



# FYLKESMANNEN I NORD-TRØNDELAG

## Kommunal- og administrasjonsavdelingen

Saksbehandler: Roar Aasegg Lillebergen

Deres ref.:

Vår ref.: 2005/1054

Vår dato: 15.04.2005

Arkivnr: 323

---

Levanger kommune  
Postboks 130  
7601 Levanger

### Lovlighetskontroll av kommunestyresak 006/05 om nedleggelse av Levanger skole - kommunens vedtak stadfestes

Det vises til Levanger kommunes ekspedisjon hit av 06.04.05, hvor ovennevnte sak ble oversendt Fylkesmannen til lovlighetskontroll. Fylkesmannens myndighet som kontrollinstans følger av kommuneloven (kompl.) § 59 og delegering fra Kommunal- og regionaldepartementet.

#### Sakens bakgrunn

Kommunestyret i Levanger kommune behandlet den 15.12.04 sak 085/04 om budsjett for 2005. Budsjettets del "Drift", bokstav a) ble vedtatt med følgende ordlyd:

*"a) Det forutsettes at Levanger skole legges ned fra 1. juli 2005 og at innsparte midler i hovedsak, nyttes til kvalitetsheving på de øvrige skoler. Skolestrukturen for øvrig holdes uendret i perioden."*

I brev av 15.12.04 anmodet tre av kommunestyremedlemmene om lovlighetskontroll av vedtak om å legge ned Levanger skole i forbindelse med budsjettbehandling i nevnte sak, jf. kommuneloven § 59. Lovlighetsklagen ble behandlet i kommunestyret i Levanger den 26.01.05, som opprettholdt vedtaket av 15.12.04. Saken ble derfor oversendt Fylkesmannen.

I vedtak av 17.02.05 opphevet Fylkesmannen Levanger kommunes vedtak i sak 085/04 for så vidt gjaldt vedtak om nedleggelse av Levanger skole. Grunnlaget for opphevelsen var at det var begått saksbehandlingsfeil. Saken ble sendt tilbake til kommunen for ny behandling.

Saken ble behandlet på nytt av kommunestyret i sak 006/05 i møte den 16.03.05. Følgende vedtak ble fattet:

*"Levanger skole legges ned fra 1. juli 2005.  
Elever som i dag går på Levanger skole overføres fra 01.07.2005 til Nesheim, Hegle og Halsan skole etter reglene i § 8-1 i opplæringsloven."*

I brev av 17.03.05 krevde tre kommunestyrerepresentanter lovlighetskontroll av vedtaket i sak 006/05. Følgende hitsettes:

*"Bakgrunnen for kravet om lovlighetskontroll er følgende:*

- 1. Fylkesmannen opphevet i brev 17.02.05 et tilsvarende vedtak gjort i kommunestyret 15.12.04, og begrunnet dette blant annet slik: "Det fremgår av sakspapirene og Levanger kommunes uttalelser at denne ikke har ansett vedtaket om skolenedleggelse som en forskrift. Kommunen har følgelig overhodet ikke fulgt saksbehandlingsreglene i kapittel VII. Slik saken står er altså et helt sett med saksbehandlingsregler ikke overholdt".*

---

Postadresse:	Besøksadresse:	Telefon: 74168000	e-postmottak: postmottak@fmnt.no
	Statens hus		
7734 Steinkjer	Strandveien 38	Telefax: 74168053	Hjemmeside: www.fylkesmannen.no/nt

*Undertegnede kan ikke se at saken denne gang heller har fått en saksbehandling som er tilstrekkelig, og at mangelfull saksbehandling kan ha påvirket resultatet.*

2. *Brev fra Fagråd ved allmennlærerutdanninga ved HINT til Levanger kommunestyre 02.03.05 var ikke lagt ved saksdokumentene. Det går fram av brevet at det er skrevet "I sammenheng med den pågående høringsprosess i sak om Levanger skole." At andre instanser ved HINT ikke stiller seg bak dette brevet, gir ikke Rådmannen rett til å trekke brevet tilbake. Bare avsender av et brev til kommunestyret kan trekkes tilbake brevet. Det vises ellers til "Veiledende normalreglement folkevalgtes innsynsrett". Pkt. 3.1: "Retten til innsyn inntreer når saken er fremlagt/utsendt til politisk behandling. Med saksfremstillingen skal det følge en oversikt over alle dokumentene som er innsendt, innhentet eller utarbeidet i tilknytning til saken, med unntak av interne arbeidsdokumenter for administrasjonen." Undertegnede hevder at det her er gjort en saksbehandlingsfeil som kan ha påvirket resultatet.*

3. *Brev fra Utdanningsforbundet, Levanger 08.03.05 til Levanger kommune, kommunestyrets medlemmer og administrasjonen v/Rådmannen, er en klage på at avsender ikke er høringsinstans i saken.*

*Undertegnede slutter seg til denne klagen, og mener at dette understreker at saksbehandlingen har vært mangelfull. Brevet er heller ikke lagt ved som saksdokument, selv om det er adressert til kommunestyrets medlemmer, jf. pkt. 3.1 i veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett."*

I møte den 06.04.05 opprettholdt Levanger kommune sitt vedtak av 16.03.05. Saken ble derfor oversendt til Fylkesmannen for endelig behandling.

Fylkesmannen har i forbindelse med vår behandling av saken mottatt en del uttalelser i tilknytning til lovlighetskontrollen. Blant disse er et brev fra Foreldrerådet ved Levanger skole datert 08.04.05.

### **Fylkesmannens vurdering**

#### ***Innledende bemerkninger.***

Det framgår av koml. § 59 nr. 1 at tre eller flere medlemmer av kommunestyret, innen en fastlagt tidsfrist, kan bringe avgjørelser truffet av folkevalgt organ inn til departementet for kontroll av avgjørelsens lovlighet. Lovlighetskontroll av kommunale avgjørelser er delegert til Fylkesmannen. Av bestemmelsens punkt nr. 4 framgår det at det ved lovlighetskontrollen skal tas stilling til om avgjørelsen:

- a) er innholdsmessig lovlig,
- b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe slike avgjørelser, og
- c) er blitt til på lovlig måte.

Dersom Fylkesmannen ved lovlighetskontrollen finner at det ved avgjørelsen er gjort slike feil at avgjørelsen må sies å være ugyldig, skal vedtaket oppheves. Det ligger imidlertid utenfor Fylkesmannens lovlighetskontroll å vurdere kommunens skjønnsutøvelse.

Lovlighetskontroll er ikke en klage i forvaltningslovens forstand. Fylkesmannen har derfor ikke kompetanse til å fatte ny avgjørelse, bare til å oppheve den foreliggende avgjørelse dersom den er ugyldig.

Begjæring om lovlighetskontroll er fremsatt av tre kommunestyrerepresentanter og innen den fastsatte frist på 3 uker fra det aktuelle vedtak ble fattet. Fylkesmannen har etter dette plikt til å behandle saken etter koml. § 59.

Det foreligger ingen holdepunkter som tilsier at det foreligger personell kompetansemangel i forhold til Levanger kommunes vedtak. Det legges derfor til grunn at vedtaket er fattet av kompetent myndighet. Det synes heller ikke å foreligge forhold som kan medføre at vedtaket lider av innholdsmessige feil. Anførlene i anmodningen om lovlighetskontroll knytter seg til

måten vedtaket har blitt til på, det vil altså si den prosessuelle kompetanse. Dette vil være tema i det følgende.

Saken gjelder vedtak om nedleggelse av Levanger skole. Den sentrale problemstilling er om vedtaket er heftet med slike feil at det må anses som ugyldig, jf. koml. § 59 andre ledd.

Fylkesmannen la i sitt vedtak av 17.02.05 til grunn at nedleggelsen av Levanger skole var å anse som en endring av Forskrift om kretsgrense mellom Levanger skole og Nesheim skole av 21.08.02, jf. opplæringsloven § 8-1. På grunnlag av dette ble det konkludert med at vedtak om skolenedlegging måtte følge saksbehandlingsreglene for forskrifter i fvl. §§ 37 flg.

### ***Det rettslige grunnlaget for nedleggelse av Levanger skole.***

Levanger kommune har i forbindelse med krav om lovlighetskontroll av vedtaket om nedleggelse av Levanger skole, bedt Fylkesmannen vurdere hvorvidt vårt opphevingsvedtak av 17.02.05 ble fattet på feil grunnlag. Bakgrunnen for dette synes å være at kommunen mener at deres vedtak ikke berører forskriften om skolekretsinnndelingen mellom Levanger skole og Nesheim skole av 21.08.02.

Denne synsmåten kan åpenbart ikke medføre riktighet. Forskriften regulerer fordelingen av elever mellom Levanger skole og Nesheim skole. Fordelingen skjer i følge denne ved at det trekkes en grense mellom de to skolene. En nedleggelse av Levanger skole vil medføre at en vesentlig del av det rettslige innhold i forskriften vil falle bort. Rent innholdsmessig innebærer dette at de elever som i følge forskriften skal gå på Levanger skole ikke har noen skole å gå til. At Levanger skole blir nedlagt, utgjør således en sviktende faktisk forutsetning for forskriften som nødvendigvis må medføre at forskriften endres.

Det fremgår av Innst.O. nr. 70 (1997-1998) til opplæringsloven at skolenedleggelse anses å berøre skolekretsinnndelingen i en kommune, og dette støtter således vårt synspunkt. Vi finner også støtte for dette syn i Bernt, Overå og Hove, Kommunalrett (Universitetsforlaget, 2002) side 682.

Det må derfor klart legges til grunn at vedtaket om å legge ned Levanger skole medfører en endring i Forskrift om kretsgrense mellom Levanger skole og Nesheim skole av 21.08.02. En endring av denne må derfor følge saksbehandlingsreglene i forvl. kap. VII, jf. fvl. § 37 andre ledd.

### ***Lovlighetsklagen.***

Lovlighetsklagen inneholder tre anførsler. To av disse påpeker konkrete forhold som ifølge de tre kommunestyrerepresentantene tilsier at det er begått saksbehandlingsfeil. Den tredje er en generell anførsel om at saksbehandlingsreglene for forskrifter ikke er fulgt. I det følgende vil de to konkrete anførslene bli behandlet først.

#### *Krav på innsyn i sakens dokumenter:*

For det første pekes det på det forhold at brev fra Fagråd ved allmennlærerutdanninga ved HINT til Levanger kommunestyre ikke var lagt ved saksdokumentene. Dette mener kommunestyrerepresentantene utgjør en saksbehandlingsfeil, og henviser til Veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett (H-2142) utgitt av KRD.

Grunnlaget det henvises til er en veileder til kommunene for reglement om folkevalgtes innsynsrett. Det følger av koml § 40 nr. 5 at et slik reglement skal fastsettes av den enkelte kommune. Veilederen er i seg selv ikke bindende for kommunens saksbehandling. Denne er

imidlertid vedtatt som gjeldende av Formannskapet i Levanger kommune, og må således legges til grunn her.

Representantene framholder at pkt. 3.1 i saksbehandlingsreglementet ga kommunestyret en rett til innsyn i det omtalte dokumentet i denne saken. Det følger av pkt. 1.1 at kommunestyret har rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter.

Det sentrale spørsmål i denne sammenheng er imidlertid om brevet fra Fagrådet ved HiNT kan anses som et "saksdokument." Brevet fra Fagrådet ved HiNT var et utspill til Levanger kommune om samarbeid om et utviklingsprosjekt mellom HiNT og Levanger skole. Henvendelsen ble sendt som høringsinnspill til forslag til vedtak om nedleggelse av Levanger skole. Ledelsen ved HiNT v/dekan Steinar Nebb har i ettertid, i e-post datert 08.03.05, presisert at man ikke ønsker at henvendelsen behandles som et innspill til høringsprosessen. Henvendelsen er fra HiNT's side ment vurdert på et generelt grunnlag og i forhold til alternative samarbeidsskoler.

Det må være opp til de enkelte organer og institusjoner å avgjøre om man ønsker å komme med en høringsuttalelse i tilknytning til en sak. Etter Fylkesmannens syn må den enkelte instans, i forkant av at en sak avgjøres, følgelig også fritt kunne "trekke tilbake" en slik uttalelse. Når så ledelsen for HiNT i dette tilfellet har gjort det klart at man ikke ønsket at henvendelsen skulle inngå som et høringsutspill fra deres side, synes det mest riktig å legge til grunn at det ikke er å anse som et "saksdokument" i forhold til denne saken.

På bakgrunn av dette kan det derfor ikke anses å være i strid med saksbehandlingsreglementet for Levanger kommune at brevet fra Fagrådet ved HiNT ikke ble lagt ved saksdokumentene til vedtak om nedleggelse av Levanger skole. Anførselen tas ikke til følge.

#### *Unnlatt forhåndsvarsling av Utdanningsforbundet.*

For det andre anføres det at det utgjør en saksbehandlingsfeil at Utdanningsforbundet ikke ble gjort til høringsinstans i saken. Kommunens begrunnelse for dette er, foruten en henvisning til Fylkesmannens opprinnelige vedtak, at man ikke anser de ansattes rettigheter og plikter berørt av vedtaket.

Innledningsvis presiserer Fylkesmannen at vårt vedtak ikke kan tas til inntekt for at Utdanningsforbundet ikke burde vært behandlet som en høringsinstans i sak om nedleggelse av Levanger skole. Fra vårt vedtak av 17.02.05 hitsettes:

*I Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) er det uttalt at dette **blant annet** omfatter foreldrerådet og samarbeidsutvalget ved de enkelte skoler.*

*Det er klart at verken foreldrerådet, samarbeidsutvalget ved Levanger skole **eller andre berørte** er formelt varslet eller gitt anledning til å uttale seg før..."(våre uthevninger).*

Det fremgår således at berørte som hadde rett til å uttale seg ikke var begrenset til kun å gjelder Samarbeidsutvalget og foreldrerådet, men også andre berørte.

Det er ubestridt at Utdanningsforbundet ikke ble forhåndsvarslet før vedtak om skolenedleggelse ble behandlet i kommunestyret den 16.03.05. Spørsmålet er om dette er en saksbehandlingsfeil.

Det følger av fvl. § 37 andre ledd at blant annet ”organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for” skal forhåndsvarsles og gis anledning til å uttale seg. Utdanningsforbundet er en fagorganisasjonen for pedagogisk personale i utdanningssektoren. Det synes således klart at forbundet, ut fra sitt formål og det fagpersonale som berøres, kan måtte anses som en høringsinstans etter bestemmelsen dersom forskriften må anses å ”gjelde for” deres interesseområde.

Levanger kommune synes å oppstille et krav om at en forskrift må berøre ”rettigheter eller plikter” til fysiske eller juridiske personer for at disse skal anses som høringsinstanser i saken. Et slikt vilkår kan imidlertid ikke oppstilles. Det følger direkte av ordlyden i § 37 at det er tilstrekkelig for å anse organisasjoner som høringsinstanser at en forskrift ”gjelder for” denne. Det sentrale spørsmål i denne sammenheng blir derfor om de interesser organisasjonen skal ivareta, berøres på en sånn måte at den med rimelighet bør anses som høringsinstans i denne konkrete saken. Hensynet til kontradiksjon og sakens opplysning vil være styrende i denne vurderingen.

I juridisk teori er det ved vurderingen av hvem en sak skal forelegges stilt små krav. Smith og Echhoff, Forvaltningsrett (Universitetsforlaget, 1997) s. 549, legger til grunn at instanser som må ”antas å ha interesse i å uttale seg”, bør gis en slik adgang. Dette gjelder uavhengig av om forvaltningsorganet mener disse faktisk kan bidra til sakens opplysning eller ikke.

Et vedtak om skolenedleggelse gjelder lærernes arbeidsplass. Det synes derfor klart at disse berøres av et slikt vedtak. Videre må det legges til grunn at en skolenedleggelse kan få pedagogiske konsekvenser. Både de arbeidsmessige og pedagogiske interesser må anses å være noe Utdanningsforbundet har interesse i uttale seg om. Etter Fylkesmannens vurdering må det derfor være klart at forskriften om skolenedleggelse må anses å ”gjelde” Utdanningsforbundet. Det utgjør således en saksbehandlingsfeil at organisasjonen ikke ble forhåndsvarslet og samtidig gitt anledning til å uttale seg i saken, jf. fvl. § 37.

Det følger av ulovfestede forvaltningsrettslige regler at saksbehandlingsfeil kun medfører ugyldighet dersom feilen kan anses å innvirket på innholdet i vedtaket, jf. prinsippet i fvl. § 41. Spørsmålet blir derfor om unnlåtelsen av å behandle Utdanningsforbundet som høringsinstans i henhold til forvl. § 37 kan ha virket bestemmende på innholdet i vedtaket om skolenedleggelse. Det legges her opp til en sannsynlighetsvurdering hvor feilen kun medfører ugyldighet dersom det ikke er en helt fjerntliggende mulighet for at feilen rent faktisk har virket inn på vedtakets innhold.

Formålet med forhåndsvarsling er at berørte organisasjoner skal ha anledning og oppfordring til å bidra til sakens opplysning ved å presentere sitt syn på det som foreslås vedtatt. Det er lagt til grunn i juridisk teori at forhåndsvarsling må skje på et såpass tidlig tidspunkt at det er mulig for vedkommende å få satt seg inn i saken og gitt uttalelse om den før det endelige vedtak treffes. Det vil derfor ikke være grunnlag for å anta at manglende forhåndsvarsling av Utdanningsforbundet kan ha innvirket på innholdet i vedtaket dersom det likevel har hatt tid og anledning til å sette seg inn i saken og avgi uttalelse før kommunestyremøtet den 16.03.05.

Utdanningsforbundet klaget overfor Levanger kommune i brev sendt pr. e-post 08.03.05 over at de ikke var blitt gitt status som høringsinstans i foreliggende sak. Forbundet har ifølge brevet også på to tidligere tidspunkt gitt uttrykk for det samme overfor kommunen. Som svar på dette sendte rådmannen en e-post til Utdanningsforbundet dagen etter. Av denne fremgår det en oppfordring til forbundet om å uttale seg i saken. Saken ble som nevnt behandlet i kommunestyremøte den 16.03.05, det vil si en uke etter at oppfordringen om å uttale seg ble

gitt. Det kan således anføres at Utdanningsforbundet, til tross for at det ikke ble forhåndsvarslet, ble gitt anledning til å uttale i saken før nytt vedtak ble fattet.

På den annen side må det påpekes at tiden fra korrespondansen mellom rådmannen og Utdanningsforbundet fant sted til kommunestyret ble avholdt, var heller kort. Vi finner likevel ikke at dette kan bli avgjørende i vurderingen. Spørsmålet om nedleggelse av Levanger skole har vært gjenstand for stor offentlig debatt i Levanger. Saken har versert i forvaltningen siden skolen først ble vedtatt nedlagt i kommunestyremøte den 15.12.04, og det må sies å ha vært alminnelig kjent at saken skulle opp til ny behandling den 16.03.05. Det nevnes også at Utdanningsforbundet tidligere har vært involvert i denne prosessen og hadde således både anledning og oppfordring til å komme med en uttalelse i saken. På grunn av sakens oppmerksomhet synes det dessuten rimelig å anta at kommunestyret var kjent med forbundets syn på saken.

På bakgrunn av ovenstående drøftelse legger Fylkesmannen til grunn at det ikke er sannsynlig at unnlatsen av å forhåndsvarse Utdanningsforbundet kan ha innvirket på innholdet i vedtaket. Saksbehandlingsfeilen medfører derfor ikke at vedtaket om nedleggelse av Levanger skole er ugyldig.

Til slutt er det i lovlighetsklagen på generelt grunnlag anført at det er begått saksbehandlingsfeil i saken. I det følgende skal Fylkesmannen knytte en del kommentarer til ulike deler av kommunens saksbehandling.

#### *Høringsfristen:*

I brevet fra Foreldrerådet av 08.04.05, samt i en del høringsuttalelser, anføres det at høringsfristen i saken har vært kort.

Det følger av § 37 tredje ledd at forvaltningsorganet som skal utarbeide forskriften kan sette frist for å gi uttalelse. Det er lagt til grunn i rettspraksis og juridisk teori at en slik frist må være *rimelig*. I dette ligger at fristen må være såpass lang at den tar høyde for postgang begge veier, rimelig tid til å sette seg inn i saken samt tid til å utarbeide en uttalelse.

Forskriften ble sendt på høring den 18.02.05. Fristen for å avgi uttalelse var 07.03 s.å., det vil si i underkant av tre uker. Kommunestyremøtet var som nevnt den 16.03. Isolert sett anser Fylkesmannen fristen for å være noe kort. Dette kan imidlertid ikke bli avgjørende i vurderingen. Saken har vært gjenstand for debatt i lang tid, og dens innhold og aktualitet måtte være kjent for de involverte parter i god tid før den ble sendt ut på høring. Det må derfor legges til grunn at det ikke var så stort behov for tid til å sette seg inn i saksmaterialet som det ellers ville vært. Dette tilsier således at fristen likevel er rimelig.

På bakgrunn av dette er Fylkesmannen av den oppfatning at høringsfristen, til tross for at den var kort, likevel var rimelig i dette tilfellet. Anførselen tas derfor ikke til følge.

#### *Forhåndsvarslingens innhold og form:*

Noen av høringsinstansene i denne saken har nektet å uttale seg fordi de mener saken ikke har vært tilstrekkelig opplyst på forhånd. Det er også reist kritikk mot forhåndsvarslingens form.

Loven gir ingen regler om hvorledes varslingen skal skje. Det må derfor i stor grad være opp til det enkelte forvaltningsorgan avgjøre formen for forhåndsvarsling. Det underliggende kravet om forsvarlig saksbehandling kommer likevel inn som en styrende faktor her.

Høringsnotatet ble sendt per e-post til høringsinstansene. I denne var det linker til kommunens nettsider hvor sakspapirene forelå. Fylkesmannen har ingen innvendinger mot denne framgangsmåten i den aktuelle saken. Etter hva Fylkesmannen erfarer, har alle som høringsnotatet ble sendt til, mottatt dette. Det er da uansett ikke grunnlag for å påstå at framgangsmåten har innvirket negativt på sakens opplysning.

I forhold til forhåndsvarslingens innhold går anførslene på at det presenterte materialet ikke var tilstrekkelig til å avgi noen høringsuttalelse.

I juridisk teori er det lagt til grunn at høringsinstansene har et krav på å få rede på hva saken gjelder. Som utgangspunkt må det kreves at berørte instanser på forsvarlig måte må få mulighet til å vareta sine interesser i saken. I Eckhoff og Smith side 550, er det lagt til grunn at vilkåret er oppfylt ved ”*at det opplyses at man overveier å gi forskrifter om det og det emne.*”

I denne saken er det forelagt et ferdig utarbeidet utkast til forskrift. Videre må det legges til grunn at det sentrale spørsmålet i saken, om Levanger skole skal nedlegges, var kjent for høringsinstansene. Fylkesmannen finner det da klart at disse hadde et tilstrekkelig grunnlag til å ivareta sine interesser i saken og avgi uttalelse i henhold til denne.

#### *Utredningsplikten:*

Størsteparten av kritikken som er rettet mot vedtaket om nedleggelse av Levanger skole knytter seg til kommunens utredningsplikt. Dette gjelder på et generelt grunnlag og i form av mer konkrete anførsler.

Et forvaltningsorgans utredningsplikt ved utarbeidelse av forskrifter følger av fvl. §37 første ledd. Bestemmelsen kan ikke tas helt på ordet når det står at saken skal være ”*så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.*” Bestemmelsen er utslag av et generelt forvaltningsrettslig prinsipp om at forvaltningen har plikt til å sørge for at en sak er forsvarlig utredet før avgjørelse treffes. Kravet til utredning gjelder rent generelt så vel vurderingspregede sider ved saken som rettslige og faktiske forhold av betydning.

I dette stilles det et krav om hvor grundig utredningen av de enkelte spørsmålene saken reiser skal være. Etter praksis og teori må kravet til grundighet bero på en skjønsmessig avveining av flere hensyn i den enkelte saken. Det har betydning hvor viktig saken er, både for partene i saken og prinsipielt. Omfanget må dessuten ses i lys av hva som i det enkelte tilfellet er praktisk mulig og økonomisk forsvarlig (jf. Innst.O. nr. II (1966-67) s. 8), og om saken haster. Også andre momenter kan komme inn i vurderingen. Om saken burde vært utredet ytterligere, må blant annet bero på hva en ville oppnådd ved en ytterligere utredning.

Ved fastleggelsen av hvilke krav som stilles må det ses hen til det tilsvarende utredningskrav for enkeltvedtak i fvl. § 17. Det er lagt til grunn i rettspraksis og juridisk teori at kravet til utredning er mindre streng når det gjelder utarbeidelsen av forskrifter enn enkeltvedtak. Det følger således av Arvid Frihagen, Forvaltningsloven – kommentarutgave (Forlaget A. Frihagen, 1986) side 858, at ”*i enda høyere grad enn ved § 17, 1. ledd, må det etter § 37 være opp til forvaltningen selv å vurdere om saken bør utredes mer på bekostning av organets øvrige oppgaver.*” Tilsvarende synes lagt til grunn i forarbeidene til forvaltningsloven, jf. uttalelser i Forvaltningskomiteens innstilling 319 – 320. Videre fremgår det i Frihagen på side 858 at ”*ved utpregede generelle vedtak vil det derfor bare komme på tale å kjenne vedtaket ugyldig pga. brudd på § 37, 1. ledd hvor saken nokså åpenbart burde vært utredet bedre.*” Det er ut fra dette rettslige grunnlag kommunens utredningsplikt i forbindelse med vedtak om

endring av skolestruktur må vurderes. Som det fremgår av det ovenfor nevnte, er ikke utredningsplikten ved slike vedtak særlig streng.

Spørsmålet om endring av skolestrukturen i en kommune vil i stor grad måtte baseres på en sammensatt samfunnsmessig og skjønnsmessig vurdering. Hensynet til rasjonalitet ut fra økonomi, befolkningsfordeling og befolkningsvekst vil stå sentralt.

Det kan ikke av kravet om forsvarlig saksutredning, slik flere av høringsinstansene synes å mene, utledes noe alminnelig krav om at det må utarbeides en konsekvensutredning i saker av denne art. Dette kan derfor ikke være avgjørende i vurderingen av om kommunen har overholdt sin utredningsplikt i henhold til fvl. § 37.

Foreldrerådet ved Levanger skole ved dets advokat har i sitt brev til Fylkesmannen pekt på flere forhold i sakspapirene som man mener tilsier at kommunen har fattet vedtaket på et mangelfullt faktisk grunnlag. Det er blant annet vist til flere rapporter som tilsier at kommunens økonomiske grunnlag er uriktig. Videre etterlyses det en utredning av de pedagogiske og sosiale konsekvenser vedtaket vil få. Fylkesmannen går ikke nærmere inn på dette. Det synes klart at saken kunne vært bedre utredet før kommunestyret vedtok nedleggelse av Levanger skole. Dette er imidlertid ikke avgjørende i vurderingen. Spørsmålet er som sagt hvorvidt saken må anses forsvarlig utredet i dette konkrete tilfellet.

Saken har som tidligere påpekt vært gjenstand for stor oppmerksomhet og langvarig offentlig debatt. Spørsmålet om strukturendringer i skolesektoren har også vært oppe på det politiske nivå tidligere. Det må derfor legges til grunn at kommunestyrerepresentantene generelt sett har en rimelig god innsikt i sakens problemstillinger.

Som grunnlag for de økonomiske vurderinger som er gjort, har Levanger kommune benyttet seg av en rapport fra 2001 som viser antatte økonomiske virkninger av forskjellige strukturendringer innen skolesektoren. Det er anført at fire år gammelt bakgrunnsmateriale ikke er direkte relevant for dagens situasjon.

Økonomiske vurderinger i saker som dette vil i stor grad måtte baseres på en skjønnsmessig vurdering. Det er flere variabler i en økonomisk kalkyle av denne art, og disse vil kunne variere fra år til år. Dette synes det som om kommunen har vært klar over. Fra sakspapirene hitsettes:

*”Når det har vært spørsmål om de økonomiske effektene har rådmannen svart at det selvsagt vil variere noe fra år til år. Ca. 2,5 mill i redusert drift og administrasjon vil være de friske midlene som kan styrke skolesektoren, mens det vil variere over år hvor mange av de 16 årsverkene som i dag er knyttet til undervisning ved Levanger skole som kan vidra til å styrke kvaliteten i de andre skolene.”*

Videre opereres det med forskjellige overslag over antatte innsparinger avhengig av variable faktorer. På grunnlag av dette synes det ut fra Fylkesmannens oppfatning ikke å være åpenbart uriktig fra kommunens side å basere seg på en rapport fra 2001.

I forhold til de pedagogiske og sosiale konsekvenser av strukturendringen synes det faktiske grunnlag i saken å være noe tynt. Disse sidene må imidlertid til en viss grad anses å ha blitt belyst gjennom uttalelsene fra de berørte i denne saken. Det må også, som nevnt ovenfor, legges til grunn at kommunestyrerepresentantene hadde en viss generell kunnskap på dette område.

Sivilombudsmannen har omtalt kravet til forsvarlig utredning i forbindelse med nedlegging av skole i Ombudsmannssak nr. 97-1165. Vedtaket om skolenedleggelse i denne saken var riktignok ikke å anse som en forskrift i henhold til forvaltningsloven. Den vil imidlertid likevel være veiledende all den tid utredningsplikten er et generelt prinsipp. Kravet må derfor avpasses etter sakstypen, og det kan ikke være ubetinget avgjørende hvorvidt vedtaket er å anse som en forskrift eller ikke. Sivilombudsmannen la til grunn i den saken at kravet til forsvarlig saksutredning i en sak om skolenedleggelse innebærer at kommunestyret *skal ha rimelig kjennskap til synspunktene blant de saken rører ved*. På grunnlag av sakens oppmerksomhet og engasjement, samt at saken har vært sendt på høring, synes det ikke tvilsomt at kommunestyrerepresentantene i Levanger hadde slik kjennskap til saken. Dette taler for at utredningsplikten er oppfylt i denne saken.

Oppsummeringsvis må det legges til grunn at det faktiske grunnlaget for vedtaket om strukturendring i sak 006/04 kan synes noe mangelfullt. Fylkesmannen finner imidlertid ikke holdepunkter for å si at grunnlaget lider av slike åpenbare mangler eller feil som gir grunnlag for å konkludere med at kommunen ikke har overholdt sin utredningsplikt. Vi finner derfor at kommunen har oppfylt sin plikt etter fvl. § 37 første ledd.

Fylkesmannen kan ikke se at det foreligger andre forhold som kan gi grunnlag for å vurdere vedtaket er heftet med feil. Det konkluderes derfor med at vedtaket i sak 006/05 om nedleggelse av Levanger skole har blitt til på lovlig måte.

Vedtaket er således gyldig.

Fylkesmannen fatter etter dette følgende

**vedtak:**

Vedtaket fattet av Levanger kommune i sak 012/05 stadfestes.

Lovlighetsklagen tas ikke til følge.

Med hilsen

Sissel E. Slapgård (e.f.)  
bygg- og justisleder

Roar Aasegg Lillebergen

Saksbehandlers telefon: 74 16 80 32