



Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Komite Levekår		
Formannskapet		
Kommunestyret		

Fremtidig nærscole for elever ved Flora skole

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Nærscole for elever bosatt i Floraområdet skal i fremtiden være Forradal oppvekstsenter. Dette dersom de har bostedsadresse fra og med adressen «Litjflora», Mellomriksveien 2417, og ovenfor denne. Det samme gjelder for elever bosatt på sørsiden av elva, der broforbindelse til E14 ligger ovenfor «Litjflora». Alle med adresse nedenfor «Litjflora», Mellomriksveien 2417, skal ha Hegra barneskole som nærscole.
2. Elever som ville hatt skoleplass på Flora skole i skoleåret 2018/ 19, gis anledning til å søke skoleplass på Hegra barneskole og få dette innvilget som enkeltvedtak.

Vedlegg:

Vedlegg:

Informasjon om ny hjemmeskole for elever ved Flora skole
Utdanningsdirektoratets tilsvaret til fylkesmannen i Nordland

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Sammendrag:

- Det eksisterer ikke noen form for kommunal forskrift vedrørende hva som skal betraktes som nærscoler knyttet til de ulike bostedsadresser i Flora.
- Samme gjelder forøvrig hele kommunen.

- Gjeldende føring som definerer hva som skal betraktes som nærscole i landets kommuner, er i dag Opplæringsloven §8-1: Nærskoleprinsippet «*Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til*».
- Kommunen kan ikke innføre forskrifter gjeldende for skolekretser som bryter med nærskoleprinsippet. Her kan eksempelvis blant annet nevnes at det regnes som et brudd på loven dersom det innføres forskrifter i den hensikt å utligne elevtallet skoler i mellom, uten at en skole er definert som full.
- I nærskoleprinsippet som følger av Opplæringsloven §8-1, ligger en del kriterier som gjennom anvendt vurdering danner presedens for hvordan loven om nærskoleprinsippet skal forvaltes. Disse punktene er statuert fra utdanningsdepartementet som rettleidende i forvaltningsprosesser knyttet til klager på kommunal forvaltning. (Vedlagt og omtalt i saksopplysningene og vurderingene som: *Udir i skriv 2012/6254*).

Saken belyses med de opplysninger og vurderinger som følger under.

Saksopplysninger faktiske forhold og vurderinger

Komité Levekår ber om at referatsak 12/17 tas opp til behandling, jfr. Kommuneloven § 34.

I referatsak 12/17, fremlagt i Levekår 07.11. 2017, klarlegger etat oppvekst informasjonen gitt til foresatte med barn på Flora skole, om hva som ligger til grunn for tildeling av ny nærscole.

Forradal oppvekstsenter defineres som fremtidig nærscole for de aller fleste av elevene ved Flora skole. Dette gjelder dersom de er bosatt lengere opp enn Mellomriksveien 2417, eller på sørsiden av elva, slik at adkomstvei til bosted må gå via bro beliggende ovenfor samme adresse.

Mellomriksveien 2417, er kalt «Litjflora» i informasjonsskrivet, som er datert 05.10. 2017. Samme informasjonsskriv åpner for å tillate et mulig valg for elever som blir direkte berørt av nedleggelsen. Valget vil ha engangs gyldighet, og det kan alternativt søkes om videre skoleplass på Hegra barneskole.

Eventuell søknad om dette vil innvilges som et enkeltvedtak.

Informasjonsskrivet til foresatte og elever

I informasjonsskrivet til foresatte og elever anføres det at oppvekstetaten i tidlig fase høsten 2017, kommuniserte at Hegra barneskole skal betraktes som ny nærscole for elever som omfattes av skolenedleggelsen i Flora. I skrivet forklares dette også med at man har vektlagt at Mellomriksveien (E14), har en bedre standard i forhold til å fungere som fremtidig og fast skoleskysvei, enn hva som gjelder for den kommunale bygdeveien mellom Flora og Forradal.

Videre nevnes at kommunen nå har utbedret den kommunale bygdeveien, slik at det ikke lenger medfører en forhøyet trafikkmessig risiko for å møte en stengt vei når en benytter denne veistrekningen, for eksempel til fast skolevei, eller skal møte på skolen i andre sammenhenger. Veien har normal kommunal standard for vei med et forholdsvis begrenset trafikkgrunnlag, og er også definert som avlastingsvei til E14, i fall denne skulle bli stengt av ulike årsaker.

Det konkluderes med at Forradal oppvekstsenter vil være geografisk nærmeste skole for de av elevene som er bosatt som beskrevet innledningsvis og hvor samme opplyses i informasjonsskrivet.

Hovedspørsmål fremkommet i ettertid av distribuert skriftlig informasjon

- Hvorfor ble det først uttalt muntlig fra etat Oppvekst at Hegra barneskole skulle være ny Nærskole for elevene i Flora? - Deretter kommer en skriftlig beskjed fra samme etat, der det blant annet opplyses om at Forradal oppvekstsenter er definert som fremtidig nærskole.

Rådmannen hadde forut for presentasjon av sak 2017/3061 til kommunestyret den 18.05. 2017, med tittelen: - **Skolestruktur i Hegraområdet koblet til fremtidig skoleutbygging i Stjørdal, helhetlig skoleplan**, utredet ulike sammenslåingsmuligheter i forbindelse med den totale saksutredningen. Utredningen er samlet i egen utredning med tittelen:

Skoleplan for Stjørdal kommune- Bygging av nye skoler, koblet til skolestruktur- 2017.

Herunder ble også innlemmelse av Flora oppvekstsenter vurdert alene som en del av et fremtidig elevgrunnlag innlemmet i en ny Hegra barneskole. I denne vinklingen ble det ikke problematisert at en sammenslåing av skolen i Flora alene med skolen i Hegra, senere ville utløse en dissens om hvor elever fra Flora skal anse som sin nye nærskole. Dette dersom Flora oppvekstsenter alene ble vedtatt nedlagt.

Denne vurderingen ble ikke gjort i saksutredningen, da rådmannen i sin skoleplan og senere sak, ikke innstilte på denne løsningen. Når nåværende nedleggingsløsning ble vedtatt i kommunestyret i mai 17, forelå det ingen konkret utredning eller opplysninger, som problematiserte rundt Opplæringsloven §8-1 og hvilke føringer denne legger på kommunens endelige effektivisering av kommunestyrevedtaket.

I den tidlige dialogen etter skoleferien høsten 2017, overses dette med at det er en mulig dissens blant Floras innbyggere som vedrører det nye nærskoleforholdet. I tidlig fase startes derfor en kommunikasjon på hvordan prosessen skal iverksettes, og utgangspunktet er fremdeles at Hegra barneskole skal effektiviseres som nytt nærskolealternativ.

Dette hang fremdeles sammen med, som i mai 2017, det forhold at veien som forbinder bygdene Flora og Forradal, en god del tidligere hadde vært utsatt for ras i nedre deler ned mot Mellomriksvegen. Store reparasjonsarbeider var iverksatt på flere hold og stedvis fremdeles under fullføring som følge av dette. Veiarbeidene har vært pågående helt til slutten på september 2017 på deler av strekningen mellom Flora og Forradal.

For etat Oppvekst var derfor veialternativet mellom bygdene tidlig i effektiviseringsfasen å betrakte som et dårligere skoleveialternativ enn hva E14 representerte. Veien var til da omtalt som en vei med til dels redusert og uegnet skoleveistandard.

Da det senere på høsten 2017 ble avholdt en del møter, blant annet med representanter for «Flora- Bygda For Alle», FAU- representant ved skolen, og noe senere også kontakt med veiansvarlig instans i kommunen, kommer det frem at kommuneveien er ferdig reparert og ikke lenger representerer et trafikkmessig problem.

Ut fra befaring og veimyndighetens konklusjoner, endres status og oppfatning til at kommuneveien ikke lenger kan betraktes som så dårlig at den ikke kan fremstå som en fremtidig og tilfredsstillende skolebusstrekning.

Veien gis nå vurderingen «god nok» til å inneha helt normal bygdeveistandard, noe som ellers i Stjørdal alltid har vært en god nok mal på hva som må anses som trygg nok skolevei, spesielt med tanke på at tryggheten ivaretas med godkjent skolebuss.

I møtet med foresatte og FAU representant i høst, anføres det at en del av Floraskolens elever og foresatte ikke finner at nærskoleprinsippet overholdes hvis elevene skal forholde seg til Hegra som ny nærskole. Det varsles mulig anke ut fra kommunisert saksgang. Kommunen har på dette tidspunkt ikke informert skriftlig om hva som skal betraktes som ny nærskole.

Følgende drøfting utledes av dette, og jamføres utdanningsdirektoratets sak 2012/6254 av 04.02. 2013:

En formell klage på Hegra som ny nærskole i stedet for Forradal, vil trolig måtte gis medhold, da geografisk avstand, reisetid, vegstandard, topografiske og trafikksikkerhetsmessige forhold ikke avviker så vesentlig at det kan være grunnlag for å etablere en kommunal forskrift og saksbehandle ut fra at en fortsatt holder på at Hegra skal være ny nærskole. Opplæringslovens §8-1 holder avstand som et overordnede prinsipp, likedan trafikksikkerhet og hvor man sokner til. Kommunal saksbehandling skal være i tråd med dette.

Til spørsmålet om hvor en sokner til i lovteksten, synes det vanskelig å trekke frem objektive kriterier i denne konkrete saken.

Dette kan bli vektet forskjellig blant bygdas bosatte på mange måter.

Både Hegra og Forradal ligger i avstand like langt fra «Litjflora».

Størst tilhørighet har man som innbygger høyst trolig til sitt eget bosted og bygd.

Tilliggende områders betydning i en gitt sirkel rundt eget bosted, vil kunne vektes med høyst personlige utslag, avhengig av hvem som uttaler seg i en slik sak. Likedan vil det være forskjell på hva som ligger i den daglige naturlige fartsåre for den enkelte.

Vurdering og konklusjoner:

Dette bygger opp under at avstandsspørsmålet og trafikksikkerheten i §8-1 forsterker sin allerede store betydning når kommunen skal utøve vurdering.

Så lenge den nærmeste skolen har kapasitet til flere elever, kan ikke kommunen uten videre bestemme at andre forhold gjør det mer passende å henvise til annen skole. Her har utdanningsdirektoratet vært veldig tydelige i sine veiledninger til god forvaltning.

Udir i skriv 2012/6254.

I lys av barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1, vil beslutningen om å tillate en engangs valgfrihet i spørsmålet om ny nærskole, synes som en rimelig avgjørelse i denne saken. Dette utgjør derfor punkt 2 i rådmannens innstilling i saken. (Artikkel 3 synliggjøres avslutningsvis i saken).

Medhold i en tenkt anke på definisjonen Hegra som nærskole, vil danne presedens for hvordan den kommunale behandlingen videre må innrettes og praktiseres.

Dette medfører at kommunen velger å omdefinere når det informeres på nytt, og konkluderer annerledes enn først utført muntlig.

Forradal blir ny nærskole blant annet etter de kriterier som beskrives i informasjonsskrivet.

Likevel åpner skoleetaten for en «engangsløsning», der det gjøres mulig å søke om Hegra som ny nærskole. Dette gjelder for elever som ellers ville hatt skoleplass på Flora skole i skoleåret 2018/ 19.

Det er en spesiell situasjon som oppstår når en skole nedlegges, og siden all tidlig kommunikasjon har gått på at Hegra er ny nærskole, vil det være en rettferdig og minnelig løsning at de som nå etter lang prosess har innstilt seg på denne skolen som nærskole, får en «eksklusiv engangs valgfrihet».

Rådmannen går derfor for denne løsningen i sin innstilling i saken.

Dette styrkes som nevnt av barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1 (referert til slutt i saken).

Utdanningsdirektoratet uttaler at i spørsmål om nærskole skal det også åpnes for en individuell vurdering og behandling knyttet til den enkelte elev. Dette er omtalt under i oppsummering: *Udir i skriv 2012/6254*.

Utdanningsdirektoratet uttaler

I svar til Fylkesmannen i Nordland uttaler *Udir i skriv 2012/6254*, datert 04.02. 2013 seg slik, hva gjelder nærskoleprinsippets betydning for fastsettelse av skolekretsgrenser:

«Opplæringsloven § 8-1 gir regler om fordeling av elever på de forskjellige skolene i kommunen. Etter bestemmelsen har grunnskoleelevene rett til å gå på den nærmeste skolen i kommunen. Hvilken skole som er nærmest, skal først og fremst avgjøres ut fra geografiske forhold. Forarbeidene understreker imidlertid at også andre forhold skal være med i vurderingen, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s. 178. Se nærmere om dette nedenfor under «Hensyn ved fastsettelse av nærskolen».

Videre uttaler *Udir i skriv 2012/6254*

«Loven åpner for at kommunen kan fastsette hvilket geografisk område som skal være den enkelte skoles opptaksområde. Kommunen er gitt en slik adgang ut fra hensynet til en hensiktsmessig organisering lokalt og til forutberegnelighet for elever og foreldre, jf. NOU 1995:18 punkt 20.4.4.2. Forskriftshjemmelen er derfor først og fremst gitt for å sikre forutberegnelighet for innbyggerne i kommunen, samt styre den kommunale saksbehandlingen og sikre likebehandling. Forskriften vil også være sentral ved klagebehandling, der kommunen gis anledning til å synliggjøre for Fylkesmannen hvordan nærskoleprinsippet er ivaretatt.»

«Forskrift om skolekretsgrenser skal være en funksjon av hvordan nærskoleprinsippet skal ivaretas for den enkelte elev i kommunen. Det kan ikke legges vekt på hensyn som vil være i strid med nærskoleprinsippet eller opplæringslovens formål, for eksempel «lik belastning» på kommunens skoler, opprettholdelse av skoler med svakt elevgrunnlag, spredning av faglig sterke og svake elever, samling av spesialundervisningselever osv. Kommunale forskrifter må således holde seg innenfor rammene som loven stiller opp. En forskrift vil være klarest der den legger vekt på objektive forhold som geografi og topografi. Forskriften må imidlertid også åpne for å legge vekt på subjektive forhold, der spørsmål om nærskoleprinsippet må avgjøres i den konkrete sak. Inndelingen i opptaksområde kan ikke være absolutt, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) punkt 9.4. Forskriften må også åpne for vurderinger knyttet til den enkelte elev, jf. Opplæringslova Kommentanutgave Helgeland 2.utg. side 230-231.

Overført til Stjørdal kommunes sak er det å anføre at kommunen blant annet har ivaretatt geografisk avstand som overordnet prinsipp når Forradal oppvekstsenter benevnes som ny nærskole for store deler av Floras innbyggere.

Dersom Stjørdal kommune vedtar forhold som tilsier at hele elevgrunnlaget i det som tidligere er regnet som Flora skolekrets, samlet skal overføres til Hegra barneskole, vil en klage på dette

ut fra geografisk avstand og tilhørighetsoppfatning måtte gis medhold i forhold til at kommunen i sin behandling av loven allerede her kan oppfattes på kant med hovedprinsippet i Opplæringsloven §8-1.

Stjørdal kommune har ingen forskrifter på nærscole, og oppvekstetaten forholder seg derfor til å opprettholde en forvaltningspraksis som er i tråd med nærscoleprinsippet.

Topografi

Topografisk ligger Forradal oppvekstsenter en god del høydemeter opp fra Flora, men bygdeveien er ikke utsatt for forhold knyttet til det topografiske feltet som gjør den uegnet til å skyss skoleelever.

Trafikksikkerhet

Til Forradal fra Flora vil elevene kunne skysses med en liten skolebuss. Prognoser for nye skolestartere i Floraområdet tilsier 0- 3 elever i årlig tilvekst.

Bygdeveien har et veldig lavt trafikkgrunnlag. Trafikksikkerheten må anses som god, da trafikkgrunnlaget i stor grad kun er lokaltrafikk med trafikanter som er vant med veien.

E14 har stor trafikk sammenlignet med bygdeveien, og det er til tider mye tungtrafikk. Begge veistrekningene som her omtales utgjør en nokså «vanlig» skoleveistandard i både denne kommunen og i sammenlignbare. Vedlikeholdet skal være tilfredsstillende utført uavhengig om det er en fylkes- eller kommunal vei.

Samtlige elever som er bosatt i Flora vil ha rett til skoleskyss uavhengig av om de skal gå på Forradal eller Hegra, og reisetiden vil ikke være så forskjellig de to skolene i mellom, at den kan betraktes som utslagsgivende for om det ene eller andre valget skal gjelde. Ei heller er den uforsvarlig lang hverken den ene eller andre veien. Fra Flornes til Forradal oppvekstsenter vil skoleskyssen ta ca. 20 minutter, og fra samme plass til Hegra barneskole er reisetiden ca. 15 minutter. Dette er basert på elektroniske målinger i kart, og kan variere for begge veistrekningene avhengig av årstid og føreforhold.

Ekstra reisekostnad

Ved å åpne for en engangs valgfrihet som det er informert om til foresatte, og det viser seg at flere elever søker om å få gå på Hegra barneskole, påtar kommunen seg følgende estimerte ekstra skysskostnad:

Maxi- taxi mellom Hegra og Flornes ved skoleslutt: Eget kommunalt skyssvedtak basert på 32 km daglig kjørestrekning:

kr 290.000.- / år minus estimert fylkeskommunal egenandel, kr 66.000.-, utgjør en netto kostnad på 224.000.-/ år.

Skyss til Hegra barneskole om morgenen vil kunne gå med buss som allerede er oppsatt til blant annet U- trinn på Hegra, og da betales kommunal egenandel som for øvrig skyss.

Skoleskyss til Forradal betales med vanlig kommunal egenandel / enkeltreise, og vil bli besørget gjennomført av Trøndelag fylkeskommune.

Forbud mot usaklig forskjellsbehandling

Udirs svar til fylkesmannen i Nordland, sak 2012/6254:

«Vedtak om inntak er omfattet av forvaltningsrettslige prinsipper som innebærer et forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Utgangspunktet er at like tilfeller skal behandles likt og at forskjellsbehandling forutsetter en saklig grunn. Gjennomføringen bør f.eks. ikke ta utgangspunkt i sosial tilhørighet. Dette ville kunne støte mot den grunnleggende tanke at skolen skal være en møteplass for alle befolkningsgrupper, jf. NOU 1995:18 punkt 20.4.4.2».

Søsken på den samme skolen

Udir i skriv 2012/6254

«Endringer i opptaksområder som splitter søskenflokker, kan gi behov for å gjøre unntak fra topografiske og trafikale nærhetsprinsipp. I slike tilfeller bør kommunen ta med betydningen av å skaffe søsken plass på samme skole i den samlede vurderingen av hvilken skole en elev skal gå på, jf. NOU 1995:18 punkt 20.4.4.2».

Dette vil få en tidsavgrenset betydning for elever som nå benytter seg av muligheten til å søke om å få gå på Hegra barneskole. Eventuelle søsken vil som fremtidige skolestartere ha en rettighet for også få starte på Hegra dersom det søkes om det. Dette vil da imøtekommes rettigheten gis da i form av et enkeltvedtak om skoleplass. **Dette dersom større søsken fremdeles er elever på Hegra barneskole.**

Barnets beste

Udir i skriv 2012/6254

Barnekonvensjonen er en del av norsk rett gjennom menneskerettsloven i 2003. Kommunene er derfor forpliktet til også å legge vekt på barnets beste i saker om skolekretser. Artikkel 3 nr. 1 peker på at barnets beste er et viktig hensyn i saker som gjelder barn. Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 lyder:

«Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

I lys av barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1, vil beslutningen om å tillate en engangs valgfrihet i spørsmålet om ny nærskole, synes som en rimelig avgjørelse i denne saken. Kommunen vil også åpne for vurderinger knyttet til den enkelte elev dersom det søkes om alternativet Hegra som nærskole.

Dette utgjør derfor punkt 2 i rådmannens innstilling i saken.

Søknader innkommet pr. 01.12. 2017

Herfra refereres at 12 av 19 elever har søkt om å få Hegra barneskole som ny nærskole. 7 elever overføres til Forradal oppvekstsenter.

Konklusjon

Rådmannens innstilling i saken samsvarer med de retningslinjer og konklusjoner som er distribuert foresatte og elever i form av vedlagte informasjonsskriv.

Det er informert om og åpnet for muligheten til å søke om Hegra barneskole som ny nærskole, og at dette vil bli behandlet positivt i denne sammenhengen for kommende skoleår.