

Handläggningen av ett skolskjutsärende. Bland annat fråga om en ansökan om ändring i utförandet av skolskjutsen skulle ha föranlett ett formellt överklagbart beslut

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Barn- och utbildningsnämnden i Bollebygds kommun angående handläggningen av ett skolskjutsärende, m.m. I anmälan anfördes bl.a. följande.

I augusti 2002 flyttade kommunen den hållplats där hans barn skulle stiga av och på skolskjutsen. Detta skedde utan att familjen fick någon information eller bereddes tillfälle att yttra sig. Den ändrade placeringen innebar att barnen tvingades att gå en kilometer på en livsfarlig grusväg för att ta sig till och från den hållplats där skolskjutsen stannade. Det inträffade en dödsolycka på vägen år 2003. Grannkommunen bedömde att den aktuella vägen var alltför riskfylld för att användas som skolväg och erbjöd skolskjuts åt elever, trots att de minimiavstånd för erhållande av skolskjuts som angavs i skolskjutsbestämmelserna inte var uppfyllda.

Under tiden augusti 2002–november 2003 försökte familjen få till stånd en dialog med kommunen. De önskade överklaga beslutet att flytta hållplatsen, men kommunen meddelade inte något ”officiellt” beslut. Kommunen negligerade dem.

I november 2003 utsattes hans yngste son för mobbning av en skolskjutschaufför. Händelsen föranledde inte några åtgärder från kommunens sida. Barn- och utbildningsnämndens ordförande BB förtalade AA i ett offentligt brev från kommunen.

Genom en skrivelse i maj 2004 meddelade kommunen att den vägrade att flytta tillbaka hållplatsen. Beslutet var fattat av en enskild tjänsteman och kunde därför inte överklagas, vilket kommunen var väl medveten om.

Utredning

Inledningsvis inhämtades Länsrättens i Vänersborg beslut den 27 augusti 2004 i mål nr 1578-04. Genom beslutet avvisades makarna AA och CC:s överklagande av det beslut som barn- och utbildningschefen i Bollebygds kommun hade fattat den

26 maj 2004 avseende begäran om flytt av hållplatsen. Länsrätten anförde bl.a. följande.

Det i målet aktuella ärendet har påbörjats den 12 december 2002 av AA och CC. Barn- och utbildningsnämnden har i beslut den 1 december 2003 lämnat Barn- och utbildningschefen i uppdrag att göra en utredning i aktuellt skolskjutsärende. Något uppdrag att besluta på nämndens vägnar har dock inte lämnats. Hållplatsen och vägen mellan familjen AA, CC och GG:s hem samt den nuvarande hållplatsen har inspekterats av ordföranden och vice ordföranden i kommunens Barn- och utbildningsnämnd och Barn- och utbildningschefen. Själva det överklagade beslutet har dock fattats enbart av Barn- och utbildningschefen i Bollebygds kommun som tjänsteman och utformats som ett svar på AA:s och CC:s skrivelser den 10 november och 8 december 2003 om flyttning av den aktuella skolskjutshållplatsen. Beslutet har, såvitt framgår, inte anmälts hos nämnden i efterhand som ett delegationsbeslut. Länsrätten finner därför att det aktuella svaret på AA:s och CC:s ansökan inte kan hänföras till ett sådant delegationsbeslut som får överklagas enligt 10 kap. 2 § KL. Överklagandet skall därför avvisas.

Anmälan remitterades till Barn- och utbildningsnämnden i Bollebygds kommun. Nämnden lämnade som sitt remissvar ett yttrande som hade upprättats av kommunchefen DD och utredaren EE. I remissvaret anfördes bl.a. följande.

/ --- /

Bollebygds kommun har utrett ärendet och lämnar svar på de framförda anklagelserna:

1. Hållplatsen har aldrig flyttats. AA:s barn fick åka med skolskjutsen, längre än till den ordinarie hållplatsen, då ett barn i grannhuset på grund av handikapp var berättigat till skolskjuts. Detta på grund av tillmötesgående från skolskjutschauffören. Det handikappade barnet har idag flyttat. Något beslut om att flytta en hållplats har aldrig tagits. Hållplatsen för AA:s barn låg placerad på samma plats då som nu.

AA ansökte om att hållplatsen skulle flyttas. Beslutet att inte flytta hållplatsen ansågs av barn- och utbildningsnämnden att ligga inom förvaltningens verkställighetsområde. Detta då det gällde att ge ett besked utifrån de av barn- och utbildningsnämnden beslutade riktlinjerna för skolskjuts och som inte innebar en förändring i en redan beviljad service.

2. Bollebygds kommun kan i viss mån instämma i den framförda kritiken. Behandlingen av ärendet har pågått i en längre tid än vad som kan anses vara skäligt. För att förbättra handläggningen av ärenden har barn- och utbildningsförvaltningen anställt en utredare som bland annat arbetar med skolskjutsfrågor.

3. AA:s son tillrättavisades på ett icke acceptabelt sätt av skolskjutschauffören. Barn- och utbildningsförvaltningen diskuterade fallet med skolskjutsentreprenören, Trans Ge AB. Åtgärder som vidtogs var att skolskjutschauffören fick en muntlig tillrättavisning och att skolskjutschauffören inte längre kör bussen på den aktuella sträckan.

4. Barn- och utbildningsnämndens ordförande BB svarade AA i ett brev (se bilaga 3) [bilagan här utelämnad, JO:s anm]. I brevet framför BB sina åsikter och ställningstagande såsom ordförande för barn- och utbildningsnämnden. Bollebygds kommuns utredning har inte funnit något stöd för AA:s påstående om offentligt förtal.

5. I JO:s yttrande i ärende 431-2002 skriver JO att det ytterst ankommer på de allmänna förvaltningsdomstolarna att pröva huruvida ett beslut är överklagbart. Barn- och utbildningsförvaltningen meddelade AA att beslutet gick att överklaga till Länsrätten i Västra Götaland. Länsrätten prövade ärendet och avvisade det. Beslutet

har överklagats till Kammarrätten i Göteborg som inte beviljade prövningstillstånd. Således måste ärendet betraktas som tillkommet i laga ordning.

Barn- och utbildningsförvaltningen har inte fattat något beslut om att flytta hållplatsen. Det skall också påpekas att Bollebygds kommun inte har fattat något beslut som försämrar en redan beviljad service. AA:s barn fick åka längre än till den ordinarie skolskjutshållplatsen eftersom ett barn i grannhuset var berättigat till skolskjuts till och från hemmet. Bollebygds kommun har i sin utredning inte funnit något stöd för att beslutet skulle vara fattat som ett verkställighetsbeslut enkom för att förhindra en överklagan.

6. Den aktuella skolvägen utgörs av en skogsväg utan asfaltbeläggning. På del av sträckan och vid hållplatsen är hastighetsbegränsningen satt till 30 km/h. Barn- och utbildningsnämnden i Bollebygds kommun har inte bedömt trafikförhållandena så att det anses som brott mot skollagen 4 kap. 7 §. AA har tidigare anfört att Lerums kommun har gjort en annan bedömning än Bollebygds kommun och menar att eftersom vägen inte är asfalterad eller breddad inom Bollebygds kommun så skall den utgöra en större risk än inom Lerums kommun. Bollebygds kommun har gjort en motsatt bedömning och hävdar att en smalare väg sänker hastigheten och ökar säkerheten. Då huvuddelen av de skolskjutsberättigade barnen i Bollebygds kommun har en liknande väg till skolskjutshållplatsen har barn- och utbildningsnämnden inte funnit någon anledning att göra något undantag för AA:s barn. Bollebygds kommun vill också framhålla att vårdnadshavarna har ett ansvar enligt föräldrabalken 6 kap. § 2 för att barnen får den tillsyn som krävs utifrån barnens ålder och utveckling.

7. AA har i en kompletterande skrivelse framfört ytterligare synpunkter om Bollebygds kommun samt hävdar att NTF och den lokala polisen skall ha framfört synpunkter om Bollebygds kommuns bedömning. Inga sådana synpunkter har framförts vare sig från polisen eller från NTF till Bollebygds kommun.

AA framför anklagelser mot barn- och utbildningschef FF och barn- och utbildningsnämndens ordförande BB. Utredningen har inte visat på något som stödjer AA:s synpunkter.

Barn- och utbildningsförvaltningens svar:

Bollebygds kommun har utrett ärendet och anser att:

- De framförda anklagelserna mot FF och BB saknar grund.
- Att det fattade beslutet har tillkommit i laga ordning och att AA upplysts på det sätt som JO framför önskemål om i ärende 431-2002.
- Handläggningstiden har överskridit tiden för vad som kan anses vara skäligt. Barn- och utbildningsförvaltningen har anställt en utredare för att förbättra handläggningen av ärenden.
- Att Bollebygds kommun uppfyller lagens krav på hur skolskjutsen skall anordnas ur trafiksäkerhetssynpunkt.

Till remissvaret hade vissa handlingar fogats.

AA kommenterade remissvaret och bifogade härvid vissa handlingar. Han anförde bl.a. följande. Till dess att han och hans hustru läste nämndens remissvar var de av uppfattningen att hållplatsen tidigare hade varit placerad i nära anslutning till deras bostad. Kommunen informerade inte dem om att deras barn tidigare hade åkt med på nåder och att hållplatsen inte hade flyttats. Under tiden augusti 2002– november/december 2003 vidtog kommunen inte några åtgärder.

Handläggningsprocessen påbörjades först i december 2003. Kommunen vilseledde familjen när det påstods att beslutet gick att överklaga.

I ett beslut den 23 februari 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I 4 kap. 7 § första stycket skollagen (1985:100) föreskrivs att hemkommunen är skyldig att sörja för att det för eleverna i grundskolan anordnas kostnadsfri skolskjuts, om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos en elev eller någon annan särskild omständighet.

Någon ovillkorlig rätt till skolskjuts föreligger således inte utan bestämmelsen lämnar visst utrymme för kommunen att själv bedöma om behov av skolskjuts skall anses föreligga.

Skolskjutsningen är ett ansvar för den nämnd inom kommunen som är styrelse för grundskolan i kommunen. Det är denna nämnd som skall ta ställning till hur skolskjutsningen i stort skall anordnas och till framställningar om att en viss elev skall ha rätt till skolskjuts. Denna beslutanderätt kan enligt vanliga kommunalrättsliga principer delegeras till t.ex. någon tjänsteman på skolkansliet. Hur skolskjutsningen i stort skall vara anordnad kan också vara avhandlat i kommunens skolplan, som fastställs av kommunfullmäktige. Det bör i sammanhanget påpekas att beslut om skolskjuts i vissa fall är att se som en ren verkställighet av ett övergripande skolskjutsbeslut. Så är fallet när det är helt klart att vissa elever skall ha skolskjuts enligt de regler som nämnden har beslutat om eller som framgår av skolplanen. Om ett skolskjutsärende däremot kräver en mer självständig bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet måste beslutet fattas av nämnden eller någon som beslutanderätten är delegerad till.

I 2 § förordningen (1970:340) om skolskjutsning stadgas bl.a. att skolskjutsning med avseende på tidsplaner och färdvägar skall ordnas så att kraven på trafiksäkerhet tillgodoses. Styrelsen för skolväsendet bestämmer efter samråd med den kommunala nämnd som ansvarar för trafikfrågor, polismyndigheten och väghållaren för varje skolskjuts färdväg och de platser där på- eller avstigning bör ske.

Beslut i ett skolskjutsärende kan överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900) om laglighetsprövning.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att sakfrågan – bedömningen av om AA:s barn var berättigade att erhålla kostnadsfri skolskjuts till och från en plats i nära anslutning till bostaden – inte är en fråga som prövas av *JO*. Det är i stället kommunens hantering av ärendet i formellt avseende som är föremål för min granskning.

Det kan konstateras att AA:s barn var berättigade att erhålla kostnadsfri skolskjuts. I tiden före augusti 2002 fick de stiga på och av skolskjutsen på en plats i nära anslutning till familjens bostad. I remissvaret har nämnden anförts att detta hade sin bakgrund i att ett handikappat barn, som bodde granne med familjen AA, CC och

GG, var berättigat till skolskjuts till och från hemmet och att AA:s barn på grund av tillmötesgående från skolskjutschauffören fick följa med skolskjutsen längre än till den ordinarie skolskjutshållplatsen.

I remissvaret har nämnden redogjort för vad som har förevarit i det aktuella ärendet från den 10 november 2003 och framåt. Nämnden har däremot inte bemött vad AA har anfört beträffande ärendets handläggning såvitt avser tiden augusti 2002–november 2003. Till remissvaret har nämnden dock fogat kommunens yttrande, daterat den 20 juni 2004, till Länsrätten i Vänersborg. I yttrandet anfördes bl.a. att makarna AA och CC i ett e-meddelande till kommunen den 12 december 2002 framförde önskemål om att deras barn skulle få fortsatt skolskjuts till en hållplats i anslutning till deras bostad, att barn- och utbildningsförvaltningen lämnade ärendet utan åtgärd och att AA genom en skrivelse som kom in till förvaltningen den 10 november 2003 på nytt framförde önskemål om att hållplatsen skulle flyttas.

Av det anförda framgår att förevarande ärende aktualiserades hos kommunen i vart fall den 12 december 2002. Det är anmärkningsvärt att nämnden trots detta, och då AA i anmälan till JO särskilt har anfört att kommunen negligerade dem fram till november 2003, över huvud taget inte har berört vad som förevar i ärendet under tiden den 12 december 2002–den 9 november 2003.

Det kan rent allmänt framhållas att kommunen redan i samband med att makarna AA och CC för första gången initierade frågan om fortsatt skolskjuts till en plats i nära anslutning till bostaden borde ha klargjort för dem att skolskjutshållplatsen inte hade flyttats och förklarat varför barnen fram till augusti 2002 hade fått åka skolskjuts längre än till den ordinarie hållplatsen.

Jag övergår nu till att behandla nämndens handläggning av det aktuella ärendet från november 2003 och framåt.

I en skrivelse daterad den 7 november 2003 framförde makarna AA och CC önskemål om att skolskjutshållplatsen skulle flyttas till en plats närmare familjens bostad eftersom vägen mellan bostaden och hållplatsen var trafikfarlig. Barn- och utbildningsnämnden fattade den 1 december 2003 beslut om att ge barn- och utbildningschefen FF i uppdrag att göra en utredning i ärendet. Nämndens ordförande BB framförde i ett brev daterat den 1 december 2003 att en bedömning måste göras från fall till fall när kommunen får in ett önskemål om utökad skolskjuts på grund av trafikfarlig väg. I ett brev till makarna AA och CC den 3 december 2003 anförde FF bl.a. att den aktuella vägen skulle besiktigas av representanter från nämnden, förvaltningen och polismyndigheten samt att en individuell prövning därefter skulle göras i ärendet. Genom en skrivelse den 26 maj 2004 avslag FF ansökan om ändrad placering av hållplatsen med motiveringen att kommunen inte hade funnit några synnerliga skäl till att flytta hållplatsen. I skrivelsen angavs vidare att hållplatsen och vägen mellan familjen AA, CC och GG:s bostad och hållplatsen hade inspekterats av representanter från Barn- och utbildningsnämnden i Bollebygdskommun och dess förvaltning. Till skrivelsen

hade fogats en överklagandeanvisning. Makarna AA och CC överklagade beslutet hos Länsrätten i Vänersborg. Länsrätten anförde i sitt beslut den 27 augusti 2004 bl.a. att det överklagade beslutet inte kunde hänföras till ett sådant delegationsbeslut som får överklagas enligt 10 kap. 2 § kommunallagen och avvisade överklagandet. AA överklagade länsrättens beslut till Kammarrätten i Göteborg, som inte meddelade prövningstillstånd.

I ärendet aktualiseras gränsdragningen mellan beslut i kommunallagens mening och åtgärder av rent verkställande art. Ibland kan denna gräns vara svår att dra, och det kan finnas utrymme för att göra olika bedömningar i frågan om en åtgärd i det enskilda fallet kan hänföras till området för ren verkställighet. Under förutsättning att det finns klara målsättningar för verksamheten är det, enligt förarbetena till kommunallagen, mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen kan hänföras till ren verkställighet, även om åtgärderna innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande (jfr prop. 1990/91:117 s. 204). Sådana åtgärder vidtas inte med stöd av delegation och behöver följaktligen inte anmälas till nämnden. Det saknas också möjlighet att överklaga sådana beslut för laglighetsprövning (10 kap. 2 § 2 kommunallagen).

Av rättspraxis framgår att skollagens uppräknade av vilka omständigheter som kan medföra skyldighet för en kommun att anordna kostnadsfri skolskjuts innebär att det i varje enskilt fall får göras en individuell prövning av en elevs möjlighet att färdas till och från skolan. Vid en sådan prövning skall beträffande trafikförhållandena hänsyn tas till den av eleven anlitade färdvägens trafikfarlighet, varvid omständigheter som avsaknad av gångbana och trafiktäthet skall beaktas (jfr RÅ 1993 ref. 77 och RÅ 1994 ref. 84).

I förevarande fall har det inte varit fråga om att bifalla eller avslå en ansökan om skolskjuts, utan kommunen har haft att ta ställning till en ansökan om ändring i utförandet av den redan beviljade skolskjutsen. Av remissyttrandet framgår att barn- och utbildningsnämnden inte har delegerat beslutanderätten i förevarande skolskjutsärende till barn- och utbildningschefen. Nämnden har ansett att hans beslut att avslå ansökan om att flytta hållplatsen ligger inom förvaltningens verkställighetsområde eftersom beskedet lämnas utifrån de av nämnden beslutade riktlinjerna för skolskjuts och att det inte innebär en förändring i en redan beviljad service.

För att kunna fatta beslut i anledning av makarna AA och CC:s ansökan om ändrad placering av skolskjutshållplatsen var det nödvändigt att ta ställning till trafikförhållandena på den väg som deras barn nu tvingades gå för att ta sig till och från hållplatsen. Bedömningen av om barnens skolväg, efter den faktiska ändringen av den plats där skolskjutsen stannade, uppfyllde kraven vad gäller trafiksäker miljö, måste i förevarande fall anses ha haft ett direkt samband med frågan om rätten till skolskjuts. Beslutet att avslå ansökan innefattade ett sådant tydligt moment av självständigt ställningstagande att det måste vara att betrakta som ett beslut i kommunallagens mening och inte som en åtgärd av rent verkställande art.

Det har därför ankommit på nämnden eller den som nämnden har delegerat ansvaret till att fatta beslut i frågan. Barn- och utbildningschefen har således inte – i avsaknad av delegation – kunnat fatta beslutet.

Följaktligen har nämnden brustit i sin skyldighet att meddela ett formellt överklagbart beslut med anledning av makarna AA och CC:s ansökan. Detta har inneburit att AA och hans hustru inte har getts möjlighet att få kommunens ställningstagande laglighetsprövat av allmän förvaltningsdomstol. Nämnden kan inte undgå kritik för denna brist i handläggningen.

Vad som har kommit fram genom utredningen ger dock inte stöd för att kommunen, på det sätt som AA har gjort gällande, lät fatta det ifrågavarande beslutet på tjänstemannanivå för att undvika att kommunens ställningstagande skulle kunna laglighetsprövas av allmän förvaltningsdomstol eller att överklagandeanvisningen fogades till beslutet i vilseledande syfte.

När det gäller handläggningstiden av det aktuella ärendet vill jag anföra följande.

Av utredningen framgår att makarna AA och CC gjorde en framställning i saken hos kommunen i vart fall den 12 december 2002 och att nämnden tog ställning i frågan först den 26 maj 2004. En så lång handläggningstid är självfallet oacceptabel. Ärendet borde ha avgjorts långt tidigare än vad som skedde. Nämnden, som har vidgått att handläggningen har pågått en längre tid än vad som kan anses vara skäligt, förtjänar kritik även i detta avseende. Jag noterar att nämnden, enligt vad som framgår av remissvaret, har vidtagit åtgärder för att förbättra handläggningen av ärenden genom att det vid förvaltningen har anställts en utredare som bl.a. arbetar med skolskjutsfrågor.

Jag vill avslutningsvis göra följande uttalanden beträffande den överklagandeanvisning som kommunen fogade till beslutet den 26 maj 2004.

Av utredningen i ärendet framgår att överklagandeanvisningen gällde s.k. förvaltningsbesvär. Enligt anvisningen skulle överklagandet ges in till barn- och utbildningsförvaltningen senast inom tre veckor från delfäendet av beslutet. Överklagandeanvisningen var därmed felaktig, eftersom beslut i ett skolskjutsärende endast kan överklagas genom s.k. kommunalbesvär. Beslut som endast kan överklagas i den ordningen behöver inte förses med en överklagandeanvisning. Överklagandetiden börjar i dessa fall att löpa från den dag då det tillkännages på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats. Överklagande skall vidare ges in till länsrätten. Det finns anledning att framhålla att det för den enskildes rättssäkerhet är av största vikt att korrekta överklagandeanvisningar ges.

Det kan i sammanhanget nämnas att vissa frågor rörande skolskjuts behandlas inom ramen för det förslag till ny skollag som för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Enligt förslaget skall skolskjuts utformas som en rättighet för eleven, vilket skulle leda till att beslut om skolskjuts kan överklagas genom

förvaltningsbesvär (se SOU 2002:121 s. 307 och 410 f. samt Utbildnings- och kulturdepartementets utkast till lagrådsremiss med förslag till en ny skollag m.m., U2005/5584/S, s. 263 f.).

Vad AA har anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Med den kritik som har uttalats avslutas ärendet.