

22. oktober 2015

Høringstilsvaret - Opprettelse av inntaksområde for Nordseter skole og endring av inntaksområdet for Bekkelaget, Karlsrud, Kastellet, Lambertseter, Munkerud og Nordstrand skoler

Det vises til høringsbrev datert 25.9.2015 med forslag til justering av inntaksområdene for ovennevnte skoler.

FAU og Driftsstyrer ved skoler på Nordstrandsplata vil sende inn egne høringstilsvaret for å belyse lokale forhold knyttet til hver skole. Gjennom møter og diskusjon har vi dog kommet frem til at det er enkelte synspunkter vi ønsker å fremme i fellesskap da vi oppfatter disse som vesentlige for å komme frem til en varig løsning som det kan skapes størst mulig konsensus om. I og med at en stor krets av berørte parter står sammen om disse punktene ligger det en forventning i at punktene vil bli fulgt opp i Utdanningsetatens vedtak.

Innledningsvis vil vi nevne at undertegnede er enige om at etablering av en ny barneskole i bydelen er udelt positivt, og at vi også er positive til etablering av robuste og ikke minst varige inntaksgrenser. Vi mener likevel at nærhetsprinsippet må ivaretas i større grad enn at det er lagt opp til, og mener også at Utdanningsetaten har lagt opp til uforsvarlig korte tidsfrister til å få saken tilstrekkelig belyst før vedtak om inntaksområder treffes. Vi vil i punktene nedenfor redegjøre nærmere for våre felles innspill.

1. Nærskoleprinsippet i opplæringsloven § 8-1

I henhold til opplæringsloven § 8-1 første ledd første punktum har grunnskoleelever rett til å gå på den skolen som ligger nærmest. Vurderingen av hva som er nærmest for eleven skal ta utgangspunkt i geografiske forhold, men det skal også tas hensyn til trafikale forhold, om søsken er plassert på den samme skolen samt kapasiteten på skolen.

Utdanningsdirektoratet har i en tolkningsuttalelse av 9. juli 2008 (sak 2008/1790) gitt konkret anvisning på forståelsen av nærskoleprinsippet. Bakgrunnen for uttalelsen er at «ved vektlegging av skolens kapasitet kan det oppstå en situasjon der det oppfattes at det er motstrid mellom nærskoleprinsippet og kommunens forskrift. Problemstillingen blir hvordan en slik situasjon skal håndteres rettslig».

Utdanningsdirektoratet peker på at i de tilfeller hvor to eller flere skoler ligger like nærme vil det kunne være relevant å legge vekt på kapasitet ved skoleplassering. Kommunene kan videre ha interesse av å ha en relativt lik fordeling av elever på de ulike skolene slik at belastning på lokaler og personale blir noenlunde lik, og det kan argumenteres med at slik skoleplassering vil være til elevenes beste ved at ressursene og belastningene fordeles likt i kommunen. Utdanningsdirektoratet kan imidlertid ikke se at elevfordeling på dette grunnlag er forenlig med loven, og viser til at vektlegging av lik fordeling av elever på de ulike skolene fort vil uthule og underminere nærskoleprinsippet. Dette prinsippet skal først og fremst sikre elevens tilhørighet til nærmiljøet og eventuelt søsken, samt se til at eleven har kortest og tryggest mulig skolevei.

Utdanningsdirektoratet mener at kapasitetshensyn først kan tillegges vekt i en situasjon der en skole er full og ytterligere inntak av elever vil fremtvinge utbygging. Når det gjelder forskrift om skolekretsgrenser som tar hensyn til fremtidige kapasitetsproblemer, peker Sivilombudsmannen i sin årsmelding for 2000 s. 121 på at det ikke kan legges vekt på fremtidige kapasitetsproblemer som ikke er tilstrekkelig forankret i faktiske forhold, og fremtidige kapasitetsproblemer med økende elevkull, tilflytting etc. må i tilfelle dokumenteres særskilt.

Utdanningsdirektoratet legger for øvrig til grunn at nærskoleprinsippet i særlige tilfeller kan fremtvinge utbygging/ombygging av en skole, i de tilfeller hensynene til en konkret skoleplassering må gå foran hensynene knyttet til kapasitet. Utdanningsdirektoratet konkluderer med at kommunens myndighet til å fastsette forskrift om skolekretsgrenser må utøves i samsvar med nærskoleprinsippet.

Det fremgår at hovedformålet med de foreslåtte endringene i skolegrensene er å etablere et nytt inntaksområde for Nordseter skole. Dette er ikke et relevant hensyn i henhold til Utdanningsdirektoratets uttalelse som angitt ovenfor, og forslaget innebærer dermed på flere områder brudd med nærskoleprinsippet slik det er nedfelt i opplæringslova § 8-1 første ledd første punktum.

Vi mener at lovens formål innebærer at skolens inntaksområde må ta utgangspunkt i de områder som geografisk ligger nærmest skolen. Forslaget til nye grenser avviker i relativt stor grad fra det som naturlig oppfattes som skolens nærområder ved at både Kastellet, Bekkelaget og Karlsrud skole blir liggende i randsonen av de foreslåtte inntaksområdene. Det samme gjelder Munkerud skole etter de justeringene som ble foreslått i høringsdokument datert 13.10.15. Vi stiller spørsmålstegn ved hvorfor Utdanningsetaten ikke i større grad har foreslått justeringer i skolens randsoner i stedet for å utfordre nærskoleprinsippet for alle disse nevnte skolene. Slik vi vurderer det vil forslaget dersom det vedtas være et brudd med nærskoleprinsippet i opplæringsloven. Det fremgår ikke av høringsdokumentet at det er vurdert andre inndelinger av inntaksområdene som kunne ivarett nærskoleprinsippet.

Å ta utgangspunkt i geografisk nærhet vil for de nevnte skoler innebære at det gjøres mindre inngripende justeringer av eksisterende grenser, noe som i større grad også ivaretar hensynet til søsken, som også er et sentralt hensyn i nærskoleprinsippet.

I den grad de mest trafikkerte veiene på platået utgjør naturlige grenser for inntaksområdene og tillater at skolen blir liggende sentrert i sitt inntaksområde, vil det være naturlig at disse veiene utgjør midtlinjer mellom skolene. Slik vi vurderer det er Lambertseterveien og Oberst Rodes vei eksempler på slike naturlige midtlinjer.

2. Ingen endring i inntaksområder som vil medføre farlig eller farligere skolevei for berørte elever

Det er i de respektive høringstilsvarene redegjort for de adresser hvis elever ved en flytting av skolegrensene iht. etatens forslag vil få en svært trafikkfarlig skolevei uten alternative ruter. Konsekvensen av vedtak her vil slik vi vurderer det umuliggjøre at foreldre kan la barna gå alene til barneskolen av hensyn til liv og helse. For en nærmere redegjørelse for hvilke områder dette gjelder vises det til høringstilsvarene fra FAU og Driftsstyrer ved de respektive skolene.

Vi kan ikke akseptere at skolegrenser vedtas før de trafikale utfordringene er løst, eventuelt at det foreligger bevillinger samt godkjente tiltak for gjennomføring av sikringstiltak med ferdigstilling før ikrafttredelse av vedtak.

3. Innføring av søskenprioritet

En av de viktigste målsettinger må være at et vedtak om nye inntaksgrenser blir så lite kontroversielle og skaper så lite støy som mulig. Dersom det innføres en generell valgfri søskenprioritet utenfor eventuelle nye inntaksområder for de som ønsker å påberope seg dette vil det bidra sterkt til denne målsettingen. Alternativt må regler om søskenprioritet innføres i en overgangsperiode, eksempelvis for barn med større søsken som går i 1. – 4. klasse på innskrivingstidspunktet.

4. Forholdet til forvaltningsloven – krav om forsvarlig saksbehandling

Et vedtak om endrede skolegrenser berører mange barnefamilier sterkt. Jo sterkere brudd med nærskoleprinsippet, jo mer byrdefullt vil vedtaket kunne være for de som påvirkes. Forvaltningsloven oppstiller grunnleggende minstekrav til saksbehandling. Det vises her særlig til forvaltningsloven § 17 om krav til at en sak skal være «så godt opplyst som mulig» før vedtak treffes.

Av Justis- og beredskapsdepartementets veileder til forskriftsarbeid for kommuner følger det at høringsfristens lengde skal avhenge av hvor komplisert eller viktig saken er. Det vises til at alminnelig høringsfrist etter Utredningsinstruksen (som gjelder for vedtakelse av forskrifter i staten) som utgangspunkt være tre måneder. Etter veilederen kan kommunene normalt sette fristen til to måneder

for kommunale forskrifter men fristen kan være noe kortere hvis saken haster. Forslaget til nye skolegrenser berører mange barnefamilier kraftig, og FAU og skolene har fått mange fortvilede henvendelser fra barnefamilier. Dette tilsier at de berørte må gis tilstrekkelig tid og anledning til å uttale seg, og at vedtak ikke treffes på ufullstendig grunnlag.

Forslaget til nye inntaksgrenser ble lagt frem fredag 25. september med en høringsfrist 23. oktober, hvorav en av høringsukene også er Oslo-skolenes høstferie. Det bemerkes også at det så sent som 13.10.15 ble sendt et ytterligere høringsbrev til skolene Munkerud og Nordstrand («Endring av inntaksområdet for Munkerud og Nordstrand skoler – høringsdokument») hvor grensene foreslås ytterligere justert på grunn av feil i det grunnlagsmaterialet som var bakgrunnen for høringsdokumentet av 25.9.15. Høringsfrist er her satt til 2. november. Dato for endelig beslutning av inntaksområder er satt til 6. november. Dette gir Utdanningsetaten kun få dager til å gjennomgå høringsinnspillene fra berørte parter og ta hensyn til disse, ha nødvendig dialog med høringsinstansene og fatte vedtak. Det kan således være grunn til å stille spørsmålstegn ved om høringsprosessen er reell, og om vedtak reelt sett allerede er truffet.

Slik vi vurderer det kan det på denne bakgrunn reises spørsmål om forvaltningslovens regler er tilstrekkelig ivaretatt i denne prosessen. Vi mener det må brukes mer tid på å opplyse saken tilstrekkelig til at et riktig vedtak kan fattes.

På denne bakgrunn mener vi at Utdanningsetaten må innvilge berørte parter tre måneders frist for å avgi høringsinnspill. Etaten må videre bruke nødvendig tid til å realitetsbehandle de innkomne innspillene. Mulig brudd med nærskoleprinsippet i opplæringsloven må også vurderes i dette lys. Å fastsette nye inntaksområder med den korte saksbehandlingstid det her er lagt opp til er etter vårt syn ikke god forvaltningskikk.

Vi mener også at Utdanningsetaten må utrede saken bedre. I tillegg til å vurdere innkomne høringsinnspill grundig må etaten også sikre at vedtaket om nye skolegrenser blir tilstrekkelig robuste til at grensene kan opprettholdes uten behov for nye justeringer om kort tid, samt at alle skolene på Nordstrandplatået sikres et godt elevgrunnlag. Vi stiller spørsmålstegn til om det er foretatt en tilstrekkelig bred og langsiktig vurdering til at dette blir resultatet. Det bemerkes blant annet at Ekeberg skole tilsynelatende ikke er inkludert i planene, ei heller ny skole i Bjørvika. Det bemerkes også at det er funnet feil i grunnlagsmaterialet.

Det er en rekke utbyggingsprosjekter i bydelen som kan innebære at det tallmaterialet forslaget er basert på om kun kort tid vil kunne vise seg å gi andre behov enn det som er lagt til grunn for dette forslaget. Slik vi ser det har det alle grunner for seg å først belegge Nordseter skole med elever etter nye fastsatte grenser når saken er tilstrekkelig belyst og man har bedre kunnskap om faktisk skolebehov i bydelen.

Vi mener det også må gjøres en grundigere analyse av trafikale konsekvenser av forslaget til skolegrenser. Videre må det drøftes hva man skal gjøre for å avhjelpe de uheldige konsekvensene det vil få for de familiene som får barn på forskjellige skoler.

Ovennevnte kan slik vi vurderer det medføre en saksbehandlingsfeil som kan komme til å virke inn på vedtaket, hvilket i ytterste konsekvens kan innebære at vedtaket er ugyldig, jfr. forvaltningsloven § 41. Tilsvarende vil også forvaltningslovens ugyldighetsregler kunne få anvendelse for de enkeltvedtak som fattes ved tildeling av skoleplass våren 2016 basert på et eventuelle vedtak iht. forslaget.

Dersom vedtak fattes i henhold til foreliggende forslag må det påregnes at det vil bli bedt om innsyn i saksbehandlingen i denne saken med tanke på en vurdering av eventuelle brudd på forvaltningslovens regler.

Vi vil gjerne være med i dialog frem mot vedtak, og deltar gjerne i møter eller diskusjoner for å bidra til at nye inntaksområder blir så robuste som mulig. Vi har forståelse for at Utdanningsetaten ikke har lokal kunnskap om alle forhold, og ønsker derfor å bidra til å belyse dette slik at de nødvendige justeringene kan gjøres.

Vi er av den klare oppfatning at en tilstrekkelig grundig behandling av saken innebærer at nye skolegrenser ikke kan gjøres gjeldende fra og med skolestart 2016. Vi mener at Nordseter skole i stor grad kan belegges med elever etter ett frivillighetsprinsipp for 1. klassinger som begynner høsten 2016, og at utsettelse av vedtakstidspunkt tidligst til 1. klassekullet 2017 er både riktig og gjennomførbart.

Ta gjerne kontakt. Therese Karoline Larsen, nestleder i FAU Kastellet skole, er kontaktperson på vegne av de som har signert (therese.karoline.larsen@altiboxmail.no / 95260154).

Med vennlig hilsen

Elin C. Greiff
Leder FAU Kastellet skole

The Thanh Nguyen
Leder FAU Lambertseter skole

Siv Merethe Andersen
Leder FAU Karlsrud skole

Tone Meldalen,
Leder FAU Bekkelaget skole

Tor Christian Ulvang
Leder FAU Munkerud skole

Elin C. Greiff
Nestleder Driftsstyret Kastellet skole

Kristin Eide
Leder Driftsstyret Lambertseter skole

Guri Andrea Lowrie
Leder Driftsstyret Karlsrud skole

Svein I. Sørensen
Leder Driftsstyret Bekkelaget skole