

Kommunane
Fylkeskommunane
Fylkesmennene
Statlege skolar
Privatskoleorganisasjonane

Udir-3-2009

Særlege problemstillingar i samband med retten til skyss

1) Innleiing

Retten til skyss og bakgrunnen for reglane.

Det er eit grunnleggjande prinsipp i norsk skole at elevane skal få oppfylt retten til grunnopplæring uavhengig av økonomisk bakgrunn, bustad og geografi. For å sikre denne retten må organisering og gjennomføring av opplæringa leggast til rette. Gratis skyss er eitt av elementa for å oppfylle lik rett til opplæring.

Reglane om skyss går fram av lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) av 17.07.1998 nr. 61, og særleg kapittel 7. Viktige forarbeid til opplæringslovas reglar om skyss er NOU 1995:18, Ot.prp. nr. 46 (1997-98), Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) og Inst. O. nr. 7 (2002-2003).

Retten til skyss for elevar i private skolar er regulert i lov om private skolar med rett til statstilskot av 07.04.2003 nr. 84 (privatskolelova) § 3-7, der opplæringslovas reglar om skyss som hovudregel blir gitt tilsvarande verknad. Som forarbeid til privatskolelova blir det i denne samanhengen vist til Ot.prp. nr. 33 (2002-2003) og Ot.prp. nr. 37 (2006-2007).

Følgjande grupper kan etter gjeldande regelverk ha rett til gratis skyss:

- Elevar i grunnskolen
- Elevar i vidaregåande skole
- Vaksne med rett til grunnskoleopplæring

I tillegg kan barn med rett til spesialpedagogisk hjelp og barn med rett til teiknspråkopplæring i førskolealder ha rett til gratis skyss.

Opplæringslova § 13-4 deler det økonomiske og organisatoriske ansvaret for skyssen mellom kommunen og fylkeskommunen, avhengig av kva for elevgruppe som har rett til skyss og kva som er grunnlaget for skyssretten. Ansvaret for å fatte vedtak om skyss er fordelt slik at det er kommunen som gjer vedtak om skyss for førskolebarn, samt skyss på grunnlag av farleg eller særleg vanskeleg skoleveg. Fylkeskommunen skal fatte vedtak på dei andre gjeldande grunnlag for skyss, t.d. lang skoleveg/avstand.

Høvet til tidlegare regelverk og skriv frå styresmaktene.

Over tid har det ikkje vore mange endringar i reglane om skyss. Dei fleste sakene om skyss byr heller ikkje på større problem, korkje i høve til dei juridiske vilkåra, ansvarstilhøva eller sakshandsaminga. Utdanningsdirektoratet finn det derfor ikkje tenleg i denne samanhengen å gje ein uttømmende presentasjon av reglane. I staden vil vi konsentrere oss om særskilte problemstillingar som sektoren ut frå erfaring opplever som uavklarte eller vanskelege. Ein gjennomgang av dei vanlegaste problemstillingane viser at dei oftast er drøfta i tidlegare brev frå

departementet eller Utdanningsdirektoratet. Disse breva er likevel ikkje alltid vidareformidla til heile sektoren. Framstillinga nedanfor byggjer derfor i stor grad på tolkingar og drøftingar i tidlegare brev frå departementet og Utdanningsdirektoratet.

Mellom anna på bakgrunn av innspel frå sektoren vil Utdanningsdirektoratet i dette rundskrivet drøfte problemstillingar knytte til følgjande tema:

- Verkeområdet til skyssreglane – geografisk og juridisk
- Reisetid og innlosjering
- Delt bustad
- Mellombels bustad
- Vilkår ved vedtak om skyss
- Økonomisk ansvar ved byte av skole internt i kommunen og samarbeid om skyssen
- Barn i SFO
- Rett til gratis skyss for barn under opplæringspliktig alder som får teiknspråkopplæring
- Skyss for elevar i private skolar
- Skoleeigar sitt ansvar for å sikre tryggleiken og det psykososiale miljøet i samband med skyssen
- Særleg farleg eller vanskeleg skoleveg og spørsmål om sakshandsaming
- Krav om forsvarleg system for skyss

2) Verkeområde for dei ordinære reglane om skyss – geografisk og juridisk

Opplæringslova sine reglar om skyss gjeld skyss til og frå skolen. Dette betyr ikkje at elevane til vanleg har rett til skyss frå sjølve heimen, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s 85:

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 ein blant anna legg vekt på alderen til eleven og på trafikktryggleik og på kor framkommeleg distansen er.

Eit slikt krav gjeld vanlegvis ikkje for elevar som får skyss på grunn av funksjonshemming eller skade, jf. opplæringslova § 7-6.

Når ein vurderer om ein elev har rett til skyss som følgje av forhold ved vegen eller veglengda, må ein ta stilling til kva som skal reknast som skolevegen. I Ot.prp. nr. 46 (1997-98) s. 175 heiter det at "Skolevegen skal reknast frå dør til dør etter farande veg." Departementet har tidlegare uttalt at vegen må reknast frå inngangsdøra der eleven bur til inngangsdøra på skolen. Dersom eleven nyttar fleire inngangsdører på skolen skal den døra som gir størst avstand nyttast. Vidare vil "farande veg" kunne vere både offentleg- og privat veg. Skiftande tilhøve ved ulike årstider kan også ha innverknad på vurderinga.

Det er skoleeigar sitt ansvar å syte for skyss i skoletida som er naudsynt for å oppfylle retten til opplæring. Denne transporten kan vere naudsynt i samband med vitjing i symjehall, bibliotek, ekskursjonar eller skoleturar og skal vere gratis, jf. opplæringslova § 2-15 og 3-1 siste ledd.

3) Reisetid og innlosjering

Vurderinga av kva som er forsvarleg reisetid for elevane er relevant i høve til korleis skyssen skal organiserast og om elevane må innlosjerast. Sjølv om det ikkje er direkte lovregulert, vil også vurderinga av kva som er forsvarleg reisetid vere med på å avgjere skolestrukturen.

Det blir av og til vist til rundskriv N-4/85 frå Samferdselsdepartementet, og særskilt til det som gjeld maksimumsgrenser for samla gang,- reise- og ventetid for elevane med tilvising til den oppheva grunnskolelova § 4, samt rundskriv N-1/90 om "midtskyss". Desse rundskriva gjeld ikkje lengre. Det er opplæringslova med forskrifter og forarbeid som må leggjast til grunn for tolkinga av regelverket.

Opplæringslova § 7-1 regulerer skyss og innlosjering for elevar i grunnskolen. Det går ikkje fram av lova korleis skoleskyssen skal organiserast. Heller ikkje lova sine forarbeid inneheld konkrete vurderingar om forsvarleg reisetid. I Ot. prp. nr. 46 (1997–1998) s. 85 heter det likevel :

"Departementet understrekar at skoleskyss må organiserast slik at elevar får ei akseptabel reisetid. Særleg er det viktig å organisere skyssen for 6-åringane slik at reisetida blir så kort som mogleg. I vurderinga av akseptabel reisetid må gangtid og tid med transportmiddel sjåast i samanheng."

Vurderinga av kor lang ventetid som kan akseptast, må såleis vere knytt til den totale lengda på reisetida.

Utdanningsdirektoratet meiner på denne bakgrunn at det er den totale tida som eleven nyttar frå eleven går/reiser heimanfrå og til opplæringa tek til, og frå opplæringa er slutt og til eleven er heime om ettermiddagen, som utgjer den samla reisetida.

Det er fleire omsyn å ta når ein skal vurdere kva som er forsvarleg reisetid. Eit relevant omsyn er at barn får tilstrekkeleg fritid og tilstrekkeleg tid i heimen. Dette talar for å avgrense reisetida. Eit anna omsyn er effektiv og rasjonell organisering av skyssen. Kva som er akseptabel reisetid må derfor avgjerast etter ei konkret vurdering.

Utdanningsdirektoratet viser også til opplæringslova § 7-1 fjerde ledd der det heiter at eleven har rett og plikt til innlosjering når dagleg skyss ikkje er forsvarleg. Vurderinga av om skyssen er forsvarleg skal gjerast i høve til den einkilde elev, der det mellom anna skal leggjast vekt på alder, eventuell funksjonshemming, reisetid og tryggleik. I vurderinga kan det også leggjast vekt på om dagleg skyss fører til uvanleg store kostnader eller vanskar for kommunen.

Når det er klart at dagleg skyss ikkje er forsvarleg, skal kommunen gjere vedtak om innlosjering uavhengig av om foreldra har kravd innlosjering. Det går fram av Ot. prp. nr. 46 (1997-98) side 86 at kommunen kan vedta at eleven skal innlosjerast mot foreldra sin vilje. Når det er tvil om dagleg skyss er forsvarleg, skal foreldra avgjere om eleven skal skyssast eller innlosjerast.

4) Delt bustad

Til vanleg reknar ein med at eit barn er busett på ei adresse i ein kommune, og eventuell rett til skyss vil gjelde mellom denne adressa og skolen. Spørsmålet er kva som gjeld når eit barn på grunnlag av til dømes ein avtale om delt omsorg bur på to adresser.

Eit barn kan ha rett til skyss frå begge dei føresette sine bustader etter opplæringslova § 7-1, så sant barnet faktisk har delt bustad. Eit barn har delt bustad når det bur tilnærma like mykje på begge stader. Eit barn med "vanleg samværsavtale" etter barnelova, har dermed ikkje delt bustad. I vurderinga av om barnet har delt bustad i høve til reglane om skyss, må det takast omsyn til at retten til skyss er etablert for å sikre opplæringsretten. Reglane om skyss har ikkje som føremål å sikre "vanleg" samvær. Utgifter til dette må foreldra dekkje sjølve.

I høve til opplæringslova § 13-1 er det den kommunen/fylkeskommunen der barnet er busett som er ansvarleg for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring. Barnet kan i denne samanhengen berre vere busett i ein kommune. Dersom vilkåra for eleven sine rettar til skyss i opplæringslovas kapittel 7 er oppfylde, er det den kommunen som er ansvarleg for å oppfylle retten til

grunnskoleopplæring, som også har plikt til å syte for skoleskyss i samarbeid med fylkeskommunen etter vanlege reglar, jf. § 13-4.

Retten til skyss frå begge foreldra sine bustader vil gjelde tilsvarende for elevar i vidaregåande opplæring. Den fylkeskommunen som er ansvarleg for den vidaregåande opplæringa, jf. opplæringslova § 13-3, vil også ha ansvar for skyssen etter opplæringslova § 7-2, jamvel om den eine bustaden til eleven ligg utanfor fylket.

Etter dette finn Utdanningsdirektoratet at det er kommunen/fylkeskommunen der barnet er busett og går på skole som er ansvarleg for å oppfylle retten til skyss til begge dei føresette sine bustader etter opplæringslova kapittel 7. Det er likevel viktig å merkje seg at vurderingar knytte til forsvarleg reisetid vil kunne avgrense rett til skyss frå begge bustadene.

5) Mellombels bustad

Retten til skyss etter opplæringslova kapittel 7 gjeld til vanleg mellom heimen og den grunnskolen eleven høyrer til etter opplæringslova § 8-1 første ledd, eller er tatt inn på vidaregåande opplæring. I særskilte situasjonar hender det at barn for ein periode må bu utanfor heimen. Det kan til dømes vere tilhøve i heimen som fører til at eleven må bu i krisesenter saman med ein av foreldra. Det kan også vere slik at åleineforeldre blir alvorleg sjuke og at barnet for ein periode må bu hos slektningar. Spørsmålet er korleis reglane for skyss i slike tilfelle skal praktiserast for desse elevane.

Ved tolkinga og praktiseringa av regelverket på dette området, må det takast omsyn til at eleven er i ein svært vanskeleg livssituasjon. Involverte offentlege instansar bør såleis vere fleksible og ha evne til å ta raske avgjerder for å minske eventuelle skadeverknader for eleven.

Utdanningsdirektoratet vil ta utgangspunkt i at elevar som i ein særskilt situasjon mellombels må bu utanfor heimen, har rett til opplæring i grunnskolen eller vidaregåande skole, jf. opplæringslova § 2-1 første ledd og § 3-1 første ledd. Desse elevane vil også ha rett til å halde fram på den grunnskolen som er nærskolen etter opplæringslova § 8-1, eller den vidaregåande skolen dei har skoleplass ved. Dette gjeld uavhengig av om eleven har mellombels bustad innanfor eller utanfor heimekommunen eller heimefylket. Tryggleiksgrunnar eller uforsvarleg lang samla reisetid kan likevel føre til at eleven må byte skole i samband med mellombels flytting.

Reglane om skyss må sjåast i samanheng med retten som eleven har til å halde fram på den skolen han eller ho går på til vanleg. Dette betyr at barn som i særskilte situasjonar mellombels bur utanfor heimen vil ha rett til skyss dersom dei ordinære vilkåra er innfridde. Uavhengig av om desse elevane går på skole i eller utanfor heimefylket eller heimekommunen, meiner direktoratet at det i slike særskilte situasjonar vil vere den kommunen eller fylkeskommunen som er ansvarleg for opplæringa, som også er ansvarleg for skyssen. Dette gjeld uavhengig av grunnlaget for retten til skyss.

Barn som blir tekne hand om av barnevernet kan få mellombels bustad på ein korttidsinstitusjon eller liknande, og mens dei ventar på ein meir varig bustad hender det også at barnet blir flytta fleire gongar. I ein slik periode vil barnet, på same måte som andre barn med mellombels bustad, ha rett til å halde fram på den grunnskolen eller den vidaregåande skolen dei har fått skoleplass ved. Skyssen i denne perioden er tett knytt opp mot tiltaket det kommunale eller statlege barnevernet har gjort etter barnevernlova, noko som tilseier at det er barnevernet som har det økonomiske og praktiske ansvaret for skyssen. Når barnet har fått ein meir permanent bustad, vil ordinære ansvarsreglar etter opplæringslova § 13-4 gjelde.

6) Vilkår ved vedtak om skyss

Ein elev kan etter søknad takast inn på annan grunnskole enn den eleven soknar til, jf. opplæringslova § 8-1 andre ledd. Det er ikkje uvanleg at kommunane set som vilkår for å etterkomme slike søknader at dei føresette sjølve dekkjer skysskostnadene i samband med byte av skole. Spørsmålet blir i så fall i kva grad det er høve til så stille eit slikt vilkår.

I dåverande Utdannings- og forskingsdepartementet sin uttale til Sivilombudsmannen 14.06.2001 heiter det:

"Utgangspunktet i opplæringsloven § 7-1 innebærer at eleven har rett til skyss til den skolen eleven til enhver tid går, uavhengig av hva som er nærskolen etter § 8-1."

Sivilombudsmannen har i sak nr. 27 frå 2001 sagt seg samd i dette og stadfesta at ordlyden og forarbeida gir grunnlag for ei slik tolking.

Når det gjeld spørsmålet om det er høve til å setje vilkår om at føresette skal dekkje utgiftene til skoleskyss når den skolen eleven går på er valt etter søknad om overflytting til ein annen skole enn nærskolen, er departementet av den oppfatning at kommunane til ein viss grad har høve til å setje vilkår om skoleskyss etter den alminnelege forvaltningsrettslege læra om vilkår. Det er ein føresetnad at vilkåret blir sett fram samtidig som søknad om overflytting blir stetta.

Utdanningsdirektoratet viser til Sivilombudsmannen sak nr. 27 frå 2001 side 146 og siterer følgjande:

"Etter en samlet vurdering mener jeg at de beste grunner taler for at det ikke kan stilles som vilkår at eleven dekker utgiftene til skoleskyss når valg av skolen er truffet etter søknad fra eleven. Skolevalget kan være bestemt av ulike hensyn og forankret både i samfunnsmessige, pedagogiske, sosiale og personlige forhold. Selv om jeg ikke kan se bort fra at forholdene og omstendighetene i en sak kan ligge slik an at det ville være i samsvar med lovens formål å stille slike vilkår, kan jeg i den foreliggende sak ikke se at det er påvist at slike omstendigheter foreligger."

Utdanningsdirektoratet meiner at reglane om vilkår i samband med skyss må tolkast slik at hovudregelen er at det ikkje kan setjast vilkår i samband med vedtak om skyss. Det kan likevel etter ei konkret vurdering gjerast unntak frå dette ut frå tilhøva i kvar einskild sak. Ved vurderinga må det takast utgangspunkt i kva som er grunnlaget for å gå på annan skole enn den næraste etter opplæringslova § 8-1 første ledd. Dersom byte av skole er eit tiltak for å hindre mobbing eller sikre betre tilpassa opplæring, er det tale om tiltak for å sikre retten til opplæring, og det vil då ikkje vere høve til å stille vilkår om at kostnadene til skyss må dekkjast av dei føresette. Dersom eleven blir teken inn på ein annen skole for å halde oppe kontakten med vener eller lette praktiske tilhøve for dei føresette, vil ikkje byte av skole nødvendigvis vere eit tiltak for å oppfylle retten til opplæring. I slike situasjonar kan det vere lov å stille som vilkår om at skyssen blir dekka av dei føresette.

7) Økonomisk ansvar ved byte av skole internt i kommunen og samarbeid om skyssen

Ein elev skal til vanleg gå på den skolen som ligg nærast eller som eleven soknar til, jf. opplæringslova § 8-1.

Det praktiske og økonomiske ansvaret for skyssen blir delt mellom kommunen og fylkeskommunen etter grunnlaget for retten til skyss for den einskilde elev, jf. opplæringslova §

13-4. Etter opplæringslova § 13-4 første ledd siste punktum betaler kommunane refusjon etter persontakst for grunnskoleelevar og vaksne som blir skyssa av fylkeskommunen.

Spørsmålet er om eit kommunalt vedtak etter opplæringslova § 8-1 andre ledd om at eleven kan gå på annan skole enn den som ligg nærast eller som eleven soknar til, vil ha verknad i høve til det økonomiske ansvaret for skyssen.

Eventuell rett til skyss i medhald av reglane i kap. 7 har som mål å sikre retten til å gå på skolen i nærmiljøet, og det må takast omsyn til dette i vurderinga av kven som har ansvaret for skyssen.

Når elevane etter kommunen sitt skjønn får gå på ein annan skole enn den som ligg nærast, eller som dei soknar til, vil det etter Utdanningsdirektoratet si vurdering kunne vere urimeleg at fylkeskommunen skal dekkje ekstrakostnadene ved ei slik avgjerd. Eksempel på dette vil vere ved byte av skole ved fritt val av skole eller at kommunen ikkje har klart å syte for eit tilfredsstillande psykososialt skolemiljø for einskilde elevar. Det same vil gjelde dersom den ordinære opplæringa ein eller fleire dagar i veka er lagt utanfor skolen sitt geografiske område. Når det gjeld sistnemnde vert det også vist til at kommunen er ansvarleg for å dekkje reiseutgifter til aktivitetar utanfor skolen sitt område, jf. opplæringslova § 2-15.

Saka vil stille seg annleis når byte av skole har samband med rehabilitering av skolebygg, der kanskje alle elevane for ein periode er plasserte på ein annen skole enn den dei går på til vanleg. I slike tilfelle vil skolen i nærmiljøet ikkje vere open for elevane, og elevane må plasserast på andre skolar i samband med opplæringslova § 8-1. Ansvarsreglane for skyss vil då gjelde på vanleg måte etter § 13-4.

Det følgjer vidare av opplæringslova § 13-4 andre ledd at fylkeskommunen skal organisere skoleskyssen i samråd med kommunen. Kommunen må derfor, ved organiseringa av skoledagen på den einskilde skole, ta omsyn til at kommunen og fylkeskommunen saman skal vere ansvarlege for ein rasjonell og trygg skyssordning. Avgjerder som blir tekne om skyss må drøftast og gjerast i samråd med kommunen og fylkeskommunen. Det er likevel kommunen som har det endelege ansvaret for å organisere opplæringa i grunnskolen, mellom anna når skoledagen skal starte og slutte, jf. opplæringslova § 13-1 og § 1-6 i forskrift til opplæringslova.

Vidare er det kommunen som kan fastsetje forskrift om skolerute etter opplæringslova § 2-2 fjerde ledd, så lenge omsynet til ein rasjonell og sikker skyssordning er teke med i vurderinga og saka er drøfta med fylkeskommunen. Når den kommunale skoleruta først er fastsett på riktig måte, vert det eit kommunalt og fylkeskommunalt ansvar å gjennomføre og finansiere skyssen i samsvar med gjeldande reglar i forskrift om skolerute og opplæringslova. Den fylkeskommunale delen av ansvaret for organisering og finansiering gjeld då på vanleg måte, uavhengig av om det er samsvar mellom skolerutene til kommunen og fylkeskommunen.

Dersom fylkeskommunen og kommunen ikkje blir einige om korleis skyssen skal organiserast og finansierast, kan Fylkesmannen etter delegert mynde gje pålegg i saka, jf. opplæringslova § 13-4 andre ledd.

8) Barn i SFO

Retten til skoleskyss gjeld berre mellom heimen og skolen. Barn i skolefritidsordninga (SFO) etter opplæringslova § 13-7 har ikkje rett til særskilt skyss, sjå også Ot.prp. nr. 60 (1997-98) kap 2.6. Dette gjeld uavhengig av grunnlaget for skyssen, til dømes funksjonshemming. Jamvel om deltaking i SFO er praktisk nødvendig for mange familiar, er SFO eit frivillig tilbod i høve opplæringslova.

Reglane om skyss på dette området kan slå uheldig ut, særleg vil det vere svært kostnadskrevjande og upraktisk om føresette sjølv skal dekkje utgifter til skyss for funksjonshemma barn. Det er likevel opp til den einskilde kommune å vurdere om ein kan dekkje utgifter til skyss for barn som ikkje har lovfesta rett til dette. Det blir elles vist til kunnskapsministerens utale i spørjetimen 05.09.08:

“Det er riktig at opplæringsloven inneholder bestemmelser om skyss. Disse gjelder skyss til og fra skole. Opplæringsloven gjelder i det vesentlige for grunnskoleopplæring og videregående opplæring, ikke fritidsaktiviteter. SFO er å anse som en fritidsaktivitet og utgjør ingen del av norsk grunnopplæring. Riktignok har opplæringsloven i § 13-7 en egen bestemmelse om SFO. Noen få andre bestemmelser i opplæringsloven er også gjort gjeldende for SFO. Men reglene om skyss i lovens kap. 7 er ikke blant disse. Opplæringsloven har altså ikke bestemmelser som gir rett til skyss til og fra SFO. Jeg ser at reglene på dette området i enkelte tilfeller kan slå uheldig ut. Det er ikke noe i veien for at kommuner og fylkeskommuner kan utøve skjønn og likevel gi adgang til skyss til og fra SFO. Hvis kommunen eller fylkeskommunen får en innsparing som følge av at skyss ikke blir utført, for eksempel fordi en elev reiser hjem fra SFO i stedet for direkte fra skole, er det etter mitt skjønn ikke urimelig at denne innsparingen kan komme for eksempel funksjonshemmede elever til gode i form av skyss til og fra SFO. Vi har på denne bakgrunn ikke sett det som nødvendig å lovregulere dette og har pr. i dag heller ikke noe lovarbeid i gang for å vurdere innført regler om skyss til og fra SFO. Regjeringen har besluttet å utvide timetallet på barnetrinnet i fagene norsk, matematikk og engelsk med til sammen fem timer fra høsten 2008. Dette er et viktig element i en utvikling mot en mer helhetlig skoledag. I det videre arbeidet mot en mer helhetlig skoledag, kan det bli aktuelt å vurdere både innholdet i og rammene for SFO.”

9) Rett til gratis skyss for barn under opplæringspliktig alder som får teiknspråkopplæring

Det har vore reist spørsmål om barn under opplæringspliktig alder, som får teiknspråkopplæring etter opplæringslova § 2-6 tredje ledd, kan ha rett til gratis skyss.

Det følgjer av opplæringslova § 7-6:

“Barn med rett til spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 har rett til skyss når det på grunn av særlege omsyn er nødvendig for å kunne ta imot denne hjelpa. § 7-1 tredje og fjerde leddet og § 7-4 gjeld tilsvarende”.

Det går ikkje direkte fram av ordlyden i lova at barn under opplæringspliktig alder som får teiknspråkopplæring kan ha rett til gratis skyss. Det heiter likevel i Ot. prp. nr. 46 side 86 at skyssrettar for førskolebarn i den gamle grunnskolelova skal vidareførast i opplæringslova.

I tidlegare rett kunne barn under opplæringspliktig alder som fekk teiknspråkopplæring i skolen, ha rett til gratis skyss. Denne retten hadde heimel i den no oppheva forskrifta av 17.11.1989 nr. 1184 § 1-1 nr. 3. Departementet likestilte teiknspråkopplæring og spesialpedagogisk hjelp med omsyn til skyss i dågjeldande rundskriv F-58/90.

Utdanningsdirektoratet vurderer derfor, med støtte i opplæringslova sine forarbeid, at teiknspråkopplæring etter opplæringslova § 2-6 tredje ledd må reknast som likestilt med spesialpedagogisk hjelp når det gjeld rett til skyss etter opplæringslova § 7-6. Utdanningsdirektoratet legg derfor til grunn at barn under opplæringspliktig alder som får teiknspråkopplæring etter opplæringslova § 2-6 tredje ledd, har rett til gratis skyss dersom vilkåra elles i opplæringslova § 7-6 er oppfylte.

10) Skyss for elever i private skolar.

Det følgjer av privatskolelova § 3-7 at skyssreglane i opplæringslova kapittel 7 gjeld tilsvarande. Det er likevel slik at retten til skyss, reisefølge og tilsyn berre gjeld innanfor kommunen for grunnskoleelevar, og innanfor fylkeskommunen for elevar i vidaregåande opplæring. Det at retten er avgrensa til å gjelde innanfor kommunen eller fylket, avhengig av om eleven er i grunn- eller vidaregåande skole, vil også gjelde elevar som etter opplæringslova § 7-3 har rett til skyss grunna funksjonshemming. Opplæringslova sine reglar om innlosjering gjeld ikkje tilsvarande for elevar i private skolar med rett til statstilskot.

Det er heimkommunen eller heimfylket til elevane som gjer vedtak om skyss, og dekkjer utgifter etter reglane i opplæringslova § 13-4. Den av instansane som er ansvarleg for å oppfylle elevanes rettar har også ansvar får å fatte enkeltvedtak, under dette administrere ordninga. Utgifter i samband med skyss etter privatskolelova § 3-7 skal altså dekkjast av den heimkommunen eller det heimfylket som er ansvarleg.

Fylkesmannen er klageinstans ved klage over kommunale og fylkeskommunale vedtak om skyss for elevar i private grunnskolar med rett til statstilskot. Heimfylket er klageinstans ved klage på vedtak om skyss i private vidaregåande skolar med rett til statstilskot.

Elevar i skolar godkjende etter opplæringslova § 2-12 og § 3-11 har ikkje rett til skyss etter kapittel 7 i opplæringslova.

11) Skoleeigar sitt ansvar for å sikre tryggleiken og det psykososiale miljøet i samband med skyssen

Spørsmålet er kva rettar elevane har når det gjeld tryggleik og det psykososiale miljøet i samband med skyssen, samt fylkeskommunen og kommunen sine plikter i denne samanhengen.

Opplæringslova kap. 9a, som gir elevane rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø, gjeld også på skolevegen.

For å sikre det fysiske miljøet, må skyssen gjennomførast i samsvar med dei tryggleiksstandardar som generelt gjeld for offentleg transport, enten det er kommunen eller fylkeskommunen som har ansvaret for den aktuelle skyssen. Dette betyr mellom anna at ein skolebuss eller drosje ikkje kan ta med fleire elevar enn bussen/drosjen er godkjend for og at elevane må nytte bilbelte der dette er påbode.

Sjølv om fylkeskommunen har fått ansvaret for ei skyssordning, jf. opplæringslova § 7-1, vil kommunen også kunne ha plikt til å bidra til at den samla skyssordninga blir forsvarleg. Det følgjer av opplæringslova §§ 7-4 og 13-4, jf. § 7-6, og § 4A-7 at førskolebarn, grunnskoleelevar og vaksne har rett til tilsyn og nødvendig reisefølge av kommunen når det blir ventetid før undervisninga tek til og etter at undervisninga er slutt. Retten til tilsyn og reisefølge vil ofte gjelde funksjonshemma elevar, men kan også gjelde andre barn som ikkje kan reise aleine. Kommunen si tilsynsplikt kan også oppstå som følge av forhold utanfor skolen sitt område, til dømes i samband med byte av skyssmiddel, jf. Ot. prp. nr. 46 (1997-1998) side 88.

Elevane sin rett til eit godt psykososialt miljø gjeld også på skolevegen, og dermed også under skoleskyssen. Elevane skal såleis sleppe å oppleve krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, jf. opplæringslova § 9a-3 andre ledd og § 1-1 siste ledd.

Fylkeskommunen og kommunen har ansvar for at skyssen dei organiserer med heimel i opplæringslova § 13-4 er i samsvar med gjeldande tryggleiksreglar. Vidare har fylkeskommunen

og kommunen ansvar for at elevane som vert skyssa har eit godt fysisk og psykososialt miljø i samsvar med krava i opplæringslova kap. 9a.

Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som gjeld det fysiske eller det psykososiale miljøet, skal skolen snarast mogleg handsame saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltninga, jf. opplæringslova § 9a-2 andre ledd og § 9a-3 andre ledd. Eit tiltak for å hindre til dømes mobbing kan vere at kommunen må setje inn tilsyn på skolebussen.

Fylkeskommunen og kommunen kan tryggje skyssen ved å la ordensreglementet gjelde for skolevegen. Det går fram av forskrift til opplæringslova § 12-1 bokstav d) at skolen kan la ordensreglementet gjelde på skolevegen med omsyn til førebyggjande tiltak for å sikre elevane sin tryggleik. Det følgjer av NOU 1995:18 punkt 30.2.2 siste avsnitt at skolen kan gje reglar med verknad utanfor skolen dersom desse kan grunnjevast direkte i høve til skolegangen. Det er innlysande at mobbing på skolevegen kan ha innverknad for eleven sin opplæringsssituasjon. Det er såleis høve til å slå ned på mobbing på skolevegen med sanksjonar etter ordensreglementet, så lenge det er eksplisitt fastsett at reglementet omfattar mobbing på skolevegen. Alle sanksjonar må stå i høve til regelbrotet og kan til dømes vere nedsett karakter i orden og/eller åtferd, munnleg eller skriftleg påtale, attsitjing, frammøte utanom vanleg tid, reparering eller bortvising. Skolen kan likevel ikkje inndra busskort som gjev elevane rett til gratis skyss, ettersom dette vil vere eit tiltak i strid med reglane som skal sikre elevens rett til gratis opplæring. Eit slikt inngrep ville vere for inngripande og dermed i strid med lova.

Dersom skyssen blir gjennomført ved at det blir gitt busskort til elevane, kan det til vanleg ikkje krevjast erstatning eller gebyr dersom ein elev mister eit kort. Det kan stille seg annleis dersom det blir dokumentert at eleven er aktlaus eller forsettleg har tapt kortet. Då vil dei vanlege erstatningsrettslege reglane gjelde.

12) Særleg farleg eller vanskeleg skoleveg og spørsmål om sakshandsaming

Det følgjer av opplæringslova § 7-1 første ledd at elevar som har særleg farleg eller vanskeleg skoleveg har rett til gratis skyss utan omsyn til veglengda. Klagesaker i grunnskolen knytte til vedtak om skyss handlar ofte om denne type saker.

Vilkåret "særleg farleg eller vanskeleg" er eit omgrep som det kan vere vanskeleg å definere ut frå lovteksten. Omgrepet er likevel ikkje underlagt kommunane sitt frie skjøn, mellom anna fordi det er tale om å sikre grunnleggjande rett til opplæring. Dette betyr at dei vurderingane kommunen har gjort i første instans kan prøvast fullt ut av Fylkesmannen og domstolane.

Elevar som ferdast i trafikken vil alltid vere utsette for ein viss fare. Dette er likevel ikkje nok til å få gratis skyss ettersom det må vere tale om ein "særleg risiko". Dette inneber at faren ved å ferdast på denne vegen må vere utanom det vanlege for at vegen skal kunne karakteriserast som "særleg farleg eller vanskeleg" skoleveg for den einskilde elev.

Ved vurderinga av om vegen er "særleg farleg eller vanskeleg" må alle relevante tilhøve ved vegen kartleggjast. Dette kan mellom anna vere trafikkettleik, vegdekke, breidde, vegskulder, fotgjengarovergangar, fartsdumpar, lys, generell sikt, fartsgrense og ulykkesstatistikk. Ein må vere merksam på at trafikktilhøva kan endrast gjennom årstidene, til dømes når det gjeld lys/sikt, føre og brøyting. Det må deretter gjerast ei vurdering av om den einskilde elev har føresetnader for å ta seg forsvarleg fram i det aktuelle trafikkiletet. Ved den individuelle vurderinga må det mellom anna takast omsyn til alder, utvikling, syn og hørsel.

Dersom kommunen har vanskar med ei sak om skyss grunna særleg farleg eller vanskeleg skoleveg, kan andre sakkunnige kontaktast. Både politi og vegvesen kan ha relevante synspunkt. Somme kommunar nyttar også Trygg Trafikk.

Rett til skyss er ein individuell rett. Avgjerda om ein elev har rett til skyss er derfor eit enkeltvedtak etter forvaltningslova, jf. forvaltningslova § 2 bokstavane a og b. Dette inneber mellom anna at vedtaket må vere skriftleg grunngjeve og opplyse om klageretten til Fylkesmannen, jf. forvaltningslova kap. VI og opplæringslova § 15-2 første ledd. Vedtak om skyss for elevar i vidaregåande opplæring kan påklagast internt i fylkeskommunen. Det er den kommunen eller fylkeskommunen som er ansvarlige for skyssen som også skal fatte enkeltvedtak om skyss.

I mange av skyssakene blir vedtaka gjorde på grunnlag av veglengda, og der søknadene blir stetta utan særskilt vurdering. For å rasjonalisere sakshandsaminga, vil det i så fall kunne vere høve til å nytte forvaltningslova sine reglar om forenkla enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 24 andre ledd om innskrenka grunngjeving og forvaltningslova § 27 første ledd om elektronisk orientering.

Enkeltvedtak om skyss skal rette seg mot ein individuell elev. Det kan derfor ikkje gjerast enkeltvedtak om ein særskilt vegstrekning er særleg farleg eller ikkje, utan å knytte vedtaket opp mot ein enkelt elev. Det kan heller ikkje gjerast enkeltvedtak for elevgrupper, då dei individuelle vurderingane kan vere ulike og underlagt reglane om teieplikt. Dette betyr at også søknader om skyss skal vere individuelle. Dette inneber at det er føresette eller eleven sjølv som eventuelt skal søkje om skyss.

I somme tilfelle kan ein kommunal trafikktryggleikskomite ha uttalt seg om standarden på ulike skolevegar skal utløyse rett til skyss. Det hender også at kommunestyret gjer prinsippvedtak om kva for vegar som er "særleg" farlege eller vanskelege i ein kommune, til dømes ei bestemt strekkje av ein riksveg. Dette kan lette sakshandsaminga i kommunen og føre til einsretta praksis. Det er likevel viktig å merkje seg at det alltid må gjerast ei individuell vurdering av eleven i høve til gjeldande lovkrav. Ein elev på 5. årstrinn kan såleis ha rett til gratis skyss, sjølv om det er uttalt frå kommunen at berre elevar på 1. til 4. årstrinn skal ha rett til gratis skyss på ei vegstrekke.

13) Krav om forsvarleg system for skyss

Opplæringslova § 13-10 andre ledd pålegg skoleeigar å ha eit forsvarleg system for å vurdere og følgje opp at *"krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte"*. Dette systemkravet gjeld også reglane om skyss i opplæringslova ka. 7 og 13. I Ot.prp. nr. 55 (2003 – 2004) s. 21 og 24 heiter det mellom anna at:

- Systemet skal være "eigna til å avdekkje eventuelle forhold som er i strid med lov og forskrift",
- Systemet skal sikre "at det blir sett i verk adekvate tiltak der det er nødvendig."
- Eit forsvarleg system føreset jamleg resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir følgt.
- Skoleeigarane står fritt til å forme ut sine egne system, tilpassa lokale forhold.

Systemkravet betyr aktiv, planmessig og kontinuerlig styring med omsyn til å sikre at krava i opplæringslova med forskriftverk blir oppfylt, i dette høvet reglane om skyss. Dette føreset krav til rutinar for kommunikasjon og samhandling mellom fylkes- og kommuneadministrasjonen sentralt og underliggende og/eller eksterne verksemdar, som buss- og drosjebilselskap.

Systemet skal vere skriftleg for å sikre kontinuitet og at det er tilstrekkeleg kjent. Elles kan fylkeskommunen og kommunen fritt utforme sine egne system, så lenge systemet er forsvarleg i høve til det som er nemnd over.

Kva som naudsynt av rutinar for å ha eit forsvarleg system vil variere, og systemet må utformast slik at det fokuserar mest der det er størst fare for lovbrøt. Til dømes må fylkeskommunane og kommunane sjå til at den som er delegert vedtaksmynde også får tilstrekkeleg opplæring i reglar og forvaltning.

Det blir også vist til rettleiaren om forsvarleg system som er tilgjengeleg på [Utdanningsdirektoratets heimeside](#).

Med helsing
Utdanningsdirektoratet

Erik Bolstad-Pettersen
divisjonsdirektør

Cathrine Børnes
avdelingsdirektør

Rundskrivet er offentliggjort på Utdanningsdirektoratets hjemmeside
<http://www.utedanningsdirektoratet.no> (Vis Rundskriv i menyen)