



STANGE KOMMUNE

Postboks 214

2336 STANGE

Saksbehandler, innvalgstelefon

Marianne Wiken, 62 55 10 74

Lovlighetskontroll av vedtak i sak 83/24 - framtidig skole- og barnehagestruktur 2024 i Stange kommune

Det vises til oversendelse fra Stange kommune av 16.12.2024, og tillegg til klagen mottatt i e-post 17.01.2025.

Kommunestyrerepresentantene Elin Rønningsbakken Denais, Julie Strømsrud, Hege Jensen og Rolf Elvenes (vara), samt sju privatpersoner, framsatte den 03.12.2024 krav om lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak av 13.11.2024 i sak 83/24.

Lovlighetsklagen ble behandlet av kommunestyret 11.12.2024 i sak 129/24. Vedtaket ble opprettholdt, og saken ble oversendt Statsforvalteren i Innlandet for lovlighetskontroll.

Statsforvalterens vedtak

Statsforvalterens lovlighetskontroll har ikke avdekket feil ved Stange kommunestyrets vedtak av 13.11.2024 i sak 83/24 som gjør det ugyldig, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd. Det betyr at kommunens vedtak er lovlig.

1. Bakgrunn for saken

Kommunestyret i Stange kommune fattet 13.11.2024 følgende vedtak i sak 83/24:

- 1. Espa skole og Tangen skole slås sammen fra og med skoleåret 2025/2026. Skolen lokaliseres til Tangen skole.*
- 2. Espa barnehage opprettholdes som den er i dagens skole- og barnehagestruktur.*
- 3. Åsbygda skole slås sammen med Vallset skole fra og med skoleåret 2025/2026. Skolen lokaliseres til Vallset.*
- 4. Solvin skole slås sammen med Breidablikk skole fra og med skoleåret 2027/2028. Skolen lokaliseres til en ny barneskole i Romedal.*
- 5. Kommunedirektøren bes om å innarbeide endrede driftskonsekvenser av skole- og barnehagestruktur i forbindelse med revidering av budsjett- og økonomiplan for 2025-2028 første halvår 2025.*
- 6. Kommunedirektøren bes om å fremme forslag til forskrift til skolekretsgrenser for samtlige skolekretser i Stange kommune innen utgang av 2025.*
- 7. Ved eventuelle sammenslåinger av skoler skal ledige skolelokaler kommunen eier ikke benyttes som lokaler for private skoler.*



8. *Kommunedirektøren bes utarbeide en etterbruksplan for de skole- og barnehagebyggene som blir stående tomme etter et eventuelt vedtak om endring i skole- og barnehagestrukturen innen utgangen av 2025.*

9. *Utbygging/ombygging av tidligere Romedal ungdomsskole til ny barneskole, fremskyndes til 2025 og innarbeidelse i budsjett -og økonomiplan 2026-2029.»*

Kravet om lovlighetskontroll av vedtaket ble fremmet 03.12.2024. Vi mottok tillegg til klagen den 27.01.2025. Alle anførslene er gjennomgått og vurdert.

Vi har sammenfattet anførslene fra klagerne i følgende hovedpunkter:

- Medvirkningsprosessen har vært mangelfull.
- Det er uklart hvordan barn og unge har blitt hørt i prosessen, og hvordan barnas stemme har fått reell innflytelse på beslutningen.
- Hensynet til barnets beste er ikke er vektlagt.
- De økonomiske konsekvensene er ikke tilstrekkelig utredet. Det er mangler i grunnlaget for de økonomiske beregningene. Videre er de anslåtte kostnadene til sanering urealistiske.
- Det er manglende utredning av etterbruk og avbøtende tiltak. Vedtaket i kommunestyresak 42/24 er ikke fulgt opp.
- Elevenes rett til trygg skolevei og sikkerhet ved transport er ikke tilstrekkelig utredet.
- Det er ikke tilstrekkelig dokumentert hvordan økningene i elevtall ved Vallset skole kan håndteres uten at det går på bekostning av elevenes rettigheter til universell utforming og tilrettelegging av læringsmiljøet.
- Det er manglende konsekvensanalyse for nærmiljøet, inkludert tiltak for å redusere negative effekter. Ilsengs fortrinn som knutepunkt er ikke hensyntatt.

Det vises ellers til det som kommer fram av saksdokumentene.

2. Generelt om lovlighetskontroll

Det følger av kommuneloven § 27-1 at tre eller flere medlemmer av kommunestyret kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Et varamedlem anses kun som medlem av kommunestyret i den tid vedkommende møter som representant, eller når han eller hun har møtt i det aktuelle møtet som vara for det faste medlemmet, jf. veileder om lovlighetskontroll punkt 6.1.1.¹

Myndigheten til å foreta lovlighetskontroll av kommunale vedtak er delegert til Statsforvalteren. Ordningen med lovlighetskontroll er begrunnet i hensynet til økt rettssikkerhet, å fremme tillit til forvaltningen, samt å sikre faglig kvalitet på forvaltningens avgjørelser.

Et krav om lovlighetskontroll av et kommunalt vedtak må fremmes av minst tre medlemmer av kommunestyret. Videre må klagen fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet, jf. kommuneloven § 27-1.

Som utgangspunkt er det kun vedtak som avgjør realiteten i en sak som kan bringes inn for lovlighetskontroll. Videre er det bare de forvaltnings- og offentlighetsrettslige sidene ved en avgjørelse som kan kontrolleres, og ikke de rent privatrettslige sidene.

Ved en lovlighetskontroll skal Statsforvalteren ta stilling til om vedtaket

- a) Har et lovlig innhold (materiell kompetanse)
- b) Er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak (personell kompetanse)

¹ [Lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59 - regjeringen.no](#)



c) Har blitt til på lovlig måte (prosessuell kompetanse).

Lovlighetskontrollen kan likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken, jf. kommuneloven § 27-3 andre ledd.

Lovlighetskontroll innebærer ikke myndighet til å fatte nytt vedtak i saken, men bare til å oppheve kommunens vedtak dersom det er ugyldig, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.

Statsforvalteren har i behandlingen av saken gjennomgått dokumentene oversendt av kommunen, samt dokumenter som er tilgjengelig på kommunens nettsider i forbindelse med saken.

3. Statsforvalterens vurdering

3.1 Er de formelle vilkårene for å foreta lovlighetskontroll oppfylt?

Kravet om lovlighetskontroll er skrevet under av sju privatpersoner og fire kommunestyrerepresentanter. Vararepresentant Rolf Elvenes møtte som vara i det aktuelle kommunestyremøtet, og anses derfor i denne sammenheng som kommunestyrerepresentant. Kravet om at minst tre kommunestyrerepresentanter må fremme kravet om lovlighetskontroll i kommuneloven § 27-1 er oppfylt.

Kravet om lovlighetskontroll er fremmet innen fristen på tre uker. Vedtaket som det er krevd lovlighetskontroll av er fattet av kommunestyret, og er dermed et endelig vedtak som kan kontrolleres etter kommuneloven § 27-1. Videre er kravet om lovlighetskontroll framsatt for og behandlet av kommunestyret.

Statsforvalteren anser de formelle vilkårene for å foreta lovlighetskontroll som oppfylt.

3.2 Har vedtaket lovlig innhold?

Denne delen av vedtaket retter seg mot vedtakets innhold. Vedtaket må ikke stride mot gjeldende rett.

Hverken opplæringslova, barnehageloven eller annet regelverk har innholdsmessige regler for endring av skole- eller barnehagestruktur, det vil si regler for når det er lovlig eller ulovlig å legge ned eller opprette en skole eller en barnehage. Avgjørelser knyttet til skole- og barnehagestruktur ligger i kjerneområdet av den kommunale handlefriheten. En avgjørelse må bygge på kommunestyrets økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer. Hvordan skole- og barnehagestrukturen i en kommune skal være faller derfor inn under kommunens frie skjønn. Denne vurderingen kan Statsforvalteren som utgangspunkt ikke overprøve, med mindre det foreligger myndighetsmisbruk. Det er ikke noe som tyder på at kommunen har lagt vekt på utenforliggende hensyn, at vedtaket er vilkårlig, uforholdsmessig, sterkt urimelig eller fører til usaklig forskjellsbehandling.

Delkonklusjon:

Statsforvalteren finner at vedtaket har et lovlig innhold, jf. kommuneloven § 27-3 første ledd bokstav a.

3.3 Er vedtaket fattet av riktig myndighet?

Det som skal kontrolleres her er om avgjørelsesorganet hadde myndighet til å treffe avgjørelsen.

Kommunestyret har, som øverste kommunale organ, det overordnede ansvar for ledelse, planlegging og drift av kommunens virksomhet, herunder drift av skoler og barnehager. Dette innebærer også kompetanse til å treffe de nødvendige avgjørelser, så langt ikke annet følger av lov,



jf. kommuneloven § 5-3. Kommunestyret hadde derfor den nødvendige myndighet til å treffe avgjørelse i saken, jf. kommuneloven § 27-3 første ledd bokstav b).

Delkonklusjon:

Statsforvalteren finner at vedtaket er fattet av riktig myndighet, jf. kommuneloven § 27-3 første ledd bokstav b.

3.4 Er vedtaket blitt til på lovlig måte?

Det som kontrolleres her er om saksbehandlingsreglene er blitt fulgt. Dette gjelder alle regler for saksbehandling som kommer fram av kommuneloven og forvaltningsloven, men også eventuelle saksbehandlingsregler i særlovgivningen. I tillegg må ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk være fulgt.

3.4.1 Om kravet til forsvarlig utredning

Det følger av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtaket treffes. Dette er et sentralt forvaltningsrettslig prinsipp. Selv om § 17 etter lovens systematikk bare gjelder direkte for enkeltvedtak, er det ikke tvilsomt at bestemmelsen er uttrykk for et generelt prinsipp om forsvarlig utredning som gjelder for alle forvaltningsavgjørelser. Hvor store krav som skal stilles til saksutredningen, vil imidlertid avhenge av avgjørelsens karakter.

Prinsippet om at saken skal være forsvarlig utredet er også lovfestet i kommuneloven, som regulerer saksbehandlingen for vedtak som fattes i kommunestyret. Ifølge kommuneloven § 13-1 tredje ledd påhviler ansvaret for at en sak er forsvarlig utredet kommunedirektøren. Denne regelen må sees i sammenheng med kommuneloven § 11-3 fjerde ledd som sier at et folkevalgt organ kan utsette å realitetsbehandle en sak på saklisten med alminnelig flertall. Dersom et flertall i kommunestyret vurderer at en sak ikke er forsvarlig utredet, vil de kunne fatte vedtak om å utsette saken og pålegge administrasjonen å foreta ytterligere saksforberedelser.

Saksutredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Om bestemmelsen i kommuneloven § 13-1 tredje ledd fremgår det av forarbeidene²:

«Hva som ligger i kravet til forsvarlig utredning utover presiseringen som foreslås tatt inn, må i det vesentlige være opp til det folkevalgte organet å vurdere. Departementet kan ikke gi retningslinjer eller andre føringer for en slik vurdering. 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.»

Det kommer fram av rundskriv fra Utdanningsdirektoratet om behandling av saker om skolenedleggelse og kretsgrenser³ at prinsippet om at en sak skal være forsvarlig klarlagt før avgjørelse blir tatt i en sak om skolenedleggelse, blant annet betyr at kommunestyret skal ha rimelig kjennskap til synspunktene til de som berøres av nedleggelsen før et vedtak treffes. Spørsmål om skolestruktur og nedleggelse av en skole vil i stor grad berøre foreldre og nærmiljø. Skolens samarbeidsutvalg, alternativt foreldrerådet, bør derfor få anledning til å uttale seg når det gjelder vedtak om skolestruktur. Andre som bør få anledning til å uttale seg i slike saker kan være fagforeningene for de ansatte ved skolen, grendelag og andre grupper og organisasjoner som kan ha interesse av saken. Videre bør andre brukere av skolen som vil bli påvirket av nedleggelse, andre

² Prop. 46 L (2017–2018) side 62

³ [Behandlingen av saker om skolenedleggelse og kretsgrenser | udir.no](#)



brukerorganer ved skolene, for eksempel skolemiljøutvalg og elevråd, og samarbeidsutvalg eller foreldreråd ved andre skoler som berøres få mulighet til å uttale seg.

Videre må barns rett til å bli hørt ivaretas, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Dette vil si at kommunen må ha lagt opp til en prosess som inviterer barn og unge til å delta. Hvordan dette er ivaretatt, og deres synspunkter, bør gjenspeiles i saksfremlegget.

3.4.2 Om saksutredningen i Stange kommune

Det har pågått en prosess om endring av barnehage- og skolestrukturen i Stange kommune over flere år. I kommunestyresak 141/19 *Rådmannens forslag til årsbudsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023* ga kommunestyret sin tilslutning til kommunedirektørens arbeid med omstilling for å oppnå balanse i kommunens drift i løpet av økonomiplanperioden. Videre fattet kommunestyret i sak 67/20 *Mandat for utredning av omstilling i økonomiplanperiode 2020-2023* vedtak om at kommunedirektøren ble gitt i oppdrag å utrede skolestrukturen i Stange kommune med oppstart høsten 2020. Med bakgrunn i oppdraget fra kommunestyret, valgte kommunedirektøren å nedsette en arbeidsgruppe med utgangspunkt i medlemmer som bidro i arbeidet med utredningen i 2021.

Det ble utarbeidet en utredningsrapport *Stangeskolen og -barnehagen mot fremtiden*, som dannet grunnlag for behandling av en sak om skole- og barnehagestruktur i 2022, kommunestyresak 11/22. I kommunestyresak 11/22 ble det blant annet fattet vedtak om at kommunedirektøren ble bedt om å konsekvensutrede endringer i driften innenfor oppvekstsektoren iht. dagens skolestruktur med ambisjon om å spare 10,8 millioner kroner som innarbeides i økonomiplanen 2023-2026.

I kommunestyresak 42/24 *Føringer for kommunedirektøren i det videre arbeidet med budsjett og økonomiplan for 2025-2028* ble det 19.06.2024 vedtatt en liste med 9 punkter som kommunedirektøren skulle iverksette og gjennomføre. Punkt 1 og 2 omhandler skole og barnehage og lyder som følger:

«Punkt 1:

Kommunedirektøren bes med bakgrunn i utredningen som ble behandlet i k-sak 11/22, å oppdatere grunnlaget for endret skole- og SFO-struktur i henhold til:

- Alternativ A Sammenslåing av Tangen og Espa skoler lokalisert til Tangen skole i henhold til saksframstillingens punkt 1.
- Alternativ C Sammenslåing av Åsbygda, Breidablikk, Vallset og Solvin skoler, lokalisert til tidligere Romedal ungdomsskole, i henhold til saksframstillingens punkt 1.

Vurdere om alternative sammenslåinger kan bidra til bedre oppfylingsgrad, for eksempel sammenslåing av Tangen, Espa og Vallset, lokalisert til Tangen skole, eller sammenslåing av Åsbygda og Vallset, lokalisert til Vallset skole.

Det skal i saken belyses mulig etterbruk av eiendommene som ikke lenger benyttes til skoleformål.

Tersklene for når investeringsbehovet overstiger innsparingspotensialet skal synliggjøres. Kommunedirektøren bes vurdere muligheten for å fremskynde bygging av ny skole i Romedal i økonomiplanen.

Kommunestyret ber kommunedirekten belyse konsekvensene for nærmiljøet, og vurdere hvordan avbøtende tiltak kan brukes for å sikre at hele kommunen tas i bruk og at tettstedene utvikles videre.

Punkt 2:



Kommunedirektøren bes med bakgrunn i utredningen som ble behandlet i k-sak 11/ 22 om å konsekvensutrede:

- Alternativ A, sammenslåing av Tangen barnehage og Espa barnehage lokalisert til Espa eller Tangen, jf. saksframstillingens punkt 2.
- Alternativ B, sammenslåing av Vallset, Romedal og Åsbygda til en ny barnehage, lokalisert i lokalene til Solvin skole, jf. saksframstillingens punkt 2.
- Alternativ C, sammenslåing av Romedal og Åsbygda til en ny barnehage, lokalisert i lokalene til Solvin skole, jf. saksframstillingens punkt 2.

Kommunedirektøren bes inkludere private barnehager i konsekvensutredningen, herunder muligheten for etablering av nye private barnehageplasser dersom det er behov for å etablere flere barnehageplasser.»

Arbeidsgruppa ble etablert 12. 08.2024, og startet arbeidet med å oppdatere rapporten fra 2022. Den foreløpige (oppdaterte) utredningsrapporten ble lagt ut på høring 23.09.2024, med høringsfrist 19.10.2024, men den endelige utredningsrapporten ble offentliggjort 23.10.2024.

I rapporten er de ulike alternativene både for sammenslåing av skoler og barnehager utredet.

3.4.3 Statsforvalterens vurdering av om saken er forsvarlig utredet

Klagerne har anført at saken ikke er tilstrekkelig opplyst og utredet på flere punkter før vedtaket ble fattet.

3.4.3.1 Medvirkning

Klagerne mener at det ikke er dokumentert hvordan høringsinnspillene har påvirket beslutningen, og at høringsfristen var for kort.

I saksframlegget til saken om lovlighetskontroll viser kommunedirektøren til at hvert enkelt høringsinnspill ble vurdert. Kommunedirektøren har også synliggjort og oppsummert innspillene i et eget dokument. Dette er lagt fram som vedlegg til saksframlegget til kommunestyremøtet, i tillegg til høringsinnspillene i sin helhet. Noen innspill førte dessuten til justeringer i rapporten.

Høringsinnspillene må anses som en del av det samlede kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn for kommunestyrets vurderinger og vedtak i saken. Statsforvalterens oppfatning er at de ulike synspunktene som er kommet fram i prosessen er synliggjort på en tydelig måte. Det ble dermed lagt godt til rette for at kommunestyrerepresentantene kunne sette seg inn i innholdet i høringsinnspillene, og hvordan disse ble vurdert av kommunedirektøren. Vi anser at dette er en forsvarlig håndtering av høringsinnspillene, og at kommunestyret hadde rimelig kjennskap til synspunktene til de som berøres av vedtaket før det ble truffet.

Det finnes ikke lov- eller forskriftsbestemmelser for hvor lang fristen for å uttale seg skal være i saker om skolestruktur, men kommunene anbefales å benytte to måneders høringsfrist⁴. Det kommer fram av rundskrivet under pkt. 3 at:

«Utdanningsdirektoratet anbefaler at det sees hen til disse retningslinjene også når lokale forslag om endring av skolestruktur skal utarbeides».

Høringsfristen var i underkant av fire uker, og dermed kortere enn anbefalingen på to måneder. Men da dette kun er en anbefaling og ikke et krav, så anser vi at dette i seg selv ikke kan være avgjørende for om saken er forsvarlig kartlagt. Det avgjørende er, som nevnt ovenfor under punkt

⁴ [Behandlingen av saker om skolenedleggelse og kretsgrenser | udir.no](#)



3.4.1 om kommunestyret hadde rimelig kjennskap til synspunktene til de som berøres av nedleggelsen før et vedtak treffes.

Etter at arbeidsgruppa ble etablert 12.08.2024, og startet arbeidet med å oppdatere rapporten, ble det opprettet en egen nettside på Stange kommunes hjemmeside hvor informasjon om utredningsarbeidet fortløpende ble tilgjengeliggjort. Dokumenter knyttet til tidligere utredningsarbeid fra 2022, ble også lagt tilgjengelig på nettsiden. I forbindelse med oppstart av utredningsarbeidet ble det gjennomført informasjonsmøter/samtaler med kommunens tillitsvalgte, ungdomsrådet, kommunalt foreldreutvalg (KFU), PBL Stange og foreldreutvalgene i berørte barnehager. Det ble gjennomført folkemøter på Tangen, Vallset og i Romedal. Hensikten med møtene/samtalene var å informere om det påbegynte utredningsarbeidet, og oppfordre til å komme med innspill i prosessen. Innspillene fra folkemøtene ble referatført og publisert på kommunes nettsider.

I etterkant av at den foreløpige utredningsrapport ble lagt på høring, ble det arrangert et åpent møte hvor innholdet i rapporten ble gjennomgått, og innbyggere ble invitert til å komme med innspill og spørsmål. I tillegg er det gjennomført møter med kommunalt foreldreutvalg (KFU), barn og unges kommunestyre (BUK), berørte skoler og barnehager, private barnehager ved PBL Stange og FAU fra de berørte barnehagene for å få deres innspill. Det er også gjennomført møter med innbyggere i form av enkeltpersoner og grupper med mål om å undersøke og avklare tema og problemstillinger innbyggere har vært opptatt av.

Innen høringsfristen 19.11.2024 var det kommet inn 121 høringsinnspill, inkludert bidrag fra elever, foreldre, elevråd, BUK, FAU, Fagforbundet og Utdanningsforbundets medlemmer i Stange, eldreåd, lag og foreninger, næringsdrivende med flere. Alle innspill er fortløpende journalført og offentliggjort på Stange kommunes nettsider.

Etter Statsforvalterens vurdering så har det, selv om høringsfristen var noe kort, vært tilstrekkelig med tid for innbyggerne til å si sin mening. Prosessen har pågått over tid, og kommunen har løpende informert om arbeidet, både på kommunens hjemmeside og i møter. Vi oppfattet at kommunen har sikret medvirkning på flere måter. Det at det har kommet inn et betydelig antall høringsinnspill innen fristen, fra en rekke ulike personer og interessegrupper, tilsier også at det er gitt tilstrekkelig tid til høring.

Videre har klagerne anført at det har vært for liten tid til å sette seg inn i den endelige rapportens innhold, da denne ble offentliggjort den 23.10.2024, og endelig vedtak ble fattet den 13.11.2024. Klagerne viser blant annet til at det var foretatt endringer på minst 42 av sidene fra den foreløpige rapporten til den endelige rapporten, og at det er svært vanskelig å få den totale oversikten over hva eksakt som er endret. Videre viser de til at noen av de viktigste forandringene var at det i endelig rapport framkommer at noen av tallene var «inntil»-tall, og at det er lagt til en formulering om at:

«Årlige kostnadsendringer i alternativene er oppgitt med inntil-beløp. Disse beregningene forutsetter at bygninger som ikke lenger benyttes til skole- eller barnehageformål, avhendes. Blir kommunen sittende på disse bygningene videre, vil det, avhengig av etterbruk, påvirke beløpene. I alle alternativene der det kreves investeringer, er det mulighetsstudier som ligger til grunn for beregningene. Risikopåslag knyttet til tidsaspekt og nivå på prosjektering er ikke hensyntatt i beregningene her.»

Kommunedirektørens kommentarer på dette punktet er at den endelige utredningsrapporten inneholder få vesentlige endringer fra den foreløpige rapporten. I kapittel 1.2 og 1.3 av den endelige rapporten framgår det hvilke områder som er justert. Dette er blant annet rettelsler i FDV-kostander,



utdyping av forskningskapitlet og en sensitivetsanalyse av investeringsrisiko. Klimakonsekvenser ved eventuell økt skoleskysst ble også vurdert. Det vises også til i saksframlegget til saken om lovlighetskontroll at folkevalgte har hatt mulighet til å stille spørsmål til kommunedirektøren gjennom hele prosessen.

Statsforvalteren oppfatter at mange av endringene som er gjort er kun mindre språklige endringer. Andre endringer er redegjort for i den endelige rapporten. Vi kan ikke se at det har tilkommet saken nye opplysninger etter høringen som har betydning for saken i den grad at prosessen ikke var forsvarlig, eller at saken skulle vært lagt ut på ny høring. Videre mener vi at det var mulig å sette seg inn i endringene, og eventuelt kommentere disse, i løpet av de tre uker som gikk fra rapporten ble offentliggjort til vedtaket ble fattet. Vi viser også til at kommunestyret hadde mulighet til å utsette saken dersom representantene mente at det ikke hadde vært tilstrekkelig tid til at prosessen var forsvarlig.

Statsforvalterens vurdering at Stange kommune har sikret en forsvarlig medvirkningsprosess.

3.4.3.2 Barnets stemme

Barnekonvensjonen stiller krav til hvordan forvaltningen forbereder en sak. Når barn er part i en sak, følger det av forvaltningsloven at forvaltningen må sørge for at barnet har fått muligheten til å gi uttrykk for sin mening og at barnets mening skal tillegges vekt. Høring av elevene er dermed en sentral del av ansvaret for å opplyse saken.

I klagen uttales det at det ikke er dokumentert noen medvirkningsprosess med barna i de berørte skolekretsene, og at det er uklart om de er hørt.

En gjennomgang av dokumentene i saken, viser at barnets stemme/syn har kommet fram i utredningen på følgende måter:

- I forbindelse med oppstart av utredningsarbeidet ble det gjennomført informasjonsmøter med ungdomsrådet, kommunalt foreldreutvalg, PBL Stange og foreldreutvalgene i berørte barnehager.
- Ungdomsrådet har gitt innspill i møte 02.09.2024.
- Flere barn i barneskolealder har kommet med skriftlige innspill, særlig fra Vallset.
- Representantene for barn og unge behandlet saken i barn- og unges kommunestyre 24.09.2024.
- De ulike elevråd har kommet med innspill.
- FAU ved de berørte skolene og barnehagene har gitt innspill til rapporten.
- Foresatte med barn både i barnehage og skole har medvirket i form av skriftlige innspill i høringsrunden.

Gjennom de skriftlige innspillene fra barn og unge kommer det spesielt fram hvor glade de er i skolen sin. De trekker fram relasjoner med de voksne på skolen og kvaliteten i læringsarbeidet. Elever ved Vallset skole understreker betydningen av uteskole og fysisk aktiv læring. Barn og unge er også opptatt av skoleveien og at det er artigere å gå eller sykle til skolen enn å kjøre buss. Noen trekker fram klimaperspektivet, mens andre peker på at de ikke liker å kjøre buss. Flere elever fra Vallset forteller at de opplever overgangen mellom barnehage og skole som trygg og god.

Statsforvalteren vil bemerke at det å innhente barnets stemme i en sak som berører så mange barn nødvendigvis må skje gjennom et utvalg av barn som er berørt. Barnets stemme kan også høres gjennom foreldre. Selv om kommunen ikke direkte har involvert barn ved skolene og barnehagene i



sine intervjuer og spørreundersøkelser, har saken vært ute på offentlig høring. Høringsinnspillene viser at barn ved de berørte skolene og foreldre av barnehage- og skolebarn har latt seg høre både via innspill fra enkelte foreldre og FAU ved de berørte barnehagene og skolene. Det at kommunen ikke har hatt en prosess hvor de har henvendt seg til direkte for innhenting av elevenes stemme, for eksempel til elevråd, vil ikke i seg selv være avgjørende for om barnets stemme kan anses å være hørt i denne saken. Det vises til et betydelig antall høringsinnspill i tillegg til de medvirkningsprosessene som er gjennomført.

Statsforvalterens vurdering er at barnas rett til å bli hørt er tilstrekkelig ivaretatt.

3.4.2.3 Hensynet til barnets beste

Hensynet til barnet/eleven skal være vurdert og hensyntatt i alle saker som omhandler barn. Kommunen skal utrede og legge vekt på hensynet til barnets beste i en avgjørelse om skolenedleggelse. Det følger av Grunnlovens § 104 og Barnevernkonvensjonen artikkel 3 nr. 1.

I en forvaltningsavgjørelse må kommunen vise hvordan barnets beste er identifisert og veid opp mot andre hensyn. Bestemmelsen om barnets beste er en saksbehandlingsregel.

Dokumentasjonen i saken viser at barnets beste er vurdert i flere sammenhenger og vurdert opp mot ulike kriterier. I rapporten er det foretatt en barns beste-vurdering ut fra ulike perspektiver. Kommunen viser til at det i folkemøter og høringsinnspill er uttrykt bekymring for at endret skolestruktur vil medføre frafall i fritidstilbudene. Det blir vist til at allsidig fritidsmiljø i nærmiljøet er viktig blant annet for å utjevne sosiale forskjeller. Stange kommune viser til at likeverdighet og utjevning av sosiale forskjeller er viktig i vurdering av barnets beste og at det derfor er viktig å sørge for at barnehage- og skoletilbudet i Stange er av god kvalitet uavhengig av hvor barnehagene og skolene er lokalisert. På den andre siden må det vurderes i hvilken grad eventuelle endringer i barnehage- og skolestruktur vil forårsake økte forskjeller og hvordan man eventuelt kan demme opp for dette.

I klagen er det uttalt at flyttingen av skolen vil føre til at 100% av elevene på de berørte skolene må benytte skoleskyss og at det mangler en analyse av hvordan dette påvirker barnas sikkerhet. Kommunen har vurdert de ulemper som endret skolestruktur vil ha for skoleskyssen og hensynet til barnets beste i eget punkt i rapporten. Kommunen viser til at nedleggelse av skoler vil gi noen negative konsekvenser som at mange vil miste muligheten for å gå eller sykler til skolen, økt forurensing som følge av økt behov for skoleskyss og at lengre skolevei fører til mindre fritid for elevene. Kommunen viser til at det er viktig at barn og unge får tilstrekkelig fritid og tid hjemme og at skoleskyssen skal organiseres slik at reisetiden er akseptabel og viser til gjeldende regelverk på skoleskyss.

Stange kommune har lagt vekt på at det å etablere større enheter vil sikre bredere kompetansemiljøer, sterkere profesjonsfaglige fellesskap og mer bærekraftig ledelse. Dette kan gjøre skolene og barnehagene mindre sårbare og føre til bedre ressursutnyttelse innenfor tjenester som blant annet skolehelsetjeneste, PPT og Stangehjelpa, samt gjøre det enklere å rekruttere ansatte. For barnehagebarn og elever vil dette bety tilgang til større fellesskap, noe som kan styrke både det sosiale miljøet og kvaliteten på læring og lek. Likevel vil avstandene til skole og barnehage øke for enkelte barn, noe som kan påvirke samarbeidet mellom enhetene og øke behovet for skoleskyss og foreldrekjøring.

Kommunen har også vurdert barnets beste i et pedagogisk perspektiv der det er identifisert noen utfordringer i fremtidens skole og barnehage. Kommunen vurderer at ivaretagelse av fortsatt høy



kvalitet i fremtidens barnehage og skole vil kreve robuste organisasjoner med sterke og mangfoldige fagmiljø, både knyttet til faglig innhold, ulike kompetanseområder, samt i møte med barn og unge med særskilte behov. I et barnets beste-perspektiv må det derfor sikres at skolestrukturen i Stange gir et likeverdig barnehage- og skoletilbud for alle barn og unge. Kommunen har også vurdert og lagt vekt på elevenes læringsutbytte og medvirkning, trivsel og mobbing, det spesialpedagogiske tilbudet, kompetanse og profesjonelle fellesskap og skoleanlegg.

Kommunen har i sin rapport utdypet betydningen av å sikre laget rundt eleven og de uttaler:

«Med bakgrunn i opplevd lite tilstedeværelse av skolens nærmeste støtteinstanser og lang ventetid hos spesialisthelsetjenesten, vurderer skoleledere i Stange at det vil være til barnets beste at skolene selv styrker sin samlede kompetanse i møte med barn med ulike individuelle utfordringer, deriblant psykisk uhelse.»

Statsforvalteren vurderer at kravet om at kommunen skal vurdere og ta hensyn til hva som er best for barnet/eleven er ivaretatt i saksframlegget og rapporten. Det kommer fram her at barnets beste er identifisert og veid opp mot andre hensyn.

Etter en gjennomgang av sakens dokumenter er Statsforvalterens vurdering at Stange kommune har sikret en forsvarlig håndtering av hensynet til barnets beste, og at barnets stemme har kommet fram i saken. Barnets beste som et grunnleggende hensyn er vurdert i utredningen. Det har vært lagt til rette for flere muligheter til å høre elevene og få med deres tanker og innspill i denne prosessen.

3.4.2.4 Utredning av økonomiske konsekvenser

Det er blant annet anført i lovlighetsklagen at det mangler dokumentasjon på finansieringskostnader, som utelates fra KOSTRA-tallene, og på kostnader ved å sette skoler i stand til å håndtere en betydelig elevøkning. Videre har klagerne anført at rapporten gir en ufullstendig framstilling av økonomiske konsekvenser av vedtaket ved å flytte elever fra Åsbygda til Vallset skole.

De økonomiske konsekvensene er redegjort for i utredningsrapportens kapittel 5, 6, 7 og 8. I disse kapitlene redegjøres det for status på skole- og barnehagebygg, for driftskostnader, investeringsbehov og eiekostnader over tid. Dette gjelder både for dagens struktur og for de ulike alternativene til sammenslåinger av skoler og barnehager som drøftes i rapporten. Videre redegjøres det for driftskostnader knyttet til skole-, SFO- og barnehagedrift, samt skoleskyskostnader. Kapittel 8 belyser i tillegg andre økonomisk relevante forhold ved endringer i strukturen. Underlagsdokumenter knyttet til disse beregningene ble offentliggjort både underveis i utredningsprosessen og i forbindelse med offentliggjøringen av den endelige utredningsrapporten.

Det er også anført i tillegg til klagen at beregningene av saneringskostandene er feil. Statsforvalteren bemerker til dette at det sies på s. 105 i rapporten at:

«Det er ikke gjennomført miljøkartlegging av eksisterende skole/barnehage-eiendommer, og det er heller ikke innhentet spesifikke priser for saneringskostnader ved den enkelte eiendom. Kostnaden ved sanering vil avhenge blant annet av materialbruk, volum og byggemåte. Erfaringsmessig vil sanering av slike eiendommer beløpe seg til flere millioner, anslagvis inntil 5 mill. kroner per eiendom.»

Kommunestyret har dermed blitt gjort oppmerksom på at kostnadene til sanering kun er anslag, og at det ikke er gjort en nøyaktig utredning av dette.



Statsforvalteren oppfatter at de økonomiske konsekvensene av de ulike alternativene er beregnet. Vi kan ikke se at det kommer fram opplysninger som tilsier at de økonomiske beregningene ikke er forsvarlig utredet.

3.4.2.5 Vurdering av anførselen om manglende utredning og oppfølging av vedtak om etterbruk

Klagerne mener at kommunedirektøren ikke har fulgt opp kommunestyrets vedtak i sak 42/24 *Føringer for kommunedirektøren i det videre arbeidet med budsjett og økonomiplan*, med hensyn til å utrede muligheten for etterbruk av eiendommene som ikke lenger benyttes til skoleformål.

Det er som hovedregel bare er endelige vedtak som kan lovlighetskontrolleres, jf. kommuneloven § 27-2 første ledd. Anførselen om at kommunedirektøren ikke har fulgt opp kommunestyrets vedtak i sak 42/24 kan ikke anses som et endelig vedtak, og kan dermed ikke lovlighetskontrolleres.

Når det gjelder anførselen om manglende utredning viser vi til at mulig etterbruk av eiendommer som ikke lenger benyttes til skoleformål er det redegjort for i kapittel 10 i rapporten. Kapitlet inneholder en gjennomgang av hvert enkelt skole- og barnehagebygg som omfattes av utredningen, og belyser mulige etterbruksalternativer.

Kommunestyret har dessuten bedt om, i vedtakets punkt 8 som lovlighetsklagen gjelder, at det skal utarbeides en etterbruksplan for de skole og barnehagebyggene som blir stående tomme som følge av vedtak om endring i skole- og barnehagestruktur.

Statsforvalteren bemerker til dette punktet at det at det fortsatt er en pågående prosess om etterbruk, ikke tilsier at saken ikke var tilstrekkelig utredet til å ta stilling til spørsmålet om skole- og barnehagestruktur. Vi anser også dette punktet som forsvarlig utredet.

3.4.2.6 Anførselen om manglende utredning av elevenes rett til trygg skolevei og sikkerhet ved transport

I lovlighetsklagen anføres det at det mangler en analyse av hvordan skoleskyss vil påvirke barnas sikkerhet.

I utredningsrapporten omhandles skoleskyss flere steder. I kapittel 1.4.14 redegjøres det for skoleeiers ansvar for skoleskyss. Videre behandles skoleskyss i rapportenes kapittel 1.5.2, som drøfter barnets beste i et organisatorisk perspektiv. Skoleskyss er også omtalt i kapittel 6.2.1, hvor det gis en oversikt over antall elever med rett til skoleskyss basert på avstand ved sammenslåing av skoler. Kapittel 6.2.1.1 omtaler videre klimakonsekvenser av økt bruk av skoleskyss. I tillegg er skoleskyss belyst under vurderingen av barnets beste i kommunedirektørens saksfremlegg til kommunestyret, se for øvrig vår vurdering ovenfor i punkt 3.4.2.3 om hensynet til barnets beste.

Vår vurdering er at sakens avgjørelsesgrunnlag inneholder relevant og nødvendig informasjon om skoleskyss, og at dette er forsvarlig utredet. Den avveiningen som er gjort av de kryssende hensyn, ligger innenfor kommunens handlefrihet, og tilligger kommunens frie skjønn, og er en vurdering som Statsforvalteren ikke kan overprøve.

3.4.2.7 Anførselen om manglende utredning av elevenes rettigheter ved sammenslåing av Åsbygda og Vallset skole

Det anføres blant annet av klagerne at Vallset skole mangler nødvendig kapasitet, og at det ikke er dokumentert hvordan økningen i elevtall kan håndteres uten at dette går på bekostning av elevenes rettigheter. Det er vist til krav om universell utforming og tilrettelegging av læringsmiljøet, jf. opplæringslova § 9a-2. Vi legger til grunn at det her siktes til § 12-2, i den nye opplæringslova, (som



tilsvarende § 9a-2 i den gamle loven). Denne bestemmelsen sier at: «Alle elever har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, inkludering, trivsel og læring.»

Kapasitet ved Vallset skole er blant annet omtalt i punkt 6.1.3 i rapporten. Dette er også vurdert i saksframlegget til kommunestyret i sak 83/24 der det blant annet står at:

«En sammenslåing av Åsbygda og Vallset, med lokalisering til Vallset skole, vil med dagens elevtall resultere i en skole med 186 elever og 77 barn i SFO (omregnet til hele plasser = 60). Ifølge den oppdaterte utredningsrapporten vil dette kreve økt kapasitet ved Vallset skole i en periode på opptil fire år. Vallset skole har imidlertid ekstrapasitet i form av ubrukte klasserom og kan omprioritere rombruken i denne perioden, slik at det ikke vil være nødvendig med større ombygginger som kan tas innenfor eksisterende vedlikeholdsbudsjett. Dette alternativet kan dermed løses med midlertidige tiltak innenfor det eksisterende skolebygget. Videre vises det i den oppdaterte utredningsrapporten at med dagens fødselstall, vil elevtallet i begge skolekretser synke fram mot 2029. Med de forutsetningene som er lagt til grunn, vil den sammenslåtte skolen få plass på Vallset skole innenfor dagens organisering fra skoleåret 2029-2030. Kommunedirektøren vurderer at etableringen av en større skoleenhet på Vallset, som skissert i alternativ 3, kan gi betydelige fordeler sett i lys av flere perspektiver. En større skoleenhet vil åpne for en mer robust og effektiv organisering, der ressursene kan fordeles på en måte som bedre utnytter kompetansen til både lærere og ledelse. Dette vil også gi muligheter for mer fleksible timeplaner, større samarbeid mellom lærere og bedre bruk av spesialkompetanse fra både Åsbygda og Vallset. På det pedagogiske området vil en større skoleenhet kunne tilby et bredere fagtilbud og styrke det faglige fellesskapet.»

Læringsmiljøet er også omtalt flere andre steder i rapporten, blant annet i sammendraget og i punkt 4.1.7 og 4.2.1.

Statsforvalteren anser dette punktet som tilstrekkelig utredet. Det faller for øvrig utenfor denne lovlighetskontrollen å vurdere om opplæringslova § 12-2 vil bli oppfylt etter sammenslåingen. Kommunen har ansvar for at loven blir fulgt også etter at endringene i skolestrukturen er iverksatt. Det forutsettes at alle skolene blir lagt til rette for at elevenes rettigheter etter opplæringslova blir oppfylt.

3.4.2.8 Anførselen om manglende utredning av konsekvenser for nærmiljøet

Klagerne har anført at det ikke er foretatt noen konsekvensanalyse for nærmiljøet, inkludert tiltak for å redusere negative effekter.

Kapittel 2 i rapporten beskriver konsekvensene for nærmiljøet, med fokus på samfunnsmessige perspektiver. Det vises til kommunedelplanens samfunnsdel, som vektlegger arealstrategi, bosettingsmønster og tjenestestruktur for å sikre bærekraftige lokalsamfunn. Det sies blant annet at endringer i skole- og barnehagestrukturen kan påvirke sosiale relasjoner, identitet og reiseavstander, men også gi mer spesialiserte tjenester og bedre ressursutnyttelse. Disse faktorene er vurdert opp mot kommunens mål om bærekraft og sosial rettferdighet.

Også på dette punktet kommer Statsforvalteren til at saken er tilstrekkelig utredet.

I klagen vises det videre til at Stange kommune har vært del i utarbeidelsen av «Felles areal- og transportplan for Mjøsbyen», vedtatt av Fylkestinget i Innlandet april 2020. Her synliggjøres Ilsengs fortrinn som knutepunkt. Klagerne anfører at dette ikke virker å være hensyntatt, selv om dette har kommet frem i tidligere høringsinnspill fra fylkeskommunen og tidligere utredninger. Kommunen



viser til at momentene som trekkes fram i klagen er behandlet som høringsinnspill, og kommentert i endelig utredningsrapport og i saksframstillingen til sak 83/24, blant annet i punkt. 3.2.3.1. Videre er plassering av en ny skole på Ilseng blitt foreslått, debattert og nedstemt av kommunestyret i sak 42/24 *Føringer for kommunedirektøren i det videre arbeidet med budsjett og økonomiplan for 2025-2028*.

Statsforvalteren bemerker at det er opp til kommunestyrets skjønn hvor mye vekt de vil tillegge ulike momenter, og vi kan ikke overprøve dette.

3.4.2.9 Oppsummering

Statsforvalteren oppfatter at skolestruktursaken har vært gjenstand for en omfattende behandling i kommunen. Etter Statsforvalterens vurdering har saken et avgjørelsesgrunnlag som inneholder relevant og nødvendig informasjon om hvilke konsekvenser den nye skole- og barnehagestrukturen vil få.

Vi har også lagt vekt på at kommunestyret selv har vurdert at saken er forsvarlig utredet. Kommunestyret kunne ha valgt å utsette saken til et senere møte for å få en tilleggsutredning, dersom de mente at de ikke visste nok om saken, jf. punkt 3.4.1 ovenfor om det som er sagt i forarbeidene om at hva som ligger i kravet til forsvarlig utredning må i det vesentlige være opp til det folkevalgte organet å vurdere.

Barnas rett til å bli hørt er ivaretatt ved at de har fått anledning til å uttale seg, og hensynet til barnets beste er også utredet.

De avveiningene som er gjort av ulike, dels motstridende hensyn, ligger innenfor kommunens handlingsrom og frie skjønn.

Delkonklusjon:

Statsforvalteren mener på bakgrunn av dette at vedtaket har blitt til på lovlig måte, jf. kommuneloven § 27-3 første ledd bokstav c.

Konklusjon:

Statsforvalterens lovlighetskontroll har ikke avdekket feil ved Stange kommunestyrets vedtak av 13.11.2024 i sak 83/24 som gjør det ugyldig. Dette betyr at kommunens vedtak er lovlig.

Statsforvalterens vedtak i saken er endelig og kan ikke påklages.⁵

Med hilsen

Katrine Tømmerdal Nordby (e.f.)
fungerende avdelingsdirektør

Marianne Wiken
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

⁵ Veilederen «Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59», utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet 21. oktober 2013 (H-2299), punkt 6.1 og 8.1.



Kopi til:

Elin Rønningsbakken Denais

Julie Strømsrud

Hege Jensen

Rolf Elvenes