



Statsforvalteren i Trøndelag

Trööndelagen Staatehaaltoje

Tilsynsrapport

Melhus kommune

Skoleskyss

20. mai 2022

Innhold

Sammendrag.....	3
1 Innledning.....	4
1.1 Kort om Melhus kommune	4
1.2 Tema for tilsynet	4
1.3 Om gjennomføring av tilsynet.....	5
2 Plikt til å gi informasjon om retten til skoleskyss.....	5
2.1 Rettslige krav	5
2.2 Statsforvalterens observasjoner og vurderinger.....	6
2.3 Statsforvalterens konklusjon.....	8
3 Plikt til å fatte enkeltvedtak om skoleskyss	8
3.1 Rettslige krav	8
3.2 Statsforvalterens observasjoner og vurderinger.....	9
3.2.1 Fattes det enkeltvedtak om skoleskyss, og skjer dette uten ugrunnet opphold?.....	9
3.2.2 Er det i vedtaket beskrevet hvordan skyssen er organisert, og om skysstilbudet dermed er forsvarlig?	10
3.2.3 Går det frem 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 Inneholder enkeltvedtak informasjon om klageadgang, klagefrist, retten til å se sakens dokumenter, og hvem klagen skal sendes til?	13
3.3 Statsforvalterens konklusjon.....	13
4 Pålegg om retting	13
5 Klageadgang.....	14

Sammendrag

Statsforvalteren i Trøndelag fører tilsyn med Melhus kommune, og temaet for tilsynet er barn og unges rett til skoleskyss, jf. opplæringsloven (oppl.) kapittel 7.

Avdekkede brudd på regelverket

Melhus kommune skal sørge for at det informeres om- og at det fattes vedtak om skoleskyss etter opplæringsloven og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven (fvl.), jf. opplæringsloven kapittel 7, opplæringsloven § 13-4 og forvaltningsloven §§ 11a, 17, 23, 24, 25 og 27.

Melhus kommune sikrer ikke at

- foresatte informeres om retten til skoleskyss, om retten til nødvendig reisefølge og nødvendig tilsyn og om hvordan de skal gå frem for å søke

Melhus kommune sikrer ikke at vedtak om skoleskyss inneholder

- informasjon om hvordan skyssen for den enkelte elev organiseres, og om den dermed er forsvarlig
- individuelle vurderinger av elevens rett til skoleskyss
- opplysninger om hvilke faktiske forhold vedtaket bygger på, og hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for konklusjonen
- opplysninger om elevens mulighet til å uttale seg
- en vurdering av hva som er barnets beste, og beskrivelse av hvordan dette hensynet er vektet opp imot andre hensyn i saken

Status på rapporten og veien videre

Dette er en endelig tilsynsrapport, og kommunen gis pålegg om å rette lovstridige forhold. Fristen for å rette de lovstridige forholdene er omtalt i kapittel 4.

1 Innledning

Statsforvalteren i Trøndelag har som oppgave å føre tilsyn med kommuner og fylkeskommunen, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd og kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om kommunen oppfyller krav i opplæringsloven med forskrifter.

Dersom Melhus 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, selv om disse skulle være knyttet til praksis ved kommunens grunnskoler.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om behandling av personopplysninger på Utdanningsdirektoratets hjemmesider: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/personvern-for-barnehage-og-skole/behandle-personopplysninger/>

1.1 Kort om Melhus kommune

Innbygger- og elevtall

Melhus kommune er nabokommunen til Trondheim i sør, og har 17 123 innbyggere per 4. kvartal 2021 (kilde: SSB). Kommunen er den sjette største i Trøndelag hva gjelder folketall. Den 1. oktober 2021 var det registrert 4 248 grunnskoleelever i kommunen, fordelt på 11 kommunale grunnskoler. Hver femte elev, i de kommunale grunnskolene, får skoleskyss (20,1 prosent). På første årstrinn er andelen elever med skoleskyss 36,3 prosent.

Kommunens organisering av saksbehandling på skyssområdet

Ifølge svar fra kommunenivået, skal søknader om skoleskyss i Melhus kommune leveres til skolen. Elever som bor på vegstrekninger som er vedtatt som særlig farlig eller vanskelige, får sin søknad behandlet av nærskolen. Elever som bor på strekninger som ikke er vedtatt som særlig farlige eller vanskelige, får sin søknad behandlet av en saksbehandler ved Teknisk drift. Virksomhetsleder ved Teknisk drift er godkjenner på slike vedtak. Klageinstans er utvalg for teknikk og miljø. Når det gjelder søknader om skoleskyss som er basert på at avstandskriteriet er oppfylt, dvs. innenfor fylkeskommunens ansvarsområde, skal også disse leveres på nærskolen. Slike søknader viderefremmes fra nærskolene til fylkeskommunen. Videre saksgang for slike søknader ligger innenfor fylkeskommunens ansvarsområde, og er ikke en del av dette tilsynet.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er skoleskyss. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. Plikt til å gi informasjon om retten til skoleskyss, jf. opplæringsloven kapittel 7 jf. § 13-4.

2. Plikt til å fatte enkeltvedtak om skoleskyss, jf. opplæringsloven kapittel 7 jf. § 13-4 og forvaltningsloven §§ 2, 11a, 17, 23, 24, 25 og 27.

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

Dette er et egeninitiert tilsyn, som piloteres i samarbeid med Utdanningsdirektoratet. Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til skoleskyss, og gjennom dette bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

1.3 Om gjennomføring av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Melhus kommune i åpningsbrev av 31. januar 2022. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss, jf. vedlegg til nevnte åpningsbrev. Denne dokumentasjonen inneholdt enkeltvedtak, både fra kommunenivået og skolenivået, informasjon til foresatte, dokumentasjon på delegasjon, og andre relevante dokumenter eller retningslinjer.

Som en del av datainnsamlingen har vi, i tillegg til dokumentasjon nevnt ovenfor, innhentet informasjon ved bruk av et digitalt spørreskjema. Spørreskjemaet ble besvart av skolefaglig ansvarlig, og rektorene ved hhv. Eid skole og barnehage, Gimse skole og Lundamo ungdomsskole.

I tilsynet tar vi ikke stilling til om den skoleskyssen som gis i seg selv er forsvarlig, om avstandskrav er oppfylt, eller om det foreligger særlig farlig eller vanskelig skolevei. Vi vurderer om kommunen sin saksbehandling er i samsvar med kravene i opplæringsloven og forvaltningsloven. Voksnes rett til skoleskyss er ikke en del av tilsynet.

Statsforvalteren er, gjennom vår klagesaksbehandling, kjent med flere vedtak om skoleskyss fra Melhus kommune enn de som er sendt inn i forbindelse med dette tilsynet.

Vi presenterte våre foreløpige vurderinger og konklusjoner i den foreløpige tilsynsrapporten, datert 8. april 2022. Kommunen hadde mulighet til å uttale seg om den foreløpige rapporten, noe kommunen gjorde i tilbakemelding fra Melhus kommune datert 29. april 2022. I tilbakemeldingen ga kommunen noen utdypinger, knyttet til våre observasjoner. For øvrig omtalte kommunen ulike tiltak for å rette opp lovstridige forhold. Det er ikke naturlig å omtale disse tiltakene i denne rapporten. Dette er områder som vi kommer tilbake til når kommunen sender inn neste redegjørelse, jf. frist for retting omtalt i kapittel 4.

2 Plikt til å gi informasjon om retten til skoleskyss

2.1 Rettslige krav

Kommunen skal sørge for at foreldre og elever får informasjon om retten til skoleskyss etter opplæringsloven kapittel 7, jf. § 13-4, og forvaltningsloven §§ 11 og 17.

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 kap. 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.](#) kap. 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 retten man kan ha, på området.

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

Retten til skyss er en individuell rett som elever og foresatte må bli informert om, og elever/foresatte må selv søke om skyss. For å sikre at elever og foresatte blir informert om retten til skoleskyss må derfor informasjon gjøres lett tilgjengelig for alle elever og foresatte. Det er i denne sammenheng ikke tilstrekkelig at kommunen har informasjon om skoleskyss på sine hjemmesider, dersom skolene ikke informerer om at denne informasjonen finnes. Slik informasjon må omhandle den generelle retten til skoleskyss, at det er mulig å søke om reisefølge og tilsyn, og det må også være klart for elever og foresatte hvordan de skal gå frem for å søke om skoleskyss.

2.2 Statsforvalterens observasjoner og vurderinger

Statsforvalterens observasjoner

Som en del av datainnhenting ble skolefaglig ansvarlig og rektorene ved tre grunnskoler bedt om å svare på spørsmål knyttet til dette rettslige kravet. Alle svarer at foresatte og elever får informasjon om retten, og at denne i hovedsak gis via Vigolo (kommunikasjonsverktøy mellom hjem og skole) og informasjon på skolens og kommunens hjemmesider. Informasjon i foreldremøter, annonsering i Trønderbladet og på facebook oppgis også som informasjonskanaler. Ved Eid skole informeres det om skyssretten i innskrivingsbrev, jf. tilsendt dokumentasjon.

Kommunen har lagt ved en tekst med tittel «Vedlegg1 – tekst til media – februar».

Statsforvalteren tar for gitt at dette er teksten som trykkes i Trønderbladet. I denne teksten omtales skoleskyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skoleveg, og det opplyses om søknadsfristen 1. mars. Det informeres samtidig om at elever som bor mer enn 4 km fra skolen ikke behøver å søke. I teksten er det også en lenke, til Melhus kommune sine retningslinjer. I disse retningslinjene står følgende under overskriften «Søknadsprosess for avstander over 2 km 1. trinn og 4 km for 2.-10. trinn»: «Søknad sendes og behandles av Trøndelag fylkeskommune».

Dersom man går inn på søknadsskjemaet, på fylkeskommunens hjemmeside, går det frem at søknadsskjemaet skal leveres på skolen.

Grunnskolen i Melhus kommune har hjemmesider med identisk oppbygging. Det er lite skolespesifikk informasjon på skolens hjemmesider, og informasjon om skoleskyss finnes først og fremst under menyvalget «Skoleskyss», langt ned på skolens sider. Når man klikker på dette menyvalget, blir man rutet videre til kommunens hjemmesider.

På kommunens hjemmesider, får man videre tre menyvalg knyttet til skoleskyss. Det første av disse heter «Om skoleskyss». Her vises det til opplæringslovens bestemmelser. Deretter går det frem at det er Trøndelag fylkeskommune ved samferdselsavdelingen som vedtar om en elev har rett til skyss. Her går det videre frem at praktisk informasjon om skoleskyssstilbudet finnes på AtB sine hjemmesider, som det også er en lenke til. AtB er et aksjeselskap, eid av Trøndelag fylkeskommune. Videre omtales skoleskyss ved delt bosted, og i den forbindelse vises det til to lenker; én til Utdanningsdirektoratet sine hjemmesider, og én til et egenerklæringsskjema ved delt bosted. Nevnte lenke til Utdanningsdirektoratets side er flyttet eller slettet (dvs. den virker ikke).

Det andre menyvalget på kommunens nettside om skoleskyss heter «Skoleskyss ved særlig farlig eller vanskelig skoleveg». Her finnes to ulike søknadsskjema, lokale retningslinjer og et dokument som heter «Vedlegg 1 – Særlig farlige eller vanskelige skoleveger». For begge søknadsskjemaene går det eksplisitt frem at søknad skal sendes til elevens skole. Dokumentet med tittel «Vedlegg 1 – Særlig farlige eller vanskelige skoleveger» inneholder en liste over strekninger som kommunen har definert som særlig farlige eller vanskelige.

Når det gjelder informasjon om reisefølge eller tilsyn, svarer kommunen at det blir informert om dette ved behov. Kommunen hadde ingen eksempler på vedtak om nødvendig reisefølge eller nødvendig tilsyn.

Statsforvalterens vurderinger

På grunn av nye kommunale retningslinjer i 2020, valgte kommunen å annonsere i Trønderbladet i 2021, for å få inn søknader om skoleskyss. I denne annonseringen går det frem at foresatte ikke trenger å søke om skyss så lenge avstandskriteriet er oppfylt. I kommunens retningslinjer står det at foresatte skal søke til fylkeskommunen i slike tilfeller. Etter Statsforvalterens vurdering er dette motstridende informasjon, noe som gjør det vanskelig for foresatte å vite hva de skal forholde seg til. Denne måten å informere og veilede på samsvarer ikke med kravet om at må komme klart frem hvordan og til hvem foresatte skal søke om skoleskyss.

Informasjon fra kommune- og rektornivået tyder på at det gis noe informasjon i Vigolo, i foreldremøter etc. Det er fremlagt ett eksempel på et innskrivingsbrev der skoleskyss er omtalt. Vi har også blitt forelagt en tekst, som skal være lagt ut på Vigolo. Dette er samme tekst, som også finnes på en av skolene sin facebook-side. Denne teksten, på facebook, er publisert etter at Statsforvalteren åpnet tilsyn med kommunen. Dette indikerer, etter Statsforvalterens vurdering, at kommunen mangler systematikk og en helhetlig tilnærming til det å informere om retten til skoleskyss.

Informasjonen om skoleskyss på kommunens hjemmesider fremstår som uryddig, og etter Statsforvalterens vurdering vil det være vanskelig for mange brukere å finne nødvendig informasjon om skoleskyss her. Særlig gjelder dette informasjon om skoleskyss på grunn av avstand, der en lenke til AtB sine hjemmesider er eneste informasjon. Selv om skyss på grunn av avstand ligger innenfor fylkeskommunens ansvarsområde, bør foresatte kunne forvente å finne all informasjon om skoleskyss på ett sted. Det å kun lenke opp informasjon til AtB sine hjemmesider er derfor ikke tilstrekkelig for at kommunen skal ivareta sin informasjonsplikt.

Når det gjelder området særlig farlig eller vanskelig skoleveg, er informasjonen på kommunens nettsider mer utfyllende og informativ.

Statsforvalteren vurderer det slik at kommunen heller ikke informerer om retten til nødvendig reisefølge og nødvendig tilsyn.

Statsforvalterens vurdering er at Melhus kommune sin praksis ikke er i tråd med regelverket.

2.3 Statsforvalterens konklusjon

På tross av at det informeres via flere kanaler, konkluderer Statsforvalteren med at Melhus kommune ikke ivaretar sin informasjonsplikt. Vi konkluderer også med at det heller ikke kommer klart fram av skolenes- og kommunens informasjon, hvordan og til hvem foresatte og elever skal søke om skyss. Kommunen informerer heller ikke om retten til nødvendig reisefølge og nødvendig tilsyn.

Det rettslige kravet er ikke 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 § 2. I tilsynet skal Statsforvalteren vurdere om Melhus 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.

Skyssstilbudet skal være forsvarlig for den enkelte elev, og det må fremgå klart og fullstendig av vedtaket hva slags skyssstilbud eleven skal ha, jf. oppl. Kap. 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 barnets beste-vurderingen skal framgå av vedtaket, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Vedtaket skal også beskrive hvordan dette hensynet er vektet opp mot andre hensyn i saken.

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

3.2 Statsforvalterens observasjoner og vurderinger

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

Statsforvalterens observasjoner

Av svarene på spørreskjemaet går det frem at det fattes enkeltvedtak i skyssakene. Én av skolene oppgir at det ikke fattes enkeltvedtak ved ordinær skoleskyss som følge av 2/4 km-grensen. Slike vedtak er det fylkeskommunen som har ansvaret for, og dette er derfor ikke en del av dette tilsynet. Statsforvalteren er ikke kjent med tilfeller der det ikke er fattet vedtak, etter søknad om skoleskyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei.

Utvalg for teknikk og miljø fatter vedtak i skyssaker der elevens adresse ikke fremgår av listen over vegstrekninger som automatisk utløser rett til skoleskyss. Kommunen har lagt ved delegasjonsskriv som viser at valg for teknikk og miljø har fått delegert denne myndigheten.

Gjennom tidligere klagesaker har Statsforvalteren merket seg at kommunen bruker ulike titler på sine vedtaksbrev. Kommunen bruker overskrifter som «Melding om vedtak», «Saksfremlegg» og «Samlet saksfremlegg». I klagesak med kommunens saksnr. 21/712, brukes sistnevnte overskrift på et dokument som i realiteten er enkeltvedtaket om avslag på søknad om skoleskyss. Vedtaksdokumentet er ikke signert.

Skolene fatter vedtak i saker der elevens adresse følger av kommunens liste over vegstrekninger som automatisk utløser skyss. I ett av vedtakene fra Eid skole og barnehage brukes skolenavnet i toppteksten, og vedtaket er underskrevet av enhetslederen. I et annet vedtak fra Eid skole og barnehage brukes «Rådmann» i toppteksten, og dette vedtaket er også underskrevet av enhetsleder.

Med 6 av vedtakene vi mottok, fikk vi også oversendt søknadene fra foresatte. Datering av søknadene sett opp mot datering av vedtakene, viser at vedtakene i all hovedsak er fattet uten ugrunnet opphold. I én av sakene var saksbehandlingstiden i overkant av 3 uker, mens saksbehandlingstiden for de øvrige sakene var fra 12 dager og nedover.

Statsforvalterens vurderinger

Tilsendt dokumentasjon viser at det fattes vedtak i skyssaker knyttet til særlig farlig eller vanskelig skolevei. Det fattes vedtak både på kommune- og skolenivå. At enhetsleder ved Eid skole og barnehage bruker «Rådmann» som avsender på ett av sine vedtak, vurderes som uheldig.

At kommunen bruker overskrifter som «Samlet saksfremlegg» på dokumenter som i realiteten er vedtak om skoleskyss, vurderer Statsforvalteren som uheldig. Foresatte bør ikke være i tvil om hvilke dokumenter de mottar i sin skyssak.

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.

Statsforvalteren vurderer at Melhus kommune sin praksis, knyttet til at det fattes enkeltvedtak, og at dette gjøres uten ugrunnet opphold, er i tråd med regelverket.

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

Statsforvalterens observasjoner

Det fremgår ikke av vedtakene vi har fått tilsendt hvordan skyssen skal organiseres. I tillegg til etterspurte vedtak, ba vi Melhus kommune og rektorene ved de tre skolene svare på om det i enkeltvedtaket tas stilling til om skysstilbudet som gis eleven, er forsvarlig organisert. Alle de spurte svarer ja på dette, og det vises til at det ligger en forsvarlighetsvurdering til grunn for kommunens retningslinjer.

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 dermed er forsvarlig, jf. departementets forarbeider til opplæringsloven § 7-1 i Ot.Prop. nr. 46 (1997-1998).

Vedtakene må vise de faktiske forhold og de hovedhensyn kommunen har gjort, med hensyn til organiseringen av skyssen. Så lenge vedtakene ikke inneholder slike beskrivelser og vurderinger, er det vanskelig å se hvordan foresatte/elev kan ta stilling til om skyssen er forsvarlig. Det fremgår ikke av vedtakene hva slags transportmiddel elevene har fått innvilget. Det er videre uklart om elevens skoleskyss for eksempel innebærer ventetid, eller om eleven må gå til oppsamlingsplass. I ett av vedtakene står det riktig nok at eleven må gå til «egnet hentested», og at eleven blir satt av på samme sted ved transport hjem etter skoletid. Innholdet i enkeltvedtakene må være så tydelig beskrevet at eleven og foresatte kan vurdere tilbudet, og eventuelt klage på dette. 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 egne retningslinjer for skoleskyss ved særlig farlig eller vanskelig skoleveg. 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, at organisering av skyssen er beskrevet, og at skyssen dermed er forsvarlig organisert.

Slik vedtakene er utformet i dag, er det ikke mulig å vurdere om skyssen er forsvarlig organisert.

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

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

Statsforvalterens observasjoner

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.

Som en del av dokumentasjonen fikk Statsforvalteren tilsendt fem enkeltvedtak fattet av kommunen, og tre vedtak fattet av skolenivået. I Melhus kommune fatter skolene vedtak der elevens adresse finnes på kommunens liste over særlig farlige skoleveger, mens kommunen ved valg for teknikk og miljø fatter vedtak i øvrige saker. I alle vedtakene begrunnes avgjørelsen med «kommunens egne retningslinjer» og at vegtrafikken synes å være særlig farlig eller vanskelig for en elev på et gitt trinn. Statsforvalteren tar for gitt at elevens adresse er lagt til grunn for hvilken instans som fatter vedtaket, men dette fremgår ikke av vedtakene.

Utover de 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 eleven har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, eller at kommunen /rektor har gjort noen individuelle vurderinger av elevenes rett til skoleskyss. Disse forholdene er heller ikke omtalt i søknadsskjemaet som foresatte benytter når de søker om skoleskyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei.

Ifølge kommunen vurderes både objektive og subjektive kriterier i hver enkelt sak, ut fra barnets alder og forutsetninger. Melhus kommune opplyser at skolesekretærene er i kontakt med heimen for å sikre at barnets stemme blir hørt. To av skolene, Gimse skole og Eid skole og barnehage, svarer derimot at eleven ikke blir hørt før det fattes vedtak om skoleskyss. De vedtakene som er forelagt Statsforvalteren viser i svært liten grad at vedtakene bygger på individuelle vurderinger. I de aller fleste vedtakene fremgår det kun at «*Vedtaket begrunnes med kommunens egen retningslinje og at vegtrafikken kan synes å være særlig farlig eller vanskelig for en 6. klassing å ferdes i.*» I enkelte vedtak er begrunnelsen for vedtaket noe mer utfyllende, men da er det hovedsakelig objektive forhold knyttet til veibane, topografi etc. som går igjen.

Alle tre rektorer og representant for kommunenivået oppgir at det gjøres barnets-beste-vurderinger når enkeltvedtakene fattes. Her oppgir respondentene at det som legges til grunn i denne forbindelse er hensynet til trafikksikkerheten sett opp mot elevens mulighet til å ferdes trygt på egen hånd. Det oppgis også at elevens alder og modenhet, og særskilte omstendigheter

ved trafikkbildet legges til grunn når barnets-beste-vurderinger gjøres. I vedtakene vi har mottatt i forbindelse med tilsynet, fremgår ikke barnets-beste-vurderinger eksplisitt.

Statsforvalterens vurderinger

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 fattet 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 foresattes uttalelse/søknad. I slike tilfeller vil de fleste elever ha hatt mulighet til å uttale seg gjennom foresattes søknad om skyss. Det kan likevel være tilfeller der elevens mening ikke framkommer av søknaden, og dette forholdet må i alle tilfeller omtales i vedtaket.

I åpningsbrevet ba vi om å få tilsendt eksempler på vedtak om avslag på skoleskyss som ikke var påklaget. Vi har mottatt ett slikt vedtak, fattet av kommunen. I tillegg har vi som klageinstans tidligere mottatt flere klager på vedtak om avslag på skoleskyss fra Melhus kommune. I det tilsendte vedtaket som ikke er påklaget, heter det i begrunnelsen for avslaget: «*Vedtaket begrunnes med kommunens egen retningslinje og med at vegtrafikken ikke anses å være særlig farlig eller vanskelig for en 2. klassing å ferdes på.*» Objektive forhold om veiens beskaffenhet, knyttet til vegarbeid etc., er utdypet i avslaget. De objektive kriteriene er sentrale ved vurdering av skoleveier, men det er viktig at disse knyttes opp mot den enkelte elev. Statsforvalteren viser i den forbindelse til Utdanningsdirektoratets rundskriv 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.

Det eneste som kan knyttes til den aktuelle eleven i nevnte eksempel, er formuleringen «*Det er i søknaden ikke opplyst om særlige behov eller sykdom for eleven.*» Det kommer ikke frem opplysninger som tyder på at eleven har fått mulighet til å uttale seg.

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 for 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 på. Videre mener vi at skolens vedtak i for liten grad inneholder informasjon om hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for konklusjonen, jf. fvl. §§ 24 og 25.

Etter Statsforvalterens vurdering må kommunen synliggjøre at det er gjort barnets-beste-vurderinger i enkeltvedtakene om skoleskyss. Dette fremkommer ikke av de vedtakene som er sendt inn.

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

3.2.4 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, og finner at det informeres om klageadgang etc. i alle mottatte vedtak, unntatt ett. Dette er ett av to mottatte vedtak fra Eid skole. I det andre vedtaket fra skolen var det informert om klageadgang etc.

Statsforvalterens vurdering

Med ett unntak har alle vedtak som vi har lest i dette tilsynet, inneholdt informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans, retten til å se sakens dokumenter, samt informasjon om at en eventuell klage sendes til kommunen. Vi har ikke sett at dette har manglet i tidligere klager fra kommunen, og går derfor ut fra at det ene eksempelet skyldes en uteglemmelse.

Statsforvalterens vurdering er at Melhus kommunes praksis, på dette området, er i tråd med regelverket.

3.3. Statsforvalterens konklusjon

Melhus kommune fatter vedtak om skoleskyss, og vedtakene fattes 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.

Melhus kommunes vedtak inneholder ikke informasjon om hvordan skyssen for den enkelte elev organiseres, og det er dermed 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, og det synliggjøres ikke hvordan barnet er hørt. Det fremgår heller ikke at det er foretatt barnets-beste-vurderinger, eller hvordan dette hensynet er vektet opp imot andre hensyn i saken.

De rettslige kravene er ikke oppfylt.

4 Pålegg om retting

Statsforvalteren vurderer det slik at Melhus kommune ikke overholder regelverket på alle områder som dette tilsynet omfatter. På denne bakgrunn pålegger vi kommunen å rette opp følgende forhold, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

Plikt til å informere om retten skoleskyss

Melhus kommune skal sørge for at foreldre og elever får informasjon om retten til skoleskyss etter opplæringsloven kapittel 7, jf. § 13-4, og forvaltningsloven §§ 11 og 17.

Melhus kommune må i den forbindelse sikre at

- foresatte informeres om retten til skoleskyss, om retten til nødvendig reisefølge og nødvendig tilsyn og om hvordan de skal gå frem for å søke

Plikt til å fatte vedtak om skoleskyss

Melhus kommune skal sørge for at det fattes vedtak om skoleskyss etter opplæringsloven og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. opplæringsloven kapittel 7, opplæringsloven § 13-4 og forvaltningsloven §§ 11a, 17, 23, 24, 25 og 27.

Melhus kommune må i den forbindelse sikre at vedtak om skoleskyss inneholder:

- informasjon om hvordan skyssen for den enkelte elev organiseres, og om den dermed er forsvarlig
- individuelle vurderinger av elevens rett til skoleskyss
- opplysninger om hvilke faktiske forhold vedtaket bygger på, og hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for konklusjonen
- opplysninger om elevens mulighet til å uttale seg
- en vurdering av hva som er barnets beste, og beskrivelse av hvordan dette hensynet er vektet opp imot andre hensyn i saken

Melhus kommune gis frist til 1. oktober 2022 med å rette opp de lovstridige forholdene. Innen samme frist skal kommunen sende inn en kort redegjørelse for hvordan de lovstridige forholdene er rettet.

5 Klageadgang

Dere har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18. Endelig tilsynsrapport er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet.

Dere har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Statsforvalteren i Trøndelag

Trondheim, 20. mai 2022

Viljar Johannessen, tilsynsleder
seniorrådgiver

Berit Johanne Aakre
rådgiver



STATSFORVALTEREN I TRØNDELAG
Postboks 2600, 7734 Steinkjer