

[Forside](#) / [Uttalelser](#)

/ Behandlingen av en søknad om skoleskyss etter innvilget skolebytte

Behandlingen av en søknad om skoleskyss etter innvilget skolebytte

24.5.2024 (2023/5625)

Saken gjelder behandlingen av en søknad om skoleskyss på grunn av lang skolevei etter opplæringslova § 7-1 første ledd. Eleven hadde fått innvilget skolebytte til en skole i nabokommunen noen år tidligere. I skolebyttevedtaket var det satt vilkår om at foreldrene betaler merkostnaden til skyss selv. Dette vedtaket ble ikke påklaget av foreldrene. I kommunens og Statsforvalterens vedtak om avslag på gratis skoleskyss ble det vist til kommunens adgang til å stille vilkår om egenbetaling i et vedtak om skolebytte der skolebyttet ikke har sammenheng med retten til opplæring. Videre ble det vist til at skolebyttevedtaket ikke var påklaget og at den absolutte klagefristen på ett år etter forvaltningsloven var utløpt.

Sivilombudet er kommet til at søknaden om skoleskyss må realitetsbehandles ut fra nåsituasjonen, og at vurderingstemaet knyttet til vilkåret om egenbetaling er om elevens rett til opplæring kan oppfylles på nærskolen. Ombudet har ingen innvendinger til at kommunen har behandlet søknaden i førsteinstans.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter eleven) er bosatt i X kommune nær grensen til Y kommune. Hennes nærskole er Z skole. Høsten 2020 fikk hun innvilget søknad om skolebytte til Æ skole i Y kommune. I skolebyttevedtaket fra 2020 ble det forutsatt at «foreldrene selv dekker merkostnaden til skoleskyss». Vedtaket ble ikke påklaget. Hun bor mer enn fire kilometer fra begge skolene, og har i utgangspunktet rett til gratis skoleskyss, jf. opplæringslova § 7-1 første ledd første punktum.

(2) Høsten 2023 begynte eleven på 5. trinn. Hun har ikke brukt skyss til skolen de første årene fordi det ikke har vært et skysstilbud hun har kunnet benytte seg av. Etter at avgangstidene på bussen til skolen ble endret, søkte far 16. juni 2023 X kommune om gratis skoleskyss. Kommunen avsto søknaden 26. juni 2023. Avslaget ble begrunnet med at det ble satt vilkår om egenbetaling av merkostnaden til skyss i vedtaket om skolebytte fra 2020.

(3) Etter klage kom Statsforvalteren til samme resultat i vedtak 3. november 2023. I begrunnelsen viste Statsforvalteren til at det generelt er adgang til å stille vilkår om egenbetaling så lenge skolebyttet ikke har sammenheng med retten til opplæring. Det ble også vist til at vedtaket i 2020 ikke ble påklaget, og at både klagefristen i vedtaket og den absolutte klagefristen i forvaltningsloven § 31 tredje ledd var utløpt.

Våre undersøkelser

(4) Vi fant grunn til å undersøke behandlingen av søknaden om skoleskyss nærmere med Statsforvalteren i Innlandet. Vi spurte om skyssretten var endelig avgjort i skolebyttevedtaket 9. oktober 2020, og om foreldrene av den grunn er avskåret fra å sette frem søknad om skoleskyss for senere år.

(5) Statsforvalteren svarte at adgangen til å stille vilkår om egenbetaling følger av den ulovfestede vilkårs læren. Foreldrene blir presentert for vilkårene for å gjøre et skolebytte på forhånd, og kan velge å akseptere forutsetningen som settes for innvilgelse.

Utdanningsdirektoratet er tydelige på at et slikt vilkår ikke kan settes i etterkant av avgjørelsen, jf. tolkningsuttalelse 1. januar 2021. En avgjørelse om skolebytte vil i de fleste tilfeller gjøres én gang og gjelde for flere skoleår. Vilåret om egenbetaling vil derfor være endelig avgjort i skolebyttevedtaket.

(6) Videre skrev Statsforvalteren at eleven og foreldre ikke er avskåret fra å søke om skyss etter opplæringslova § 7-1. Skolebyttevedtaket med vilkår om egenbetaling vil da være en del av grunnlaget i saken, og vil kunne ha betydning for vilkårene for å ta saken til behandling etter forvaltningsloven. Begrunnelsen for at kommunens avslag ble opprettholdt var at vedtaket fra 2020 ikke ble påklaget, og at den absolutte klagefristen på ett år i forvaltningsloven § 31 tredje ledd var løpt ut.

(7) Vi spurte om hvorfor klagevedtaket var avgjort på bakgrunn av prosessuelle regler istedenfor at det ble tatt stilling til om eleven har rett på skoleskyss etter § 7-1 og praksisen om adgangen til å stille vilkår i et vedtak om skolebytte. Statsforvalteren svarte at klagen er behandlet ut fra de synspunkter som klageren kom med, jf. forvaltningsloven § 34. Videre svarte Statsforvalteren følgende:

«Statsforvalteren vurderte at grunnlaget for klagen på skoleskyssvedtaket var uenighet om vilkåret om egenbetaling i skolebyttevedtaket fra 2020. Dersom vi skulle tatt stilling til om det var adgang til å stille vilkår, vurderte vi at vi måtte realitetsbehandlet vedtaket fra 2020. I henhold til fvl. § 31 kan ikke en klage tas under behandling som klagesak dersom det er gått mer enn ett år siden vedtaket ble truffet. I ettertid ser vi at vi skulle fattet et vedtak om avvisning.»

(8) Dersom Statsforvalteren skulle tatt stilling til realiteten, ba vi Statsforvalteren redegjøre for hva som er det rettslige utgangspunktet og vurderingstemaet, og hvilket faktisk grunnlag vurderingen må basere seg på. Statsforvalteren svarte at det rettslige grunnlaget er vilkårs læren, og vurderingstemaet vil være retten til skyss mot vedtaket med vilkår om egenbetaling. Situasjonen på tidspunktet vilkåret ble fastsatt må legges til grunn. Dersom situasjonen har endret seg må man vurdere om vilkåret er «uforholdsmessig tyngende». Om nærskolen i dag kan oppfylle elevens rett til opplæring anses etter statsforvalterens vurdering ikke som relevant.

(9) Videre spurte vi om søknaden om skyss skulle vært behandlet av fylkeskommunen som førsteinstans, jf. opplæringslova § 13-4 første ledd om fylkeskommunens ansvar for skoleskyss. Statsforvalteren svarte at det er avklart i Udir-2-2019 at fylkeskommunen kun er ansvarlig for utgifter fylkeskommunen eventuelt ville hatt dersom eleven fikk opplæring ved nærskolen. Deres vurdering var at foreldrene søkte om skoleskyss utover fylkeskommunens ansvar, og at søknaden derfor var rettet til kommunen.

(10) På spørsmål om barnet i dag får dekket skyssutgifter av fylkeskommunen tilsvarende det hun ville hatt krav på dersom hun gikk på nærskolen, svarte Statsforvalteren at klagesaken ikke gjaldt gjennomføringen av vilkåret i vedtaket om skolebytte, hvordan merkostnadene beregnes eller hva som er merkostnadene. Det var ikke dette som var oversendt Statsforvalteren for klagebehandling og fordelingen av kostnadene har ikke vært problematisert. Fordelingen er et forhold mellom fylkeskommunen og parten.

(11) Klagerne kom med merknader til Statsforvalterens svar. Statsforvalteren fikk merknadene oversendt, men har ikke sendt inn noen ytterligere i saken.

Sivilombudets syn på saken

(12) Spørsmålet i saken er hvordan en søknad om gratis skoleskyss skal behandles der det i et tidligere vedtak om skolebytte er satt vilkår om at foreldrene må betale merkostnaden til skoleskyssen selv.

Rettslige utgangspunkter

(13) Elever på 2.-10. trinn som bor mer enn fire kilometer fra skolen har krav på gratis skoleskyss etter opplæringslova § 7-1 første ledd. Utgangspunktet er at foreldrene/eleven må søke om skoleskyss. Avgjørelsen om skoleskyss er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

(14) Adgangen til å bytte skole følger av opplæringslova § 8-1 tredje ledd der det heter at en elev «[e]tter søknad kan [...] takast inn på annan skole enn den eleven soknar til». Avgjørelsen hører inn under kommunens skjønn. Ved innvilgelse av skolebytte vil kommunen kunne ha adgang til å stille vilkår om egenbetaling av skyss dersom grunnen for å bytte skole er en annen enn å sikre elevens rett til opplæring. Adgangen til å stille vilkår om egenbetaling av skoleskyss følger av den ulovfestede vilkårslæren, se sivilombudets uttalelse 4. desember 2018 (SOM-2017-3746). Som påpekt i uttalelsen omtales spørsmålet om skyssutgifter som følger av innvilget skolebytte verken i opplæringslova eller i forarbeidene til loven.

(15) Om kommunen bør ha adgang til å stille vilkår om egenbetaling er drøftet i forarbeidene til ny og vedtatt opplæringslov, Prop.57 L (2022–2023) punkt 37.5.2. Departementet kom til at adgangen etter dagens praksis bør videreføres, men at det ikke var nødvendig med lovregulering.

Er skyssøknaden i 2023 å anse som en klage, en omgjøringsbegjæring eller en ny sak?

(16) Både kommunen og Statsforvalteren har begrunnet avslagene med at spørsmålet om skoleskyss for eleven ble endelig avgjort i vedtaket fra 2020. I svaret på ombudets undersøkelse har Statsforvalteren skrevet at det riktige hadde vært å avise klagen. Selv om verken kommunen eller Statsforvalteren avviste søknaden, viser begrunnelsene i vedtakene at begge instanser ikke har sett på søknaden som en ny sak, og at spørsmålet vurderes å være endelig avgjort i 2020.

(17) Søknaden om skoleskyss ble fremsatt to år og åtte måneder etter vedtaket om skolebyttet (med vilkåret om egenbetaling av skyss). På vedtakstidspunktet gikk hun på 2. trinn, og da far søkte om skoleskyss skulle hun snart starte på 5. trinn. Ombudet er enig med Statsforvalteren i at fristen for å ta saken under behandling som en klage over vedtaket fra 2020 er utløpt, jf. forvaltningsloven § 31 tredje ledd.

(18) Spørsmålet er da om fars søknad må anses som en ny søknad som krever realitetsbehandling, eller om henvendelsen må forstås som et krav om omgjøring av skolebyttevedtaket fra 2020 etter forvaltningsloven § 35.

(19) På grunn av tiden som har gått, at eleven ikke hadde brukt skyss tidligere og at henvendelsen var angitt som en søknad om fremtidig skyss, var det etter ombudets syn uansett grunn til å vurdere søknaden fra familien som en ny sak (søknad) som det må tas stilling til. Vi har ikke tatt stilling til om det også var grunn til å se den som en anmodning om endring av 2020-vedtaket etter forvaltningsloven § 35.

Hvordan skal henvendelsen om gratis skoleskyss behandles?

(20) I klagen over kommunens avslag har foreldrene vist til at datteren tidligere ikke kunne bruke bussen som gikk til skolen på grunn av rutetidene, og at dialog med kollektivselskapet førte til endring slik at hun nå kan bruke bussen. Videre skrev foreldrene at det ikke var adgang til å stille vilkår om egenbetaling av skyss fordi skolebyttet i 2020 var gjort for å sikre elevens rett til opplæring. Det foreldrene ønsker å oppnå med søknaden er at hele skoleskyssen skal være gratis. En fullstendig dekning av skysskostnadene henger sammen med spørsmålet om elevens rett til opplæring kan oppfylles ved nærskolen.

(21) Ettersom avstanden mellom hjemmet og skolen eleven går på er over fire kilometer, har hun rett på skyss. Når det gjelder kostnadene til skyss har foreldrene rett til å få dekket av det offentlige et beløp tilsvarende det det ville ha kostet med skyss til nærskolen i hjemkommunen. Eventuelle merutgifter til skyss utover dette skal foreldrene i henhold til vedtaket fra 2020 dekke selv. Dette vilkåret (dekning av merutgiftene) kan likevel ikke gjøres gjeldene i dag dersom eleven bare kan få opplæringsretten oppfylt på skolen hun nå går på (Æ skole). I så fall er det hjemkommunen (X kommune) som skal dekke også merutgiftene.

(22) Ombudet er enig med Statsforvalteren i at skolebyttevedtaket fra 2020 må inngå som en del av grunnlaget for å avgjøre søknaden om skoleskyss. Ombudet understreker imidlertid at realitetsbehandling av søknaden ikke skal innebære å vurdere om det var korrekt å sette et vilkår om egenbetaling av skyssutgifter i vedtaket i 2020. Dette må legges til grunn som et utgangspunkt for vurderingen. For å avgjøre søknaden må det imidlertid vurderes – på grunnlag av nåsituasjonen – om elevens rett til opplæring kunne ha vært oppfylt på nærskolen i dag. Dersom det er tilfelle, kan vilkåret om egenbetaling fra 2020-vedtaket gjøres gjeldende.

Hvem er riktig førsteinstans?

(23) Opplæringslova § 13-4 har bestemmelser om hvem som har ansvar for skoleskyss. I første og annet ledd står det:

«Kommunen er ansvarleg for skyss av grunnskoleelevar og vaksne som har rett til skyss på grunn av særleg farleg eller vanskeleg skoleveg. Kommunen skal oppfylle retten til reisefølgje og tilsyn for grunnskoleelevar og vaksne. Elles er

fylkeskommunen ansvarleg for skyss, reisefølge og tilsyn etter reglane i kapittel 7. Kommunane betaler refusjon etter persontakst for grunnskoleelevar og vaksne som blir skyssa av fylkeskommunen.»

Fylkeskommunen skal organisere skoleskyssen i samråd med kommunen. Dersom kommunen og fylkeskommunen ikkje blir samde om korleis skoleskyssen skal organiserast og finansierast, kan departementet gi pålegg.»

(24) Bestemmelsen innebærer at fylkeskommunen har ansvar for å oppfylle retten til skyss på grunn av lang skolevei. I forarbeidene til ny og vedtatt opplæringslov, Prop.57 L (2022-2023), står det om § 13-4 i punkt 37.2.4 at ansvaret også innebærer å fatte enkeltvedtak i tråd med reglene i forvaltningsloven. Det samme fremgår av Utdanningsdirektoratets rundskriv Retten til skyss (Udir-2019-2) punkt 8. I Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse 29. januar 2019 punkt 2 står det at ansvaret etter § 13-4 innebærer å fatte vedtak, og å være økonomisk og organisatorisk ansvarlig.

(25) I rundskriv Udir-2-2019 punkt 7.2 har direktoratet uttalt seg om ansvaret for skoleskyss til en annen skole enn nærskolen:

«Dersom kommunen innvilger en søknad om å gå på en annen skole enn nærskolen (etter opplæringsloven § 8-1) og dette utløser rett til skyss, vil det være kommunen som er ansvarlig for å organisere skyssen. Kommunen vil også være ansvarlig for ekstrakostnader til skyss som følge av vedtak om opplæring på en annen skole. Fylkeskommunen vil kun være ansvarlig for utgiftene de ev. ville hatt dersom eleven fikk opplæring på nærskolen.»

(26) Utdanningsdirektoratet har uttalt seg mer detaljert om ansvarsfordelingen flere ganger. I tolkningsuttalelse 29. januar 2019 punkt 3 står det at fylkeskommunen har ansvar for å fatte skyssvedtak der kommunen har innvilget skolebytte uten at det er satt vilkår om egenbetaling av skyss. I uttalelse 1. januar 2021 er det gitt en oversikt over fordelingen av det økonomiske ansvaret mellom fylkeskommunen, kommunen og parten. Hvem som har ansvar for å fatte skyssvedtak i de forskjellige situasjonene er ikke nevnt.

(27) Uttalelsene ovenfor sier ikke noe om hvem som har vedtaksansvar der problemstillingen er om det er foreldrene eller kommunen som skal betale merkostnaden. Spørsmålet er om ansvarslinjen i § 13-4 i et slikt tilfelle skal følges eller om kommunen skal være ansvarlig for å behandle søknaden. Fylkeskommunens ansvar etter § 13-4 er, som det fremgår av Utdanningsdirektoratets rundskriv og tolkningsuttalelser, tolket innskrenkende der kommunen innvilger skolebytte uten å stille vilkår om egenbetaling. I slike tilfeller er kommunen ansvarlig for ekstrakostnadene og for å organisere skyssen.

(28) Vedtak om skoleskyss på grunn av lang skolevei krever vanligvis ingen spesiell vurdering annet enn å konstatere at avstandskravet er oppfylt eller ikke. For å avgjøre om eleven kan få dekket fullstendige skysskostnader i denne saken må det også tas stilling til om retten til opplæring kan oppfylles ved nærskolen på tidspunktet for søknaden. Kommunen er ansvarlig for at grunnskoleelever får sin rett til opplæring oppfylt og er nærmest til å foreta denne vurderingen. Ombudet har derfor ingen innvendinger til at kommunen behandlet saken i førsteinstans.

Oppsummering

(29) Etter dette er ombudet kommet til at verken kommunen eller Statsforvalteren har tatt riktig rettslig utgangspunkt ved behandlingen av saken. Statsforvalteren bes derfor om å behandle klagen på nytt. Ombudet understreker at vi ikke har vurdert om rettsanvendelsen i skolebyttevedtaket fra 2020 var riktig, eller om eleven har krav på (fullstendig) gratis skoleskyss i dag.

Konklusjon

(30) Sivilombudet er kommet til at søknaden må realitetsbehandles ut fra nåsituasjonen, og at vurderingstemaet knyttet til vilkåret om egenbetaling er om elevens rett til opplæring kan oppfylles på nærskolen. Statsforvalteren bes om å behandle saken på nytt og orientere ombudet om den fornyede behandlingen med en kopi av vedtaket.

24.5.2024 (2023/5625)