte til, hadde et passende tilbud til ham. Statsforvalteren erkjente også at de burde ha søkt mer informasjon om elevens modenhet og hvordan han selv vurderte reiseveien, samt hvordan han så på vennerelasjoner så langt fra hjemmet.

(9) Vi stilte videre spørsmål om saken var tilstrekkelig opplyst i lys av elevens særskilte behov og at det ikke var gjennomført ny kartlegging av ham etter at diagnosen ble kjent. Til dette svarte Statsforvalteren at det ikke var tatt et aktivt initiativ til å sette i gang nye utredninger om behov for spesialundervisning, da Statsforvalteren anså at dette må håndteres i forbindelse med en eventuell søknad om individuell tilrettelegging.

(10) Statsforvalteren svarte bekreftende på at de fastholdt vurderingen av at skolebytte ikke var til barnets beste, hvor det utslagsgivende i all hovedsak ble uttalt å være den lange reiseveien veid opp mot usikkerheten om hvor stort læringsutbytte eleven kan få.

(11) Mor fikk anledning til å komme med merknader til Statsforvalterens svar. Hun trakk frem at det var uheldig at fokuset var på lang skolevei og ikke hva skolen kan tilby av hørselsrettet, pedagogisk opplæring med individuell tilrettelegging. Hennes merknader ble oversendt Statsforvalteren til orientering, som ikke hadde ytterligere kommentarer annet enn at anførselene i stor grad knyttet seg spørsmål om individuell tilrettelegging og skolemiljø som må håndteres av kommunen.

(12) I forbindelse med Sivilombudets undersøkelser, ble det gjennomført en samtale med eleven 9. mai 2025 i våre lokaler. Samtalen ble gjennomført med to saksbehandlere fra Sivilombudet, mens mor ventet utenfor i resepsjonen.

(13) I samtalen ga eleven klart uttrykk for at han ble mobbet og mistrivdes på nærskolen. Han uttalte at mobbingen nå hadde vart i snart to år og at det ikke hadde blitt noe bedre. Han var videre tydelig i sitt ønske om å bytte skole. Om fordelene ved skolebytte fremhevet han blant annet betydningen av et tilpasset og rolig læringsmiljø ved skolen han vil bytte til, med kompetente lærere som kjenner til relevant utstyr og bruker det riktig. Når det gjaldt reiseveien viste han til at han dette ikke var et problem. Han sa tvert imot han ikke ble sliten, men kunne hvile og slappe av på toget. Han trakk også frem at han kunne ha med sparkesykkel for å gjøre reiseveien til og fra togstasjonen enklere. Han uttalte videre at det viktigste var å lære og å få venner.

Sivilombudets syn på saken

(14) Spørsmålet i saken er om Statsforvalteren har foretatt en tilstrekkelig vurdering og avveining av de ulike hensynene i barnets beste-vurdering, samt om saken er tilstrekkelig opplyst.

1. Rettslige utgangspunkter

(15) Ny opplæringslov trådte i kraft 1. august 2024. Statsforvalteren har behandlet spørsmålet om skolebytte etter opplæringsloven av 1998, med henvisning til at kommunens vedtak ble truffet før 1. august 2024. Det er dermed tatt utgangspunkt i opplæringsloven (1998) § 8-1 første ledd første punktum, hvor det heter at grunnskoleelever «har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til», og tredje ledd, hvor det står at en elev «[e]tter søknad kan [...] takast inn på annan skole enn den eleven soknar til».

(16) Regelen om at en elev kan tas inn på en annen skole etter søknad, er videreført i opplæringsloven (2023) § 2-6 annet ledd. All den tid lovvalget ikke er utslagsgivende i denne saken, har ombudet ikke tatt nærmere stilling til hvilken lov som skal legges til grunn.

(17) Fylkene Å og Æ har inngått en avtale som regulerer spørsmål om skoleplass i en annen kommune enn bostedskommunen. Ifølge avtalen skal elever i utgangspunktet gå på skole i bostedskommunen, med mindre det foreligger «særlige årsaker». Som eksempel nevnes «[s]osialpedagogiske årsaker, m/uttalelse fra PP-tjeneste og/eller andre sosialfaglige kompetansemiljøer». Sivilombudet har ikke foretatt en nærmere vurdering av innholdet og vurderingene etter denne avtalen, herunder om det foreligger «særlige grunner» til å innvilge skoleplass, jf. avtalens punkt 5.

(18) Kommunenes frihet til å beslutte hva resultatet i en sak om skolebytte skal bli, begrenses av Grunnloven og Norges menneskerettslige forpliktelser. Dette gjelder særlig hensynet til barnets beste, som er nedfelt både i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Utgangspunktet er at barnets beste skal vurderes i alle saker som gjelder barn, hvor dette skal være et grunnleggende hensyn. Hva som nærmere ligger i barnets beste, er blant annet omtalt av Høyesterett i HR-2015-206-A avsnitt 65:

«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-2012-1985 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.»

(19) Også barnets rett til medvirkning er et førende prinsipp i saker om barn, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12. Dette innebærer at barnet har rett til å bli hørt og at barnets mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med alder og utvikling.

(20) Barnets rett til medvirkning innvirker på forvaltningens utredningsplikt. Dette følger også eksplisitt av forvaltningsloven § 17 første ledd som lyder:

«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det skal 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. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet.»

(21) I Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) punkt 5.3.2.2., som behandlet inkorporasjonen av barnekonvensjonen i norsk rett, heter det:

«Departementet går inn for å fastsette i forvaltningsloven at forvaltningen skal sørge for at barnets synspunkter kommer fram og blir tatt hensyn til. En slik bestemmelse vil synliggjøre forvaltningens plikt etter barnekonvensjonen, og sikre at forvaltningen sørger for at barnets synspunkter kommer fram og blir tatt hensyn til.

—

Departementet foreslår også å lovfeste barnekonvensjonens bestemmelse om at barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Også dette må relateres til vedtakets art, slik at det vil være større grunn til å legge vekt på barnets syn i saker som angår det direkte og personlig.»

(22) Under de særskilte merknadene til § 17 fremgår det at forvaltningen ikke alltid må høre barnet direkte, men det fremheves at dette må tilpasses vedtakets art, og barnets alder og utvikling. Avgjørende er å få avklart hva barnets egen mening faktisk er.

(23) Utgangspunktet for når eller hvordan barnet skal medvirke må altså avgjøres ut fra en konkret vurdering av barnets alder og modenhet. Det er likevel slik at jo eldre barnet er, jo større behov er det for at barnets egen mening er innhentet. Der barnet har fylt 12 år, skal det en del til for ikke å anse barnets mening for å være nokså tungtveiende ved vurderingen av hva som er det beste for barnet i en skolebyttesak, jf. Sivilombudets uttalelse 26. juli 2024 (SOM-2022-1946). I ombudets uttalelse 24. mai 2023 (SOM-2022-3839) pekes det også på at informasjon om barnets mening kan være nødvendig for å avklare hvor sterkt barnet ønsker skolebytte, hva begrunnelsen for dette i så fall er og for få sikkert fram om det er barnets eget ønske å bytte skole.

2. Statsforvalterens utredning av barnets beste

(24) Saken må være tilstrekkelig opplyst for at Statsforvalteren skal kunne foreta en selvstendig vurdering av barnets beste, jf. forvaltningsloven § 17 og § 33 femte ledd. Statsforvalteren må dermed utrede de relevante faktiske og rettslige sidene ved saken. Dersom Statsforvalteren har et annet syn enn foreldrene og barnet på hva som er til barnets beste, kan det være nødvendig å gjøre nærmere undersøkelser som ledd i behandlingen av klagen. Tilsvarende gjelder dersom det er uklart hva barnet mener, jf. Sivilombudets uttalelse 26. juli 2024 (SOM-2022-1946).

(25) Statsforvalteren har erkjent at det burde ha vært innhentet mer dokumentasjon før vedtaket ble fattet. Det synes å være uklart hvilket tilbud skolen som eleven ønsker å bytte til, kan gi ham, herunder om det er andre elever med tilsvarende diagnose, og betydningen det eventuelt har at eleven ikke har behov for døvetolk. Sivilombudet er enig i at det var viktig å få klarlagt dette tilbudet, især når usikkerheten knyttet til læringsutbyttet ved denne skolen fremstår å være et viktig moment i Statsforvalterens begrunnelse for hvorfor et skolebytte ikke var til barnets beste.

(26) Sivilombudet ønsker i denne sammenheng å peke på at minst like viktig er det at Statsforvalteren i tilstrekkelig grad klarlegger tilbudet på nærskolen, herunder i hvilken grad nærskolen legger til rette for et godt læringsmiljø og gode psykososiale forhold. Slik ombudet ser det, er det flere forhold i denne saken som gir grunnlag for å stille spørsmål ved læringsutbyttet for eleven på nærskolen. Det vises blant annet til at foreldrene, i klagen til Statsforvalteren, gjorde gjeldende at tilretteleggingen på nærskolen ikke fungerte godt nok, at eleven ikke hadde tilstrekkelig faglig utvikling og at eleven fortsatt ble utsatt for mobbing og trakassering av medelever. Ombudet viser her også til Statsforvalterens vedtak, hvor det blant annet står:

«Etter utredningen [ved Æ sykehus] har [eleven] fått støtte av lyddempingsutstyr og høreapparat i klasserommet. Ifølge foresatte har han likevel store utfordringer i læringsprosessen fordi klassen er stor og med mye uro. Han forstyrres av medelever som plager ørene hans ved å berøre mikrofonene hvor lyden går rett inn i ørene hans. Han får også negative kommentarer fra medelever. I en del fag er det heller ikke mulig å bruke høreapparat, og det er svært utfordrende for ham å opprettholde konsentrasjonen i disse timene. Han bruker mye krefter på å lytte.»

(27) PP-tjenestens vurdering 22. november 2023 er videre temmelig kortfattet og bygger så vidt ombudet kan se, ikke på noen ytterligere kartlegging i lys av at eleven ble diagnostisert med en hørselsvanske. Samlet knytter det seg en viss tvil til om elevens opplæringsbehov, sammenholdt med det skolene kan tilby, har vært tilstrekkelig utredet i forkant av Statsforvalterens vedtak.

(28) Når det gjelder elevens eget syn på saken, har Statsforvalteren lagt til grunn at han er hørt og at det ikke var behov for at Statsforvalteren hørte ham direkte i forbindelse med klagebehandlingen. Det er vist til at det ikke fremsto tvilsomt at eleven ønsket å bytte skole. Det erkjennes samtidig at Statsforvalteren burde ha innhentet mer informasjon om hans modenhet og hvordan han selv vurderte reiseveien.

(29) I referatet fra elevsamtalen 13. mai 2024 er det blant annet gjengitt at eleven trives på skolen og at det har hjulpet med tilretteleggende tiltak som skolen har gjort. Referatet viser samtidig at eleven er positiv til et skolebytte. Det er likevel kortfattet, og informasjonsverdien av referatet er begrenset. Slik ombudet ser det, forelå det i tillegg flere indikasjoner på at referatet ikke ga et tilstrekkelig bilde av elevens mening i

skolebyttesaken. Hans syn på reiseveien var ikke belyst, herunder om han tenkte at reiseveien utgjør en slik belastning som Statsforvalteren mener.

(30) Foreldrene anførte videre at referatet ikke ga et riktig bilde av elevens trivsel på nærskolen. At eleven trives på nærskolen står også i motstrid til opplysninger om at han har få venner og kjenner på utenforskap. Etter ombudets syn forelå det dermed – på tidspunktet for Statsforvalterens avgjørelse – usikkerhet knyttet til hva han faktisk tenkte om skolebytte, herunder hans syn på reiseveien og trivselen på nærskolen. En samtale med barnet kunne gitt Statsforvalteren en bedre forståelse av elevens ønske og motivasjon for å bytte skole, noe som kan ha betydning for barnets beste-vurderingen. Samtalen kunne også belyst hvordan eleven tenkte om reiseveien og eventuelt hans tanker om reiseveien sett opp mot eventuelle fordeler ved skolebytte. Sistnevnte fremstår særlig viktig å få avklart i lys av at Statsforvalteren selv anså ulempene ved reiseveien som et utslagsgivende moment for at skolebytte ikke var til barnets beste.

(31) Eleven var i denne saken fylt 12 år da Statsforvalteren traff sitt vedtak. Når det forelå tvil om hans mening var tilstrekkelig klarlagt, samtidig som Statsforvalteren la til grunn at noe annet var til barnets beste enn det foreldrene og eleven selv ønsket, var det etter ombudets syn gode grunner for at han skulle ha vært hørt direkte i forbindelse med klagebehandlingen og med spørsmål om særlig de mer uavklarte temaene.

(32) Etter ombudets syn er saken mangelfullt utredet, jf. forvaltningsloven § 17. Elevens opplæringsbehov synes ikke å være tilstrekkelig utredet og han skulle ha vært hørt på nytt før Statsforvalteren fattet sitt vedtak.

3. Statsforvalterens avveining av de ulike hensynene i barnets beste-vurderingen

(33) Statsforvalteren har i sitt vedtak 20. november 2024 foretatt en vurdering av barnets beste. Det er vist til at skolen eleven ønsket å bytte til hadde kompetanse på elevens diagnose, og at han ville kunne «profitere positivt på undervisningen så vel som det miljømessige». Det ble pekt på at han «kjenner på utenforskap på [nærskolen], og at det skyldes hørselsutfordringene hans er sannsynlig». Det å gå på skole sammen med andre elever med liknende hørselsutfordringer kunne dermed gi en opplevelse av gruppetilhørighet, trivsel og mestring. Statsforvalteren kom likevel til at skolebytte ikke ville være til barnets beste. Det ble da i hovedsak vektlagt at han ville skille seg fra de øvrige elevene ved denne skolen, med henvisning til at PP-tjenesten lokalt hadde vurdert at eleven ikke hadde behov for individuelt tilrettelagt opplæring og ikke hadde behov for døvetolk. Det ble også lagt stor vekt på ulempene ved en lang skolevei.

(34) Statsforvalteren har i svaret hit fastholdt at reiseveien var utslagsgivende ved vurderingen av barnets beste, veid opp mot usikkerheten om hvor stort læringsutbytte han kan få.

(35) For så vidt gjelder reiseveien, fremgår det av kommunens vedtak 7. juni 2024 at toget er anslått å ta mellom 25 og 30 minutter. Fra hjemadressen til togstasjonen fremgår det at det er ca. 9 minutter reisevei med bil, mens det tar omkring 15 minutter å gå fra [stasjonen] til Z skole. Ombudet har i utgangspunktet vanskeligheter med å se at en slik reisevei i seg selv utgjør den belastningen som Statsforvalteren anslår i en sak der eleven har fylt 12 år. Barnesamtalen gjennomført av Sivilombudet underbygger også at eleven ikke deler Statsforvalterens syn på de belastninger reiseveien medfører. Tvert imot tenker han selv at reiseveien ikke vil bli et problem, da han kan bruke tiden til å slappe av. Han har også konkrete tanker og planer for den praktiske gjennomføringen for å gjøre reisen så effektiv som mulig, blant annet ved bruk av sparkesykkel til og fra togstasjonen. Han er videre tydelig på at fordelene ved læringsutbytte og det psykososiale miljøet ved skolen er langt viktigere enn reisevei.

(36) Når det gjelder usikkerheten knyttet til læringsutbytte, viser ombudet til at dette må avhjelpes ved nærmere undersøkelser for nettopp å få kartlagt hvilket tilbud skolen han vil bytte til kan gi eleven – herunder hvilket læringsutbytte skolen kan tilby – sammenholdt med det tilbudet han har på nærskolen. Etter ombudets syn er det også vanskelig å forstå hvorfor usikkerheten knyttet til læringsutbytte tillegges en slik vekt når det gjelder skolen han har søkt seg til, samtidig som utfordringene foreldrene peker på ved nærskolen, herunder elevens opplevelse av utenforskap, mobbing og manglende læringsutbytte, i liten grad er drøftet. Sivilombudet viser her også til at PP-tjenesten nylig har lagt til grunn at eleven har behov for individuell tilrettelagt opplæring, jf. PP-tjenestens sakkyndige rapport 9. mai 2025.

(37) Etter ombudets syn knytter det seg samlet sett tvil til Statsforvalterens avveining av de ulike momentene i barnets beste-vurdering. Dette gjelder især vektleggingen av belastningen reiseveien påfører eleven, uten at han direkte er hørt om dette hensynet. I et slikt tilfelle har ombudet vanskeligheter med å se at eventuelle belastninger ved reiseveien kan overstige de fordelene Statsforvalteren selv trekker frem ved et skolebytte, nemlig at eleven kan profitere positivt på undervisningen så vel som det miljømessige.

(38) Samlet bærer avveiningen preg av at det er lagt for stor vekt på reiseveien, hensyntatt elevens alder og at hans syn på dette ikke er tilstrekkelig klarlagt. I lys av at det også for øvrig hefter tvil om saken er tilstrekkelig opplyst, ber Sivilombudet om at Statsforvalteren foretar en ny vurdering av saken i tråd med ombudets merknader og basert på et oppdatert kunnskapsgrunnlag. Ved den nye vurderingen må det foretas en nærmere utredning av hva som er til barnets beste. Statsforvalteren må forsikre seg om at eleven i tilstrekkelig grad er hørt om de momentene som vektlegges og at hans mening tillegges den vekt alderen tilsier.

Konklusjon

(39) Sivilombudet er kommet til at Statsforvalteren ikke har utredet saken tilstrekkelig til å kunne konkludere med at det var best for eleven å gå på nærskolen. Når det forelå usikkerhet knyttet til om elevreferatet ga et riktig bilde av elevens mening, og eleven – som var fylt 12 år – heller ikke i tilstrekkelig grad var hørt om reiseveien, var det etter ombudets syn gode grunner for at han skulle ha vært hørt direkte i forbindelse med klagebehandlingen. Det knytter seg også tvil til om elevens opplæringsbehov, sammenholdt med hvilket læringsutbytte skolene kan tilby, har vært godt nok utredet i forkant av Statsforvalterens vedtak.

(40) Når elevens syn på reiseveien ikke var tilstrekkelig klarlagt og det også var usikkerhet knyttet til elevens opplæringsbehov, var det etter ombudets syn ikke grunnlag for å legge utslagsgivende vekt på at reiseveien ville utgjøre en stor belastning for ham. Sivilombudet ber Statsforvalteren behandle saken på nytt i tråd med ombudets merknader. I denne vurderingen må det tas hensyn til eventuelle nye opplysninger i saken.

(41) Vi ber om å bli orientert om resultatet av den nye vurderingen innen 1. juli 2025.

3.6.2025 (2025/588)