

Kravet til forsvarlig skoleskyss

11.4.2023 (2022/5332)

Nordland fylkeskommune innvilget skoleskyss for skoleåret 2022/2023 til en syvåring som var bosatt mer enn fire km fra skolen. Skoleskyssens utgangspunkt var et busstopp langs en fylkesvei med fartsgrense 80 km/t. For å komme til og fra busstoppet måtte barnet gå 300-400 meter langs en privat vei hvor fartsgrensen var 50 km/t. Foreldrene klaget til Statsforvalteren over skoleskysstilbudet, og fremhevet at veien eleven måtte gå ofte var dårlig brøytet om vinteren, manglet belysning og at det jevnlig var observert elg på strekningen. Det ble også vist til trafikkfarlige forhold under på- og avstigning, og at det var for vanskelig å vente ved busstoppet for en syvåring. Statsforvalteren mente at skoleskysstilbudet samlet sett var forsvarlig, og at barnets rett til å bli hørt var ivaretatt gjennom foreldrene.

Sivilombudet er kommet til at Statsforvalteren har foretatt en tilstrekkelig utredning av saken, og har ikke vesentlige innvendinger mot at barnet i dette konkrete tilfellet er hørt gjennom foreldrenes klage. Etter ombudets oppfatning ligger den interesseavveiningen som Statsforvalteren har foretatt innenfor rammene av opplæringslova § 7-1, og har ikke vesentlige innvendinger mot konklusjonen om at skyssopplegget er forsvarlig.

Sakens bakgrunn

- 1) A og B (heretter klagerne) klaget til Sivilombudet på vegne av datteren C (heretter barnet eller eleven) i en sak om skoleskyss. Barnet er født i 2015. På klagetidspunktet var hun syv år og gikk i 2. klasse på X barne- og ungdomsskole. For skoleåret 2022/2023 fikk hun innvilget skoleskyss fra bussholdeplass Y ved fylkesvei (FV) Z. Foreldrene klaget på vedtaket fra Nordland fylkeskommune til Statsforvalteren i Nordland. Før saken var avgjort i klageinstansen falt den delen av klagen som gjaldt reise- og ventetid bort.
- 2) Klagerne mente at barnet skulle ha skoleskyss fra sitt hjem i Æ, og med retur tilbake samme sted. De anførte at fylkesveien var en særlig farlig og ulykkesbelastet vei som har 80-sone, og som både manglet veilys og opparbeidet bussholdeplass. For å komme til og fra busstoppet måtte barnet gå alene 300-400 meter langs en privat grusvei med 50-sone som var uten belysning. Om vinteren var veien ofte dårlig brøytet og ikke gruset. Det var jevnlig observert elg på strekningen. Klagerne hadde valgt å kjøre barnet fra hjemmet til busstoppet, og med retur samme vei.
- 3) I vedtak 28. oktober 2022 kom Statsforvalteren i Nordland til at eleven ikke hadde rett til skyss helt fra hjemmet. Det ble vist til forarbeidene til skyssbestemmelsen i opplæringslova der det heter at elever som et utgangspunkt ikke har rett til skyss helt fra hjemmet. De konkrete momentene foreldrene hadde vist til når det gjaldt veien eleven måtte gå frem til busstoppet, ble vurdert. Det samme ble trafikkforholdene på den aktuelle fylkesveien. Statsforvalteren så at det kunne argumenteres med at elevens beste var å bli hentet helt hjemme, men dette måtte vurderes opp mot hensynet til at skoleskyssen må organiseres på en rasjonell og effektiv måte for alle barn. Samlet sett tilsa dette at retten til skoleskyss gjaldt fra busstoppet i fylkesveien.
- 4) Foreldrene klaget 31. oktober 2022 Statsforvalterens vedtak til ombudet.

Våre undersøkelser

- 5) Etter en gjennomgang av saksdokumentene fant vi grunn til å undersøke saken nærmere med Statsforvalteren. I brev 28. november 2022 ble Statsforvalteren bedt om å utdype hvilke momenter de la til grunn i vurderingen av om skysstilbudet var forsvarlig, jf. opplæringslova § 7-1.
- 5) Statsforvalteren svarte at det i klageavgjørelsen ved en glipp ikke var henvist til forsvarlighetskravet på en tydelig nok måte. Dette var likevel uten avgjørende betydning for sakens utfall, fordi forsvarligheten av skyssen var blitt vurdert. Statsforvalteren mente at barnet hadde en rimelig gangavstand fra hjemmet til busstoppet, og reisetiden totalt sett mellom hjem og skole var akseptabel.
- 7) Gangavstanden fra boligen til busstoppet var vurdert med utgangspunkt i at barnet var syv år gammel og gikk i 2. klasse. Siden det ikke var opplyst at barnet hadde særskilte behov, hadde Statsforvalteren lagt til grunn at det ikke var behov for tilrettelegging utover hva andre barn på samme klassetrinn har. Distansen på 300-400 meter ble vurdert som akseptabel. Det ble vist til at fartsgrensen langs den private grusveien var 50 km/t og trafikkmengden var lav. I mangel av annen trafikkinformasjon baserte Statsforvalteren seg på antall boliger i området. I samråd med kommunens ansvarlige for viltforvaltning anså Statsforvalteren faren for elg som liten. Når det gjaldt vedlikehold av den private grusveien, viste Statsforvalteren til at det var det et forhold som måtte tas opp med grunneier.
- 3) Trafikksikkerheten ved busstoppet ble også vurdert som et relevant hensyn. Her viste Statsforvalteren til at fartsgrensen var 80 km/t, men at trafikkmengden ifølge Statens vegvesen var lav. Antall ulykker de siste årene var også lav. For øvrig viste de til at barnet kunne stå ved et postkassestativ i innkjørselen til den private veien, og derfor ikke trengte å stå i veiskulderen på fylkesveien.
- 3) Statsforvalteren mente at hensynet til barnets beste i denne konkrete saken måtte veies opp mot hensynet til en rasjonell skyssordning for alle elever i kommunen. De påpekte at hvis eleven i denne saken og alle andre elever i kommunen skulle bli hentet utenfor inngangsdøren hjemme, ville det innebære lengre ventetid og reisetid for alle.

- 10) Når det gjaldt barnets rett til å bli hørt, hadde ikke Statsforvalteren snakket direkte med henne, og var heller ikke kjent med at kommunen hadde gjort dette. Statsforvalteren påpekte at iht. Barnekonvensjonen artikkel 12 skal et barn «som er i stand til å danne seg egne synspunkter» ha rett til å «fritt gi uttrykk for disse synspunktene i alle forhold som vedrører barnet». Barnets synspunkter skal tillegges «behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet».
- 11) Statsforvalteren opplyste at vurderingen av om de skulle snakke direkte med barnet eller ikke, ble tatt på bakgrunn av barnets alder og modenhet. Barnets rett til å bli hørt ble vurdert tilstrekkelig ivaretatt gjennom foreldrenes søknad og klage, særlig sett hen til sakens kompleksitet.
- 12) Klagerne fikk anledning til å kommentere Statsforvalterens svar. De påpekte at barnet hadde vansker med å forstå at hun måtte stå og vente ved postkassestativet i innkjøringen til den private veien. I tillegg måtte hun gå over veien for å stige på bussen. Klagerne viste til at små barn har vanskelig for å vurdere konsekvenser og trafikkbildet. I utgangspunktet var de enige i at barn skal lære å ta buss til skolen, men at det måtte skje på riktig tidspunkt hensett til barnas alder og modenhet. Etter foreldrenes syn var hensynet til økonomi i skyssopplegget gitt høyere vekt enn hensynet til barnets beste.

Sivilombudets syn på saken

- 13) Spørsmålet for ombudet er for det første om saken er godt nok opplyst, herunder om barnets rett til å bli hørt er tilstrekkelig ivaretatt. For det andre er spørsmålet om det aktuelle skyssopplegget er innenfor lovens krav til forsvarlighet.

Rettslige utgangspunkter

- 14) Grunnskoleelevers rett til gratis skyss er regulert i opplæringslova § 7-1. Bestemmelsens første og fjerde ledd lyder slik:

«Elevar i 2.-10. årstrinn som bur meir enn fire kilometer frå skolen har rett til gratis skyss. For elevar i 1. årstrinn er skyssgrensa to kilometer. Elevar som har særleg farleg eller vanskeleg skoleveg har rett til gratis skyss utan omsyn til

veglengda.

[...]

Kommunen skal innlosjere elevar 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».

15) Gratis skoleskyss er et utslag av retten til gratis offentlig grunnskoleopplæring som er slått fast i opplæringslova § 2-15, og er en individuell rettighet for den som oppfyller avstandsvilkåret eller som har særlig farlig/vanskelig skolevei.

16) Det går ikke frem av ordlyden i opplæringslova hvordan skyssen skal gjennomføres. I lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 46 (1997–98)) på side 175 uttaler departementet følgende i de spesielle merknadene til § 7-1:

«Skoleskyssen må organiserast slik at elevane får akseptabel reisetid. Særleg er det viktig for 6-åringane å organisere skyssen slik at reisetida blir så kort som råd. I vurderinga av akseptabel reisetid må gangtid og tid med transportmiddel sjåast i samanheng. Det kan til dømes ikkje leggjast til grunn at avstanden fram til offentleg kommunikasjon kan vere to kilometer for 1. klasse/førskolen og fire kilometer for dei andre klassetrinna. Desse skyssgrensene løyser ut skyssretten, og det må leggjast til grunn at skysstilbodet må dekkje størstedelen av totaldistansen. På den andre sida kan elevane vanlegvis ikkje krevje skyss heilt frå heimen. Det må kunne krevjast at eleven går ein rimeleg distanse fram til ein oppsamlingsplass. Kva som er rimeleg distanse, må avgjerast etter ei konkret vurdering, der det blant anna blir lagt vekt på alderen til eleven, på trafikktryggleiken og på kor framkommeleg strekninga er.»

17) I de spesielle merknadene til § 13-4 om ansvaret for skoleskyss skriver departementet følgende:

«Når fylkeskommunen har ansvaret for skyssen, må fylkeskommunen sørge for at skyssen er forsvarleg heilt frå skolen og fram til heimen. Departementet viser i denne samanhengen til kommentaren til § 7-1 første leddet i lovutkastet, der

det heiter at fylkeskommunen i vurderinga av rimeleg gangavstand til skyssmiddel blant anna skal leggje vekt på alderen til eleven, på trafikktryggleik og på kor framkommeleg vegen er.»

18) Det fremgår av disse uttalelsene at det gjelder krav om rimelig distanse til transportmiddelet og akseptabel reisetid, og at skyssstilbudet til den enkelte elev må være forsvarlig. I Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-2-2019 punkt 5 er forsvarlighetskravet omtalt og det er vist til momentene i § 7-1 fjerde ledd annet punktum. Videre står det at økonomiske hensyn ikke bør få så mye vekt i vurderingen at det i realiteten ikke tas hensyn til det enkelte barn. I forslaget til ny opplæringslov (Prop. 57 L 2022-2023) er dagens skyssregler foreslått videreført uendret.

19) I alle saker som angår barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv. Grunnloven § 104 første og annet ledd lyder slik i bokmålsversjonen:

«Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

20) FNs barnekonvensjon gjelder som norsk lov i medhold av menneskerettsloven § 2 og skal etter loven § 3 gå foran bestemmelser i annen lovgivning ved motstrid. Konvensjonen har bestemmelser om barnets beste og barnets rett til å bli hørt i henholdsvis art. 3 og art. 12. Tilsvarende er tatt inn i forvaltningsloven § 17 første ledd:

«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det skal påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet.»

Utredningsplikten og barnets rett til å bli hørt

- 21) Første spørsmål er om saken var godt nok opplyst for Statsforvalteren, herunder om barnas rett til å bli hørt ble tilstrekkelig ivaretatt, jf. Grunnloven § 104 første ledd annet punktum, FNs barnekonvensjon art. 12 og forvaltningsloven § 17 første ledd.
- 22) Vurderingen av om skyssstilbudet er forsvarlig er en skjønnsmessig vurdering som skal gjøres opp mot det aktuelle barnets forutsetninger. I denne saken har Statsforvalteren for det første vurdert hensynet til reise- og ventetid, herunder om den totale reise- og ventetiden er akseptabel. I dette har de inkludert gåturen fra hjemmet til busstoppet, selve reisetiden med buss og ventetiden før skolen, og tilsvarende for reisen til hjemmet når skoledagen er slutt.
- 23) For det andre har Statsforvalteren vurdert om barnet har en rimelig gangavstand fra hjemmet til busstoppet sett hen til hennes alder, trafikksikkerhet og hvor framkommelig veien er. Statsforvalteren har vektlagt at trafikkmengden ut fra antall boliger må antas å være lav på grusveien frem til busstoppet. Videre er trafikkforholdene på fylkesveien undersøkt ved å se på årsdøgntrafikk og ulykkesfrekvens. Observasjonene av elg er tatt opp med kommunen. Etter ombudets syn har Statsforvalteren foretatt de undersøkelser knyttet til de anførte faktiske forholdene som var nødvendige for å få saken tilstrekkelig opplyst.
- 24) Et sentralt spørsmål i forbindelse med ivaretagelsen av barns rett til å bli hørt, er å avgjøre hvordan barnet skal høres. Dette kan skje ved at barnet høres direkte, ved representant eller egnet organ. Ordlyden i Grunnloven § 104 eller barnekonvensjonen art. 12 gir ingen direkte veiledning for hvordan barnet skal høres. Barnets alder og modenhet, og hva den aktuelle saken gjelder vil ofte være sentralt når det skal tas stilling til høringsform.
- 25) I denne saken har Statsforvalteren valgt å høre barnet gjennom foreldrenes klage. Sett hen til barnets alder, hva saken gjelder og hvordan den for øvrig var opplyst, har ikke ombudet vesentlige innvendinger til denne vurderingen. Vedtaket kunne imidlertid vært tydelig på at spørsmålet om høringsform var vurdert.

Spørsmålet om skyssopplegget er forsvarlig

- 26) Slik saken står for ombudet, er spørsmålet om det er forsvarlig at eleven må gå til busstoppet ved fylkesveien.

- 27) Det rettslige utgangspunktet er klart; som lovforarbeidene fremhever «kan elevane vanlegvis ikkje krevje skyss heilt frå heimen. Det må kunne krevjast at eleven går ein rimeleg distanse fram til ein oppsamlingsplass.» Av hensyn til å få en effektiv transportløsning for alle skoleelever som skal ha skyss, må det kunne forventes at eleven går en viss distanse. Hva som er en rimelig distanse å gå frem til skyssen, må ifølge forarbeidene avgjøres etter en konkret vurdering der bl.a. «alderen til eleven, på trafikktryggleiken og på kor framkommeleg strekninga er» inngår.
- 28) I [uttalelse 15. desember 2021 \(sak 2021/3315\)](#) – hvor spørsmålet om skyss riktignok gjaldt alternativet om særlig farlig og vanskelig skolevei – uttalte ombudet:
- «Generelt synes det klart at ikke enhver teoretisk fare elever kan tenkes å være utsatt for vil være tilstrekkelig til å anse skoleveien som «særleg farleg». Etter ombudets syn må det også aksepteres et visst farenivå knyttet til mer konkrete faremomenter. Eksempelvis har mange elever en skolevei der hele eller deler av strekningen ikke har fortau eller gang- og sykkelvei. I typiske boligområder må dette i alminnelighet anses som en helt akseptabel risiko. Også kryssing av mer trafikkerte veier med høyere fartsgrense enn småveier i boligstrøk, vil ofte måtte vurderes som innenfor det akseptable.»
- 29) Sivilombudet påpeker at klagernes subjektive oppfatning av den omstridte delen av skoleskysstilbudet må vurderes i lys av objektive faktiske forhold. Den aktuelle gangdistansen er kort, og utgjør kun 300-400 meter med lav trafikkbelastning. Forholdene langs denne veien – basert på hvordan saken er blitt opplyst – er heller ikke av en slik art at de kan sies vesentlig å skille seg fra skoleveien til andre barn. Tilsvarende synes Statsforvalterens beskrivelse og vurdering av forholdene rundt busstoppet, og prosedyren under av- og påstigning med at bussen stanser i veien sånn at annen trafikk hindres, ikke å gi grunnlag for å karakterisere som uforsvarlig.
- 30) I denne typen saker kan det oppstå et spenn mellom vurderingen av objektive risikomomenter og subjektiv opplevelse av farenivået. Det reiser igjen spørsmålet om det er en forutsetning for at lovens forsvarlighetskrav skal være oppfylt, at barnet skal kunne gå alene til og fra oppsamlingsstedet. Eller kan det i vurderingen tas i betraktning at foreldrene de første skoleårene kan måtte følge barnet dit den offentlige skyssen starter (og ender). Dette spørsmålet er så langt ombudet er

kjent med ikke direkte omtalt i lovens forarbeider eller andre sentrale rettskilder. Sivilombudet har heller ikke tatt konkret stilling til spørsmålet tidligere.

- 31) Det sentrale i denne forbindelse må være at regelverket ikke er utformet slik at barn som foreldrene ikke mener kan eller bør gå alene til skolen, uten videre har rett på skyss. Bor man nærmere skolen enn grensene på to eller fire kilometer, utløses kun rett til skyss hvis lovens forutsetning om «særleg farleg eller vanskeleg» skolevei er oppfylt. Dette er imidlertid en unntaksregel, og forutsetter at eleven utsettes for en fare utenom det som er vanlig. Barn som har kortere skolevei enn det avstandsgrensene bestemmer, kan derfor ha en skolevei som oppleves som vanskelig eller farlig, men uten at det utløser rett til skoleskyss. Slik regelverket er utformet er det etter ombudets syn klart at vurderingen av om skoleveien er «særleg farleg eller vanskeleg» ikke skal vurderes ut fra foreldrenes vurdering av om barnet kan gå alene til skolen eller ikke.
- 32) I praksis må de fleste seks-syvåringer (eller eldre barn) gradvis lære seg å gå selv, fordi de ikke har rett til skyss. Å støtte barn i tilvenning til å gå til skolen må kunne anses å følge av foreldreansvaret. Etter ombudets syn må tilsvarende betraktninger kunne legges til grunn når forsvarligheten av et skyssopplegg etter hovedregelen i opplæringslova § 7-1 skal vurderes. Konkret betyr det at en skoleskyss som innebærer at eleven må gå til en oppsamlingsplass i rimelig nærhet av bopelen, vil kunne anses som forsvarlig selv om det for de fleste foreldre vil oppleves som en forutsetning at foresatte eller andre, følger de aller yngste elevene.
- 33) Etter dette har ikke ombudet avgjørende innvendinger til de vurderinger Statsforvalteren har foretatt knyttet til barnets beste og skysstilbudets forsvarlighet. Etter ombudets oppfatning ligger den interesseavveiningen som Statsforvalteren har foretatt innenfor rammene av opplæringslova § 7-1.

Konklusjon

- 34) Sivilombudet er kommet til at Statsforvalteren har foretatt en tilstrekkelig utredning av saken, og har ikke vesentlige innvendinger mot at barnet i dette konkrete tilfellet er hørt gjennom foreldrenes klage. Etter ombudets oppfatning ligger den

interesseavveiningen som Statsforvalteren har foretatt innenfor rammene av opplæringslova § 7-1, og har ikke vesentlige innvendinger mot konklusjonen om at skyssopplegget er forsvarlig.

11.4.2023 (2022/5332)