

Rapport "[Barns rett til medvirkning i saker om skoleplassering](#)"

Utgangspunktet for rapporten er en gjennomgang av alle vedtak fattet av Statsforvalterne i 2021, som gjaldt klager over avslag på søknad om skoleplassering på en annen skole enn barnet hadde plass på.

Barnets beste som grunnleggende hensyn

Hvor stor vekt hensynet til barnets beste skal ha i den enkelte sak, må alltid avgjøres konkret. Høyesterett har uttrykt det slik at «barnets beste skal være grunnleggende og veie tungt, men er ikke alene nødvendigvis avgjørende».

I juridisk litteratur er prinsippets innhold utdypet i Høstmælingen, Kjørholt og Sandberg (red) Barnekonvensjonen – Barns rettigheter i Norge (4. utg. 2020) kap. 5.3. avsnitt 83:

«I enkeltsaker er poenget at det skal skje en konkret og individuell vurdering av hva som er best for det barnet saken gjelder, innenfor de rammene lovgivningen trekker opp.»

Barnekomiteen understreker i *General Comment* No. 14 (2013) at innholdet i barnets beste-bestemmelsen er tredelt:

- For det første innebærer bestemmelsen en selvstendig rett til å få vurdert hva som er det beste for det barnet, og at resultatet av denne vurderingen blir behandlet som et grunnleggende hensyn.
- For det andre utgjør barnets beste et grunnleggende tolkningsprinsipp. Hvis en juridisk bestemmelse gir grunnlag for flere tolkningsalternativer, skal det alternativet som mest effektivt tjener barnets beste velges.
- For det tredje er barnets beste en prosedyreregulering. Ettersom barnets beste skal være et grunnleggende hensyn for alle «handlinger og avgjørelser som berører barn»¹⁰, kan hensynet også få betydning for prosessledende avgjørelser som tas under behandlingen av saken.

Dette medfører at forvaltningen har en plikt til å vurdere hva som er «barnets beste» i saker som er til behandling. Utfallet av denne vurderingen skal tillegges grunnleggende vekt i avveiningen med andre hensyn i saken. I noen saker kan hensynet til barnets beste være det momentet som veier så tungt at barnet har rett til å få innvilget plass på skolen det er søkt om. I andre saker vil andre hensyn kunne være utslagsgivende for at en søknad ikke innvilges, selv om forvaltningen kommer til at det er det beste for barnet at

søknaden innvilges. Det avgjørende er at det i slike saker er foretatt en utredning av alle relevante hensyn, og at disse er vektet mot hverandre på en slik måte at det er synliggjort at «barnets beste» er vurdert som et grunnleggende hensyn.

Barnets rett til medvirkning

For å kunne avgjøre hva som er best for barnet saken gjelder, er det en forutsetning at barnet har fått mulighet til å medvirke i saken. I retten til medvirkning er det to elementer.

Bestemmelsen speiler barnekonvensjonens artikkel 12 nr. 1 og 2 som lyder slik:

«Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.»

Det er sagt i forarbeidene til Grunnloven § 104 at medvirkningsretten skal gi barn medbestemmelse over avgjørelser som gjelder dem selv. Av den grunn skal forvaltningen, som ledd i sakens utredning ta nødvendige skritt for å avklare barnets mening, og tillegge den tilstrekkelig vekt i avgjørelsen.

Hvordan medvirkning skal gjennomføres

I forarbeidene til forvaltningsloven § 17 første ledd er det understreket at bestemmelsen ikke avgjør hvordan barnet skal høres. Høring innebærer ikke i seg selv et krav om at noen i forvaltningen må ha vært i direkte kontakt med barnet, men det må være avklart hva barnets egen mening faktisk er.

Hvordan barnet medvirker må tilpasses vedtakets art og barnets alder og utvikling. Det vil kunne være tilstrekkelig at barnets syn er innhentet via den som representerer barnet i forvaltningssaken. Foreligger det interessekonflikt mellom barnet og vergen, har imidlertid forvaltningsorganet en større oppfordring til å innhente synspunktene direkte fra barnet eller via en annen person enn vergen.

For at forvaltningen skal kunne sies å ha oppfylt sin utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17 første ledd, er det en forutsetning at det er foretatt en kartlegging av barnets egen mening. Det er da også en forutsetning at barnet, eventuelt via barnets representanter, er gjort kjent med medvirkningsretten og dennes betydning for det endelige vedtaket i saken.

Retten til å søke seg til annen skole enn nærskolen

Barnet har ikke en ubetinget rett til å få innvilget en søknad om plass på en annen skole enn nærskolen. I forarbeidene til opplæringsloven er det vist til at kommunen må ta hensyn til at andre elever skal sikres plass på sin nærskole.

*Noen kommuner har fastsatt forskrift eller retningslinjer som regulerer nærmere hvordan søknader om skoleplassering skal behandles, og hvilke hensyn som skal tillegges vekt i vurderingen. Slike forskrifter eller retningslinjer kan ikke være i strid med de hensyn kommunen lovlig kan vektlegge.

Vurderingen av barnets beste i skoleplasseringssaker

Det følger direkte av loven at barnet selv avgjør spørsmålet om videre opplæring fra det er 15 år. Etter barnelovens § 31 har domstolen plikt til å sørge for at alle barn over 7 år blir hørt, og fra de er 12 år skal deres mening tillegges stor vekt i saker om bosted og omsorgsansvar.

Det skal derfor en del til for ikke å anse barnets mening for å være nokså tungtveiende ved vurderingen av hva som er det beste for barnet i saker om skoleplassering, spesielt etter at barnet har fylt 12 år.

Ombudet har i flere saker anbefalt at barnets beste fastlegges på bakgrunn av en helhetsvurdering innledningsvis i søknads- og klagebehandlingen. I denne vurderingen kan man blant annet se hen til:

- hva barnet selv mener og ønsker, og begrunnelsen for dette
- særtrekk ved det enkelte barnet
- barnets relasjoner til medelever
- barnets reiseavstand til skolen(e)
- barnets behov for tilknytning til nærmiljøet
- skolens mulighet for eventuell tilpassing og tilrettelegging i forbindelse med utfordringer

For å kunne gjøre en vurdering av hvilken skole det er best for barnet å gå på, må forvaltningsorganet som skal fatte vedtaket kjenne til hva barnet selv mener om et eventuelt skolebytte og barnets begrunnelse for dette ønsket.

Hvordan informere om retten til medvirkning

I Utdanningsdirektoratets veileder til statsforvalterne er dette formulert slik at «[b]arn skal få nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til om [...] hva saken gjelder, hvorfor og hvordan høringen skjer».45 Direktoratet fremhever at informasjonen må være tilpasset det aktuelle barnets modenhetsnivå og kommer med eksempler på hva statsforvalterne bør informere barnet om.

I ny opplæringslov § 10-8 står det at kommuner og fylkeskommuner skal gi elever og foreldre «den informasjon dei har bruk for», uten at det er konkretisert hvordan informasjonen skal gis eller på hvilket tidspunkt.

Barnekomiteen sier lite om innholdet i den informasjonen barnet skal få. I juridisk litteratur er det av Høstmælingen, Kjørholt og Sandberg47 fremhevet:

«Artikkel 12 inneholder ikke noen uttrykkelig rett for barnet til å få informasjon, men det er meningsløst å skulle uttrykke et syn uten i noen grad å kjenne saken. Barnet må følgelig ha krav på informasjon, og den må være tilpasset barnets modningsnivå. Informasjonen bør antakelig bare dekke de delene av saken som er overskuelige for barnet, og den må fremstilles på en måte som barnet forstår. Den må forenkles i den grad det er nødvendig, samtidig som den ikke skal gi et skjevt bilde av saken. Dette er en stor utfordring for den som skal snakke med barnet, og utfordringen er større jo mindre barnet er. Barnet må også informeres om at han eller hun ikke har plikt til å uttale seg, og om hvordan selve høringen vil foregå.»

Barnet må altså få vite hva saken gjelder og hvilken betydning saken har for en selv, og at det er opp til barnet selv om det ønsker å uttale seg eller medvirke på annen måte. Det vil også kunne være viktig for barnet å vite om det barnet sier blir kjent for andre.

I sakene Sivilombudet har gjennomgått fant de ingen henvisninger til særskilte retningslinjer eller rutiner for å sikre at barna eller barnas foresatte var informert om medvirkningsretten. I de sakene der det ble informert om retten til medvirkning fant de ingen retningslinjer om hvilken informasjon som skulle gis til barn før de uttalte seg direkte til forvaltningen. Om dette skyldes at det er ikke etablert rutiner/retningslinjer, eller om det bare er sånn at disse ikke inngår i saksdokumentene, er ukjent for dem.

Sivilombudets vurdering og anbefalinger

Vi kunne derimot ikke se av dokumentene vi har mottatt at det ble gitt informasjon om f.eks. hva saken gikk ut på, og om at opplysningene barnet ga til forvaltningen ville være underlagt taushetsplikt overfor andre enn foresatte og de som skal ta avgjørelsen.

Flere kommuner bruker som nevnt over en løsning med egne felt i sine søknadskjemaer hvor barn kan skrive ned sine egne synspunkter. Det er viktig at disse skjemaene også inneholder informasjon om hvorfor barnet skal gi uttrykk for egen mening. Lett tilgjengelig informasjon på kommunens nettsider er også en enkel og tilgjengelig kanal for veiledning.

Formålet med retten til å bli hørt tilsier imidlertid at medvirkningen må skje på en måte som legger til rette for at barnet «fritt» kan uttrykke sitt syn, jf. Barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 1. FNs barnekomité skriver at en samtale må skje i «et miljø der han/hun [barnet] føler seg respektert og trygg».

Det bør dokumenteres at forvaltningen har gjort barn og foresatte kjent med retten til medvirkning i egen sak, og hvilke vurderinger som er foretatt rundt hvordan medvirkningsretten best kan ivaretas.

Dersom foreldrene representerer barnets mening, bør forvaltningen være sikker på at det er barnet mening som gjengis, ikke foreldrenes tolkning av barnets mening.

Der det er aktuelt å gjennomføre medvirkning i form av en samtale, er det for det første viktig å ta stilling til hvem som skal snakke med barnet. Dette kan være lærer, helsesøster, saksbehandler i kommunens administrasjon e.l. Om samtalen skal skje i form av et fysisk møte, over telefon eller gjennom chat/e-post er et annet spørsmål det må tas stilling til. Det bør også på forhånd være tenkt gjennom hvilket innhold samtalen bør ha for at formålet med den skal kunne oppfylles. Hvordan samtalen skal dokumenteres, er også noe det bør tas stilling til.

I disse sakene varierte det noe om det var klart at barnets egen mening var uttrykt, eller om det var barnets representant som med sine ord ga uttrykk for barnets mening.

For at en samtale skal ivareta barnets medbestemmelsesrett og sakens opplysning på en god måte, er det viktig å ha et bevisst forhold til hvem barnet snakker med og de andre rammene rundt samtalen. At det vurderes alternative måter å ivareta medvirkningsretten på, for eksempel ved at det ikke bare legges opp til fysiske møter, men at barnet selv kan få velge hvordan det skal medvirke er positivt og fremstår som i tråd med anbefalingen fra FNs barnekomité.

Det er vanskelig ut fra dokumentene å se hvordan samtaler ble organisert, og hvilke vurderinger som er foretatt knyttet til hvem barnet snakker med og de øvrige rammene rundt samtalen.

Sivilombudets vurdering og anbefalinger

Sivilombudet mener at statsforvalterne ved behandlingen av klagesaker der barnet har uttalt seg direkte til kommunen, må vurdere om samtalen var slik organisert at det er

rimelig å anta at barnet uttrykte seg «fritt», jf. Barnekonvensjonen artikkel 12. Hvis det er holdepunkter for at samtalen ikke foregikk slik at barnet fritt fikk uttrykke sine synspunkter eller detaljene rundt samtalen fremstår uklare, kan statsforvalteren ha plikt til å avklare nærmere hva som er barnets synspunkter, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd.

Hvordan dokumentere medvirkning

Forvaltningsloven § 11 d annet ledd bestemmer imidlertid at dersom en part muntlig gir et forvaltningsorgan «nye opplysninger eller anførsler av betydning for saken», skal forvaltningsorganet «så vidt mulig» skrive ned disse.⁵⁷ Dette gjelder også i saker om skoleplassering.⁵⁸

Barnets mening er et forhold som etter Grunnloven § 104 første ledd og Barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 1 skal tillegges vekt, slik at de synspunktene barnet kommer med i seg selv må anses å være «opplysninger av betydning for saken». På denne bakgrunn må forvaltningen så vidt mulig skrive ned det barnet sier i et referat fra samtalen.

Kontaktlærer eller sosiallærer vil normalt ikke ha en direkte påvirkning på resultatet i saken, og det vil kunne fremstå som at barnets mening formidles via en representant og ikke direkte til forvaltningen.

Sivilombudets vurdering og anbefalinger

Sivilombudet mener det er viktig at kommunene og statsforvalterne er nøye med å føre referat fra samtaler med barn. Plikten til å skrive ned opplysninger er et grunnleggende krav til saksbehandlingen.

Hvis kommunen ikke har ført et godt referat fra samtalen, eller ikke gjengir barnets synspunkter på en utfyllende eller tilstrekkelig måte i vedtaket eller oversendelsesbrevet, vil barnets synspunkter og vurderinger ikke nødvendigvis bli tilstrekkelig videreformidlet til statsforvalteren og dermed ikke bli gitt den vekten den bør.

Dette kan blant annet medføre at det ikke kan treffes et endelig vedtak i klagesaken, jf. henholdsvis forvaltningsloven §§ 17 første ledd og 33 femte ledd.

Dersom statsforvalterne skal ha et godt grunnlag for å behandle en klagesak, vil det ofte være viktig å se nøyaktig hvilke spørsmål barnet ble stilt og nokså ordrett hva barnet svarte. Et referat som kun oppsummerer samtalen kort, gir risiko for at det som står er den voksnes tolkning av barnets mening og i mindre grad barnets egne synspunkter.

Referater fra samtaler med barn bør derfor også kort opplyse hvilken informasjon barnet fikk, hvem som var til stede og hvor samtalen fant sted.

Ombudet anbefaler derfor at statsforvalterne også sørger for å gi kommunene veiledning i hvordan de skal føre gode referater fra samtaler med barn.

Gjelder retten til medvirkning i alle situasjoner

Selv om utgangspunktet er at barnet har rett til å medvirke i alle saker som berører barnet direkte, kan det likevel tenkes situasjoner der barnet ikke bør tilbys å bli hørt. Dette kan blant annet være fordi det vurderes å være til det beste for barnet å ikke få tilbud om å uttale seg.

Terskelen for å konkludere med at det ikke er det beste for et barn å få tilbud om å medvirke er svært høyt, og det må være gjort en konkret og individuell vurdering.

Det kan også tenkes tilfeller der det fremstår klart at det skal mye til at barnet får sitt ønske innvilget fordi skolen uansett ikke har ledig kapasitet, og barnets situasjon er sånn at retten til å gi uttrykk for egen mening kan ha en begrenset egenverdi.

Ved søknader om bytte fra en ordinær skole til en spesialskole kan særlige hensyn tilsi at det er tilstrekkelig at barnets egen mening kommer frem gjennom foresattes søknad og klage. Det er samtidig viktig at de foresatte gjøres kjent med barns medvirkningsrett, og får mulighet til å vurdere om barnets synspunkter bør innhentes på en annen og hensiktsmessig måte, eventuelt i samarbeid med spesialpedagoger eller andre barnet kjenner godt. Det er også en forutsetning at det er gjort en individuell og konkret vurdering av om barnet burde fått tilbud om å uttale seg, eller om sakens karakter eller andre opplysninger i saken tilsier at det ikke er nødvendig.

Når skolen er full – lempeligere krav til begrunnelse av barnets beste

Det er samtidig slik at både kommunen og statsforvalteren må være oppmerksomme på om det i begrunnelsen for søknaden om skolebytte er opplyst om forhold som tilsier at barnet har et reelt behov for å bytte bort fra nåværende skole, ikke bare til skolen det er søkt plass på. Dersom det etter en slik vurdering fremstår som at barnet har et reelt behov for et bytte, må det gjøres en vurdering av om det kan være til barnets beste å få tilbud om bytte til en annen skole enn den det er søkt plass på. I så fall vil det kunne følge av veiledningsplikten at skolemyndigheten må undersøke og veilede om alternative skolebytter.

Skolens kapasitet til å ta imot nye elever er relevant å ta hensyn til, blant annet fordi et viktig argument mot å innvilge en søknad om skolebytte kan være at innvilgelse av plass er til hinder for oppfyllelse av andre elevers nærskolerett.

Der det er aktuelt med ventelister må det gjøres en konkret vurdering av om det er behov for en nærmere utredning av i hvilken rekkefølge de enkelte barna skal stå, og om det er nødvendig å tilby barnet å medvirke i den forbindelse.

Vis hvordan barnets mening er vektlagt i saken

Statsforvalternes og kommunenes avgjørelser i saker om skoleplassering etter opplæringsloven § 8-1 er enkeltvedtak. Vedtakene må derfor være begrunnet i tråd med reglene i forvaltningsloven §§ 24 og 25, jf. § 33 første ledd.

Forvaltningsloven oppstiller ikke noen klar plikt for kommunene og statsforvalterne til å begrunne hvilken vekt de legger på barnets mening.⁸⁰ En slik plikt følger heller ikke av ordlyden i Grunnloven § 104 første ledd eller barnekonvensjonen artikkel 12. Som nevnt har Høyesterett gjennom flere avgjørelser gitt uttrykk for at det må fremgå av forvaltningens vedtak hva som er barnets beste og at dette er vektlagt som et grunnleggende hensyn i vurderingen, men at begrunnelseskravets omfang må tilpasses sakens art og omstendigheter.⁸¹ Det er klart at barnets mening er et moment i barnets beste-vurderingen, men mer uklart i hvilken grad forvaltningen har en egen rettslig plikt til å begrunne sin vektlegging av barnets mening.⁸²

Selv om det er uklart nøyaktig hvilke rettslige begrunnelseskrav som gjelder for vektleggingen av barnets mening, kan det være gode grunner til å vise hvordan barnets mening er vektlagt i saken. FNs barnekomité anbefaler at barnet skal få en tilbakemelding som forklarer hvordan barnets meninger er tatt hensyn til, blant annet for å sikre at barnets synspunkter ikke bare blir hørt som en ren formalitet.

Vekten av barnets mening knyttet opp mot alder og utvikling

To positive eksempler på at vekten av barnets mening ble begrunnet ut fra alder og utvikling på en enkel og kortfattet måte:

«[Eleven] er snart 14 år gammel og avgjørelsen om hvilken skole han skal gå på er av stor betydning for ham. Hans synspunkter skal dermed være helt sentrale og tillegges vekt i vurderingen av hva som er best for ham.» Den andre saken gjaldt en elev som grunnet en utviklingsforstyrrelse kunne ha vanskelig for å forstå spørsmålet om skoleplassering.

«I søknaden om skolebytte [...] kommer det frem at [eleven] sier 'nei' til skolebytte. Relatert til hans alder og selvinnsikt, er det rimelig å tro at han ikke kan se hva et eventuelt skolebytte kan bety for han.»

