

Nærskoleprinsippet ved kommunesammenslåing

Sivilombudsmannen har vurdert om reguleringen av skolekretser gjennom tidligere kommunale forskrifter i en overgangsperiode etter kommunesammenslåing, er forenlig med retten til å gå på nærskolen etter opplæringsloven § 8-1 første ledd.

TOLKNINGSUTTALELSE | 26.04.2021

Gjelder

- Opplæringslova - § 8-1 Skolen

Saken gjelder grunnskoleelevers rett til å gå på «nærskolen» etter sammenslåing av kommuner, og er tatt opp av eget tiltak. Avhengig av de geografiske forholdene, kan videreføring av tidligere skoleforskrifter etter kommunesammenslåing stride mot retten til å gå på nærskolen i kommunen etter opplæringslova § 8-1 første ledd.

Selv om inndelingslova § 13 generelt hjemler videreføring av tidligere kommunale skoleforskrifter i etterkant av kommunesammenslåing, må kommunene være oppmerksomme på at det kan oppstå motstrid mellom forskriftene og retten til å gå på nærskolen. Dersom områder i den sammenslåtte kommunen kan komme til å sokne til en skole i en annen tidligere kommune, bør arbeidet med ny skoleforskrift gis høy prioritet, og i det minste være klart før skolestart i august etter sammenslåingen.

Ved søknad om skolebytte eller klage på nærskolevedtak, er det ikke tilstrekkelig bare å vise til at skolekretsene følger av de videreførte forskriftene uten også å gjøre en vurdering av nærskoleprinsippet betydning. Vurderingene som må gjøres i slike saker er konkrete og sammensatte, og hensynet til barnets beste må stå sentralt. I de antagelig få tilfellene der det etter en individuell vurdering er motstrid mellom

gjeldende skoleforskrift og nærscoleprinsippet, kan det derfor ligge slik an at kommunen er forpliktet til å innvilge en søknad om skolebytte.

Sakens bakgrunn

Ombudsmannen mottok i mai 2020 en klage i en sak som gjaldt retten til å gå på nærskolen etter opplæringslova § 8-1 første ledd. Den som klaget til ombudsmannen, bodde i en kommune som var slått sammen av tre tidligere kommuner ved kommunesammenslåing 1. januar 2020. Etter sammenslåingen ble de tidligere kommunenes lokale forskrifter videreført innenfor det geografiske området til de tidligere kommunene i en overgangsperiode fram til nye forskrifter var vedtatt.

Blant de videreførte forskriftene hørte de tidligere kommunenes forskrifter om skoletilhørighet. Det førte til at elevene i den nye kommunen soknet til en skole i deres tidligere kommune.

Klager i saken viste til retten til å gå på nærskolen i opplæringslova § 8-1 første ledd, og til at barnets nærscole i den sammenslåtte kommunen var en skole som tidligere lå i en annen kommune enn den de bodde i. Både skolen og Statsforvalteren avslo søknad om skolebytte. Statsforvalteren mente at videreføringen av de tidligere forskriftene medførte at barnet soknet til en skole som lå i deres tidligere kommune.

Saken belyste et generelt spørsmål om forholdet mellom videreførte kommunale skolekretsforskrifter etter kommunesammenslåing, og retten til å gå på nærskolen i den nye kommunen etter opplæringslova § 8-1 første ledd. Ombudsmannen anså problemstillingen som aktuell også for andre sammenslåtte kommuner, og ba derfor om Utdanningsdirektoratets syn på spørsmålet gjennom en undersøkelse av eget tiltak.

I den konkrete saken som ble brakt inn for ombudsmannen, hadde ikke Statsforvalteren vurdert hvorvidt fortsatt anvendelse av de gamle skoleforskriftene i det aktuelle tilfellet var i samsvar med opplæringslova § 8-1 første ledd. Etter å ha blitt forelagt Utdanningsdirektoratets syn, valgte Statsforvalteren å gjenoppta saken. Ombudsmannen gikk derfor ikke videre med undersøkelsen og avsluttet saken.

Våre undersøkelser

I vår undersøkelse 6. august 2020 ba ombudsmannen blant annet om Utdanningsdirektoratets syn på om reguleringen av skolekretser gjennom tidligere kommunale forskrifter i en overgangsperiode etter kommunesammenslåing, er forenlig med retten til å gå på nærskolen etter opplæringslova § 8-1 første ledd.

I svaret til ombudsmannen skrev direktoratet at opplæringslova § 8-1 første ledd gir alle elever i grunnskolen en individuell rett til å gå på nærskolen, og at denne retten ikke kan fravikes gjennom lokale

forskrifter om skolekretsgrenser. Hvorvidt regulering av skolekretser gjennom tidligere kommunale forskrifter er forenlig med retten til å gå på nærskolen, må imidlertid avgjøres etter en konkret vurdering.

Direktoratet mente at lokale skolekretsforskrifter ved motstrid må stå tilbake for nærskoleprinsippet, også når forskriftene er videreført etter kommunesammenslåing. Kommunene må derfor til enhver tid sørge for at skolekretsforskrifter er i samsvar med opplæringslova § 8-1 første ledd.

Ombudsmannens syn på saken

1. Rettslige utgangspunkt

1.1. Opplæringslova § 8-1 første ledd

Grunnskoleelevers rett til opplæring er regulert gjennom opplæringslova. Etter § 8-1 første ledd, har grunnskoleelever rett til å gå på den skolen som ligger «nærast» eller ved «den skolen i nærmiljøet som dei soknar til». Selv om formuleringene kan oppfattes som å vise til to ulike skoler, er de ment å vise til én og samme skole, nemlig den nærmeste skolen, jf. NOU 2019: 23 kap. 27.2. Denne skolen kalles gjerne «nærskolen».

Opplæringslovas forarbeider gir veiledning om hvordan det fastlegges hvilken skole som er nærskole, jf. NOU 1995: 18 og Ot.prp. nr. 46 (1997-1998). Utgangspunktet for vurderingen er geografiske forhold, men det kan også legges vekt på andre relevante forhold, som plassering av søsken på samme skole og kapasiteten på den enkelte skole. Når det gjelder den nærmere betydningen av geografiske forhold, er det spesifisert i NOU 1995: 18 kap. 20.4.4.2 at det ved siden av fysisk avstand til skolen, kan tas hensyn til andre objektive forhold som topografi og trafikk.

Etter bestemmelsens annet punktum, kan kommunen gi forskrifter om «kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til». Formålet med slike forskrifter er å sikre forutberegnelighet for elever og foreldre, samt hensiktsmessig organisering i kommunen, jf. NOU 1995: 18 kap. 20.4.4.2. Lovens ordlyd synes å gi kommunen vidt rom til å fastlegge skolekretser. Det følger imidlertid av forarbeidene at kommunale skoleforskrifter må holde seg innenfor lovens rammer, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) kap. 9.4. Forskriftene må være utformet i samsvar med retten til å gå på nærskolen og hensynene bak nærskoleprinsippet, etter en tolkning av loven og forarbeidene, jf. NOU 2019: 23 kap. 27.2. Det ligger utenfor det kommunale handlingsrommet å fastsette forskrifter som overskrider disse rammene.

Selv om det ikke fremgår direkte av § 8-1 første ledd, følger det forutsetningsvis av flere av lovens bestemmelser at retten til å gå på nærskolen gjelder i egen kommune. Blant annet har elever kun rett til skoleplass ved en skole i en annen kommune dersom to eller flere kommuner har avtalt at et område i én kommune sokner til en skole i nabokommunen, jf. § 8-1 annet ledd. Videre følger det av § 13-10 at kommunen har plikt til å sørge for at retten til å gå på nærskolen blir oppfylt. Grunnskoleelever har altså

rett til å gå på den skolen som etter opplæringslova § 8-1 første ledd, er nærskolen i kommunen, se også Helgeland, Opplæringslova, Lovkommentar (3. utg. 2018), s. 183.

1.2. Inndelingslova § 13

Det følger av inndelingslova § 13 første ledd at lokale forskrifter og vedtekter skal fortsette å gjelde for vedkommende område «inntil dei blir endra» etter sammenslåing av kommuner. Departementet skal fastsette en frist for når regelverket må være vurdert for endring. Av merknadene til bestemmelsen i lovens forarbeider fremgår det at det ikke gjelder noen frist for tilpassing av lokalt regelverk, men at det som hovedregel bør gjøres i løpet av det første året etter kommunesammenslåing, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) kap. 12. Videreføringen av tidligere forskrifter synes å være begrunnet i kommunenes behov for tid til å utarbeide lokale regler for den nye kommunen, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) kap. 7.3.2. Forut for sammenslåing av kommuner opprettes en fellesnemnd som arbeider med å forberede sammenslåingen, jf. inndelingslova § 26.

I saken som ble klaget inn for ombudsmannen, var det vedtatt en forskrift om sammenslåing av de aktuelle kommunene med et tilsvarende innhold som inndelingslova § 13. Etter forskriften fikk kommunene frist på ett år, til 1. januar 2021, til å vedta nye forskrifter. Tilsvarende forskriftsbestemmelse ser ut til å være vedtatt for øvrige kommuner som ble slått sammen ved kommunesammenslåing 1. januar 2020.

2. Nærskolen i sammenslåtte kommuner

Når kommunale forskrifter videreføres etter kommunesammenslåing, vil de tidligere kommunenes skoleforskrifter fortsette å gjelde innen de gamle kommunenes geografiske område. Der kommunen har benyttet forskriftsadgangen, vil elevene nødvendigvis søke til en skole i den gamle kommunen.

Med tanke på at opplæringslova gir elever rett til å gå på nærskolen i kommunen, kan det oppstå spørsmål om videreføring av tidligere skolekretsforskrifter i etterkant av kommunesammenslåing er forenlig med retten til å gå på nærskolen.

Det kan antagelig legges til grunn at den nærmeste skolen i en sammenslått kommune i de aller fleste tilfeller ligger i elevens tidligere kommune. I slike tilfeller vil det ikke oppstå tvil om hvorvidt skoleforskriften samsvarer med nærskoleprinsippet i etterkant av kommunesammenslåing. Avhengig av de geografiske forholdene, kan den nærmeste skolen i en sammenslått kommune derimot ligge innenfor kommunegrensene til en annen tidligere kommune. Problemstillingen vil være aktuell der en skole ligger nær grensen til en annen tidligere kommune. I slike tilfeller kan skolen eleven søke til etter kommunens forskrift, være en annen enn nærskolen etter opplæringslova § 8-1 første ledd.

Verken forarbeidene til inndelingslova eller forarbeidene til opplæringslova omtaler problemstillingen om

skolekretser ved kommunesammenslåing. Det kan derfor synes som at problemstillingen ikke er vurdert.

Det er ikke tvil om at inndelingslova § 13 generelt hjemler videreføring av tidligere kommunale forskrifter i etterkant av kommunesammenslåing, og at videreførte skoleforskrifter generelt vil være gyldige innenfor sitt geografiske anvendelsesområde. Utgangspunktet må derfor være at kommunene kan forholde seg til at skolekretsene i en tidsbegrenset periode, er bestemt av de tidligere kommunenes forskrifter.

Samtidig må kommunene være oppmerksomme på at opplæringslova § 8-1 første ledd gir en lovfestet, individuell rett til å gå på nærskolen i kommunen. Reglen om nærskoleretten i opplæringslova § 8-1 hører ikke blant reglene som det er hjemmel for å vedta unntak fra dersom det er nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring etter inndelingslova § 17 annet ledd bokstav a) til e). I tilfeller der de geografiske forholdene tilsier at det kan oppstå motstrid mellom nærskoleprinsippet og videreførte skolekretsforskrifter, kan det derfor ikke uten videre legges til grunn at skolekretsene er bestemt gjennom de tidligere kommunenes forskrifter uten at kommunen gjør en vurdering av nærskoleprinsippets betydning for de elevene det gjelder. I svaret på ombudsmannens undersøkelse la Utdanningsdirektoratet til grunn at det må foretas en konkret vurdering av om reguleringen av skolekretser gjennom tidligere kommunale forskrifter er forenlig med retten til å gå på nærskolen. Dette er ombudsmannen enig i.

Der det synes nærliggende at enkelte områder i en sammenslått kommune vil få nærskole i en annen tidligere kommune, bør kommunen være oppmerksom på det i forbindelse med sammenslåingen. Selv om fristen for å vedta nye forskrifter er lengre, er det ikke til hinder for at kommunen vedtar nye forskrifter på et tidligere tidspunkt. I den konkrete saken som foranlediget undersøkelsen trådte kommunesammenslåingen i kraft 1. januar 2020, mens kommunen fikk frist til 1. januar 2021 til å vedta nye forskrifter.

Hensynet bak regelen om videreføring av kommunale forskrifter er å gi kommunene tid til å utarbeide nye forskrifter. Det er forståelig at kommunene har behov for å områ seg etter kommunesammenslåing. Til tross for at kommunen har en lengre frist til å vedta nye forskrifter, er det gode grunner til å vurdere på et tidlig tidspunkt hvorvidt videreførte skoleforskrifter kan komme i konflikt med nærskoleretten. I den anledning er det også av betydning at prosessen ved sammenslåing av kommuner vil være påbegynt i god tid før sammenslåingen. Ved sammenslåingen som foranlediget undersøkelsen inngikk de tidligere kommunene intensjonsavtale om sammenslåingen i 2016, tre og et halvt år før den trådte i kraft. Det var også etablert en fellesnemnd som forberedte sammenslåingen. Selv om nye skoleforskrifter ikke kan vedtas i denne perioden, bør arbeidet kunne forberedes.

Dersom kommunen ser at et område i den sammenslåtte kommunen kan komme til å sokne til en skole i en annen tidligere kommune, bør arbeidet med ny skoleforskrift gis høy prioritet, og i det minste være klart før skolestart i august etter sammenslåingen. Også hensynet til at barnets beste er grunnleggende i alle saker som gjelder barn, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 og Grunnloven § 104, tilsier det.

Sammenslåtte kommuner må i tillegg være oppmerksomme på retten til å gå på nærskolen ved søknad om skolebytte eller klage på nærskolevedtak. Det er ikke tilstrekkelig å vise til at skoletilhørigheten er regulert gjennom tidligere kommunale forskrifter uten å vurdere betydningen av nærskoleprinsippet. Vurderingene som må gjøres i slike saker er konkrete og sammensatte, og hensynet til barnets beste må stå sentralt. I de antagelig få tilfellene der det etter en individuell vurdering er motstrid mellom gjeldende skoleforskrift og nærskoleprinsippet, kan det derfor ligge slik an at kommunen er forpliktet til å innvilge en søknad om skolebytte.

Konklusjon

Selv om inndelingslova § 13 generelt hjemler videreføring av tidligere kommunale skoleforskrifter i etterkant av kommunesammenslåing, må kommunene være oppmerksomme på at det kan oppstå motstrid mellom forskriftene og retten til å gå på nærskolen. Dersom områder i den sammenslåtte kommunen kan komme til å sokne til en skole i en annen tidligere kommune, bør arbeidet med ny skoleforskrift gis høy prioritet, og i det minste være klart før skolestart i august etter sammenslåingen.

Ved søknad om skolebytte eller klage på nærskolevedtak, er det ikke tilstrekkelig bare å vise til at skolekretsene følger av de videreførte forskriftene uten også å gjøre en vurdering av nærskoleprinsippets betydning. Vurderingene som må gjøres i slike saker er konkrete og sammensatte, og hensynet til barnets beste må stå sentralt. I de antagelig få tilfellene der det etter en individuell vurdering er motstrid mellom gjeldende skoleforskrift og nærskoleprinsippet, kan det derfor ligge slik an at kommunen er forpliktet til å innvilge en søknad om skolebytte.

Se SOM 2020/2915.