

Saksbehandler: Liv Minde

Vår dato:  
04.02.2013  
Deres dato:  
09.11.2012Vår referanse:  
2012/6254  
Deres referanse:Fylkesmannen i Nordland  
Statens Hus  
Moloveien 10

8002 Bodø

## Nærskoleprinsippets betydning for fastsettelse av skolekretsgrenser

Vi viser til brev datert 09.11.2012 fra Fylkesmannen i Nordland. Fylkesmannen ønsker at Utdanningsdirektoratet tar stilling til nærskoleprinsippets betydning for fastsettelse av skolekretskretser, herunder om de hensyn en kommune legger til grunn for fastsettelse av skolekretsgrenser, er legitime i henhold til opplæringsloven. Kapasitetsproblematikk er ikke en del av begrunnelsen.

Direktoratet kan ikke vurdere hvorvidt en kommune i en konkret klagesak har bygget på forsvarlige og lovlige hensyn. Vi vil således gi en generell tolkningsuttalelse av nærskoleprinsippets betydning for fastsettelse av skolekretsgrenser, og hvilke hensyn som kan være relevante ved fastsettelse av nærskolen.

### Nærskoleprinsippets betydning for fastsettelse av skolekretsgrenser

Opplæringsloven § 8-1 lyder:

*«Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til. Kravet i § 38 første leddet bokstav c i forvaltningslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.*

*Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til.*

*Når omsynet til dei andre elevane tilseier det, kan ein elev i særlege tilfelle flyttast til ein annan skole enn den skolen eleven har rett til å gå på etter første leddet. Før det blir gjort vedtak om å flytte ein elev, skal ein ha prøvd andre tiltak. Når det er nødvendig, kan eleven flyttast til ein skole utanfor kommunen, men ikkje slik at eleven må flytte ut av heimen eller at skoleskyssen blir uforsvarleg lang.»*

Opplæringsloven § 8-1 gir regler om fordeling av elever på de forskjellige skolene i kommunen. Etter bestemmelsen har grunnskoleelevene rett til å gå på den nærmeste skolen i kommunen. Hvilken skole som er nærmest, skal først og fremst avgjøres ut fra geografiske forhold. Forarbeidene understreker imidlertid at også andre forhold skal være med i vurderingen, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s. 178. Se nærmere om dette nedenfor under «Hensyn ved fastsettelse av nærskolen».

Loven åpner for at kommunen kan fastsette hvilket geografisk område som skal være den enkelte skoles opptaksområde. Kommunen er gitt en slik adgang ut fra hensynet til en hensiktsmessig organisering lokalt og til forutberegnelighet for elever og foreldre, jf. NOU 1995:18 punkt 20.4.4.2. Forskriftshjemmelen er derfor først og fremst gitt for å sikre forutberegnelighet for innbyggerne i kommunen, samt styre den kommunale saksbehandlingen og sikre likebehandling. Forskriften vil også være sentral ved klagebehandling, der kommunen gis anledning til å synliggjøre for Fylkesmannen hvordan nærskoleprinsippet er ivaretatt.

---

<b>Postadresse:</b> Postboks 9359 Grønland, 0135 OSLO	<b>Telefon:</b> +47 23 30 12 00	<b>E-post:</b> post@utdanningsdirektoratet.no	<b>Bankgiro:</b> 7694 05 10879
<b>Besøksadresser:</b> Schweigaards gate 15 B, Oslo Britveien 4, Molde Parkgata 36, Hamar	<b>Telefaks:</b> +47 23 30 12 99	<b>Internett:</b> www.utdanningsdirektoratet.no	<b>IBAN:</b> NO8876940510879
		<b>Org.nr.:</b> NO 970 018 131	<b>BIC/SWIFT</b> DNBANOKK

Forskrift om skolekretsgrenser skal være en funksjon av hvordan nærskoleprinsippet skal ivaretas for den enkelte elev i kommunen. Det kan ikke legges vekt på hensyn som vil være i strid med nærskoleprinsippet eller opplæringslovens formål, for eksempel «lik belastning» på kommunens skoler, opprettholdelse av skoler med svakt elevgrunnlag, spredning av faglig sterke og svake elever, samling av spesialundervisningselever osv. Kommunale forskrifter må således holde seg innenfor rammene som loven stiller opp. En forskrift vil være klarest der den legger vekt på objektive forhold som geografi og topografi. Forskriften må imidlertid også åpne for å legge vekt på subjektive forhold, der spørsmål om nærskoleprinsippet må avgjøres i den konkrete sak. Inndelingen i opptaksområde kan ikke være absolutt, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) punkt 9.4. Forskriften må også åpne for vurderinger knyttet til den enkelte elev, jf. Opplæringslova Kommentartutgave Helgeland 2.utg. side 230-231.

I brev av 24.11.1999 til Statens utdanningskontor i Vest-Agder uttaler Utdannings- og forskningsdepartementet følgende:

*«I den grad det er motstrid mellom kommunale forskrifter om plassering av elever i grunnskolen og retten til å gå på nærskolen etter opplæringsloven § 8-1, går retten til å gå på nærskolen foran. Kommunale forskrifter som avviker fra nærskoleprinsippet er etter sitt innhold ugyldige.»*

I vårt brev til Fylkesmannen i Buskerud datert 21.09.2009 har vi påpekt at forskrift om kretsgrenser skal være i samsvar med nærskoleprinsippet. Vi viser bl.a. til at:

*«Som påpekt over, skal forskrift om kretsgrenser være i samsvar med nærskoleprinsippet slik det kan tolkes ut fra lov og forarbeider, jf. § 8-1 første ledd første pkt, samt NOU:18 1995 og Ot.prp.nr.46 (1998-1999). Det ligger ikke innenfor det kommunale handlingsrom eller selvstyre å fastsette forskrifter i strid med nærskoleprinsippet.*

*Det vil imidlertid være forskjeller mellom kommunene når det gjelder skolestruktur (både geografisk plassering og inndeling av barne- og ungdomstrinn), standard på vei, topografi osv. Den kommunale adgangen til å fastsette forskrift om skolekretsgrenser vil derfor innebære en forvaltning av nærskoleprinsippet slik loven tillater at det praktiseres i den enkelte kommune. I distriktskommuner kan topografiske forhold som elv, skog, farlig vei og rasfare (herunder trygg skoleskyssordning) kunne tilsi at geografisk nærhet må vike for konkret vurdert sterkere hensyn.»*

### **Hensyn ved fastsettelse av nærskolen**

Utgangspunktet etter opplæringsloven § 8-1 er at elever har rett til å gå på den skolen som «ligg nærast» eller «ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til.» Det må i denne sammenheng ikke legges vekt på den todelte ordlyden i § 8-1. De nevnte uttrykkene gir elevene den samme retten til å gå på den nærmeste skolen, jf. Opplæringslova Kommentartutgave Helgeland 2.utg. side 231. Denne rettigheten betegnes ofte som nærskoleprinsippet.

Nærskolen må ligge i bostedskommunen. Bostedskommunen kan ikke pålegge en elev å gå på skole i en annen kommune. I tillegg innebærer prinsippet en plikt for eleven til å gå på den nærmeste skolen. En eventuell søknad om å gå på en annen skole kan innvilges. Lovteksten tar ikke forbehold når det gjelder retten til å gå på den skolen som ligger nærmest. I lovens forarbeider, NOU 1995:18 side 132-133 og Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) side 52-53, fremgår det likevel at det ikke har vært meningen at retten skal være uten forbehold, men at andre hensyn kan gjøre at elever kan henvises til en annen skole.

I Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s. 178 uttaler departementet:

*«Ein grunnskoleelev skal ha rett til å gå på den nærmaste skolen. Det vil seie at arbeidet til kommunen med å fordele elevane mellom dei tilgjengelige skolane skal ta utgangspunkt i eit prinsipp om at eleven skal gå på den nærmaste skolen. Dette utgangspunktet gjeld også for elevar med spesialundervisning. Vurderinga av hva for skole som er næmast, skal ta utgangspunkt i geografiske forhold, men skal også ta omsyn til andre relevante forhold, til dømes om sysken er plasserte på den same skolen, kapasiteten på skolane og om skolevegen er farleg.»*

Forarbeidene gir ikke en uttømmende liste av relevante hensyn i fastsettelsen av hvilken skole som er nærmest. Andre hensyn enn de nevnte kan derfor være relevante i vurderingen. I det følgende blir det gjort rede for ulike hensyn som kan være relevante i fastsettelsen av nærskolen. Vi understreker at det uansett skal foretas en konkret helhetsvurdering knyttet til den enkelte elev.

### **Geografisk nærhet**

Geografisk nærhet kan fastsettes på grunnlag av fysisk avstand til den enkelte kommune, slik at elevene blir henvist til den skole som gir kortest vei. Men geografisk tilhørighet kan også fastsettes ut fra den enkelte skoles naturlige geografiske område ut fra topografiske og trafikale forhold, herunder hvordan hjemmene er fordelt på grenser mv., jf. NOU 1995:18 punkt 20.4.4.2. Selv om distansen vil gi en enkelt og praktisk regel, vil den ikke i alle tilfeller ivareta de hensyn som ligger bak nærskoleprinsippet.

### **Hensikten med nærskoleprinsippet**

Hensikten med nærskoleprinsippet er blant annet å gi barna anledning til å skape eller fastholde holdepunkter i nærmiljøet, jf. NOU 1995:18 punkt 20.4.4.2. Et slikt holdepunkt er skolen. Det er derfor viktig at barna har en rett til å gå på skole i det som er deres naturlige nærmiljø. Dette vil også gi en hensiktsmessig organisering lokalt og forutberegnelighet for elever og foreldre, jf. NOU 1995:18 punkt 20.4.4.2. I vurderingen av hva som er nærskolen, er det derfor relevant å ta hensyn til ikke å dele opp elever fra ett bomiljø.

### **Søsken på den samme skolen**

Endringer i opptaksområder som splitter søskenflokker, kan gi behov for å gjøre unntak fra topografiske og trafikale nærhetsprinsipp. I slike tilfeller bør kommunen ta med betydningen av å skaffe søsken plass på samme skole i den samlede vurderingen av hvilken skole en elev skal gå på, jf. NOU 1995:18 punkt 20.4.4.2.

### **Kapasiteten på skolene**

Vurderingen av nærhet må ta utgangspunkt i de skoler som til enhver tid finnes i kommunen. Lovfesting av prinsippet gir ikke i seg selv noe grunnlag for krav om bygging av nye eller utvidelse eller opprettholdelse av eksisterende skoler, jf. NOU 1995:18 punkt 20.4.4.2. For en nærmere redegjørelse av kapasitet på skolene som relevant hensyn i fastsettelsen av nærskolen, viser vi til vårt brev av 21.09.2009 til Fylkesmannen i Buskerud.

### **Farlig skolevei**

Om skoleveien er farlig eller vanskelig skal blant annet vurderes ut fra skoleveiens tilstand, klima, trafikkforholdene og forhold knyttet til den enkelte elev, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) s. 175. Det må foretas en konkret vurdering knyttet til den enkelte elev. Elevens alder og modenhet kan for eksempel være avgjørende for om skoleveien er særlig farlig.

### **Akseptabel reisetid**

Skoleveien skal ikke være uforsvarlig lang. Skoleskyssen skal organiseres slik at elevene får akseptabel reisetid. Særlig er det viktig for 6-åringene å organisere skyssen slik at reisetiden blir så kort som mulig. I vurderingen av akseptabel reisetid må gangtid og tid med transportmiddel ses i sammenheng, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) i merknader til § 7.1.

**Forbud mot usaklig forskjellsbehandling**

Vedtak om inntak er omfattet av forvaltningsrettslige prinsipper som innebærer et forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Utgangspunktet er at like tilfeller skal behandles likt og at forskjellsbehandling forutsetter en saklig grunn. Gjennomføringen bør f.eks. ikke ta utgangspunkt i sosial tilhørighet. Dette ville kunne støte mot den grunnleggende tanke at skolen skal være en møteplass for alle befolkningsgrupper, jf. NOU 1995:18 punkt 20.4.4.2.

**Barnets beste**

Barnekonvensjonen er en del av norsk rett gjennom menneskerettsloven i 2003. Kommunene er derfor forpliktet til også å legge vekt på barnets beste i saker om skolekretser. Artikkel 3 nr. 1 peker på at barnets beste er et viktig hensyn i saker som gjelder barn. Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 lyder:

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

Vennlig hilsen

Cathrine Børnes  
avdelingsdirektør

Liv Minde  
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg: Vårt brev til Fylkesmannen i Buskerud datert 21.09.2009