



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Skoleskyss

Ås kommune – Ås ungdomsskole og Nordby skole





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Ås kommune. Temaet for tilsynet er skoleskys. Dette er et nytt tilsynstema som prøves ut/pilotes i samarbeid med Utdanningsdirektoratet.

Hovedpunkter i tilsynet er:

- Plikten til å gi informasjon om retten til skoleskys etter opplæringsloven kapittel 7, jf. § 13-4, og forvaltningsloven §§ 11 og 17.
- Plikten til å fatte vedtak om skoleskys etter opplæringsloven og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. opplæringsloven kapittel 7, opplæringsloven § 13-4 og forvaltningsloven §§ 11a, 17, 23, 24, 25 og 27.

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket.

Avdekkede brudd på regelverket

Ås kommune skal sørge for at det fattes vedtak om skoleskys etter opplæringsloven og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. opplæringsloven kapittel 7, opplæringsloven § 13-4 og forvaltningsloven §§ 11a, 17, 23, 24, 25 og 27. Ås kommune må i den forbindelse sikre at vedtak om skoleskys inneholder:

- informasjon om hvordan skyssen for den enkelte elev organiseres, og om den er forsvarlig
- opplysninger om hvilke faktiske forhold vedtaket bygger på
- informasjon om hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for konklusjonen
- individuelle vurderinger av hva som er barnets beste, og beskrivelse av hvordan dette hensynet er vektet opp imot andre hensyn i saken

Status på tilsynsrapporten og veien videre

Ås kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. Kommunens kommentarer til regelverksbruddene som er avdekket, er omtalt i kapittel 3.2.2 i den endelige tilsynsrapporten. Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting, jf. kommuneloven § 30-4. Kommunen har rettefrist til 20.06.2022.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om Ås kommune.....	4
1.2 Tema for tilsynet.....	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
2 Plikt til å gi informasjon om retten til skoleskysst.....	6
2.1 Rettslig krav.....	6
2.2 Statsforvalterens observasjoner og vurderinger	6
2.2.1 Informerer Ås kommune om retten til skoleskysst, og informerer den om hvordan og til hvem foresatte/elever skal søke?.....	6
2.3 Statsforvalterens konklusjon	7
3 Plikt til å fatte enkeltvedtak om skoleskysst.....	8
3.1 Rettslige krav.....	8
3.2 Statsforvalterens observasjoner og vurderinger	8
3.2.1 Fattes det enkeltvedtak om skoleskysst, og skjer det uten ugrunnet opphold?	8
3.2.2 Er det i vedtaket beskrevet hvordan skyssten er organisert, og om skysstilbudet er forsvarlig?	9
3.2.3 Går det fram av enkeltvedtaket hvilke faktiske forhold det bygger på, og hvilke hovedhensyn i den konkrete saken som har vært avgjørende for konklusjonen?.....	11
3.2.4 Bli det gjort individuelle vurderinger av hensynet til barnets beste?.....	14
3.2.5 Inneholder enkeltvedtak informasjon om klageadgang, klagefrist, retten til å se sakens dokumenter, og hvem klagen skal sendes til?.....	14
3.3 Statsforvalterens konklusjon	15
4 Statsforvalterens reaksjoner.....	16
4.1 Pålegg om retting	16
4.2 Oppfølging av påleggene.....	16
5 Ås kommune har rett til å klage	16
6 Dokumenter.....	19



1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom Ås kommune ikke følger regelverket, kan vi gi pålegg om retting.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolene retter opp brudd på regelverket.

Statsforvalterens tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

1.1 Kort om Ås kommune

Ås kommune har inneværende skoleår 2510 elever i offentlig grunnskole, fordelt på ni skoler. 296 elever har ifølge skolens innrapportering i GSI (Grunnskolens Informasjonssystem) vedtak om skoleskyss.

1.2 Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er skoleskyss. Dette er et egeninitiert tilsyn, som prøves ut/piloteres i samarbeid med Utdanningsdirektoratet. Det er ikke gjennomført tilsvarende tilsyn med Ås kommune tidligere.

Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til skoleskyss, og slik bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Ås kommune i brev av 17.01.2022. Kommunen ble pålagt å levere relevant dokumentasjon til oss. Vi har mottatt egenvurdering og annen dokumentasjon fra kommunen og to skoler som vi valgte ut, Nordby skole og Ås ungdomsskole.

Egenvurderingen omhandler sju spørsmål definert av Statsforvalteren. Vi har også mottatt ti søknader om skoleskyss og 14 vedtak om skoleskyss. Ti av disse vedtakene omhandler innvilget skoleskyss. De øvrige vedtakene omhandler avslag på skoleskyss som ikke er påklaget, og ett vedtak der det er stilt vilkår i forbindelse med skolebytte. Vedtakene er innhentet fra fem av skolene i kommunen. Statsforvalteren er gjennom vår klagesaksbehandling kjent med flere vedtak om skoleskyss fra Ås kommune enn de som er sendt inn for dette tilsynet.



Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner er basert på Ås kommunes dokumentasjon.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 15.03.2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 29.03.2022. Vi har behandlet kommentarene i kapittel 3.2.2.



2 Plikt til å gi informasjon om retten til skoleskyss

2.1 Rettslig krav

Elever i 2.-10. årstrinn som bor mer enn fire kilometer fra skolen har rett til gratis skyss. For elever i 1. årstrinn er skyssgrensen to kilometer. Elever som har særlig farlig eller vanskelig skolevei, har rett til gratis skyss uten hensyn til veilengden. Når det er nødvendig, har elever rett til gratis båttransport. Elever som på grunn av funksjonshemming eller midlertidig skade eller sykdom har behov for skyss, har rett til det uavhengig av avstanden mellom hjem og skole. Elever kan ha rett til nødvendig reisefølge og tilsyn.

Retten til skoleskyss er nærmere beskrevet i opplæringsloven (heretter oppl.) kapittel 7.

Kommunen er ansvarlig for skyss av grunnskoleelever og voksne som har rett til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei. Kommunen skal oppfylle retten til reisefølge og tilsyn for grunnskoleelever og voksne. Ellers er fylkeskommunen ansvarlig for skyss, reisefølge og tilsyn etter reglene i oppl. kapittel 7, jf. oppl. § 13-4.

Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde, en alminnelig veiledningsplikt. Det innebærer også at det må komme klart frem hvordan og til hvem det skal søkes om skoleskyss. Formålet med veiledningen om retten til skoleskyss skal være å gi elever og foresatte en mulighet til å ivareta eventuelle skyssrettigheter.

Krav til kommunens plikt til å informere er nærmere beskrevet i forvaltningsloven (heretter fvl.) §§ 11 og 17.

2.2 Statsforvalterens observasjoner og vurderinger

2.2.1 Informerer Ås kommune om retten til skoleskyss, og informerer den om hvordan og til hvem foresatte/elever skal søke?

Statsforvalterens observasjoner

I åpningsbrevet til Ås kommune ba vi om at kommunen, Nordby skole og Ås ungdomsskole besvarte tre spørsmål som en egenvurdering av dette rettslige kravet. Vi spurte om hvordan foresatte og elever får informasjon om retten til skoleskyss, jf. de ulike kriteriene i opplæringsloven kapittel 7, inkludert retten til nødvendig reisefølge og/eller tilsyn. Videre ba vi om at de ulike informantene beskrev hvordan foresatte og elever får informasjon om hvordan og til hvem de søker om skoleskyss.

Skolene og kommunen viser til de samme rutinene på alle de tre spørsmålene. De skriver at i tillegg til informasjonen som er å finne på skolenes og kommunens nettsider, deles det ut informasjon til nye elever (1. og 8. årstrinn). Nordby skole skriver at den har en rutine som sier at foresatte i april måned hvert år mottar e-post. E-posten gjør foresatte oppmerksom på at det er tid for å søke om skoleskyss for påfølgende skoleår. Ås ungdomsskole har en velkomstklasse for elever med manglende norskkunnskaper som nettopp har kommet til landet. Elever og foresatte



knyttet til denne klassen får informasjon om rettigheter til skoleskyss ved hjelp av tolk. Kommunen viser i tillegg til to rutiner som er gjeldende i kommunen, som ikke skolene omtaler:

- Hver høst skal det gå ut en Transponder-melding til foresatte om retten til skoleskyss, og om hvordan man kan søke om skoleskyss.
- Skoleskyss skal være tema på vårens foreldremøter.

Kommunen skriver videre at det er Viken fylkeskommune, ved Ruter, som fatter vedtak om skoleskyss med bakgrunn i avstand, funksjonshemming eller midlertidig skade. Rektor ved den enkelte skole er delegert ansvar til å fatte vedtak i saker som gjelder særlig farlig og/eller vanskelig skolevei. Det er foresatte som søker om skoleskyss, og alle søknader skal sendes inn via et elektronisk søknadsskjema. Kommunen opplyser at i informasjonen foresatte og elever mottar, eller eventuelt kan finne på nettsidene, framgår det hvem som behandler søknaden. Dersom søknaden som sendes inn ikke passer inn i det standardiserte formatet som det elektroniske søknadsskjemaet er, blir innbyggerne oppfordret til å benytte seg av Ås kommunes eDialog. Statsforvalteren forstår det slik at dette er en måte for innbyggere å sende inn dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon på en trygg måte.

Statsforvalterens vurderinger

Retten til skoleskyss er en individuell rett som elever og foresatte må bli informert om, slik at de selv kan søke om skyss. Statsforvalterens oppgave i dette tilsynet er derfor å undersøke om Ås kommune gjør foresatte og elever kjent med denne retten, som er en forutsetning for å søke om skoleskyss.

Det er vår vurdering at det ikke er tilstrekkelig at kommunen kun har informasjon tilgjengelig på sine nettsider, med mindre foresatte og elever aktivt gjøres oppmerksom på at denne informasjonen finnes. Vi ser av egenvurderingene at kommunen gir en slik aktiv informasjon til kommunens elever/foresatte.

Innsendt dokumentasjon viser etter Statsforvalterens vurdering at Ås kommune sørger for at foresatte og elever får informasjon om retten til skoleskyss. Ut ifra kommunens redegjørelse er det også vårt inntrykk at den og Viken fylkeskommune har en avklart ansvarsfordeling, for hvilke saker som avgjøres av de ulike instansene. Den som søker forholder seg til én søkemotor, og det framkommer av nettsidene om det er fylkeskommunen eller kommunen som vurderer søknadene.

Statsforvalterens vurdering er at Ås kommunes praksis er i tråd med regelverket.

2.3 Statsforvalterens konklusjon

Ås kommune informerer om retten til skoleskyss, og hvordan og til hvem foresatte og elever søker om skyss.

Det rettslige kravet er oppfylt.



3 Plikt til å fatte enkeltvedtak om skoleskyss

3.1 Rettslige krav

Den som er ansvarlig for skyssen, har ansvar for å fatte et enkeltvedtak i tråd med reglene i forvaltningsloven. I tilsynet skal Statsforvalteren vurdere om Ås kommune fatter enkeltvedtak om skoleskyss, og om vedtaket fattes uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11a. Vi skal også undersøke om den som har fått delegert vedtaksmyndighet følger aktuelle bestemmelser i opplæringsloven og forvaltningsloven.

Skysstilbudet skal være forsvarlig for den enkelte elev, og det må framgå klart og fullstendig av vedtaket hva slags skysstilbud eleven skal ha, jf. oppl. kapittel 7. Vedtaket skal begrunnes, jf. fvl. §§ 24 og 25.

De som fatter enkeltvedtak, må innhente informasjon om forhold ved den enkelte eleven og/eller skoleveien som har betydning for retten til skyss. For at saken skal være tilstrekkelig opplyst, må elevene ha fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, jf. fvl. § 17.

Vedtaket skal inneholde en vurdering av hva som er til elevens beste når det fattes vedtak om skoleskyss, og vurderingen skal framgå av vedtaket, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3. Vedtaket skal også beskrive hvordan dette hensynet er vektet opp imot andre hensyn i saken.

Kommunen skal i vedtaket gi informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans, hvor klagen skal sendes, og om retten til å se sakens dokumenter, jf. fvl. § 27 tredje ledd.

Krav til vedtak og vedtakets innhold er nærmere beskrevet i forvaltningsloven.

3.2 Statsforvalterens observasjoner og vurderinger

3.2.1 Fattes det enkeltvedtak om skoleskyss, og skjer det uten ugrunnet opphold?

Statsforvalterens observasjoner

Statsforvalteren ba Ås kommune sende inn et antall vedtak om skoleskyss fra både barne- og ungdomstrinnet. Vi mottok ti innvilgede vedtak og tre avslag, fra fem ulike skoler. Vi mottok i tillegg søknadsskjemaet tilknyttet ti av vedtakene. Vi ser av mottatt dokumentasjon at rektor er delegert myndighet til å fatte vedtak om skyss.

Ut ifra mottatte dokumenter ser vi at det ene vedtaket er fattet tolv dager etter at skolen mottok søknaden. De øvrige eksemplene viser at tiden skolene bruker på å fatte vedtak, er kortere enn det. Saksbehandlingstiden er uavhengig av om rektor innvilger skoleskyss eller gir avslag.

Statsforvalterens vurderinger

Av GSI ser vi at 296 elever i Ås kommune hadde vedtak om skoleskyss per november 2021. Dette indikerer at rektorene som er delegert myndigheten for å fatte vedtak faktisk følger opp. Vi har i tillegg mottatt vedtak fra fem av kommunens ni skoler, og vi har ingen indikasjoner på at de øvrige fire rektorene ikke følger opp på tilsvarende måte. Det er derfor Statsforvalterens vurdering at kommunen, ved rektorene på den enkelte skole, fatter vedtak om skoleskyss.



Statsforvalterens tilsyn handler også om å se på om elever med rett til skoleskyss får tilbud om skyss uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11 a. Dette har sammenheng med elevens rett og plikt til grunnskoleopplæring. Ut ifra mottatt dokumentasjon er det vår vurdering at kommunen fatter vedtak om skoleskyss uten ugrunnet opphold.

Statsforvalterens vurdering er at Ås kommunes praksis er i tråd med regelverket.

3.2.2 Er det i vedtaket beskrevet hvordan skyssen er organisert, og om skysstilbudet er forsvarlig?

Statsforvalterens observasjoner

I tillegg til etterspurte vedtak ba vi skolene og Ås kommune svare på om enkeltvedtaket tar stilling til om skysstilbudet som gis eleven, er forsvarlig organisert. Kommunen svarer ja og viser til at når det søkes om gratis skoleskyss grunnet særlig farlig eller vanskelig skolevei, gjør rektor en forsvarlighetsvurdering. Dersom det vurderes at det for den aktuelle eleven er forsvarlig å gå fra hjemmet og til skolen, vil rektor fatte vedtak om avslag. I motsatt tilfelle vil rektor fatte vedtak om innvilget gratis skoleskyss. Kommunen viser også til «Ås kommunes forskrift om skoleskyss». De to skolenes vurdering samsvarer med kommunens vurdering.

Statsforvalterens vurderinger

I ettertid har Statsforvalteren vurdert det slik at spørsmålet vi ba informantene om å besvare, ikke beskrev presist nok hva vi undersøker i vedtakene. Vi ønsker å undersøke om det i vedtakene er beskrevet hvordan skyssen organiseres for eleven, og om skysstilbudet som helhet er forsvarlig, jf. departementets forarbeider til opplæringsloven § 7-1 i Ot.Prop. nr. 46 (1997-1998).

Vi kan ikke se av noen av de vedtakene som gir skyss, hvordan skyssen skal organiseres. Det er derfor uklart for Statsforvalteren hva slags transportmiddel disse elevene har. Det er videre uklart om elevens skoleskyss for eksempel innebærer ventetid, eller om eleven må gå til oppsamlingsplass. Innholdet i enkeltvedtakene må være så tydelig beskrevet at eleven og foresatte kan vurdere tilbudet, og eventuelt klage på det. Det er vår vurdering at innholdet i de vedtakene vi har mottatt, ikke er utformet slik at skysstilbudet er tydelig beskrevet.

Det er forståelig at det for enkelte av søknadene er gitt et utfall, jf. kommunens egen forskrift om skoleskyss. Videre er det i mange tilfeller kjent fra tidligere år hvordan elever som bor i ulike områder, reiser. I særlige tilfeller kan det derfor være rasjonelt med forenklet prosedyre for enkeltvedtak, jf. fvl. § 24 andre ledd. Det stilles likevel krav til at det fattes enkeltvedtak, og at skyssen er forsvarlig organisert. Slik vedtakene er utformet i dag er det ikke mulig å vurdere om skyssen er forsvarlig organisert.

Statsforvalterens vurdering er at Ås kommunes praksis ikke er i tråd med regelverket.

Ås kommunes tilbakemelding/tilsvar på foreløpig rapport

Ås kommune skriver i sin tilbakemelding at det finnes flere måter å tolke begrepet "forsvarlig organisert" på. Videre mener kommunen at den ikke fikk tilstrekkelig informasjon fra oss på spørsmål om hva som legges i begrepet forsvarlig etter mottatt varselbrev. Ås kommune skriver at den for eksempel ikke fikk informasjon om at det i en forsvarlighetsvurdering skulle tas med



momenter som hva slags kjøretøy en elev skal benytte, om eleven skal gå til en oppsamlingsplass, samt hvor lang ventetid en elev kommer til å ha.

Kommunen skriver også i sin tilbakemelding: *«Da dette ikke ble nevnt, og vi heller ikke kan finne dette presisert i lovverk, mener vi det forklarer hvorfor Ås kommune ikke har hatt dette med i sine vedtak til nå. Hvis Ås kommune hadde visst at Statsforvalteren mener at slike faktaopplysninger skal være med i en forsvarlighetsvurdering, ville vi ha svart annerledes i besvarelsene våre i tilsynet».*

Kommunen stiller seg derfor undrende til vår konklusjon om regelverksbrudd.

Statsforvalterens vurdering av kommunens tilsva

Statsforvalteren beklager at Ås kommune opplevde ikke å få et tilfredsstillende svar på sitt spørsmål om hva som ligger i begrepet «forsvarlig organisering». Samtidig er det viktig for oss å minne om vår rolle som tilsynsmyndighet. Vår oppgave i tilsyn er å kontrollere om elevenes rettigheter blir oppfylt. I det ligger det å kontrollere om ansvarlig myndighet har god nok kjennskap til aktuelle lover med forskrifter, samt å sørge for at regelverket blir fulgt, jf. opplæringsloven § 13-10. Under tilsynet må vi derfor finne en balansegang mellom å gi relevant informasjon om regelverket, og å finne ut hva som er kommunens praksis med hensyn til kunnskap og etterlevelse av gjeldende bestemmelser.

Selv om Ås kommune mener vår informasjon om hva som ligger i begrepet «forsvarlig organisering» har vært mangelfull, mener Statsforvalteren at dette er informasjon som er tilgjengelig for kommunen, og som den dermed burde ha kjennskap til:

- I opplæringsloven § 7-1 fjerde ledd heter det:
Kommunen skal innlosjere elever når dagleg skyss ikkje er forsvarleg. I vurderinga skal det særleg leggjast vekt på forhold som gjeld den enkelte eleven, til dømes alder, funksjonshemming, reisetid og tryggleik, og om dagleg skyss fører til ekstraordinære kostnader eller vanskar for kommunen. I tvilstilfelle avgjer foreldra om eleven skal skyssast eller innlosjerast.
- I merknadene til bestemmelsen ovenfor vises det til Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse av 16.09.2020, hvor direktoratet har tatt stilling til ulike problemstillinger knyttet til skyss. Her er også forsvarlighetsbegrepet utdypet.
- Utdanningsdirektoratets rundskriv om skoleskyss (Udir-2-2019) kapittel 5 omtaler hva det vil si at skyssen er forsvarlig:
Den daglige skyssen i grunnskolen må være forsvarlig. Dersom skyssen ikke er forsvarlig, skal kommunen innlosjere eleven. At skyssen skal være forsvarlig vil gjelde både i forhold til hvordan skyssen er organisert (hvilket/hvilke transportmiddel som skal benyttes) og hvor lang reisetiden er (om reisetiden er akseptabel).

I loven står det at det i vurderingen av hva som er forsvarlig særlig skal legges vekt på forhold som gjelder den enkelte, som alder, funksjonshemming, reisetid og trygghet, og om daglig skyss gir ekstraordinære kostnader eller vanskeligheter for kommunen. Det skal altså være en



avveining mellom hensyn til den enkelte eleven, og en effektiv og rasjonell organisering av skyssen. Økonomiske hensyn bør ikke få så mye vekt i forsvarlighetsvurderingen at det i realiteten ikke tas hensyn til den enkelte elev.

Videre omtales det i samme kapittel hva som er akseptabel reisetid, og hvilket/hvilke transportmiddel som skal benyttes.

- Rundskriv Udir-2-2019 viser også til (daværende) Sivilombudsmannen sin uttalelse av 16.04.2018 – Skoleskyss ved delt bosted, der også forsvarlighetsvurdering er omtalt:

2 Forsvarlighetsvurderingen – utredning og avveining av ulike hensyn

2.1 Generelt Eleven har krav på et forsvarlig skysstilbud. Dette innebærer at det må foretas en bred forsvarlighetsvurdering. En ikke uttømmende liste over hvilke hensyn som skal tas med, er gitt i opplæringslova § 7-1 fjerde ledd. Vurderingsmomenter vil på den ene siden være knyttet til den enkelte elev. Momentene omfatter subjektive elementer slike som alder, forutsetninger og øvrige individuelle hensyn, men også hensyn til mer objektive forhold som samlet reisetid, bytte av transportmidler, trafikksituasjonen, avstand mellom bosted og nærscole, geografi, barnets oppholdshyppighet og mulige transportalternativer. På den annen side skal man se hen til en effektiv og rasjonell organisering av skoleskyss i det konkrete området, deriblant om daglig skyss fører til «ekstraordinære kostnader eller vanskar» for kommunen.

Statsforvalteren mener på denne bakgrunn at Ås kommune burde hatt bedre kjennskap til hva som ligger i en forsvarlighetsvurdering, uavhengig av et tilsyn.

Vår vurdering i foreløpig tilsynsrapport var at kommunens praksis ikke er i tråd med regelverket. Begrunnelsen var at enkeltvedtakene vi undersøkte, ikke var utformet slik at skysstilbudet var tydelig beskrevet. Det var derfor ikke mulig å vurdere om skyssen var forsvarlig organisert.

Vi kan ikke se at kommunens kommentarer har betydning for vår konklusjon på dette punktet i den foreløpige rapporten. Grunnlaget for vår konklusjon var i hovedsak vedtakene som ble fattet før vi åpnet tilsynet, og dernest kommunens svar på dette kontrollspørsmålet.

Statsforvalteren opprettholder derfor sin konklusjon om at Ås kommunes praksis ikke er i tråd med regelverket.

3.2.3 Går det fram av enkeltvedtaket hvilke faktiske forhold det bygger på, og hvilke hovedhensyn i den konkrete saken som har vært avgjørende for konklusjonen?

Statsforvalterens observasjoner

Ås kommune opplyser at den mangler en praksis som sikrer at barnet blir hørt, før rektor fatter vedtak. Kommunen ser imidlertid på søknaden fra foresatte som et initiativ som kommer på vegne av barnet, og der det også må kunne forutsettes at foresatte har snakket med barnet om skoleskyss. Kommunen svarer i tillegg at den vil endre rutinen og sørge for at det framkommer skriftlig hva elevens syn på skyss er.



I likhet med kommunen svarer rektor ved Ås ungdomsskole at skolen ikke har praksis på å høre eleven, men at de går ut ifra at ungdommene og foresatte har snakket sammen. Rektor ved Nordby skole svarer at elevene primært høres gjennom foresattes søknad om skoleskyss.

Videre skriver kommunen at det gjøres individuelle vurderinger av alle søknader om skoleskyss, og viser også her til «Ås kommunes forskrift om skoleskyss». Resultatet av den individuelle vurderingen kan derfor være at en elev får innvilget kommunal skyss, selv om eleven ikke må gå langs eller krysse et av områdene som er nedfelt i forskriften.

Ås kommune presiserer at forskriften er deres objektive vurdering av særlig farlig skolevei. Kommunen ser at det i vedtak om innvilget skoleskyss kun er gjort en slik objektiv vurdering. Ifølge kommunen er det altså først og fremst i vedtak der det avslås skoleskyss, at rektor gjør en individuell og subjektiv vurdering. Strekningene i forskriften er allerede vurdert som ikke forsvarlige å gå langs/krysse. Kommunen mener derfor det ikke er behov for å gjøre subjektive vurderinger for de elevene som må benytte disse strekningene, og som dermed får innvilget skoleskyss.

Begge rektorene svarer at det gjøres individuelle vurderinger av alle søknader. Rektorene skriver at en elev derfor kan få innvilget kommunal skyss selv om eleven ikke må gå langs eller krysse et av områdene som er nedfelt i forskriften.

Statsforvalterens vurderinger

I åpningsbrevet til Ås kommune ba vi blant annet om å få tilsendt ti enkeltvedtak om innvilget skoleskyss fra minst fem ulike skoler. I alle vedtakene er begrunnelsen at elevene må følge hele eller deler av strekningene som i kommunens forskrift er definert som særlig farlig eller vanskelig. Utover disse objektive kriteriene kommer det ikke fram om det er øvrige forhold som ligger til grunn for vedtakene. Det kommer heller ikke fram i noen av vedtakene at elevene har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, eller at rektor har gjort noen individuelle vurderinger av elevenes rett til skoleskyss. Dette er heller ikke spørsmål i søknadskjemaet for skoleskyss.

Etter Statsforvalterens vurdering er elevens mulighet til å uttale seg om sitt syn på skoleveien, helt sentral bakgrunnsinformasjon for vurderinger og konklusjoner i vedtak om skoleskyss. Eleven må likevel ikke høres i alle tilfeller før rektor fatter enkeltvedtak. Det kan for eksempel være at eleven gjennom søknad allerede har kommet med sine synspunkter på behovet for skoleskyss. Som nevnt i denne rapportens kapittel 3.2.2 kan det i særlige tilfeller være aktuelt med forenklet prosedyre for enkeltvedtak, jf. fvl. § 24 andre ledd. Dette vil sannsynligvis være aktuelt i tilfeller der kommunen er enig med elevens uttalelse/søknad. Vi har derfor forståelse for Ås kommunes uttalelse om at barnet og foresatte har snakket sammen, og at barnet dermed har hatt mulighet til å uttale seg gjennom foresattes søknad om skyss. Det kan likevel være tilfeller der elevens mening ikke framkommer av søknaden.

Retten til skyss er en individuell rettighet. Kommunen skal derfor gjøre individuelle vurderinger før det fattes enkeltvedtak om skyss. Det kan imidlertid i noen tilfeller forekomme saker hvor det ikke er nødvendig med individuelle vurderinger. Dette gjelder når rektor innvilger skoleskyss utelukkende basert på objektive kriterier.



Vi ser at ingen av de ti vedtakene om innvilget skoleskyss inneholder beskrivelse av hvordan skoleskyssen er organisert, jf. rapportens kapittel 3.2.2. Selv om en elev har fått innvilget skoleskyss, kan det likevel være tilfeller hvor rektor skal gjøre individuelle vurderinger. Dette kan for eksempel være i forbindelse med veiarbeid, omkjøringer og (midlertidig) flytting av bussholdeplass. Vedtaket må derfor vise de faktiske forhold og de hovedhensyn kommunen har gjort, med hensyn til organiseringen av skyssen. Så lenge vedtakene ikke inneholder en slik vurdering, er det vanskelig å se hvordan foresatte/elev kan ta stilling til om skyssen er forsvarlig.

Når det gjelder vedtak om avslag på søknad om skoleskyss skriver kommunen i sin redegjørelse at det i tillegg til de objektive kriteriene også gjøres subjektive vurderinger av elevens skolevei. I åpningsbrevet ba vi om å få tilsendt eksempler på vedtak om avslag på skoleskyss som ikke var påklaget. Vi har mottatt tre slike vedtak fra to skoler. I tillegg har vi som klageinstans tidligere mottatt flere klager på vedtak om avslag på skoleskyss fra Ås kommune.

I alle de tre tilsendte vedtakene som ikke er påklaget, heter det i begrunnelsen for avslaget: *«Strekningen defineres ikke som særlig trafikkfarlig i kommunens retningslinjer, og det vurderes derfor at eleven ikke har krav på gratis skoleskyss.»* I to av vedtakene gir rektor en kort beskrivelse av deler av strekningen elevene må gå. De individuelle vurderingene som er gjort, er at det ikke framkommer individuelle behov som tilsier at eleven ikke kan ferdes langs strekningen på samme måte som andre elever på samme alder. I ett av vedtakene kommer det fram opplysninger som tyder på at eleven har fått mulighet til å uttale seg. Her blir det opplyst at eleven ikke tør å sykle eller gå til skolen. Opplysningene eleven kommer med er likevel ikke omtalt i begrunnelsen for avslaget.

Vi har som nevnt ovenfor mottatt flere klagesaker på avslag om skoleskyss fra Ås kommune. Som eksempler kan vi nevne fire klager (deres ref. 19/02213, 19/03812, 20/03262 og 21/03015). Avslaget i alle de fire enkeltvedtakene er kun begrunnet med at strekningene mellom elevenes hjem og skole ikke er definert som særlig trafikkfarlig i kommunens forskrift. Ingen av vedtakene inneholder individuelle vurderinger. Rektor har heller ikke gitt noen annen bakgrunn for de vurderingene som er gjort enn de rent objektive kriteriene som framgår av kommunens forskrift. Statsforvalteren viser i den forbindelse til Utdanningsdirektoratets skyssrundskriv Udir-2-2019 hvor det er presisert at det ikke er anledning å avgjøre om en strekning er særlig farlig uten å knytte dette opp imot den aktuelle eleven.

Kommunen opprettholder rektors vedtak i alle de fire sakene. Begrunnelsene til kommunen er langt mer detaljert enn selve enkeltvedtakene. Kommunen beskriver de enkelte strekningene i detalj og gjør individuelle vurderinger av den enkelte eleven. Videre inneholder kommunens redegjørelse informasjon om på hvilken måte den mener elevene har fått mulighet til å uttale seg, noe som mangler i vedtakene.

De vurderingene kommunen viser i klagesakene vi har gitt som eksempler, er gjort etter at enkeltvedtaket er fattet. Forholdene som disse vurderingene bygger på, er informasjon som skal ligge til grunn før vedtakene om skoleskyss fattes. Videre skal kommunens begrunnelser ikke komme etter at vedtakene er fattet, men være en del av enkeltvedtakene, jf. fvl. §§ 24 og 25.

På denne bakgrunn er det Statsforvalterens vurdering at enkeltvedtakene om skoleskyss som er omtalt ovenfor, ikke i tilstrekkelig grad viser til de faktiske forhold vedtaket bygger. Videre mener



vi at skolenes vedtak i for liten grad inneholder informasjon om hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for konklusjonen, jf. fvl. §§ 24 og 25. De beskrevne manglene mener vi først og fremst gjelder vedtakene om avslag på søknad om skoleskyss.

Statsforvalterens vurdering er at Ås kommunes praksis ikke er i tråd med regelverket.

3.2.4 Blir det gjort individuelle vurderinger av hensynet til barnets beste?

Statsforvalterens observasjoner

Vi ba om at kommunen og skolene skulle svare på om de i enkeltvedtakene vurderer hva som er barnets beste. Alle de tre informantene svarer positivt på dette. Kommunen utdyper og skriver at dersom rektor fatter vedtak om innvilget skoleskyss, vurderes det at barnets beste vil være å få skyss til skolen. Ås kommune føyer til at den i vedtakene også bør vurdere hva som er barnets beste i større grad enn praksis er nå.

Vi ser at kommunens oversendelse til Statsforvalteren i forbindelse med klagesaker inneholder en vurdering av barnets beste.

Statsforvalterens vurderinger

I vurderingen av hva som er barnets beste, vil elevenes oppfatning være sentral. Å ta stilling til barnets beste er en rettighet, et grunnleggende hensyn og en saksbehandlingsregel. Det er imidlertid ikke alltid at elevens eller foresattes mening er til det beste for eleven. Barnets beste må heller ikke nødvendigvis vurderes dersom rektor innvilger skyss etter rent objektive kriterier, for eksempel kommunens egen forskrift.

Rektor må imidlertid alltid vurdere barnets beste i avslag på skoleskyss, der særlig farlig eller vanskelig skolevei er årsak til søknaden.

Statsforvalteren støtter kommunen i at det i vedtakene tydeligere bør framkomme hva som er den enkelte elevs beste. Videre må hensynet til barnets beste veies opp imot andre relevante hensyn i saken. Dette gjelder særlig der eleven gis avslag eller der kommunen innvilger en annen skyssordning enn foresatte/elev ønsker.

Statsforvalterens vurdering er at Ås kommunes praksis ikke er i tråd med regelverket.



3.2.5 Inneholder enkeltvedtak informasjon om klageadgang, klagefrist, retten til å se sakens dokumenter, og hvem klagen skal sendes til?

Statsforvalterens observasjoner

Vi har også for dette spørsmålet lest gjennom tilsendte vedtak.

Statsforvalterens vurdering

Alle vedtak som vi har lest i dette tilsynet, inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans, retten til å se sakens dokumenter, samt informasjon om at en eventuell klage sendes til kommunen. Statsforvalteren vurderer informasjonen som tilstrekkelig.

Statsforvalterens vurdering er at Ås kommunes praksis er i tråd med regelverket.

3.3 Statsforvalterens konklusjon

Ås kommune fatter vedtak om skoleskyss, uten ugrunnet opphold. Vedtakene inneholder i tillegg informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans, retten til å se sakens dokumenter, samt informasjon om at en eventuell klage skal sendes til kommunen.

Ås kommunes vedtak inneholder ikke informasjon om hvordan skyssen for den enkelte elev organiseres, og det er ikke mulig å vurdere om skyssen er forsvarlig organisert. Vedtakene inneholder heller ikke tilstrekkelig informasjon om hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn i saken, eller hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for konklusjonen. Det kommer heller ikke fram i vedtakene hvilke individuelle vurderinger som er gjort av hensynet til barnets beste, eller hvordan dette hensynet er vektet opp imot andre hensyn i saken.

De rettslige kravene er ikke oppfylt.



4 Statsforvalterens reaksjoner

4.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

Plikt til å fatte vedtak om skoleskys

Ås kommune skal sørge for at det fattes vedtak om skoleskys etter opplæringsloven og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. opplæringsloven kapittel 7, opplæringsloven § 13-4 og forvaltningsloven §§ 11a, 17, 23, 24, 25 og 27. Ås kommune må i den forbindelse sikre at vedtak om skoleskys inneholder:

- informasjon om hvordan skyssen for den enkelte elev organiseres, og om den er forsvarlig
- opplysninger om hvilke faktiske forhold vedtaket bygger på
- informasjon om hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for konklusjonen
- individuelle vurderinger av hva som er barnets beste, og beskrivelse av hvordan dette hensynet er vektet opp imot andre hensyn i saken

4.2 Oppfølging av påleggene

Kommunen skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal kommunen erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan det har blitt rettet.

Frist for innsending er **20.06.2022**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

5 Ås kommune har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Kommunen kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Kommunen sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Kommunen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 07.04.2022

Elin Jernberg, tilsynsleder
seniorrådgiver

John Dietrichson,
seniorrådgiver

Jan Petter Nielsen,
seniorrådgiver



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | sfovpost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/ov





6 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under tilsynet:

- Ås kommunes forskrift om skoleskyss
- Nettsidene til Ås kommune, Nordby skole og Ås ungdomsskole
- Innsendte egenvurderinger med tilhørende dokumenter
- 14 vedtak med tilhørende søknader tilsendt i forbindelse med tilsynet
- Fire vedtak som er påklaget og behandlet av Statsforvalteren i Oslo og Viken.