



Statsforvalteren i Oslo og Viken

# Tilsynsrapport

Gratis skoleskyss

Rakkestad kommune





## Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Rakkestad kommune. Temaet for tilsynet er gratis skoleskyss. Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket slik at elevene får det de har krav på.

I tilsynet har vi funnet at Rakkestad kommune gir foresatte og elever informasjon om retten til skoleskyss, hvordan de kan søke, samt hvem søknaden skal rettes til. Kommunen fatter vedtak med samtidig begrunnelse, uten ugrunnet opphold. Vedtakene inneholder opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåten ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter.

Rakkestad kommune foretar ikke individuelle og konkrete vurderinger av om skoleveien er særlig farlig eller vanskelig for den enkelte eleven, og vurderer heller ikke hensynet til barnets beste. Der elever innvilges skoleskyss, kommer det ikke frem av vedtaket hvordan skyssen er organisert, og om skysstilbudet er forsvarlig for den enkelte eleven.

### Status på rapporten og veien videre

Rakkestad kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har ikke uttalt seg om innholdet eller konklusjonene i denne. Vi har dermed ikke gjort noen endringer i tilsynsrapporten.

Statsforvalteren fatter nå vedtak (denne rapporten) med pålegg om retting.<sup>1</sup> Nærmere om hva pålegget og korreksjonspunktene innebærer, se rapportens kapittel 7.

Kommunen har rettefrist til **1. mars 2024**.

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 30-4



## Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	2
1 Innledning .....	4
1.1 Kort om Rakkestad kommune.....	4
1.2 Tema for tilsynet .....	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....	4
2 Sikrer kommunen at foresatte og elever blir informert om retten til skoleskyss, hvordan de kan søke om skoleskyss, og hvem søknaden skal rettes til? .....	5
2.1 Rettslige krav .....	5
2.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	5
2.3 Vår konklusjon .....	6
3 Sikrer kommunen at det blir fattet enkeltvedtak om skoleskyss uten ugrunnet opphold? .....	7
3.1 Rettslige krav .....	7
3.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	7
3.3 Vår konklusjon .....	7
4 Sikrer kommunen at det blir foretatt en individuell og konkret vurdering av om skoleveien er særlig farlig eller vanskelig for den enkelte elev, og at hensynet til barnets beste blir vurdert? .....	8
4.1 Rettslige krav .....	8
4.2 Våre observasjoner .....	9
4.3 Våre vurderinger .....	10
4.4 Vår konklusjon .....	11
5 Sikrer kommunen at det kommer frem av vedtaket hvordan skyssen er organisert, om skysstilbudet er forsvarlig for den enkelte elev og om barnets beste er vurdert? .....	12
5.1 Rettslige krav .....	12
5.2 Våre observasjoner .....	12
5.3 Våre vurderinger .....	13
5.4 Vår konklusjon .....	14
6 Sikrer kommunen at vedtakene inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, retten til å se sakens dokumenter, og hvem klagen skal sendes til? .....	15
6.1 Rettslige krav .....	15
6.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	15
6.3 Vår konklusjon .....	15
7 Pålegg om retting .....	16
8 Oppfølging av pålegget .....	17
9 Kommunen har rett til å klage .....	18
10 Dokumenter .....	19



## 1 Innledning

Statsforvalteren har som oppgave å føre tilsyn med kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere.<sup>2</sup> Dette tilsynet går ut på å kontrollere om Rakkestad kommune følger regelverket i opplæringsloven, og vi kontrollerer dette ved å undersøke praksisen både i kommunen sentralt og ved kommunens skoler.

Dersom kommunen og skolene ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting. Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt.<sup>3</sup> Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolene retter opp brudd på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, og vi skal derfor gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Fordi vi behandler personopplysninger i tilsynet, gjelder også bestemmelsene i personopplysningsloven.<sup>4</sup>

### 1.1 Kort om Rakkestad kommune

Rakkestad kommune har ifølge sine nettsider rundt 930 elever i offentlig grunnskole inneværende skoleår. Dette er omtrent det samme elevtallet som i fjor, da kommunen ifølge GSI (Grunnskolens Informasjonssystem) hadde 924 elever, fordelt på tre barneskoler, Bergenhus, Kirkeng og Os, samt Rakkestad ungdomsskole. 429 elever hadde ifølge GSI vedtak om skoleskyss forrige skoleår.

### 1.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er gratis skoleskyss. Dette er et tilsyn som Statsforvalteren selv har tatt initiativ til.

Reglene om gratis skoleskyss skal bidra til å sikre lik rett til grunnopplæring uavhengig av økonomisk bakgrunn, fysiske forutsetninger, bosted og geografi. Vi vil kontrollere om Rakkestad kommune følger regelverket knyttet til barn og unges rett til gratis skoleskyss, og slik bidra til økt rettssikkerhet for elevene. Voksnes rett til skoleskyss er ikke en del av tilsynet.

### 1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Rakkestad kommune i brev av 13.06.2023. Kommunen ble pålagt å levere relevant dokumentasjon til oss.<sup>5</sup> Vi har mottatt egenvurdering, rutiner, søknader, kopi av vedtak og annen dokumentasjon fra kommunen sentralt og de fire skolene.

Egenvurderingen inneholder spørsmål definert av Statsforvalteren, der kommunen og representanter fra skolene svarte via Forms. Vi har mottatt åtte søknader og 14 vedtak om skoleskyss fra Rakkestad kommune. I tillegg har vi mottatt ett vedtak fra Viken fylkeskommune som ikke blir vurdert i denne tilsynsrapporten. Tolv av vedtakene fra Rakkestad kommune gjelder innvilget søknad om gratis skoleskyss, og de to øvrige gjelder avslag som ikke er påklaget av foresatte.

Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner er basert på Rakkestad kommunes dokumentasjon opp imot gjeldende regelverk. Vi presenterer våre foreløpige vurderinger og konklusjoner i denne foreløpige tilsynsrapporten.

---

<sup>2</sup> Opplæringsloven § 14-1 første ledd og kommuneloven kapittel 30

<sup>3</sup> Opplæringsloven, § 13-10 første ledd

<sup>4</sup> Les mer om vår behandling av personopplysninger i tilsyn på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

<sup>5</sup> Kommuneleoven § 30-3



## **2 Sikrer kommunen at foresatte og elever blir informert om retten til skoleskyss, hvordan de kan søke om skoleskyss, og hvem søknaden skal rettes til?**

### **2.1 Rettslige krav**

Det følger av forvaltningsloven at forvaltningsorganer har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde.<sup>6</sup> Foresatte skal få muntlig eller skriftlig informasjon om eleven og foresattes rettigheter og plikter etter opplæringsloven og forskriften.<sup>7</sup> Formålet med informasjonsplikten er å gi elever og foresatte mulighet til å ivareta sine eventuelle skyssrettigheter.

I saker om skoleskyss innebærer informasjonsplikten at foresatte og elever må få informasjon om at 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.

Kommunen er ansvarlig for gratis 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 opplæringslovens kapittel 7, jf. § 13-4. Foresatte og elever må få informasjon om hvordan de søker om skoleskyss, og hvem søknaden skal rettes til.

### **2.2 Våre observasjoner og vurderinger**

Rakkestad kommune skriver i sin redegjørelse «Tilsyn – gratis skoleskyss – Rakkestad kommune» at informasjon om skoleskyss ligger på kommunens nettsider. I tillegg sender skolene ut informasjon om skoleskyss og søknadsprosedyrer ved oppstart i 1. klasse. Videre sender foresatte informasjon om elev og bosted slik at skolen kan legge elevene inn Østfold Kollektivtrafikk sitt administrative system Skyssweb. Skolen sjekker da hvilke elever som har rett på skyss etter avstand, og hvilke som ifølge den kommunale forskriften har særlig farlig eller vanskelig skolevei. Ifølge kommunens redegjørelse må foresatte søke om skoleskyss på trafikkfarlige veier, og søknadsskjema får de på skolen eller på kommunens nettside.

Informasjon om skoleskyss ligger under [Hjem/Kommunen vår/Barnehage og skole/Skole/ Informasjon/ Skoleskyss](#) på kommunens nettsider. Etter Statsforvalterens vurdering er informasjonen både god og lettlest, og det er i tillegg en «taleknapp» for svaksynte som gjør at teksten leses opp for brukeren. Vi finner utfyllende informasjon om de ulike vilkårene som kan utløse retten til skoleskyss, og om det er et kommunalt eller fylkeskommunalt ansvar. Det samme står på Rakkestad kommunes informasjonsark til foresatte som skolene deler ut ved skolestart i 1. klasse. Nettsidene inneholder dessuten lenker til blant annet søknadsskjema, den enkelte skole og kommunal forskrift om skoleskyss. Vi vil også fremheve at kommunen oppgir telefonnummer til både Nettbuss og Østfold Kollektivtrafikk dersom foresatte «lurer på noe om skoleskyssen til barnet ditt».

---

<sup>6</sup> Forvaltningsloven § 11 første ledd

<sup>7</sup> Forskrift til opplæringsloven § 20-3 bokstav c



Brukere av nettsidene kan som alternativ til å «klikke seg» gjennom strengen, skrive «skoleskyss» direkte i søkefeltet. Da dukker chat-roboten «*Kommune-Kari*» opp, og hun gir brukeren ulike menyvalg som fører frem til samme informasjon som nevnt i forrige avsnitt. Hun gir også en egen knapp for søknadsskjema.

Skoleeier viser i Forms-skjemaet til informasjonsskriv fra skolene, foreldremøter og kommunens nettsider. Rektorene på barneskolene svarer også at informasjon om skoleskyss gis via skrivet til alle skolestartere i mars hvert år. Skolene benytter videre besøksdager, personlige samtaler, telefonsamtaler og e-post til å gi slik informasjon. Dette gjelder også for elever som kommer tilflyttende i løpet av skoleåret og innbefatter dessuten informasjon om retten til reisefølge og tilsyn.

Rektor ved Rakkestad ungdomsskole svarer at de mottar adresselister fra barneskolene før sommerferien. De ringer til alle foresatte som har krav på skyss for sitt barn. Der de er i tvil, og i tilfeller med delt bosted, ringer skolen og avklarer. Rakkestad ungdomsskole viser i tillegg til kommunens nettsider og informerer dessuten om skoleskyss på foreldremøter etter skolestart.

Vi ser av mottatt «Prosedyre for tildeling av skoleplass i Rakkestad kommune» at skoleskyss er en del av informasjonen som alle skolene skal sende ut ved «*tildeling/melding av skoleplass*». For kommende årsteklasinger er dette tidfestet til uke 12, mens for ungdomsskolen står det «*fortløpende*». Den samme prosedyren fastslår dessuten at skolene fortløpende skal gi informasjon om skoleskyss til både tilflyttende elever og til elever fra andre kommuner som er bosatt i beredskapshjem/fosterhjem i Rakkestad kommune.

Det er Statsforvalterens vurdering at Rakkestad kommune har gode rutiner for å gi foresatte nødvendig informasjon om gjeldende regler for gratis skoleskyss, samt om retten til nødvendig reisefølge og tilsyn. Kommunen har etter vårt syn også tilgjengelig og lettlest informasjon på sine nettsider, og det fremgår både hvordan og til hvem foresatte skal søke om skoleskyss.

## **2.3 Vår konklusjon**

Rakkestad kommune sikrer at foresatte og elever blir informert om retten til skoleskyss, hvordan de kan søke om skoleskyss, og hvem søknaden skal rettes til.



### **3 Sikrer kommunen at det blir fattet enkeltvedtak om skoleskyss uten ugrunnet opphold?**

#### **3.1 Rettslige krav**

Kommunen må fatte enkeltvedtak om skoleskyss.<sup>8</sup> Enkeltvedtaket skal være skriftlig, om ikke dette av praktiske grunner er særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.<sup>9</sup>

Videre skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.<sup>10</sup> Dette har sammenheng med elevens rett og plikt til grunnskoleopplæring.<sup>11</sup> Dersom søknaden ikke kan behandles innen én måned etter den er mottatt, skal det gis et foreløpig svar.

#### **3.2 Våre observasjoner og vurderinger**

Statsforvalteren har mottatt 14 vedtak fra Rakkestad kommune. De to vedtakene fra Bergenhus skole, fire vedtak fra Rakkestad ungdomsskole og ett av vedtakene fra Os skole er fattet innen én uke etter at søknaden er datert. Det andre vedtaket fra Os skole er fattet innen én måned etter søknad. Statsforvalteren vurderer dette som rask saksbehandling innen rimelig tid. Se imidlertid kapittel 4 og 5; om vedtakenes innhold.

Vi har i tillegg mottatt ett vedtak fra Os skole og ett fra Rakkestad ungdomsskole som verken inneholder søknad eller søknadstidspunkt. Det er dermed ikke mulig å vurdere saksbehandlingstiden.

Rakkestad kommune opplyser at Kirkeng skole fatter vedtak uten søknad fordi de på våren går igjennom alle elever som etter forskriften har rett på kommunal skyss. Statsforvalteren registrerer i den forbindelse at vedtakene inneholder formuleringen *“Det blir søkt om kommunal skoleskyss for (NAVN)”*. De tre nyeste vedtakene er fattet i god tid før sommerferien, noe som indikerer at elevenes skyssrett blir ivarettatt uten ugrunnet opphold. Når Kirkeng skole ikke benytter søknader og kun innvilger skyss til elever som etter forskriften har særlig farlig eller vanskelig skolevei, kan likevel dette innebære at enkelte elever ikke får sin skyssrett oppfylt på individuelt grunnlag.

#### **3.3 Vår konklusjon**

Selv om ikke alle vedtakene inneholder søknader eller søknadstidspunkt, vurderer Statsforvalteren det som sannsynliggjort at Rakkestad kommune sikrer at det blir fattet enkeltvedtak om skoleskyss uten ugrunnet opphold.

---

<sup>8</sup> Opplæringsloven kapittel 7 jf. § 13-4 og forvaltningsloven § 2

<sup>9</sup> Forvaltningsloven § 23

<sup>10</sup> Forvaltningsloven § 11 a

<sup>11</sup> Opplæringsloven § 2-1



## 4 Sikrer kommunen at det blir foretatt en individuell og konkret vurdering av om skoleveien er særlig farlig eller vanskelig for den enkelte elev, og at hensynet til barnets beste blir vurdert?

### 4.1 Rettslige krav

Elever som har særlig farlig eller vanskelig skolevei, har rett til gratis skyss uten hensyn til veilengden.<sup>12</sup> Det er kommunen som er ansvarlig for skyss av grunnskoleelever som har rett til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei.<sup>13</sup>

For at kravet om gratis skyss skal være oppfylt, er det ikke tilstrekkelig at skoleveien blir vurdert som *farlig*. Barn som oppholder seg i trafikken, vil alltid være utsatt for en viss fare. For å få rett til gratis skoleskyss må det foreligge en «særlig risiko».<sup>14</sup> Dette betyr at trafikktfordringene på veien er større enn det kan forventes at eleven mestrer. Det er den samlede faren ved hele skoleveien som skal vurderes.<sup>15</sup> Selv om ingen enkeltetapper eller situasjoner på skoleveien overstiger terskelen for hva som er særlig farlig eller vanskelig, kan skoleveien vurdert samlet likevel oppfylle vilkåret. Skoleveien vurderes fra dør til dør, med utgangspunkt i at eleven skal gå.

Ved vurderingen av om veien er særlig farlig eller vanskelig, må det gjøres en objektiv vurdering (tilstanden til skoleveien, klima, trafikkforholdene på veien) og en subjektiv vurdering (forhold knyttet til den enkelte eleven).

Hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som omhandler barn, og barn har rett til å uttrykke sine synspunkter i saker som gjelder dem. Barnets beste skal ha større vekt enn andre hensyn, men det vil ikke nødvendigvis være det avgjørende hensynet. Vurderingen av om skoleveien er særlig farlig eller vanskelig, skal gjøres opp mot det aktuelle barnets forutsetninger, og det må ses hen til individuelle forhold som gjelder den enkelte eleven, slik som elevens alder, utvikling, syn og hørsel.<sup>16</sup>

Ved behandling av enkeltsaker må den som skal fatte vedtak, sørge for at saken er så godt opplyst som mulig.<sup>17</sup> Det innebærer blant annet å sørge for at eleven har fått muligheten til å gi uttrykk for sitt syn i saken, og tillegge barnets synspunkter vekt i samsvar med dets alder og modenhet.<sup>18</sup>

Av vedtakets begrunnelse må det fremgå hvilke regler og hvilke faktiske forhold vedtaket bygger på. I tillegg bør de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, nevnes.<sup>19</sup> Som hovedregel skal enkeltvedtaket grunngis samtidig med at vedtaket treffes.<sup>20</sup> I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet imidlertid la være å gi samtidig begrunnelse, dersom de innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at en part vil være misfornøyd med vedtaket.<sup>21</sup>

---

<sup>12</sup> Opplæringsloven § 7-1 første ledd

<sup>13</sup> Opplæringsloven § 13-4

<sup>14</sup> Rundskriv Udir-2-2019: [2.2 Særlig farlig eller vanskelig skolevei \(udir.no\)](#)

<sup>15</sup> Sivilombudet i sak SOM-2021-3315.

<sup>16</sup> Rundskriv Udir-2-2019: [2.2 Særlig farlig eller vanskelig skolevei \(udir.no\)](#)

<sup>17</sup> Forvaltningsloven § 17

<sup>18</sup> FNs barnekonvensjon artikkel 12 og Grunnloven § 104

<sup>19</sup> Forvaltningsloven § 25

<sup>20</sup> Forvaltningsloven § 24 første ledd

<sup>21</sup> Forvaltningsloven § 24





## 4.2 Våre observasjoner

I den oversendte redegjørelsen viser Rakkestad kommune til at de vedtok en lokal forskrift om kommunal skoleskyss i 2016. I arbeidet med denne gjorde den tverrfaglige gruppa «Trygg skolevei» («trafikkgruppa») nye vurderinger. De veiene som ble definert som trafikkfarlige, ble vurdert ut ifra objektive kriterier som fartsgrense, trafikk tetthet, tilrettelegging for fotgjengere, bredde på veien, sikt, gangfelt, belysning og veikryss etc. Videre viser kommunen til at «Trygg skolevei» vurderer veiene ved behov.

Når det gjelder vurderingen som foretas av om skoleveien er særlig farlig og/eller vanskelig, viser kommunen til at den objektive vurderingen av veiene er lagt inn i den lokale forskriften. Den subjektive vurderingen, slik som barnets alder, utvikling og modning og om det er andre forhold som syn, hørsel etc. som er tungtveiende grunner i vurderingen, gjøres ifølge kommunen lokalt på den enkelte skole. Kommunen viser til at det er rektor på den enkelte skole som fatter vedtak. Videre står det at veilederen til Trygg Trafikk er tilgjengelig for hjelp i vurderingsarbeidet.

Det fremgår av kommunens forskrift at dens formål er å gi mest mulig entydig informasjon om gjeldende regelverk, samt bidra til enhetlig forvaltning av saker som omhandler skoleskyss. Forskriften viser til at kommunen er ansvarlig for skyss av elever som har særlig farlig eller vanskelig skolevei. I punkt 2.11 står det at alle søknader om gratis skoleskyss skal begrunnes og behandles individuelt. I kapittel 5 fremgår oversikten over strekningene som gruppen «Trygg skolevei» har definert som særlig farlig eller vanskelig, kategorisert etter hver skole i kommunen.

På spørsmål i Forms-skjema om hvordan kommunen vurderer om skoleveien er særlig farlig eller vanskelig for den enkelte elev, får vi til svar at de følger kommunale retningslinjer/lokal forskrift, samt «Veileder til foreldre og saksbehandlere» fra Trygg Trafikk. På spørsmål om hvordan hensynet til barnets beste blir ivaretatt i disse sakene, viser de samme respondentene til at de benytter seg av lokal forskrift om skoleskyss og veilederen fra Trygg Trafikk.

Av de 14 vedtakene kommunen har oversendt, ser vi at det i samtlige vedtak henvises til opplæringsloven § 7-1 første ledd under avsnittet «lovhjemmel». I samme avsnitt vises det til at det er kommunen som er ansvarlig for skyss av grunnskoleelever som har rett til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei, jf. opplæringsloven § 13-4.

Vi har fått oversendt ni vedtak hvor elever er innvilget skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei, og vi har mottatt to vedtak hvor elevene har fått avslag på sin søknad. Både de innvilgede søknadene og avslagene begrunnes i den kommunale forskriften om skoleskyss og de strekningene som er definert som særlig farlig eller vanskelig av kommunen. Ut ifra det vi kan se, foretar ikke skolene noen selvstendig vurdering av skoleveien til den enkelte elev. Det foretas heller ingen individuell og konkret vurdering av den enkelte elevs forutsetninger.

Når det gjelder hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt, fremgår ikke dette under avsnittet «lovhjemmel» i vedtakene. Videre fremgår det ikke om barnet har blitt hørt eller fått anledning til å uttale seg, og det foretas ingen vurdering av hensynet til barnets beste i noen av vedtakene.



### 4.3 Våre vurderinger

Kommunens forskrift danner etter vår vurdering et godt utgangspunkt for den vurderingen skolene må foreta av om elever har rett til gratis skoleskyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei. Både effektivitetshensyn og hensynet til likebehandling taler for at en slik forhåndsdefinert liste er et nyttig verktøy for skolene når de skal fatte vedtak. I samtlige vedtak vi har fått oversendt, er punktet «vurdering» svært kortfattet, og skoleskyss innvilges eller avslås utelukkende på bakgrunn av om en elevs skolevei er definert som særlig farlig eller vanskelig i forskriften eller ikke. Etter Statsforvalterens vurdering er det ikke tilstrekkelig at skolene kun forholder seg til denne listen.

Denne praksisen medfører at det ikke fremgår av vedtakene hva som gjør at skoleveien er særlig farlig eller vanskelig, eller hvorfor skolen mener at skoleveien ikke er særlig farlig eller vanskelig når skyss ikke innvilges.<sup>22</sup> Dette er helt sentralt i de tilfellene en skole avslår en søknad om skoleskyss. En grundig begrunnelse er i mange tilfeller en forutsetning for at eleven og/eller foresatte kan forstå bakgrunnen for avslaget og eventuelt klage på det. Selv om forvaltningsloven i noen grad åpner for å unnlate å gi samtidig begrunnelse, har skolen gitt en begrunnelse i de vedtakene vi har mottatt. Følgelig må begrunnelsens innhold oppfylle kravene som forvaltningsloven og opplæringsloven stiller.

Videre medfører praksisen at skolene ikke foretar en subjektiv vurdering av forhold ved den enkelte eleven, slik som for eksempel barnets alder og utvikling, syn og hørsel. Selv om skoleveien ikke er definert som særlig farlig eller vanskelig skolevei basert på objektive kriterier, kan individuelle forhold hos eleven gjøre at skoleveien likevel er særlig farlig eller vanskelig for ham eller henne. Vurderingen har nær sammenheng med hensynet til barnets beste. Kommunens forskrift fremholder at «*alle søknader om gratis skoleskyss skal individuelt begrunnes og individuelt behandles*». Etter vår vurdering mister vedtakene preg av å være individuelle når begrunnelsen er mangelfull og den subjektive vurderingen uteblir.

Både i redegjørelsen fra kommunen og i svar fra flere respondenter i Forms-skjemaet, fremgår det at Trygg Trafikk sin veileder «Særlig farlig eller vanskelig skolevei» benyttes når skolene fatter vedtak om skoleskyss. Av veilederens kapittel 3 fremgår det at det må gjøres en subjektiv vurdering av det enkelte barns forutsetninger i trafikken. Selv om skolene bruker denne veilederen, er likevel ikke vedtakenes begrunnelser i tråd med loven.

Hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt fremgår verken av forskriften eller av avsnittet «lovhjemmel» i vedtakene. Hensynet til barnets beste er en rettighet, et grunnleggende hensyn og en saksbehandlingsregel. At barnets beste ikke blir vurdert, kan dermed medføre saksbehandlingsfeil ved vedtaket. Barnets egen oppfatning av skoleveien er videre et sentralt moment når det skal vurderes hvorvidt eleven har forutsetninger for å mestre skoleveien, i tillegg til at det er et ledd i å opplyse saken så godt som mulig før vedtak treffes.

Statsforvalteren ser at Rakkestad kommune ønsker å sikre effektivitet og likebehandling ved at begrunnelsene er mer eller mindre standardiserte. Det er likevel vår vurdering at de korte standardbegrunnelsene i vedtakene fra samtlige skoler ikke er tilstrekkelige til å ivareta kravene i forvaltningsloven § 25 jf. opplæringsloven § 7-1. FNs barnekonvensjon stiller også særlige krav til hva en

---

<sup>22</sup> I merknadene til § 7-1 i forarbeidene til opplæringsloven (Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 175) skriver departementet at tilstanden til skoleveien, klima og trafikkforholdene på veien viktige momenter når kommunen skal vurdere om skoleveien er særlig farlig eller vanskelig.



begrunnelse i saker som berører barn, skal inneholde. I praksis vil det være gjennom vedtakets begrunnelse at forvaltningen kan vise hvordan barnets interesser er vurdert. Etter Statsforvalterens vurdering oppfyller derfor ikke vedtakene lovens krav til begrunnelsens innhold.

#### **4.4 Vår konklusjon**

Statsforvalteren vurderer det slik at kommunen ikke sikrer at det blir foretatt en individuell og konkret vurdering av om skoleveien er særlig farlig eller vanskelig for den enkelte eleven. Kommunen vurderer heller ikke hensynet til barnets beste.



## **5 Sikrer kommunen at det kommer frem av vedtaket hvordan skyssen er organisert, om skysstilbudet er forsvarlig for den enkelte elev og om barnets beste er vurdert?**

### **5.1 Rettslige krav**

Den daglige skyssen i grunnskolen skal være forsvarlig.<sup>23</sup> Forsvarlighetskravet gjelder både i vurderingen av hvordan skyssen er organisert (hvilket/hvilke transportmiddel som skal benyttes), og hvor lang reisetiden er (om reisetiden er akseptabel). I vurderingen av hva som er forsvarlig, skal det særlig legges vekt på forhold som gjelder den enkelte elev, slik som alder, funksjonshemming, reisetid og trygghet, og om daglig skyss gir ekstraordinære kostnader eller vanskeligheter for kommunen.<sup>24</sup>

Forsvarlighetsvurderingen bygger derfor på en avveining mellom hensynet til den enkelte eleven og hensynet til en effektiv og rasjonell organisering av skyssen. Økonomiske hensyn bør imidlertid ikke få så stor vekt i forsvarlighetsvurderingen at det i realiteten ikke tas hensyn til den enkelte elev.

Forsvarlighetskravet angir både den nedre og den øvre grensen for hvor langt skyssretten går. Det må både vurderes om det konkrete skysstilbudet er forsvarlig (nedre grense), og om det er forsvarlig med daglig skyss (øvre grense).

Hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som omhandler barn, og barn har rett til å uttrykke sine synspunkter i saker som gjelder dem. Barnets beste skal ha større vekt enn andre hensyn, men det vil ikke nødvendigvis være det avgjørende hensynet. I vurderingen av om skyssordningen er til barnets beste, er det nødvendig å se hen til individuelle forhold som gjelder den enkelte eleven, herunder elevens alder, modenhet og utvikling, om eleven har særlige sårbarhetsfaktorer, elevens forutsetninger og trygghet, og om barnet får tilstrekkelig fritid og tid i hjemmet.

Ved behandling av enkeltsaker må den som skal fatte vedtak, sørge for at saken er så godt opplyst som mulig.<sup>25</sup> Det innebærer blant annet å sørge for at eleven har fått muligheten til å gi uttrykk for sitt syn i saken, og tillegge barnets synspunkter vekt i samsvar med dets alder og modenhet.<sup>26</sup>

Av vedtakets begrunnelse må det fremgå hvilke regler og hvilke faktiske forhold vedtaket bygger på. I tillegg bør de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, nevnes.<sup>27</sup> Det er viktig at skoleskyssens organisering er så tydelig beskrevet i vedtaket at foresatte og eleven forstår hvordan skyssen er organisert, og at de kan klage på den dersom de mener at den ikke er forsvarlig.

### **5.2 Våre observasjoner**

Det fremgår av kommunens forskrift at skoleskyssen skal organiseres «*på rimeligst mulig måte og innenfor akseptabel ventetid, gangtid og tid med transportmiddelet*», og at dette skal sees i sammenheng. Videre står det at det ikke er fastsatt konkrete grenser for akseptabel reisetid for elevene i Østfold, men at det ved planlegging av skyssen skal tilstrebes kort reisetid og minst mulig ventetid før og etter ordinær skoletid.

---

<sup>23</sup> Opplæringsloven § 7-1 og Ot.prp. nr.46 (1996-1997)

<sup>24</sup> Opplæringsloven § 7-1 fjerde ledd

<sup>25</sup> Forvaltningsloven § 17

<sup>26</sup> FNs barnekonvensjon artikkel 17 og Grunnloven § 104

<sup>27</sup> Forvaltningsloven § 25



Videre står det at når elever er innvilget skoleskyss på bakgrunn av særlig farlig eller vanskelig vei, kan skyssen organiseres slik at eleven kun kjøres den strekningen som er definert trafikkfarlig. Eleven vil da bli hentet/satt av på en holdeplass/oppsamlingsplass og må gå siste stykket til hjemmet/skolen. Kommunen har fastsatt at akseptabel gangavstand til og fra nærmeste holdeplass/oppsamlingsplass for elever i Østfold er 1,5 km for 1. trinn, 2,5 km for 2.-7. trinn og 3,0 km for 8.-10. trinn.

Kommunen skriver i sin redegjørelse til Statsforvalteren at det er Østfold Kollektivtrafikk som organiserer og utfører kjøreoppdragene.

I Forms-skjemaet stiller vi spørsmål om hvordan kommunen tar stilling til om skysstilbudet er forsvarlig organisert for den enkelte elev i de tilfellene en søknad om skoleskyss blir innvilget. Én rektor svarer at det som regel gis buss den ene veien og drosje den andre veien grunnet farlig skolevei. I andre tilfeller vil eleven få drosje begge veier fordi det ikke går buss der, eller fordi drosje er det beste eller eneste alternativet. Rektoren skriver videre at det opprettes kjøreruter som sørger for at alle elever kommer seg på skolen til riktig tidspunkt og hjem etter undervisning. Skoleeier skriver at de tar stilling til om skysstilbudet er forsvarlig organisert gjennom avtaler og dialog med Østfold Kollektivtrafikk og underleverandører.

Videre spør vi om det fremgår av enkeltvedtaket hvordan skyssen skal organiseres. På dette spørsmålet svarer én rektor ja og skoleeier nei. Ut ifra det vi kan se, fremgår transportmiddelet eleven skal benytte seg av til og/eller fra skolen, i fire av tolv innvilgede søknader. I de øvrige vedtakene fremgår det ingen informasjon om hvilket transportmiddel eleven skal benytte seg av.

I vedtakene vi har fått oversendt, henvises det ikke til forsvarlighetskravet i opplæringsloven § 7-1 fjerde ledd under avsnittet «lovhjemmel». Det henvises heller ikke til hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt. Vi kan ikke se at skolene foretar noen vurdering av om den daglige skyssen elevene får, er forsvarlig. Videre fremgår det ikke om barnet har blitt hørt eller fått anledning til å uttale seg. Det foretas heller ingen vurdering av hensynet til barnets beste i noen av vedtakene vi har fått oversendt.

### **5.3 Våre vurderinger**

Ingen av vedtakene henviser til forsvarlighetskravet som følger av opplæringsloven § 7-1 fjerde ledd. Det er derfor Statsforvalterens vurdering at kommunen ikke viser til de reglene som vedtaket bygger på når det gjelder kravet til forsvarlig skoleskyss.<sup>28</sup>

At transportmiddelet den enkelte elev skal benytte seg av, står omtalt i kun fire av tolv vedtak, er etter vår vurdering ikke en tilstrekkelig beskrivelse av skoleskyssens organisering. Selv om kommunens forskrift gir uttrykk for at skolene må gjøre en vurdering av elevens samlede reise- og ventetid, fremgår ikke dette av noen av vedtakene vi har mottatt. I vedtakene fremgår det ingen redegjørelse for om den enkelte elev skal gå til/fra oppsamlingsplass/holdeplass, og om denne distansen eventuelt er rimelig.<sup>29</sup> At disse vurderingene uteblir i vedtakene, utgjør etter vår vurdering mangler ved vedtakets begrunnelse.

---

<sup>28</sup> Opplæringsloven § 7-1 fjerde ledd jf. forvaltningsloven § 25 første ledd

<sup>29</sup> Hva som er en rimelig distanse til og fra oppsamlingsplassen, må avgjøres etter en konkret vurdering der det blant annet må legges vekt på alderen til eleven, trafiksikkerheten og fremkommeligheten på strekningen, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) s. 85.



Kravet til forsvarlig skyssordning aktualiseres kun i de tilfellene en elev får innvilget sin søknad. Selv om kommunen informerer om at det er Østfold Kollektivtrafikk som organiserer og utfører kjøreoppdragene, er det Rakkestad kommune som har vedtakskompetanse i saker om skoleskyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei.<sup>30</sup> Dette innebærer at det også er kommunens ansvar å sørge for at skoleskyssen for den enkelte elev er organisert på en forsvarlig måte. For at elever og foresatte skal ha en reell klagemulighet på forsvarligheten av skysstilbudet, må dette fremgå av vedtakets begrunnelse.

Når det gjelder hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt, fremgår ikke dette under avsnittet «lovhjemmel» i vedtakene. At barnets beste ikke blir vurdert kan medføre saksbehandlingsfeil ved vedtaket. Skolene legger heller ikke vekt på forhold som gjelder den enkelte elev, slik bestemmelsen om forsvarlig skoleskyss krever.<sup>31</sup> Etter vår vurdering tar ikke skolene stilling til om den enkelte elevs skysstilbud er forsvarlig. Det er skolene som er nærmest til å vurdere forhold ved den enkelte elev som sikrer at skyssen blir forsvarlig. Selv om Østfold Kollektivtrafikk organiserer skyssen, har ikke de ikke nødvendigvis forutsetning for å vite hva som er forsvarlig for den enkelte elev.

Organiseringen av den enkelte elevs skysstilbud, herunder hvilket transportmiddel eleven skal benytte, samlet vente- og reisetid, gangdistansen til oppsamlingsplass og forhold som gjelder den enkelte elev fremgår ikke av vedtakene vi har fått oversendt. Likevel skriver flere av respondentene på Forms-skjemaet at de opplever et godt samarbeid med de foresatte om skoleskyss. De trekker også frem at de har god dialog med sjåførene av både bussene og drosjene som skysser elevene.

Etter dette vurderer Statsforvalteren at vedtakene er mangelfulle når det gjelder informasjon om, og vurdering av, hvordan skoleskyssen skal organiseres på en forsvarlig måte for den enkelte elev. Dette medfører at elever og foresatte ikke kan lese ut av vedtakene hvordan skoleskyssen skal foregå. Dermed har de ikke tilstrekkelig begrunnelse for å vurdere tilbudet og eventuelt klage på det dersom de mener at skyssordningen ikke er forsvarlig.

## **5.4 Vår konklusjon**

Statsforvalteren vurderer det slik at kommunen ikke sikrer at det kommer frem av vedtaket hvordan skyssen er organisert og om skysstilbudet er forsvarlig for den enkelte elev. Kommunen vurderer heller ikke hensynet til barnets beste.

---

<sup>30</sup> Opplæringsloven § 13-4 jf. § 7-1

<sup>31</sup> Opplæringsloven § 7-1 fjerde ledd



## **6 Sikrer kommunen at vedtakene inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, retten til å se sakens dokumenter, og hvem klagen skal sendes til?**

### **6.1 Rettslige krav**

I underretningen om vedtaket skal det gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter.<sup>32</sup>

### **6.2 Våre observasjoner og vurderinger**

Vi har også for dette spørsmålet lest gjennom 14 tilsendte vedtak. Med unntak for ett vedtak fra 2017 inneholder samtlige vedtak informasjon om klageadgang, klagefrist, retten til å se sakens dokumenter, samt hvem klagen skal sendes til.

Statsforvalteren vil imidlertid bemerke at samtlige fem vedtak fra Rakkestad ungdomsskole opplyser at klageinstans er Fylkesmannen i Østfold. Vi ser det som uheldig at verken rektor eller kommunen sentralt har fanget opp denne feilen. Det at de fem vedtakene er skrevet i 2022 og 2023 forsterker denne kritikken.

### **6.3 Vår konklusjon**

Rakkestad kommune sikrer at vedtakene inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, retten til å se sakens dokumenter, og hvem klagen skal sendes til.

---

<sup>32</sup> Forvaltningsloven § 27



## 7 Pålegg om retting

Statsforvalteren har konkludert med at Rakkestad kommune ikke overholder regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:<sup>33</sup>

1. Rakkestad kommune skal sørge for at det fattes enkeltvedtak om gratis skoleskyss etter opplæringsloven § 7-1, første og fjerde ledd, forvaltningsloven §§ 17 og 25, FNs barnekonvensjon artikkel 3 og 12, samt Grunnloven § 104.

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

**A. En individuell og konkret vurdering av retten til skoleskyss i tråd med opplæringsloven § 7-1, første ledd, herunder:**

- En objektiv og subjektiv vurdering av om skoleveien er særlig farlig eller vanskelig for den enkelte elev.
- Nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på.
- Nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn.
- Vurdere barnets beste, og gi eleven mulighet til å uttrykke sine synspunkter.

**B. En vurdering av om skysstilbudet er forsvarlig organisert, jf. opplæringsloven § 7-1, fjerde ledd, herunder:**

- Beskrivelse av den enkelte elevs skysstilbud, herunder hvilket transportmiddel eleven skal benytte, samlet vente- og reisetid, eventuell gangdistanse til/fra oppsamlingsplass og forhold som gjelder den enkelte elev.
- Vise til de reglene vedtaket bygger på.
- Nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på.
- Nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn.
- Vurdere barnets beste og vekte det opp mot andre hensyn, og gi eleven mulighet til å uttrykke sine synspunkter.

Vi gir dermed ett pålegg og to korreksjonspunkter (A og B). Kulepunktene under hvert korreksjonspunkt beskriver konkret hva kommunen må rette opp.

---

<sup>33</sup> Kommuneloven § 30-4





## **8 Oppfølging av pålegget**

Kommunen skal umiddelbart iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket. Kommunen skal redegjøre for hvilke tiltak de har iverksatt, og erklære at retting er gjennomført.

**Frist for retting er 1. mars 2024.**

Vi avslutter tilsynet når kommunen har sannsynliggjort at regelverksbruddene er rettet.



## 9 Kommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.<sup>34</sup> Rakkestad kommune kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til kommunen.<sup>35</sup> Kommunen sender en eventuell klage til oss. Statsforvalteren har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

Rakkestad kommune kan be om at vi ikke iverksetter vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet.<sup>36</sup>

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.<sup>37</sup>

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 28. november 2023

Jan Petter Nielsen, tilsynsleder  
seniorrådgiver

Ingrid Solberg Jørgensen  
rådgiver

---

<sup>34</sup> Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b

<sup>35</sup> Forvaltningsloven §§ 28 og 29

<sup>36</sup> Forvaltningsloven § 42

<sup>37</sup> Forvaltningsloven § 18



## 10 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under tilsynet:

- Rakkestad kommunes redegjørelse «Tilsyn – gratis skoleskyss – Rakkestad kommune»
- «Lokal forskrift for skoleskyss til skole og for barn under opplæringspliktig alder i Rakkestad kommune», vedtatt i kommunestyret 14. april 2016
- «Prosedyre for tildeling av skoleplass i Rakkestad kommune»
- «Informasjon vedrørende skoleskyss i Rakkestad kommune»
- Østfold Kollektivtrafikk sin «Veileder skoleskyss i grunnskolen»
- Trygg Trafikk sin veileder «Særlig farlig eller vanskelig skolevei»
- Egenvurdering med spørsmål definert av Statsforvalteren, der kommunen og representanter fra skolene svarte via Forms.
- Åtte søknader og 14 vedtak om skoleskyss
- Rakkestad kommunes nettsider
- GSI (Grunnskolen Informasjonssystem)

**STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN**

Postboks 325, 1502 Moss | [sfovpost@statsforvalteren.no](mailto:sfovpost@statsforvalteren.no) | [www.statsforvalteren.no/ov](http://www.statsforvalteren.no/ov)