



BRØNNØY KOMMUNE
Rådhuset
8905 BRØNNØYSUND

Saksbehandler, innvalgstelefon

Markus Setså Borge, +47 75531593

Stadfestet - Lovlighetskontroll - Brønnøy - skolestruktur

Statsforvalteren i Nordland viser til Brønnøy kommunes brev av 21.03.2024. Brevet gjelder lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak i KS sak 16/24 av 21. februar 2024.

Lovlighetsklagen tas ikke til følge

Brønnøy kommunes vedtak i KS sak 16/24 av 21. februar 2024 stadfestes

Sakens bakgrunn

Kommunestyret i Brønnøy behandlet 21. februar 2024 sak KS 16/24. Vedtaket lyder:

4.3 modell

- Kommunestyret ønsker følgende som fremtidig skolestruktur i Brønnøy:
 - Nåværende skolestruktur i Ytre Brønnøy oppløses.
 - Det etableres ny barneskole i Brønnøysund for 1-7 klasse inkludert SFO-tilbud på nåværende lokasjon for Salhus skole, for alle elever fra Salhus, BBU samt elever i 5-7 trinn fra Nordhus
 - Det etableres ny ungdomsskole for 8-10 klasse på nåværende lokasjon for Brønnøysund barne- og ungdomsskole (BBU) for alle elever fra BBU og Salhus skoler.
 - Hilstad skole fortsette som barne- og ungdomsskole med 1.-10. klassetrinn som før.
 - Barneskolen i Brønnøysund oppretter en avdeling for 1-4 trinn med undervisningssted på Nordhus.
 - Øverbygda skole legges ned.
- Ny forskrift til kretsgrenser vedtas i henhold til modell 4.3. Disse er beskrevet i eget vedlegg, og gjøres gjeldende fra 1.8.2024.

Følgende endringer skal gjøres i forskrift om kretsgrenser for modell 4.3:

- Pkt 2.b:



For 5.-7. trinn: Alle elever som bor innenfor området Karijord, Nordbygda, Gåsheia, Laukholmen og Brønnøysundbrua. I tillegg alle elever i 5-7 trinn fra Nordhus krets.

- Andre punkt, andre kulepunkt:
Foreldre som ønsker det, kan ved start i 1 og 5. klasse få velge skole fritt dersom det er ledig kapasitet. Det kan også søkes på de andre trinnene, dersom eleven har søsken på omsøkte skole.
3. Som overgangsordning gjøres det noen unntak fra modell 4 i skoleåret 2024-2025:
- Vi ber kommunedirektøren vurdere om 7. årstrinn skoleåret 2024-2025 skal gjennomføre sin opplæring ved Brønnøy ungdomsskole i skoleåret 2024-2025. Dette er for å sikre nok plass for øvrige barneskoleelever. Underveis i skoleåret avgjør administrasjonen om ordningen skal videreføres for skoleåret 2025-2026.
 - 10. årstrinn skoleåret 2024-2025 gjennomfører sin opplæring i etablerte klasser fra henholdsvis BBU og Salhus. Dette er for å sikre nødvendig faglig fokus og sammenheng fra tidligere opplæringsløp, i innspurten til sluttvurdering (standpunkt og eksamen) og overgangen til videregående skole.
4. Det settes i gang planarbeid for å utrede behov og tiltak med sikte på trygg skolevei i lys av forventet endring i trafikkmønster som følge av ny skolestruktur.

11. mars fremmet ti representanter krav om lovlighetskontroll av avgjørelsen, på vegne av mindretallet bestående av Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Rødt. Kravet om lovlighetskontroll er begrunnet med følgende punkter:

- a. Manglende konsekvensutredning i saken
- b. Vedtaket er fremmet som benkeforslag uten tilstrekkelig utredning og høring
- c. Endring av skolekretsgrenser uten at forslaget har vært på høring
- d. Opprettelse av avdeling for 1. til 4. trinn med undervisningssted på Nordhus
- e. Inhabilitet hos kommunedirektør

Mindretallet oppsummerer lovlighetsklagen slik:

Flertallet i Brønnøy kommunestyre har i PS 16/24 fattet vedtak om ny skolestruktur som vi mener er lovstridig. Vedtaket er basert på ufullstendig grunnlag med manglende konsekvensutredning av flere forhold, mangelfull bruk av høring og involvering både som følge av benkeforslag, samt endring av skolekretsgrenser og opprettelse av avdeling i strid med krav fra Utdanningsdirektoratet. Det er også grunn til å be om en vurdering av kommunedirektørens habilitet ved saksforberedelser av PS 16/24.

Lovlighetsklagen ble underinstansbehandlet av Brønnøy kommunestyre i møte av 21. mars 2024, der vedtaket ble opprettholdt.

Statsforvalteren har i tillegg til dokumentene fra kommunestyret, sett på saksfremlegget og vedleggene fra formannskapetets behandling av saken 28. november 2023. Vi mottok også et brev fra Brønnøy Høyre, skrevet av Utdanningsforbundet Brønnøy, med innspill til at det ikke skal være tilstedeværende rektor på Nordhus skole. Statsforvalteren ba i tillegg om opplysninger og presiseringer fra kommunalsjef for oppvekst 3. juni 2024, med nærmere informasjon om ledelse på Nordhus.



Vilkår og rammer for lovlighetskontrollen

Krav om lovlighetskontroll er fremmet etter kommuneloven § 27-1 første ledd. Bestemmelsen slår fast at tre eller flere medlemmer av kommunestyret sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Myndigheten til å foreta lovlighetskontroll er delegert til Statsforvalteren i Rundskriv H-20/02 av 20.12.2002.

Fristen for å kreve lovlighetskontroll er tre uker fra vedtaket ble truffet. Krav om lovlighetskontroll må settes frem for organet som traff vedtaket. Dersom vilkårene for å foreta lovlighetskontroll er oppfylt, skal Statsforvalteren etter kommuneloven § 27-3 første ledd ta stilling til om vedtaket har et lovlig innhold, er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak og har blitt til på lovlig måte. Lovlighetskontrollen kan likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken, jf. § 27-3 andre ledd.

Statsforvalteren har ikke myndighet til å treffe nytt vedtak i saken. Statsforvalteren har heller ikke myndighet til å overprøve kommunens utøvelse av det politiske skjønn. Hverken kommunens politiske vurderinger eller hensiktsmessigheten av en avgjørelse er gjenstand for lovlighetskontroll.

Dersom vi finner at det er gjort feil som fører til at vedtaket er ugyldig, opphever vi vedtaket og sender saken tilbake til kommunen for helt eller delvis ny behandling. Feil ved saksbehandlingen fører ikke automatisk til at avgjørelsen er ugyldig. Dersom feilen ikke kan antas å ha fått innvirkning på sakens utfall, vil avgjørelsen likevel være gyldig.

Statsforvalterens vurdering

Kravet om lovlighetskontroll er fremsatt innen fristen, av minst tre kommunestyrerepresentanter og behandlet av kommunestyret. Vilråene for å ta saken opp til lovlighetskontroll er oppfylt. Vi har begrenset omfanget av lovlighetskontrollen til de anførsler som er tatt opp i saken.

Om vedtaket har et lovlig innhold

D. opprette avdeling for 1. til 4. trinn på Nordhus

Rettslig grunnlag

Hverken opplæringslova eller annet regelverk har bestemmelser som direkte regulerer nedleggelse eller opprettelse av en eller flere skoler, eller andre endringer i en kommunes skolestruktur. Avgjørelser om skolestruktur er innenfor kjerneområdet til det kommunale skjønn. Slike avgjørelser må bygge på kommunestyrets økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer. Dette er presisert i rundskriv fra Utdanningsdirektoratet, Udir-2-2012 under punkt 2.

I lovlighetsklagen er det anført at Nordhus og ny Brønnøysund skole (tidligere Salhus) ikke kan vurderes som det samme skoleanlegget, blant annet med henvisning til avstanden mellom nye Brønnøysund skole og Nordhus. Det er henvist til Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse om «samlet skoleanlegg».¹

Statsforvalteren kommer ikke til å gå nærmere inn på spørsmålet om nye Brønnøysund skole (dagens Salhus) og Nordhus skole vil være samme skole med to enheter, eller om de må anses som to forskjellige skoler. Svaret på dette spørsmålet har etter vår vurdering ikke betydning for konklusjonen i saken, siden det uansett er tillatt med felles rektor på to skoler etter opplæringslova.

¹ <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Ovrige-tema/svar-pa-sporsmal-om-tolkning-av-begrepet-geografisk-samlet-skoleanlegg/>



Det følger av opplæringslova § 9-1 første ledd at hver skole skal ha en forsvarlig ledelse. Kravet til forsvarlighet er tredelt, og stiller krav til faglig, pedagogisk og administrativ ledelse. Det er ikke presisert nærmere i forarbeidene hva som ligger i faglig, pedagogisk og administrativ ledelse, men det ligger noe veiledning i ordlyden. Størrelse på skolen, organisering, samhandling, faglig kvalitet og utvikling vil etter ordlyden være relevante hensyn.

I tillegg til forsvarlighetskravet, slår andre ledd fast at opplæringen i skolen skal ledes av rektorer. De skal holde seg fortrolig med den daglige virksomheten i skolene og jobbe for å videreutvikle virksomheten. Selv om det i praksis ofte er én rektor per skole, er det tillatt at én rektor leder flere skoler. Vi viser til forarbeidene:

Departementet held fast ved forslaget frå høringsutkastet om at lova framleis skal innehalde eit generelt krav om at alle skolar skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing. Vidare er det foreslått at lova skal innehalde eit krav om at opplæringa i skolane skal leiast av rektorar, og at rektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle ho.

Dette inneber at alle skolar skal vere underlagde ein rektor med ansvar for opplæringa, og at det vil vere tillate for skolar å ha felles rektor, men berre så langt det da vil vere mogleg for rektor å halde seg fortruleg med den daglege verksemda, med det for auget at denne kan vidareutviklast.² (vår utheving)

Det er med andre ord i tråd med opplæringslova § 9-1 å ha én felles rektor for flere skoler, men det stilles de samme krav til forsvarlig ledelse, samt at rektor må kunne holde seg fortrolig med den daglige virksomheten på alle skolene. Dette vil blant annet sette en grense for hvor mange skoler en rektor kan lede, selv om det ikke er fastsatt en øvre grense i loven. Det må vurderes konkret fra sak til sak hvor mange skoler det vil være forsvarlig å lede. En kommer heller ikke bort fra at vurderingen vil bære preg av noe skjønn. Relevante hensyn kan være antall elever på skolen, antall ansatte og distansen mellom skolene. Hvordan kommunen har organisert eventuelt ledernivå under rektor vil også kunne ha betydning. Lokal ledelse på skolene kan f.eks. ivaretas av en inspektør, assisterende rektor eller annen lederfunksjon, samtidig som rektor har det overordnede ansvaret etter § 9-1. Hvordan organiseringen ivaretar kommunens muligheter for internkontroll etter kommuneloven § 25-1 kan også være relevant.

Statsforvalterens vurdering

Slik saken er opplyst til Statsforvalteren av kommunalsjef for oppvekst, er det for alle modeller som inkluderer videre drift på Nordhus, fortsatt tenkt å ha stedlig ledelse ved skolen, selv om vedkommende ikke har tittelen «rektor». Skolen skal med andre ord ikke ha fravær av lokal ledelse. Kommunen viser til at det er satt av ressurs til lokal ledelse i 60 % stilling, men at stillingstittelene ikke er rektor. Begrunnelsen for løsningen er at den overordnede pedagogiske ledelsen og undervisningspraksisen mellom de to skolene, skal bli så lik og samstemt som mulig. Det skal også bidra til lik og rettferdig ressursfordeling mellom skolene.

Statsforvalteren vurderer at kommunens begrunnelse og redegjørelse for hvordan ledelsen skal ivaretas på Nordhus, er i tråd med opplæringsloven. Vi viser til at kommunens begrunnelse er å sørge for at den pedagogiske praksisen blir lik mellom de to skolene, og at dette skal ivaretas av rektor i samråd med lokal ledelse på skolen. I enkelte tilfeller kan det argumenteres for at det kan være mer forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativt, samt økonomisk innsparende, å ha felles

² Ot.prp.nr. 67 (2002-2003) pkt. 4.4



rektor for to skoler. Særlig vil dette gjelde i et slikt tilfelle som dette, der den ene skolen består av 1. til 4. trinn.

Av andre relevant hensyn viser vi til at avstanden mellom skolene er på 6,5 kilometer via Fylkesvei 7234, og tar ca. 10-15 minutter med bil hver vei. Avstanden vurderer vi til ikke å være i strid med kravet til forsvarlighet i seg selv. Vi vurderer også at størrelsen på de to skolene ikke tilsier at felles rektor er uforsvarlig.

Statsforvalteren vurderer at det ikke er noe med selve organiseringen av felles ledelse på Nordhus og tidligere Salhus skole, som i seg selv som er i strid med opplæringslova § 9-1. Om organiseringen i praksis viser seg å være forsvarlig, vil først vise seg når organiseringen har blitt iverksatt. Om vi skal føre tilsyn med kommunen på dette temaet eller ikke, er noe vi avgjør på bakgrunn av kommunens evaluering og eventuelle innsigelser, samt en nærmere risikovurdering om Brønnøy kommune.

Vedtaket har et lovlig innhold

Ny opplæringslov 1. august 2024

Vi har vurdert lovlighetsklagen etter dagens opplæringslov, som også var gjeldende på tidspunktet for kommunestyrets vedtak. Før kommunens nye skolestruktur er planlagt iverksatt, trer ny opplæringslov i kraft. Vi vurderer at det ikke foreligger endringer i ny opplæringslov som har betydning for lovligheten av kommunestyrets avgjørelse.

Vi viser særlig til bestemmelsen i § 17-2 andre ledd, siste setning, som viderefører regelen om at en rektor kan lede flere skoler.

A., B. og C. konsekvensutredning, benkeforslag og manglende høring av forskriftsendring

Rettslig grunnlag

Forvaltningsloven kapittel VIII

Hvis en kommune har forskrift om skolekretsgrenser, og kommunestyret behandler endring i skolestrukturen og endring av skolekretsene som én og samme sak, vil kapittel VIII om forskrifter stille krav til hele prosessen. Dette fordi saken vil være en forskriftsendring. At en forvaltningssak skal være forsvarlig utredet følger også av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper.

Forvaltningsloven § 37 stiller krav til at saken skal være så godt opplyst som mulig, før forskriften vedtas. At saken skal være «så godt opplyst som mulig» innebærer ikke at alle forhold må belyses eller utredes før en avgjørelse kan tas. Hva som er «godt nok» er i stor grad opp til forvaltningsorganet selv å avgjøre, sett hen til organets øvrige oppgaver. I all hovedsak innebærer kravet at kommunestyret skal ha god nok kunnskap om saken før de tar en avgjørelse. Det stilles ikke krav til at alle mulige sider av en sak må være utredet før en sak er godt nok opplyst, ei heller at alle spørsmål må være besvart. Hensynet til å utrede saken må veies opp mot hensynet til effektiv saksgang og muligheten til å få gjennomført politiske vedtak. Dette innebærer at en avgjørelse om å gjøre endringer på en skolestruktur kan være tilstrekkelig utredet, selv om de berørte parter eller enkeltmedlemmer i kommunestyret mener at det er spørsmål som ikke er svart ut. Terskelen for å oppheve en forskrift på grunnlag av brudd på § 37 er forholdsvis høy, og en sak må nokså åpenbart være forventet bedre utredet, for å bli kjent ugyldig etter bestemmelsen.³

³ Forvaltningsloven, Norsk lovkommentar, Jan Fridtjof Bernt – note 976



For at kommunestyrerepresentantene skal ha god nok kunnskap om saken, er et sentralt moment at partene som rammes av en endring i skolestrukturen får anledning til å uttale seg i saken før kommunestyret tar avgjørelsen. Kommunestyret må ha rimelig kjennskap til synspunktene til de som berøres av endringer i skolestrukturen. Dette kravet følger av forvaltningsloven § 37 andre og tredje ledd, som stiller krav til høring ved endring av eller ny forskrift.

Hvis det i løpet av en høringsprosess kommer inn høringsinnspill som fører til store endringer i forslaget, må kommunen vurdere om de må sende forslaget på ny høringsrunde. Justisdepartementet *anbefaler* å sende en kommunal forskrift på ny høring til de mest berørte instansene, dersom høringen fører til vesentlige endringer i forskriften.⁴ Det er derimot ikke et eksplisitt lovkrav i forvaltningsloven å sende forskrifter på ny høringsrunde, selv om det skulle komme inn høringsinnspill som endrer innstillingen eller vedtaket i kommunestyret. Hele poenget med høringer er å få innspill fra berørte, noe som naturligvis kan føre til endringer i forslaget. Så lenge forslaget har vært på høring, er i utgangspunktet lovkravet om høring oppfylt.

Samtidig vil kravet til at saken skal være så godt utredet som mulig hindre kommunen fra å vedta noe helt annet enn det som var på høring, eller basere seg på svært gamle høringsprosesser. Det må vurderes konkret om det foreligger så «vesentlige endringer», at det må sendes på ny høring. Her vil det være relevant å se hen til hvilke endringer det er snakk om også.

Kommuneloven § 13-1 tredje ledd

Kravet i forvaltningsloven § 37 første ledd må også ses i sammenheng med kommuneloven § 13-1 tredje ledd, som slår fast kommunedirektørens utredningsplikt før saker legges frem for folkevalgte organer:

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak

Bestemmelsen regulerer kommunedirektørens plikt til å utrede saker før de vedtas av kommunestyret. I forarbeidene til kommuneloven presiseres det at:

Hva som er forsvarlig vil blant annet kunne avhenge av sakens karakter, kompleksitet, tid til rådighet for utredningen og så videre. Dette betyr at hvis det folkevalgte organet faktisk realitetsbehandler en sak, må det implisitt legges til grunn at organet vurderte det slik at saken var forsvarlig utredet.⁵

Dette innebærer at så lenge kommunestyret realitetsbehandlet saken, vil utgangspunktet være at kommunedirektørens utredningsplikt er oppfylt. Det skal derfor noe til for at et realitetsbehandlet vedtak i kommunestyret kjennes ugyldig på grunnlag av manglende utredning fra kommunedirektør.

Barnekonvensjonen

I saker som gjelder barn, skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Barn har rett til å bli hørt i alle saker som gjelder dem selv, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Dette gjelder særlig i saker som endring av skolestruktur, og stiller krav til at saksutredningen skal synliggjøre hensynet til barnets beste. Barnekonvensjonen er en del av norsk lov, og har forrang foran annen lovgivning med motstrid.

⁴ [Forskriftsarbeid for kommuner - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

⁵ Prop.46 L (2017–2018), side 62



Utover kravene i forvaltningsloven § 37, kommuneloven § 13-1 og barnekonvensjonen er det ikke andre lovfestede krav til konsekvensutredning ved endring av skolestruktur.

Statsforvalterens vurdering

I kravet om lovlighetskontroll er det anført at det mangler konsekvensutredning i saken, at vedtaket er fremmet som et benkeforslag og det ble gjort endringer i forskriften uten at disse endringene var på høring.

Når det gjelder kravet til konsekvensutredning, viser vi til at det ikke kreves ytterligere konsekvensutredning utover kravene i forvaltningsloven § 37 og kommuneloven ved endring av skolestruktur. Vi vurderer også at kommunedirektørens utredningsplikt etter kommuneloven § 13-1 tredje ledd implisitt må anses som oppfylt, siden flertallet i Brønnøy kommunestyre faktisk realitetsbehandlet saken.

Statsforvalteren bemerker at Brønnøy kommune flere steder i høringsnotatet og saksfremlegget har vist til barnets beste. Det vises blant annet til at kommunen legger mer vekt på uttalelsene fra elevråd, elever og ungdomsråd, enn på de som kommer fra foresatte og andre. Det er også vist til at det i vurderingen av hensynet til barnets beste, må foretas en avveining mellom nærhet til skolen og knapphet på personale og nødvendig kompetanse. Barnets beste er også vurdert i sammenheng med skoleskys og folkehelse. Vi vurderer at barnets beste burde vært synliggjort enda mer tydelig i saksfremlegget, men konkluderer under tvil med at Brønnøy kommunes vurdering av barnets beste er god nok. Barn og unge har vært involvert på flere måter i saken, men vi vurderer at det kunne kommet tydeligere frem i saken hvordan deres synspunkter er vektet opp mot andre hensyn. Vi har også lagt vekt på at det ikke er tatt opp av mindretallet i lovlighetsklagen at vurderingen av barnets beste er mangelfull, og legger derfor til grunn at kommunestyret ikke har hatt innvendinger mot dette punktet i saksfremlegget.

Om kravene til utredning og høring i forvaltningsloven § 37, viser vi til at det før behandlingen i kommunestyret har vært gjennomført to høringsrunder. Den ene med høringsfrist 6. november 2023 og den andre med høringsfrist 31. januar 2024. Den sistnevnte høringsrunden kom som en bestilling fra formannskapet, med ønske om å utrede to modeller for skolestruktur nærmere (1.5 og 4.3). Saken om skolestruktur har derfor vært på høring, og oppfyller i utgangspunktet derfor lovkravet.

Til kommunestyrets behandling innstilte kommunedirektøren på modell 4.0. Kommunedirektørens forslag innebærer følgende:

- Ny barneskole, 1. til 7. trinn, på dagens Salhus skole, for alle elever fra Salhus, BBU og Nordhus
- Ny ungdomsskole, 8. til 10. trinn, på dagens BBU, for alle elever fra BBU og Salhus
- Hilstad skole fortsetter som før med 1. til 10. trinn
- Øverbygda skole legges ned
- Nordhus legges ned

Kommunestyret vedtok ikke kommunedirektørens forslag, men gikk heller for den såkalte modell 4.3. Vedtaket er vist til innledningsvis, men kan oppsummeres slik:

- Nåværende skolestruktur i Ytre Brønnøy oppheves
- Ny barneskole, 1. til 7. trinn, på dagens Salhus skole, for alle elever fra Salhus og BBU, samt 5. til 7. trinn fra dagens Nordhus
- Skoledrift på Nordhus fortsetter, men for 1. til 4. trinn
- Ny ungdomsskole, 8. til 10. trinn på dagens BBU, for alle elever fra BBU og Salhus



- Hilstad skole fortsetter som før med 1. til 10. trinn.
- Øverbygda skole legges ned

Forskjellen mellom kommunedirektørens innstilling og kommunestyrets vedtak er at driften på Nordhus videreføres for elever på 1. til 4. trinn.

Slik Statsforvalteren ser på saken, var det i den første høringsrunden løftet opp flere forskjellige modeller, benevnt med tall fra 0 til 6. Modell 0 var å beholde skolene uten endring, mens 1 til 6 er forskjellige endringsforslag. Modell 4.3 var på ytterligere høring i andre høringsrunde. Statsforvalteren vurderer at det var et åpent spørsmål i høringsnotatet hvordan fordelingen mellom trinnene på Nordhus og den andre skolen skulle være. Samtidig har kommunedirektøren i høringsnotatet vist til at ønsket er «å dele småskolen (1. til 4. trinn) mellom to undervisningssteder, der det ene er Nordhus. Kommunedirektøren skriver også i sin konklusjon i innstillingen til kommunestyret at «en justering av 4.3 til deling mellom barneskole og ungdomsskole vil være en tydelig forbedring». Dette samsvarer med kommunestyrets endelige vedtak. Statsforvalteren vurderer at forslaget ikke ble hentet ut av ingenting, siden det er utredet og nevnt i både høringsnotatet og i saksfremlegget til kommunestyret. Selv om selve forslaget ble fremmet som et benkeforslag under møtet, vurderer vi at det endelige vedtaket er godt utredet, særlig i høringsrunde nummer to.

Det fremstår for Statsforvalteren som uklart om den vedtatte forskriften punkt 2 om skolekretser har vært ute på høring i form av et forslag til forskrift. Forslaget til forskrift for modell 4.3 ble fremlagt til kommunestyret, men vi kan ikke se at utkastet har vært vedlagt noen av høringsnotatene. Det er ikke et eksplisitt lovkrav at et utkast til forskrift, med forslag til tekst, må ut på høring. Det er dog vanlig praksis. Dette for at berørte parter skal få uttale seg om formuleringene i forskriften. Vi vurderer at kommunen burde ha lagt selve forskriften om skolekretser ut på høring før den ble behandlet i kommunestyret, f.eks. i høringsnotatet til resten av saken eller i etterkant. Dette anser vi som en saksbehandlingsfeil. Dersom feilen ikke kan antas å ha fått innvirkning på sakens utfall, vil avgjørelsen likevel være gyldig, jf. prinsippet som er lovfestet i forvaltningsloven § 41.

Vi vurderer at den vedtatte modell 4.3 har vært ute på høring, og at det i så måte ikke fremstår som uklart hva innholdet i en forskrift om skolekretser ville resultere i ved vedtak av modell 4.3. Vi vurderer derfor at de høringsuttalelser som kom inn i forbindelse med høringen, ikke ville vært annerledes selv om det lå et utkast til forskrift i høringsnotatet. I en skolestruktursak er det sjeldent selve formuleringene i kommunens forskrift om skolekretsgrenser som er til diskusjon, men hvilke skoler som skal legges ned eller beholdes. Vi vurderer derfor at feilen ikke har fått innvirkning på sakens utfall.

Statsforvalteren vurderer at kommunestyrets avgjørelse er godt nok utredet

Punkt e – inhabilitet hos kommunedirektør

Rettslig grunnlag

I lovlighetsklagen er det anført at kommunedirektøren var inhabil under kommunestyrets behandling 21. februar 2024. Vi forstår anførselen slik at kommunedirektøren med sine uttalelser i formannskapet gjorde seg inhabil til behandlingen i kommunestyret. Siden det i denne saken er kommunestyret, og ikke kommunedirektøren, som har tatt avgjørelsen, er spørsmålet om kommunedirektørens uttalelser i formannskapet gjorde han inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen som ble tatt av kommunestyret.



Habilitetsreglene for ansatte i kommunen, er regulert i kommuneloven § 13-3. Det er disse som gjelder for kommunedirektør. Første ledd viser til bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II, og at disse gjelder ved behandling av saker i kommunens administrasjon, med de særregler som følger av kommuneloven.

Forvaltningsloven § 6, første ledd, slår fast at i enkelte situasjoner er en tjenestemann automatisk ugild til å «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse» eller til å «treffe avgjørelse i forvaltningssak». Dette gjelder både i forbindelse med saksforberedelsen og til å treffe avgjørelsen. Ingen av disse har relevans for lovlighetsklagen. Andre ledd slår fast at

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Vilkårene for inhabilitet etter § 6 andre ledd er todelt. Det må for det første foreligge særegne forhold hos kommunedirektør, som igjen er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. At forholdene må være «særegne» innebærer etter sin ordlyd at forhold som gjelder alle eller de fleste, ikke er omfattet av bestemmelsen. Forholdene må videre være «egnet til å svekke tilliten». Det er ikke krav om at forholdene faktisk svekker tilliten til kommunedirektør, men kun at de er egnet til å gjøre det. Det er her snakk om ytre forhold, og hvordan kommunedirektørens habilitet oppfattes utad. Hvor sterk integritet den enkelte må ha, har ikke betydning.

I avgjørelsen skal det blant annet legges vekt på om en avgjørelse kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for kommunedirektøren eller noen som han har nær personlig tilknytning til.

Statsforvalterens vurdering

I lovlighetsklagen vises det til en avisartikkel i Brønnøysunds avis. Avisen skriver at Nilssen (kommunedirektør) i formannskapet, etter et innlegg om luftkvalitet i klasserommet, skal ha sagt:

«Synsing er greit, men jeg synes man må være litt mer nyansert hvis man skal kritisere saksframlegget».

I kommunestyret blir kommunedirektøren sitert på å ha tatt selvkritikk for å ha «blitt for engasjert og blandet [seg] litt i politikk (...)» Det beskrives ikke nærmere i lovlighetsklagen hvorfor kommunedirektør er inhabil, eller hvorfor uttalelsene er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.

At en kommunedirektør ber om mer nyansert kritikk i et kommunestyremøte, vurderer Statsforvalteren må ligge innenfor det en kommunedirektør kan tillate seg å si i et kommunestyremøte, uten at han må anses som inhabil. Terskelen for inhabilitet er høyere enn som så. Vi legger også vekt på at det ikke alltid er like vanntette skott mellom administrasjon og politikk. En politiker som uttaler seg om det faktiske eller rettslige forholdet i en sak, blander seg strengt tatt inn i kommunedirektørens plikter og ansvarsområder etter kommuneloven § 13-1 tredje ledd. På samme måte som at politikere som blander seg inn i administrasjonens rolle ikke gjør seg inhabile til å behandle saker politisk, må det mer til enn uttalelsene vist til over for å konkludere med at en kommunedirektør er inhabil. Det stilles samtidig strenge krav til en kommunedirektørs objektivitet og faglighet, og kommunedirektør må derfor ha særlig fokus på å opptre upartisk.



Kommunedirektøren legger blant annet frem innstilling til vedtak i de fleste saker, til både formannskap og kommunestyre. Dette følger av kommunedirektørens plikter etter kommuneloven. Kommunedirektøren gir i så måte alltid uttrykk for et «ønsket resultat» i en sak, basert på faglige vurderinger. Det å ha en mening om en sak vil de aller fleste ha, også kommunedirektører. Men hvor grensen går mellom politikk og administrasjon, særlig i saker om skolestruktur, er ikke alltid like tydelig. Uansett om kommunedirektøren selv og mindretallet måtte mene at kommunedirektøren har uttalt seg i den politiske debatten, må det mer til enn uttalelsene over for at det skal foreligge særlige forhold som er egnet til å svekke tilliten til kommunedirektør. Vi har her også lagt vekt på at vi ikke kan se hvordan kommunedirektøren får en særlig fordel, tap eller ulempe for seg selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.

Vår vurdering er at kommunedirektøren ikke gjorde seg inhabil med uttalelsen vist til over.

Vedtaket har kommet til på en lovlig måte.

Konklusjon

Lovlighetsklagen tas ikke til følge

Brønnøy kommunes vedtak i KS sak 16/24 av 21. februar 2024 stadfestes

Med hilsen

Gunn Skjerve (e.f.)
underdirektør

Markus Setså Borge
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent