



FROSTATING LAGMANNSRETT

KJENNELSE

Avsagt: 08.07.2005

Saksnr.: 05-088939KSI-FROS

Dommere:

lagdommer
lagdommer
førstelagmann

Knut Røstum
Gunnar Greger Hagen
Kjell Buer

Kjærende part

Foreldrerådets
arbeidsutvalg Aalberg
Hans

Advokatfullmektig
Anders Kjøren

Kjæremålsmotpart

Levanger kommune

Advokat Jarle Øra

Det ble avsagt slik

K J E N N E L S E:

Saken gjelder krav om midlertidig forføyning etter kommunalt vedtak om nedleggelse av skole.

I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2005 fattet kommunestyret i Levanger den 15. desember 2004 følgende vedtak:

- 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.
- b) Det utarbeides en forskrift om fordeling av elevene på skolene Frol, Nesheim og Halsan i henhold til Opplæringslova § 8-1."

Etter lovlighetskontroll i medhold av kommuneloven § 59 opphevet Fylkesmannen i Nord-Trøndelag vedtaket den 17. februar 2005. Opphevelsen var begrunnet med at nedleggelsen av Levanger skole måtte anses som en endring av skolekretsinnstillingen i kommunen, noe som måtte skje i forskrifts form. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kom dermed til anvendelse – derunder utredningsbestemmelsen i forvaltningsloven § 37.

Etter dette vedtaket utarbeidet kommunen en forskrift om nedleggelse av Levanger skole. Forskriften ble sendt på høring 18. februar 2005 med høringsfrist 7. mars.

Levanger kommunestyre behandlet saken i møte 16. mars 2005. Her ble det med 23 mot 11 stemmer fattet følgende vedtak:

"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."

Også denne gang ble vedtaket brakt inn for Fylkesmannen for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. I lovlighetsklagen ble det anført at saksbehandlingen var mangelfull. Foreldrerådet – som også innga uttalelse til Fylkesmannen – anførte at utredningsplikten i forvaltningsloven § 37 ikke var oppfylt. Det ble i den forbindelse vist til rapporter som tilsa at kommunens økonomiske grunnlag var uriktig. Videre ble det etterlyst en utredning om de pedagogiske og sosiale konsekvenser som vedtaket ville få.

Ved Fylkesmannens brev av 15. april 2005 ble kommunestyrets vedtak stadfestet.

Vedtaket inneholder en bred behandling av kommunens saksbehandling forut for vedtaket.

I Fylkesmannens oppsummering er det konkludert slik:

"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."

Foreldrerådets arbeidsutvalg begjærte 27. april 2005 midlertidig forføyning ved Stjør- og Verdal tingrett med påstand om at Levanger kommune skulle forbys å legge ned Levanger skole fra sommeren 2005. Etter muntlig forhandling avsa Stjør- og Verdal tingrett den 25. mai 2005 kjennelse med slik slutning:

1. Levanger kommune frifinnes.
2. Hver av partene bærer sine saksomkostninger."

Foreldrerådets arbeidsutvalg v/Hans Aalberg har påkjært kjennelsen til lagmannsretten. Sakens dokumenter sammen med kommunens tilsvarende er mottatt av lagmannsretten 21. juni 2005. Begge parter har inngitt supplerende innlegg for lagmannsretten.

Ved brev til prosessfullmektigene datert 27. juni 2005 meddelte lagmannsretten at man ikke fant grunn til å avholde muntlig forhandling om kjæremålet.

Foreldrerådets arbeidsutvalg v/Hans Aalberg har i hovedsak anført:

Saken kan ikke avvises pga manglende rettslig interesse.

Foreldrerådet består av alle foreldre som har barn i grunnskolen, jf opplæringsloven § 11-4. Det er representert ved et arbeidsutvalg som kan sammenlignes med et styre i en organisasjon. Foreldrerådet skal fremme fellesinteressene til foreldrene. Det dreier seg her om myndighetsutøvelse som retter seg mot elevene hvor foreldrerådet, som representant for felleinteressene, har den nødvendige tilknytning til saken.

Kommunestyrets vedtak bygger på uriktig faktum og manglende overholdelse av utredningsplikten i forvaltningsloven § 37.

Tingrettens uttalelse om at det ikke skal stilles slike strenge krav til utredningen ved en forskrift som ved et enkeltvedtak refererer seg til sentrale forskrifter. Ved lokale forskrifter vil dette stille seg annerledes. Utredningsplikten i denne type saker er for øvrig behandlet av Sivilombudsmannen i Ombudsmannssak 97-1165, som omhandler nedlegging av Lavikdal skole i Høyanger kommune.

De pedagogiske og skolefaglige konsekvenser ved overføring av elevene til andre skoler er ikke forsvarlig utredet. Det vises i den forbindelse til opplæringsloven § 9-5 hvor det fremgår at det ikke bør etableres grunnskoler med mer enn 450 elever. Det vises videre til opplæringsloven § 8-1 som sier at elevene har rett til å gå på den skolen som ligger nærmest eller ved den skolen i nærmiljøet som de sogner til. Korrespondansen om elevfordelingen etter vedtaket viser at kommunens forpliktelser på dette punkt er forsømt, noe som bekrefter den manglende oversikt over konsekvensene ved nedleggingen.

Det foreligger også mangelfull utredning av miljøkonsekvensene ved at nedleggelsen vil føre til lengre skolevei for noen elever.

Da nedleggelsen av Levanger skole første gang ble behandlet forelå det ingen beregning av de økonomiske konsekvenser ved en flytting av over 150 elever fra Levanger skole til Frol oppvekstsenter og Nesheim skole. Disse beregninger ble først foretatt i mars måned.

Utredningen av de økonomiske konsekvenser er til dels motstridende og dårlig fundert. Som det fremgår av rapporten fra Nordlandsforskning er det vanligvis ikke noen økonomisk gevinst ved å legge ned skoler med mellom 100-300 elever. Ved flere enn 150 elever flater gevinsten helt ut. Ved Levanger skole lå det an til at 170 elever skulle begynne høsten 2005.

Til spørsmålet om sikringsgrunn bemerkes at det ikke er riktig at elevene er fordelt og lærerne forflyttet til andre skoler. Ifølge opplysninger fra personalsjefen i kommunen er omplasseringen av lærerne utsatt til i begynnelsen av august måned.

Foreldrerådets arbeidsutvalg v/Hans Aalberg har nedlagt slik påstand:

1. Levanger kommune forbyr å legge ned Levanger skole fra sommeren 2005 med grunnlag i kommunestyrets vedtak av 16. mars 2005.
2. Saksøkerne tilkjennes sakens omkostninger med tillegg av lovens forsinkelsesrente fra forfall til betaling finner sted."

Levanger kommune har i hovedsak anført:

Det nedlegges prinsipalt påstand om at saken skal avvises. Det vises i den forbindelse til at foreldrerådet er et rådgivende organ oppnevnt i medhold av opplæringsloven § 11-4. Foreldrerådet har ingen beslutningsfullmakt, med mindre det har fått delegert myndighet fra kommunen. Det kan heller ikke forplikte medlemmene økonomisk til å betale saksomkostninger og kan derfor ikke sammenlignes med en interesseorganisasjon.

Subsidiært anføres at Fylkesmannen tar feil når han i sin første avgjørelse har kommet til at kommunens budsjettvedtak skal behandles som en forskrift. Vedtaket er en foreløpig beslutning som uansett måtte ha gått tilbake til kommunestyret for endelig avgjørelse.

Under enhver omstendighet ble utkast til forskrift om nedleggelse og fordeling av elevene sendt på høring på nytt etter at Fylkesmannen hadde opphevet vedtaket.

Nedleggelsen av Lavikdal skole (omtalt i Ombudsmannssak nr 97-1165) er ikke sammenlignbar med vår sak. Den saken manglet helt underlagsdokumenter. I motsetning til Levanger var Lavikdal en liten grendeskole hvor nedleggelsen førte til vesentlig lengre reisetid for elevene. Levanger kommune har i denne saken fulgt opp ombudsmannens oppsummering til Stortinget.

Det er feil at kostnadssiden ikke var berørt i de økonomiske beregninger som lå til grunn for vedtaket. Det ble foretatt nettoberegninger basert på innsparing av klasser. Dette varierer fra år til år, og derfor måtte dette bli grove beregninger. I mars 2005 ble økonomikonsulenten anmodet om særskilt å beregne kostnadene ved mottaksskolene. Dette viser at overslagene som lå til grunn for kommunestyrets beslutning var realistiske.

Kommunen har fullt ut tilfredsstillende undervisningslokaler å tilby elevene som kommer fra Levanger skole. For øvrig er etterspurt materiale om dette uten betydning for saken ettersom kommunen uansett er forpliktet til å drive undervisning i godkjente lokaler. Det vises til opplæringsloven § 9-5.

Til spørsmålet om sikringsgrunn bemerkes at ca 50 % av lærerne vil være fordelt før 1. juli og resten innen 15. august 2005.

Levanger kommune har nedlagt slik påstand:

I avvisningsspørsmålet.

- ”1. Saken avvises.
2. Den kjærende part dømmes til å betale Levanger kommune sakens omkostninger for tingretten og lagmannsretten med tillegg av lovens rente etter forsinkelsesrenteloven fra forfall til betaling skjer.”

Kravet om midlertidig forføyning.

”Prinsipalt:

Tingrettens slutning stadfestes.

Subsidiært:

Den kjærende parten pålegges å stille sikkerhet som vilkår for å gjennomføre forføyningen.

For begge tilfellene:

Levanger kommune tilkjennes saksomkostninger for tingretten og lagmannsretten.”

Lagmannsretten vil bemerke:

1. Spørsmålet om avvisning.

Lagmannsretten vil først ta stilling til kommunens påstand om avvisning av saken. Problemstillingen her er om foreldrerådet representert ved arbeidsutvalget har den nødvendige rettslige interesse i å reise søksmål om gyldigheten av kommunestyrets vedtak, jf tvistemålsloven § 54. Dersom denne interesse mangler, kan foreldrerådet heller ikke begjære midlertidig forføyning for å sikre sitt krav.

Kommunestyrets beslutning om nedleggelse er i realiteten en organisatorisk avgjørelse om skolestrukturen i kommunen. Elevenes rett til grunnskoleopplæring i samsvar med opplæringslovens bestemmelser er i prinsippet uberørt av denne avgjørelsen. Vedtaket kan likevel ha betydelige indirekte konsekvenser både for elever og foreldre. Etter lagmannsrettens oppfatning har derfor foreldrene – både enkeltvis og samlet – en nærliggende interesse i å få prøvet vedtakets gyldighet for domstolen.

Det neste spørsmål blir så om foreldrerådet ved dets arbeidsutvalg kan ivareta denne interessen ved et søksmål. Ved vurderingen av dette spørsmålet tar lagmannsretten utgangspunkt i at foreldrerådet er et organ som av lovgiver er utpekt til å fremme foreldrenes fellesinteresser. Dette fremgår av opplæringsloven § 11-4 annet ledd. Her fremgår det videre at foreldrerådet bl.a. skal arbeide for å skape et godt skolemiljø. Departementet har forutsatt at foreldrerådet skal være høringsorgan ved utarbeidelse av forskrift om grensen for de enkelte skolers opptaksområde, jf Ot.prp. nr 46 (1997-98) side 178. Foreldrerådet har derfor fått en sentral posisjon ved forberedelsen av saker som berører kretsinnvidlingen mellom skolene. Av dette følger at foreldrerådet må ha den samme posisjon når dette området blir berørt ved en nedleggelse.

Med bakgrunn i foreldrerådets representativitet og arbeidsoppgaver har lagmannsretten kommet til at dette organ også må kunne representere foreldrene i et søksmål som i så sterk grad berører foreldrenes fellesinteresser. Det som kan volde tvil er foreldrerådets prosessuelle partsevne. Rettspraksis har akseptert partsevne for organisasjoner og foreninger med interesser knyttet til et offentlig vedtak. Selv om foreldrerådet til en viss grad må regnes som en organisert gruppe, foreligger det ingen opplysninger om at dette organ har en egen formuesmasse som det kan hefte med for sine forpliktelser.

Lagmannsretten legger imidlertid til grunn at det her dreier seg om rettslig interesse innenfor et begrenset felt, hvor kravet til partsevne må være oppfylt ved at arbeidsutvalget har utpekt en av foreldrene som sin representant.

Lagmannsrettens konklusjon blir etter dette at kommunens påstand om avvisning ikke blir tatt til følge.

2. Kravet om midlertidig forføyning.

Det følger av tvangsfullbyrdelsesloven § 15-6 at midlertidig forføyning bare kan besluttes dersom det kan sannsynliggjøres at det foreligger et krav som må sikres gjennom forføyningen. Anvendt på denne sak må foreldrerådet sannsynliggjøre at kommunestyrets vedtak om nedleggelse av Levanger skole er ugyldig.

Gjenstanden for lagmannsrettens vurdering er kommunestyrets vedtak av 16. mars 2005. Dette vedtak – utformet som en forskrift – har to elementer. Den ene del er nedleggelsen av Levanger skole, og den andre del er overføring av elevene til andre skoler etter opplæringsloven § 8-1.

Levanger kommune har anført at også budsjettvedtaket av 15. desember 2004 var et gyldig vedtak, og at Fylkesmannens opphevelse av dette vedtak dermed var urettmessig. Lagmannsretten finner ikke grunn til å gå inn på dette spørsmålet, da den endelige beslutning under enhver omstendighet ble tatt da forskriften ble vedtatt den 16. mars. Spørsmålet blir dermed om saksbehandlingen forut for dette vedtak lider av så vidt grove feil at forskriften må kjennes ugyldig.

Foreldrerådets angrep på kommunestyrets vedtak er dels begrunnet med at det foreligger feil i det faktiske grunnlag for avgjørelsen og dels med at utredningsplikten i forvaltningsloven § 37 ikke er oppfylt.

Før lagmannsretten går inn på denne bestemmelsen skal det kort bemerkes at det i forhold til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven må legges til grunn at både avgjørelsen om nedleggelse og fordelingen av elever på øvrige skoler i området må regnes som deler av en samlet avgjørelse. Levanger kommune har da også tatt konsekvensen av dette ved at forskriften som ble vedtatt inneholder begge disse elementer.

Forvaltningsloven § 37 har bestemmelser om saksbehandlingen ved forberedelse av forskrifter. Sentralt står plikten til å varsle organisasjoner, organer og interessegrupper og gi dem anledning til å uttale seg før vedtak blir fattet. At høring er viktig ved skolenedleggelse er også påpekt av Sivilombudsmannen i hans melding til Stortinget i 1998 om saksbehandlingen i slike saker etter den tidligere grunnskolelov. (Dokument nr.

4:2 (1998-99). I tillegg til høringen fremgår det av § 37 første ledd at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Denne bestemmelse gir uttrykk for et forvaltningsrettslig prinsipp om at saken skal være forsvarlig utredet. Hva som er forsvarlig må bero på et skjønn hvor både tidsmomentet og behovet for å få eksakte opplysninger spiller inn.

I forvaltningsrettslig teori er det uttalt at det i praksis ikke stilles så strenge krav til grundigheten i utredningen ved forskrifter som ved enkeltvedtak. Dette synspunkt har imidlertid neppe generell gyldighet for alle typer forskrifter. Ved lokale bestemmelser som berører en engere krets er det derfor naturlig at saksbehandlingen blir grundigere. Samtidig vil høringsrunden og den lokale debatt bidra til å opplyse sentrale elementer i vurderingsgrunnlaget. Til syvende og sist blir det en konkret vurdering om saken er forsvarlig opplyst.

Foreldrerådet har trukket frem sviktende økonomiske kalkyler og uriktig vurdering av arealkapasiteten hos de mottakende skoler som de mest sentrale feil i underlagsmaterialet. Kommunen på sin side har holdt fast ved at de overslag som lå til grunn for kommunestyrets beslutning var realistiske.

Det fremgår av premissene i Fylkesmannens lovlighetskontroll 15. april 2005 at kommunen som grunnlag for de økonomiske vurderinger benyttet seg av en rapport fra 2001 som viste antatte økonomiske virkninger av strukturendringer innenfor skolesektoren. Det er videre gjort overslag over den økonomiske effekten av redusert drift og administrasjon etter nedleggelsen. Det er ellers opplyst at kostnadssiden ved mottaksskolene er blitt særskilt vurdert under høringsrunden. Det man da står tilbake med er en betydelig uenighet om tallene mellom foreldrerådet og kommunen – en uenighet som også ble avdekket under høringsrunden forut for vedtaket.

Lagmannsretten har en begrenset faktisk mulighet til å etterprøve de beregninger som er gjort fra hver side. Den kan imidlertid ikke se at det er sannsynliggjort at det økonomiske grunnlag som forelå for kommunestyret lider av så vesentlige feil at det ville ha påvirket vedtaket, jf forvaltningsloven § 41. Dertil kommer at det her dreier seg om skjønsmessige vurderinger, hvor det i tillegg opereres med variable faktorer over tid. En økonomisk forhåndsvurdering vil derfor lett ha preg av et grovt overslag.

Også mottakskapasiteten ved de berørte skoler er det uenighet om mellom foreldrerådet og kommunen. Dette spørsmål var også fremme under høringen forut for vedtaket. Heller ikke på dette punkt har lagmannsretten funnet det sannsynliggjort at det er avdekket en så vesentlig svikt i beslutningsgrunnlaget at det kan medføre ugyldighet etter forvaltningsloven § 41.

Foreldrerådet har i tilknytning til elevfordelingen på de øvrige skoler påpekt at kommunen ikke vil være i stand til å oppfylle kravet i opplæringsloven § 8-1 om at grunnskoleelevene har rett til å gå på den skolen som ligger nærmest. Til dette skal kort bemerkes at det i forarbeidene til § 8-1 er understreket at denne vurdering skal ta utgangspunkt i geografiske forhold. Det kan imidlertid også tas hensyn til andre relevante momenter – derunder kapasiteten på skolene og trafikkforhold, jf Geir Helgeland: Opplæringslova (2001) side 233. Det er derfor en sammensatt vurdering som kan foretas når det skal tas standpunkt til hvor elevene skal plasseres.

Som Sivilombudsmannen har påpekt i sin melding til Stortinget i 1998 er det viktig at de som berøres har fått komme til orde i en høringsrunde. Videre må kommunestyrets representanter ha fått rimelig kjennskap til de faktorer som har betydning ved vurderingen av skolenedleggelsen. Det er lagmannsrettens inntrykk at disse krav er oppfylt i dette tilfellet. Selv om det vil kunne reises spørsmål ved holdbarheten av forhåndskalkyler i slike saker, legger lagmannsretten til grunn at saken har fått en forsvarlig opplysning i samsvar med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven § 37. Lagmannsretten kan derfor ikke se at det foreligger saksbehandlingsfeil av en slik art og tyngde at det kan lede til at kommunestyrets vedtak er ugyldig.

Begjæringen om midlertidig forføyning tas derfor ikke til følge. Det er dermed ikke nødvendig å drøfte vilkåret om sikringsgrunn.

Saksomkostninger.

Kjæremålet har vært forgjeves. Foreldrerådets arbeidsutvalg skal da dekke kommunens omkostninger med saken, jf tvistemålsloven § 180 første ledd. At kommunen ikke har fått medhold i sin prinsipale avvisningspåstand får i denne sammenheng ingen betydning, jf Rt 1995 side 922. Lagmannsretten kan ikke se at det foreligger særlige omstendigheter som

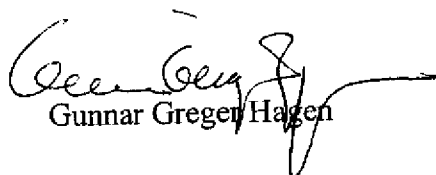
gir grunnlag for å fravike hovedregelen. Kommunens omkostninger for lagmannsretten settes skjønnsmessig til kr 5.000,-. Det gjøres ingen endring i tingrettens omkostningsavgjørelse. Det legges i den forbindelse til grunn at det i denne fase av saken forelå slik tvil at det var fyldestgjørende grunn til å bringe saken inn for retten.

Kjennelsen er enstemmig.

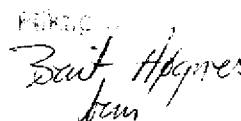
SLUTNING:

1. Kommunens påstand om avvisning tas ikke til følge.
2. Foreldrerådets begjæring om midlertidig forføyning tas ikke til følge.
3. Tingrettens omkostningsavgjørelse, slutningens pkt 2, stadfestes.
4. I saksomkostninger for lagmannsretten betaler Foreldrerådets arbeidsutvalg v/Hans Aalberg 5.000 – femtusen – kroner til Levanger kommune innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av kjennelsen.


Knut Røstum


Gunnar Greger Hagen


Kjell Buer


Bent Almqvist