



Ankestyrelsens brev til Nordfyns
Kommune

Tilsynsudtalelse om Nordfyns Kommunes overholdelse af reglerne om proceduren ved nedlæggelse af folkeskoler

Vi vender hermed tilbage i sagen om Nordfyns Kommunes overholdelse af reglerne om proceduren ved nedlæggelse af folkeskoler.

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om Nordfyns Kommune har handlet i strid med reglerne i bekendtgørelse om proceduren ved nedlæggelse af en folkeskole i forbindelse med ændring af skolestrukturen og nedlæggelse af folkeskoler i Nordfyns Kommune.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Nordfyns Kommune har handlet i strid med reglerne om nedlæggelse af folkeskoler ved ikke at sikre en tilstrækkelig offentliggørelse af forslaget om skolenedlæggelser.

På baggrund af Nordfyns Kommunes udtalelse finder Ankestyrelsen ikke anledning til at foretage yderligere i forhold til den resterende del af sagen.

Vi beder kommunalbestyrelsen i Nordfyns Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Sagens oplysninger

Ankestyrelsen modtog den 13. februar 2023 en henvendelse fra [A] om processen i forbindelse med skolelukninger i Nordfyns Kommune. [A] oplyste, at høringsfristen ikke var overholdt, høringsmaterialet var

20. marts 2024

J.nr. 23-17942 og 23-23559

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

mangelfuldt, og at der ikke var lavet en kort beskrivelse i forbindelse med offentliggørelsen af høringsmaterialet.

[A] oplyste også, at høringsmaterialet på de berørte skolars hjemmesider var meget svært at finde. [A] vedlagde i den forbindelse skærmpoint af de to skolers hjemmesider, hvor placeringen af høringsmaterialet fremgik.

Ankestyrelsen modtog den 3. marts 2023 også en henvendelse fra [B], som oplyste, at kommunen først havde offentliggjort høringsmateriale på de relevante hjemmesider den 1. december 2022, hvorved høringsfristen blev mindre end de lovpligtige 8 uger.

Ankestyrelsen bad den 20. marts 2023 kommunalbestyrelsen i Nordfyns Kommune om en udtalelse.

Kommunalbestyrelsen har den 27. april 2023 sendt en udtalelse.

Følgende fremgår bl.a. af udtalelsen:

”Kommunalbestyrelsen besluttede den 24. november 2022 at sende et forslag til ændret skolestruktur i høring i 8 uger.

Høringsforslaget med tilhørende beskrivelse jf. bekendtgørelse nr. 700 blev offentliggjort på Nordfyns kommunes hjemmeside den 25. november 2022 kl. 09.56.

Efterfølgende blev høringsforslaget desuden lagt op på alle skoledistrikters AULA-portal samt på de berørte skoledistrikters hjemmesider den 25. november 2022, og yderligere på Nordfyns kommunes høringsportal den 1. december 2022.

Derudover er der udsendt høringsbreve til skolebestyrelser, MED-udvalg og Lokalråd med beskrivelse af forslaget til ændret skolestruktur samt med henvisning til et særligt oprettet site på kommunens hjemmeside. Bestemmelserne i bekendtgørelse nr. 700 anses derfor for overholdt.

Klagepunkt: Høringsmaterialet er forkert

Det er korrekt, at der er en fejl i høringsmaterialet. Nedenfor gøres rede for, hvori fejlen bestod.

En del af det politiske beslutningsgrundlag samt høringsmaterialet bestod af prognoser for udviklingen i elevtallet i de enkelte skoledistrikter. Anvendelsen af prognoser er et tilvalg, som har til formål at kvalificere en eventuel beslutning om at ændre på skolestrukturen.

Prognosematerialet har været anvendt til at beregne økonomiske konsekvenser af forslag til ændret skolestruktur. Den omtalte fejl vedrører alene disse prognosetal – ikke beregningen.

Nordfyns Kommune er klar over, at fejlen skaber tvivl om, hvorvidt kommunen har afholdt en gyldig høring. Det er dog Nordfyns Kommunes forståelse, at fejlen er uden faktisk betydning for beslutningsgrundlaget, idet de økonomiske beregninger ikke på noget tidspunkt i processen har været fejlbehæftet. Fejlen bør derfor ikke kunne medføre ugyldighed for beslutningen om en ændret skolestruktur, som Kommunalbestyrelsen traf den 28. februar 2023.

Fejlen skete ved en kvalificering af prognoserne op imod forkerte distriktsgrænser. Det medførte, at 59 elever blev placeret i forkerte skoledistrikter i netop de prognoser, som blev sendt i høring. Derfor var de offentliggjorte forudsætninger for beregningerne i høringsmaterialet forkerte, hvorimod de økonomiske beregninger var korrekte.

Fejlen blev opdaget den 19. januar 2023 og rettet den 20. januar 2023, således at prognoserne forud for den politiske beslutning i Kommunalbestyrelsen den 28. februar 2023 igen viste de rigtige prognosetal i de enkelte distrikter. Fejlen har således ikke haft indflydelse på den endelige politiske beslutning om ændring af skolestrukturen.”

Ankestyrelsen bad den 13. september 2023 Børne- og Undervisningsministeriet om en udtalelse om forståelsen af §§ 2 og 3 i bekendtgørelse om proceduren ved nedlæggelse af en folkeskole.

Følgende fremgår bl.a. af udtalelsen fra Børne- og Undervisningsministeriet:

”1. Ankestyrelsen har bedt om en udtalelse om forståelsen af de gældende krav til beskrivelse af den fremtidige skolestruktur, jf. § 2, stk. 1, i bekendtgørelsen om proceduren ved nedlæggelse af en

folkeskole, herunder hvilke elementer der som minimum bør fremgå af beskrivelsen samt krav til offentliggørelse af høringsforslag ved nedlæggelse af folkeskoler, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1, på henholdsvis kommunens og skolens hjemmeside.

2. Indledningsvis skal det bemærkes, at en skole nedlægges, når den ophører med at have egen skolebestyrelse, egen skoleleder og eget skoledistrikt, jf. herved også angivelsen i § 1, stk. 2, nr. i, i bekendtgørelse nr. 700 af 23. juni 2014 om proceduren ved nedlæggelse af en folkeskole.

Endvidere skal bemærkes, at hvis en kommunalbestyrelse ønsker, at to af kommunens folkeskoler skal lægges sammen, vil dette indebære, at de to folkeskoler hver især skal nedlægges, og at der derefter vil skulle etableres en ny skole med ny skolebestyrelse og skoleleder og nyt skoledistrikt. En sammenlægning af de to skoler kan også ske ved, at det alene er den ene af skolerne, der nedlægges, hvorefter skoledistriktet for den nedlagte skole (helt eller delvist) henlægges til den anden skole nu med nyt og større skoledistrikt.

Bekendtgørelsen behandles i det følgende for så vidt angår de rejste spørgsmål.

[...]

5. Bekendtgørelsens §§ 2-3 har følgende ordlyd:

*“§ 2. Forslag om en skolenedlæggelse offentliggøres med en tilhørende kort beskrivelse, herunder oplysninger om forslagens konsekvenser for den fremtidige skolestruktur i kommunen.
Stk. 2. Et medlem af kommunalbestyrelsen kan forlange sin afvigende mening vedrørende forslaget tilført kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol. Medlemmet kan endvidere forlange, at den afvigende mening offentliggøres samtidig med forslaget tillige med en kort begrundelse, der affattes af medlemmet.*

§ 3. *Offentliggørelse af forslag om en skolenedlæggelse skal som minimum ske på kommunens og den pågældende skoles hjemmeside.*

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen fastsætter en frist på mindst 8 uger for fremsættelse af indsigelser m.v. mod forslaget. Fristen regnes

fra datoen for offentliggørelsen på kommunens og den pågældende skoles hjemmeside. Ved offentliggørelsen skal der oplyses om fristen.”

§ 2 er indholdsmæssigt ikke ændret siden bekendtgørelse nr. 615 af 19. juli 1993 om proceduren ved en skolenedlæggelse, som er den første udmøntning af bemyndigelsesbestemmelsen i folkeskolelovens § 24.

6. § 3 havde derimod i bekendtgørelsen fra 1993 følgende ordlyd:

”§ 3. Forslaget offentliggøres ved kommunalbestyrelsens foranstaltning i lokale dagblade eller ugeaviser, der har almindelig udbredelse i kommunen.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen fastsætter en frist på mindst 8 uger for fremsættelse af indsigelser m.v. mod forslaget. Fristen regnes fra datoen for udgivelsen af det dag- eller ugeblad, hvori forslaget offentliggøres første gang.

Stk. 3. Ved offentliggørelsen skal der oplyses om fristen efter stk. 2 og om de steder i kommunen, hvor forslaget er fremlagt indtil indsigelsesfristen udløber”

Denne bekendtgørelse afløste vejledning nr. 159 af 14. november 1989 om proceduren ved en skolenedlæggelse. Retstilstanden, som blev beskrevet i vejledningen, svarer på området til indholdet i bekendtgørelse nr. 615 af 19. juli 1993.

Der er således hverken i forarbejder eller i forbindelse med tidligere administrative forskrifter taget stilling til den nærmere forståelse af bekendtgørelsens § 2-3.

7. Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) giver generel vejledning til de kommuner, der retter henvendelse til styrelsen om forståelsen af folkeskoleloven m.v. Styrelsen går således ikke ind i konkrete sager, men udtaler sig alene vejledende om reglerne. Både Lolland Kommune og Nordfyns Kommune har fået generel vejledning i 2023 vedr. proceduren for nedlæggelse af en folkeskole.

[...]

I forhold til forståelsen af kravet i bekendtgørelsen i § 3, stk. 1, har styrelsen udtalt følgende til Nordfyns Kommune den 6. februar 2023:

"Styrelsen kan vejledende oplyse, at det som du er selv er inde på følger af § 3, stk. 1 i bekendtgørelse nr. 700 af 23. juni 2014, at:

§ 3. Offentliggørelse af forslag om en skolenedlæggelse skal som minimum ske på kommunens og den pågældende skoles hjemmeside.

Af bestemmelsens ordlyd følger det, at der er tale om et minimumskrav, og der er deraf ikke noget i vejen for yderligere tiltag i forbindelse med offentliggørelsen, herunder f.eks. meddelelse via AULA.

Hensigten med procedurereglerne er at sikre borgere i bred forstand, og ikke blot forældrene til børn på skolen, medindflydelse i forbindelse med alle beslutninger om skolenedlæggelser.

Til trods for ændringer siden 2014 er procedurereglerne i § 3, stk. 1, fortsat udtryk for minimumskrav."

8. For så vidt angår § 2, stk. 1, fremgår det direkte af ordlyden, at forslag om en skolenedlæggelse offentliggøres med en tilhørende kort beskrivelse, herunder oplysninger om forslagets konsekvenser for den fremtidige skolestruktur i kommunen.

Umiddelbart må det på baggrund af en ordlydsfortolkning lægges til grund, at der er tale om en regel, som skal sikre en overordnet forståelse af den foreslåede fremtidige skolestruktur. Idet det samtidig fremgår, at der er tale om en "kort beskrivelse", samt at der netop er tale om et forslag, vurderes det derimod ikke at være påkrævet, at alle detaljer kan udledes af beskrivelsen.

På baggrund af reglens ordlyd vurderer Børne- og Undervisningsministeriet, at en beskrivelse, som fx anviser, på hvilke skoler eleverne fra de nedlagte skoler skal placeres, men hvor der fx taget et forbehold i forhold til den endelige fastlæggelse af de fremtidige skoledistrikter, er inden for rammerne af bekendtgørelsens § 2, stk. 1.

9. Det følger som nævnt af ordlyden af bekendtgørelsens § 3, stk. 1, at offentliggørelse af forslag om en skolenedlæggelse som minimum skal ske på kommunens og den pågældende skoles hjemmeside.

Det må lægges til grund, at hensynet bag reglen i bekendtgørelsens § 3, stk. 1, som også anført af STUK i forbindelse med deres vejledning af kommunen, er, at kommunens borgere reelt skal have mulighed for at gøre sig bekendt med forslaget, således at de får mulighed for at komme med eventuelle indsigelser inden for fristen. Dette understøttes også af den oprindelse formulering af bestemmelsen fra 1993, hvor der var et krav om offentliggørelse i lokale dagblade mv., som "har almindelig udbredelse i kommunen".

Det er herefter Børne- og Undervisningsministeriets vurdering, at forslaget i henhold til bekendtgørelsens § 3, stk. 1, skal placeres på kommunens og skolernes hjemmeside på en måde, så de derved må antages at nå "almindelig udbredelse", og formålet bag kravet om en offentlig høring derved imødekommes. Offentliggørelsen skal således tjene formålet med høringen, som netop er offentlighed, og ikke fx gemmes på et usynligt sted på en hjemmeside.

Hvorvidt placeringen på hjemmesiden opfylder dette krav, må bero på en konkret vurdering.

Vurdering af eventuelle ulovligheders nærmere karakter mv.

10. Ankestyrelsen har som nævnt endelig bedt om Børne- og Undervisningsministeriets vurdering af eventuelle ulovligheders nærmere karakter, herunder om en sådan kan karakteriseres som klar.

11. Børne- og Undervisningsministeriet kan hertil oplyse, at der som anført ovenfor næppe er tale om en overtrædelse af kravet i bekendtgørelsens § 2, stk. 1, hvorfor der ikke er spørgsmål om ulovlighed.

For så vidt angår bekendtgørelsens § 3, stk. 1, bemærkes, at det vil bero på en konkret vurdering, om forslaget reelt har været placeret på de berørte skolars hjemmesider, så det ikke kunne nå almindelige udbredelse. Hvis det er tilfældet, er det ministeriets vurdering, at der vil være tale om en klar ulovlighed, da hensynet bag reglen netop er, at kommunens borgere reelt skal have

mulighed for at gøre sig bekendt med forslaget, således at de får mulighed for at komme med eventuelle indsigelser inden for fristen.

I det omfang forslaget ikke har været offentliggjort på alle de berørte skolars hjemmesider, eller at offentliggørelse ikke er sket rettidigt, vil der tilsvarende være tale om en klar ulovlighed.”

Reglerne

Folkeskoleloven fastsætter, at børne- og undervisningsministeren kan fastsætte nærmere regler for proceduren ved nedlæggelse af en skole. Følgende fremgår af folkeskolelovens § 24, stk. 4:

”§ 24.

[...]

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om nedlæggelse af en skole efter regler fastsat af børne- og undervisningsministeren. I forbindelse med en beslutning efter 1. pkt. kan der træffes beslutning om etablering af fælles ledelse. Endelig beslutning om skolenedlæggelse skal være truffet senest den 1. marts i det kalenderår, hvor nedlæggelsen skal have virkning fra august.”

Bekendtgørelse om proceduren ved nedlæggelse af en folkeskole fastsætter regler for offentliggørelse af forslag om en skolenedlæggelse. Følgende fremgår af bekendtgørelsens §§ 2 og 3:

”§ 2. Forslag om en skolenedlæggelse offentliggøres med en tilhørende kort beskrivelse, herunder oplysninger om forslagets konsekvenser for den fremtidige skolestruktur i kommunen.

Stk. 2. Et medlem af kommunalbestyrelsen kan forlange sin afvigende mening vedrørende forslaget tilført kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol. Medlemmet kan endvidere forlange, at den afvigende mening offentliggøres samtidig med forslaget tillige med en kort begrundelse, der affattes af medlemmet.

§ 3. Offentliggørelse af forslag om en skolenedlæggelse skal som minimum ske på kommunens og den pågældende skoles hjemmeside.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen fastsætter en frist på mindst 8 uger for fremsættelse af indsigelser m.v. mod forslaget. Fristen

regnes fra datoen for offentliggørelsen på kommunens og den pågældende skoles hjemmeside. Ved offentliggørelsen skal der oplyses om fristen.”

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Nordfyns Kommune handlede i strid med lovgivningen ved ikke at sikre, at det offentliggjorte materiale på de berørte skolars hjemmesider var placeret på en sådan måde, at det kunne nå almindelige udbredelse.

Det fremgår af § 3, stk. 1, i bekendtgørelse om proceduren ved nedlæggelse af en folkeskole, at offentliggørelse af et forslag om en skolenedlæggelse som minimum skal ske på kommunens og den pågældende skoles hjemmeside. Formålet med offentliggørelsen er at sikre offentlighed omkring høringen, og kommunen skal derfor sikre, at kommunens borgere reelt har mulighed for at gøre sig bekendt med forslaget.

Vi lægger vægt på, at høringsmaterialet lå placeret henholdsvis to og tre led inde i undermenuer, hvor titlerne ikke påkaldte sig opmærksomhed om, at der var en igangværende høring af almen interesse.

Vi lægger også vægt på, at det er Børne- og Undervisningsministeriets vurdering, at et forslag om skolenedlæggelse skal placeres på kommunens og skolernes hjemmeside på en måde, så forslaget må antages at nå almindelig udbredelse. Høringsmateriale i forbindelse med en skolenedlæggelse må altså ikke fx gemmes på et usynligt sted på en hjemmeside.

Vi er opmærksomme på kommunens oplysninger om, at alle skolens forældre var orienteret via AULA, og at skolen ikke havde indskrevet nye elever i perioden fra den 25. november 2022 til den 20. januar 2023, hvor høringen fandt sted.

Vi bemærker hertil, at formålet bag kravet om en offentlig høring er, at alle borgere, og ikke kun forældre til børn indskrevet i skolen, får mulighed for at komme med indsigelser.

På baggrund af ovenstående er det Ankestyrelsens vurdering, at Nordfyns Kommunes høring i forbindelse med skolenedlæggelserne ikke var i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 3, stk. 1.

For så vidt angår den resterende del af sagen, dvs. henvendelserne om høringsfristen, høringsmaterialets indhold og den korte beskrivelse i forbindelse med offentliggørelsen, lægger vi til grund, at kommunen har offentliggjort forslaget om skolenedlæggelser på kommunens og de pågældende skolers hjemmesider og givet en frist på 8 uger til at komme med indsigelser.

I forhold til bekendtgørelsens krav om en kort beskrivelse, herunder oplysninger om forslagets konsekvenser for den fremtidige skolestruktur i kommunen, er det Ankestyrelsens vurdering, at kommunens beskrivelse er inden for rammerne af § 2, stk. 1, i bekendtgørelsen.

Vi beder om kommunalbestyrelsens bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder kommunalbestyrelsen i Nordfyns Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Emil Kristian Gøhrn Olsen

Kopi er sendt til:

[A]

[B]

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 69 af 23. januar 2024.

Lovbekendtgørelse om folkeskolen (folkeskoleloven) nr. 90 af 29. januar 2024.

Bekendtgørelse nr. 700 af 23. juni 2014 om proceduren ved nedlæggelse af en folkeskole.