



SOLA KOMMUNE

Postboks 99

4097 SOLA

Kontakt saksbehandler

Benedikte Dalland Hansen, 51568720

Svar- lovlighetskontroll - Sola - handlings- og økonomiplan 2025-2028 og årsbudsjett 2025 - nedleggelse Håland skole og Sola skole

Lovlighetskontroll av Sola kommunestyre sitt vedtak i sak 91/2024- Handlings- og økonomiplan 2025-2028 og årsbudsjett 2025 (nedleggelse av Håland skole og Sola skole). Vedtaket er lovlig.

1. Sakens bakgrunn

Kommunestyret i Sola kommune traff 12.12.24 vedtak i sak med ref. 91/2024- formannskapetets forslag til handlings- og økonomiplan (HØP) 2025-2028 for Sola kommune. Vedtaket innebar nedleggelse av Håland skole og Sola skole.

Kommunestyremedlemmene Jo Øiongen, Hilde Svendsen og Ingrid Reiersen Kartveit krevde i brev av 01.01.25 lovlighetskontroll av den delen av handlings- og økonomiplanen som omhandler skolenedleggelsene. Klagerne mener det foreligger alvorlige saksbehandlingsfeil og lovbrudd knyttet til vedtaket. De mener at det mangler en reell, grundig og uavhengig vurdering av barnets beste og at de berørte ikke i forsvarlig grad har blitt hørt. Klagerne peker også på det de mener er manglende samfunnsmessige konsekvensanalyser og manglende vurdering av risiko og sårbarhet knyttet til skolenedleggelsene. Advokatfirmaet Haver har i et støtteskriv av 24.01.25 utdypet lovlighetskontrollkravet. Klagerne ba samtidig om at vedtaket ble gitt utsatt iverksetting.

Kravet om lovlighetskontroll ble behandlet av kommunestyret i møte 20.02.25. Kommunestyret opprettholdt vedtaket, og fant ikke grunnlag for å gi vedtaket utsatt iverksetting. Saken ble derfor sendt til Statsforvalteren i brev av 24.02.25 for avgjørelse.

Statsforvalteren behandlet anmodningen om utsatt iverksetting 10.03.25. Vi kom i likhet med kommunen til at det ikke var grunnlag for å gi utsatt iverksetting.



2. Statsforvalterens vurdering

2.1 Vilkårene for å behandle lovlighetskravet er oppfylte og kort om hva vi kan prøve

Etter kommuneloven (koml.) § 27-1 kan «tre eller flere medlemmer av kommunestyret» sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er «lovlig». Myndigheten for å behandle lovlighetskontrollkrav er for kommunene delegert til Statsforvalteren.¹

Statsforvalteren kan ikke prøve kommunens avveininger innenfor det frie skjønn, med mindre det foreligger myndighetsmisbruk². Kommunens politiske vurderinger eller hensiktsmessigheten av en avgjørelse kan ikke lovlighetskontrolleres.

Avgjørelsen i sak 91/2024 er et «endelig vedtak» etter koml. § 27-2 første ledd bokstav a). Kravet er fremmet av et tilstrekkelig antall kommunestyremedlemmer og innenfor lovens frist. Vilårene for å foreta en lovlighetskontroll er oppfylte. Lovlighetskontrollen avgrenses til den del av handlings- og økonomiplanen som gjelder nedleggelse av Sola skole og Håland skole og kontrollen avgrenses til de forhold som er tatt opp i saken, jf. § 27-3 andre ledd.

Statsforvalteren vil i det følgende ta stilling til om vedtaket har blitt til «på lovlig måte», jf. koml. § 27-2 første ledd bokstav c).

2.2 Har vedtaket blitt til på lovlig måte?

2.2.1 Nærmere om problemstillingen og rettslige utgangspunkter

Spørsmålet om hvorvidt en sak som er lagt fram til behandling i kommunestyret er tilstrekkelig utredet til at vedtak kan treffes avgjøres i utgangspunktet av kommunestyret selv.

Avgjørelser om skolestruktur er i kjerneområdet for den kommunale handlefriheten og lovgiver har ikke gitt innholdsmessige regler for når det er lovlig eller ulovlig å legge ned en skole. Avgjørelsene må bygge på kommunestyrets økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer. Dette er presisert i et rundskriv fra Utdanningsdirektoratet³. De alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling må like fullt følges, jf. kommuneloven § 13-1 og ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk.

Den overordnede problemstillingen er om kravet til forsvarlig saksopplysning var oppfylt da kommunestyret behandlet saken og traff vedtak 12.12.24. Det er særlig de berørte sin rett til medvirkning i prosessen frem mot vedtak og kommunens vurdering av barnets (elevens) beste som i den forbindelse må vurderes nærmere, se punkt 2.2.2 og punkt 2.2.3 nedenfor.

2.2.2 Var kravet til medvirkning oppfylt da kommunestyret vedtok skolenedleggelsene?

Elever har rett til å medvirke i avgjørelser som gjelder dem, jf. opplæringsloven § 10-2. Barns rett til medvirkning er også nedfelt i Grunnloven § 104 første ledd og i barnekonvensjonen artikkel 12. Etter artikkel 12 nr. 2 gjelder retten til å bli hørt «enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ». Også andre enn elevene blir berørt av en skolenedleggelse. Utdanningsdirektoratet har i rundskrivet presisert at

«I en sak om skolenedleggelse betyr dette at kommunestyret skal ha rimelig kjennskap til synspunktene til de som berøres av nedleggelsen for et vedtak treffes.

¹ forskrift av 30.08.2019 nr. 1096 punkt IX.

² Prp. 46 L (2017-2018) kap. 27

³ Rundskriv Udir-2-2012, punkt 2



«[s]pørsmål om skolestruktur og eventuelle kretsgrenser for skoler 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 i saken
- Andre brukere av skolen som vil bli påvirket av en nedleggelse
- Andre brukerorganer ved skolene, for eksempel skolemiljøutvalg og elevråd
- Samarbeidsutvalg eller foreldreråd ved andre skoler som berøres

Når det gjelder elevenes rett til medvirkning kreves det ikke at hver enkelt elev får uttale seg individuelt. Elevenes syn kan formidles også via andre, eksempelvis foreldre og lærere, Ungdomsråd og skolenes foreldreutvalg (FAU).

En høring er anbefalt, men ikke pålagt, i saker om skolenedleggelser. Det er ikke gitt regler om lengde for en prosess som leder frem til et vedtak for eller mot skolenedleggelse, utover at det ved høring anbefales to måneders høringsfrist. Det avgjørende for Statsforvalteren er ikke lengden i seg selv, men om kommunens prosess sørget for at berørtes synspunkter ble innhentet og at kommunestyret hadde rimelig kjennskap til disse da vedtaket ble truffet 12.12.24. Statsforvalteren må derfor se nærmere på den faktiske saksbehandlingen i kommunen frem mot kommunestyremøte nevnte dato.

Sola kommunestyre vedtok 20.06.24 å vurdere skole- og barnehagestrukturen i lys av økonomi og elevtall. Sola skole og Håland skole ble 23.09.24 informert om mulige nedleggelser fra skoleåret 2025/2026. Informasjonen ble samme dag offentliggjort i lokalavisen. Kommunedirektøren bekreftet at det ville bli vurdert i kommende handlings- og økonomiplan. Handlings- og økonomiplanen ble presentert og gjort offentlig 24.10.24, med nedleggelsen som et tema. Fra offentliggjøringen 24.10.24 og frem til kommunestyrets nedleggingsvedtak 12.12.24 gikk det i underkant av to måneder. Saken ble ytterligere belyst i den perioden.

Forslaget om nedleggelser av skolene vakte sterkt engasjement og det ble omtalt i avisartikler i ulike aviser. Publisiteten bidro til å gjøre saken mer allment kjent og gjorde det mulig for enhver å ytre sin mening i saken. Mer sentralt er det likevel at kommunen på andre måter tilrettela for dialog og sørget for informasjonsinnhenting fra ulike grupper av berørte, både elever og andre. Det ble blant annet arrangert møter om saken med FAU, med ansatte og med tillitsvalgte på de to skolene. Videre ble det arrangert en politisk debatt hvor kommunedirektøren deltok, samt at FAU og elevråd ble spesielt invitert til et nettmøte med kommunen i regi av Solabladet 08.11.24.

Det er Statsforvalterens vurdering at Sola kommune i prosessen fra varsel om mulig nedleggelse av skolene og frem til saken kom opp for kommunestyret etablerte hensiktsmessige kanaler for medvirkning og at kommunen sørget for innhenting av ulike perspektiver fra berørte grupper.

Det neste spørsmålet er om kommunestyret i forkant av møtet 12.12.24 hadde *rimelig kjennskap* til synspunktene som var innhentet. I den forbindelse reagerer klagerne på at en liste med 1500 underskrifter mot nedleggelsene ikke fulgte saksdokumentene til behandlingen i kommunestyremøte. Dette selv om listen ble levert til ordfører 30.10.24. Videre reagerer klagerne på at innspill fra FAU Sola sendt til administrasjonen 08.11.24 heller ikke var kommentert eller lagt ved saken til kommunestyret.



Til dette bemerker Statsforvalteren at noen saker har en så betydelig mengde dokumenter at det å fremlegge absolutt alt kan gjøre saken uoversiktlig og vanskeligere tilgjengelig. Statsforvalteren mener at kommunedirektøren har en viss skjønnsmyndighet til å vurdere hvilke dokumenter som legges til saken, så lenge kravet til forsvarlig utredning i koml. § 13-1 er ivarettatt. Det avgjørende er om saksfremstillingen sammen med de oversendte dokumenter gav kommunestyret rimelig kjennskap til de berørte sine synspunkter. Ut fra mediedekningen og publisiteten saken ellers fikk må det forventes at kommunestyret var kjent med både underskriftskampanjer og fakkeltog mot nedleggelsene. Når underskriftslisten dessuten kun inneholdt navn og ordlyden nei til nedleggelse, trekker det i retning av at det ikke var nødvendig å legge selve listen ved saksdokumentene.

Når det gjelder innspill fra FAU Sola så benyttet de seg også av direkte dialog med de folkevalgte. FAU Sola deltok på et siste møte 09.12.24 med det politiske flertallet som senere vedtok nedleggelsen. Politikerne var dermed gjort direkte kjent med synspunktene fra FAU Sola før behandlingen av saken, selv om disse ikke var skriftliggjort ved saksfremlegget. Innspill fra berørte grupper var sentralt for vurderinger av barnets beste. I den digitale dokumentportalen Fremsikt fulgte alle spørsmål og svar fra nettmøtet med Solabladet 08.11.24 og kommunedirektørens svar på politiske spørsmål, hvor det også ble belyst ulike syn.

Etter en samlet vurdering finner Statsforvalteren at kommunestyret hadde rimelig kjennskap til de berørte sine synspunkter.

Kravet til medvirkning var oppfylt da kommunestyret traff sitt vedtak.

2.2.3 Var kravene til barnets beste- vurderingen oppfylt?

De følger av opplæringsloven § 10-1 at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser som gjelder eleven. Av lovens forarbeider⁴ følger det at bestemmelsen skal ses i sammenheng og tolkes i samsvar med Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel (art.) 3. Plikten til å ta hensyn til barnets beste gjelder også for kommunestyret. Av konvensjonen art. 12 følger barnets rett til å bli hørt og plikten til å legge behørig vekt på barnets synspunkter.

Høyesterett har i flere saker drøftet «barnets beste»-prinsippets betydning i enkeltsaker. I Rt. 2015 s. 93 avsnitt 65 viste Høyesterett til at:

«Artikkel 3 nr. 1 er også en prosedyrebestemmelse, i den forstand at avgjørelser som gjelder barn, både må vise at barnets interesser er identifisert, og hvordan de er veiet mot andre hensyn. I avsnitt 36-40 utdyper Barnekomiteen selve normen. Det fremgår at hensynet til barnet ikke er det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende, jf. her også plenumsdommen i Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 134-136. Men komiteen understreker at ved avveiningen mot andre interesser skal hensynet til barnets beste ha stor vekt - det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering: Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen.»

Høyesterett legger til grunn at «avgjørelser som gjelder barn, både må vise at barnets interesser er identifisert, og hvordan de er veiet mot andre hensyn.» Det betyr ikke at hensynet til hvert enkelt barn som blir berørt av skolenedleggelsene må vurderes individuelt. For å sikre at beslutningsgrunnlaget er godt nok i saker som berører barn mer generelt, bør det ifølge Barneombudet foretas en «barnerettighetsvurdering».⁵ Det vil sikre at konsekvensene for barn er

⁴ Prp. 27 L (2022-2023) Lov om grunnskolen

⁵ [Barnerettighetsvurderinger steg for steg – Barneombudet](#)



kartlagt og at barnets beste er vurdert. Barneombudets anbefaling for barnerettighetsvurderinger er at man bør

- identifisere hvilke barnerettigheter som påvirkes og på hvilken måte
- innhente kunnskap om hvordan barns rettigheter påvirkes
- analysere konsekvensene de ulike alternativene vil ha for barn, inkl. vurdere om det er tiltak som kan fjerne eller dempe ev. negative konsekvenser for barn eller ulike grupper av barn
- vurdere barnets beste, og komme med forslag som reduserer negative konsekvenser dersom beslutningen ikke samsvarer med barnets beste.

Oppsummert bør det i saksfremlegg og tilhørende dokumentasjon fremlagt for kommunestyret være identifisert hvilke barnerettigheter som blir påvirket og på hvilken måte. Det bør komme tydelig frem at kommunen har foretatt en selvstendig barnets beste-vurdering. Også andre hensyn i saken må identifiseres, og vekten av disse må beskrives. Hensynene som taler for nedleggelse av skolene må veies opp mot hensynene som taler mot. Dersom resultatet av disse avveiningene er noe annet enn det som fremstår som barnets beste, bør det være tydelig hva som har vært avgjørende for konklusjonen.

For å kunne ta stilling til om kravene til barnets beste-vurderingen er oppfylt fra kommunens side er det nødvendig å se nærmere på de vurderinger som faktisk er gjort.

Kommunedirektøren har i saksfremlegget til lovlighetskontrollkravet gitt en saklig redegjørelse for den rettslige rammen for barnets-beste vurderingen. I kommunedirektørens fremlegg til Handlings- og økonomiplan, under beskrivelse av tiltak knyttet til nedleggelse av de to skolene, er barnets beste omtalt og vurdert. Dokumentet ble publisert 24.10.24. Kommunen har forankret barnets beste-vurderingen rettslig og i drøftingene er barnets beste trukket fram som et grunnleggende hensyn. Kommunen peker på og anerkjenner ulempene for elevene, men mener at elevene på sikt vil tjene på omstillingen og begrunner dette nærmere. Når det gjelder forskningen som kommunen viser til i presentasjonen bemerker Statsforvalteren at sitatene fra professor Nordahl mangler kildehenvisninger. Det er heller det ikke klargjort i hvilken kontekst uttalelsene er gitt. Av den grunn finner ikke Statsforvalteren å kunne legge særlig vekt på disse.

I prosessen frem mot kommunestyrets behandling mottok kommunedirektøren mange innspill, likevel slik at han fant at den overordnede vurderingen av 24.10.24 stod ved lag.

Barnets beste må som nevnt vurderes for ulike sentrale virkninger som skolenedleggelsene kan ha for elevenes skolehverdag. Endret skolevei er en konsekvens. Vurderinger knyttet til skolevei er redegjort for i et lengre svar fra kommunen på et spørsmål stilt i nettmøtet 08.11.24. Kommunen viser til at Sola-elevene har uttrykt bekymring for lenge skolevei, om skoleveien er trygg og om avkortning av fritid grunnet reisevei. Kommunen ser ulempene, men mener at veien ikke blir urimelig lang, og redegjør for hvordan elevene kan ivaretas best mulig når skoleveien blir lengre. I svaret er det lagt ved en link til en sak for Utvalg for oppvekst og kultur hvor et forslag til høringsnotat om endrede skolegrenser var fremlagt, for å sikre bred involvering tidlig. Hvordan skoleveien konkret blir for den enkelte elev avhenger av skolegrensene og kommunen viser til at her vil det bli gjort individuelle vurderinger. En formell høring om endrede skolegrenser kunne først starte når kommunestyret eventuelt hadde vedtatt skolenedleggelsene.

I sak 131/24 til formannskapsmøtet 03.12.24 var et tema hvordan skolehverdagen eventuelt blir for elever som flyttes fra Håland skole til Dysjaland skole, ettersom Dysjaland skole er under



rehabilitering. Vurderinger rundt dette tema hadde tidligere vært oppe i Ungdomsrådet og i Utvalg for oppvekst. Kommunen har opplyst at vurderingen ble lagt i dokumentksamlingen Framsikt som fulgte sak 91/24. Vurderingen er også gjengitt i spørsmålsrunden mellom administrasjonen og politisk (referanse 2025/53). Redegjørelsen viser at kommunen har vurdert ulempene ved å komme til en skole som er under rehabilitering mot fordelene ved rask gjennomføring dersom nedleggelse blir vedtatt. Kommunen peker på at også det som er uavklart kan skape uro, noe kommunen mener veier tungt i retning av gjennomføring fra høsten 2025, selv om rehabilitering pågår. Videre har kommunen belyst hvordan ulempene er planlagt redusert for nåværende og kommende elever i den aktuelle perioden. Også i spørsmål og svar-seansen i nettmøte i regi av Solabladet var barnets beste og mulige virkninger av skolenedleggelsene tema i flere av spørsmålene. I kommunens svar til FAU Sola skole peker kommunen på at mange elever ønsker å bli værende på Sola skole og anerkjenner at skolebyttet kan medføre ubehag, spenning og usikkerhet. Korrespondansen fulgte med saken til kommunestyret.

Statsforvalteren vil poengtere at det er en klar svakhet ved kommunens saksbehandling at ikke barnets beste-vurderingene er presentert samlet og under ett. Det kan likevel ikke stilles som et ubetinget krav at presentasjonen må være samlet. Det avgjørende er om vurderingene totalt sett var forsvarlige og tilgjengelige for kommunestyret før vedtak ble truffet.

Statsforvalteren har kommet til at det er tilfelle i foreliggende sak. I den forbindelse har vi blant annet lagt vekt på at det i saksfremlegg og dokumenter tilgjengelige for kommunestyret er sett hen til og vurdert ulike virkninger vedtaket om nedleggelse vil ha for berørte elever, og det er redegjort for avbøtende tiltak.

Videre er det sentralt for Statsforvalterens konklusjon at kommunen etter en vurdering av både innspill fra berørte elever og andre, kompetanse om egen ressursituasjon, populasjon og andre relevante lokale forhold har konkludert med at nedleggelse vil frigjøre ressurser som vil styrke tilbudet til elever med store behov. Det er viktig nettopp for å sikre elevenes beste, også fremtidige elever. I spørsmål/svar seansen poengterer kommunen at det uavhengig av nedleggelse er innstilt på store kutt, noe kommunen vurderer vil gå mest utover de små skolene gjennom endret styrkingsmodell. Kommunens vurdering er at elever i Sola-skolen ved endringene i skolestruktur vil stille likere når ressurser skal fordeles per elev. Det igjen mener kommunen vil gjøre at flere lærere kommer tettere på elevene noe som gir bedre rammer til å følge opp elever. Kommunen har vurdert det som viktige goder for enkeltelever og for elevene som gruppe. På den andre siden er det unektelig belastninger for de som må bytte skole, for noen er belastningen større enn for andre. Kommunen peker på at elevene har gitt uttrykk for at de ikke vil miste skolen sin og vennene sine og om de må reise langt. De er urolige for om de får like gode lærere, og de er bekymret for om de får det trygt og godt på ny skole. Noen elever kommer også til skole som er under oppussing med ulempene det medfører.

Kommunen har i tilgjengelige saksdokumenter synliggjort fordeler og ulemper for elevene og etter drøftinger kommet til at hensynene som taler for å legge ned de to skolene veier tyngre enn ulempene for elevene som må bytte skole. Kommunen har ved det veid sentrale interesser mot hverandre. Videre har kommunen lagt en plan for å avhjelpe ulempene ved ulike tiltak som å tilrettelegge for gode overganger, etablere et støtteapparat for sårbare elever og å sørge for en fleksibel skolegrense mv.

Oppsummert mener Statsforvalteren at kommunen samlet sett har identifisert og vurdert sentrale elevrettigheter og gjort en innbyrdes avveining av disse og vektet dem mot andre hensyn som gjør seg gjeldende.



Statsforvalteren konkluderer etter dette med at kravene til barnets beste- vurderingen var oppfylt.

2.2.4. Oppsummering- vedtaket har blitt til på lovlig måte

Informasjonen som kommunestyret ble forelagt før behandlingen av saken var tilstrekkelig til at de folkevalgte hadde forsvarlig kjennskap til sentrale konsekvenser for elevene, og til synspunktene til de som ble berørt av skolenedleggelsene. Ellers har ROS analyser blitt iverksatt og øvrige samfunnsmessige konsekvenser mv. har vært en del av vurderingene. Etter en samlet vurdering er det Statsforvalterens vurdering at saken var tilstrekkelig opplyst til at vedtak kunne treffes.

Vedtaket har etter dette blitt til på lovlig måte.

3 Vedtak

Sola kommune sitt vedtak av 12.12.24 i sak 91/2024 om å legge ned Sola skole og Håland skole er lovlig.

Vi ber kommunen gjøre vedtaket kjent for klagerne og for kommunestyret.

Til orientering er Statsforvalterens avgjørelse ikke et enkeltvedtak som det kan klages på, jf. forvaltningsloven § 28 jf. § 2.

Med hilsen

Bent Høie (e.f.)
statsforvalter

Jan Petter Stangeland
ass. avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent