

Skys i grunnskolen

Utdanningsdirektoratet har svart Fylkesmannen i Vestfold og Telemark om retten til skyss og ansvarsfordelingen mellom kommune og fylkeskommune.

TOLKNINGSUTTALELSE | 29.01.2019



Denne tolkningsuttalelsen er markert som utgått fordi den omhandler den gamle opplæringsloven.

1. Skoleveien til og fra bussholdeplass - skyss etter opplæringsloven (oppl.) § 7-1 (1)

Dere har mottatt flere klager på «at den strekningen eleven må gå for å komme til og fra bussholdeplassen er særlig farlig skolevei». Dette er et spørsmål om organiseringen av skyss og om skyssen er forsvarlig.

Organisering av skyssen - akseptabel reisetid og rimelig gangavstand

Det går ikke direkte frem av opplæringsloven hvordan skyss etter oppl. § 7-1 (1) skal organiseres. Hvordan skyssen skal organiseres er nærmere beskrevet i Ot.prp. nr. 46 (1997-1998). Det går blant annet frem at skoleskyssen må organiseres slik at

«elevane får ei akseptabel reisetid. [...] I vurderinga av akseptabel reisetid må gangtid og tid med transport middel sjåast i samanheng».

Det må kreves at eleven går en rimelig distanse for å komme til bussholdeplassen og trafikksikkerheten

må også vurderes her. I tillegg er det et krav at skyssen skal være forsvarlig bl.a. i forhold til akseptabel reisetid. Dere spør om vurderingen av reiseveien/gangavstanden fra hjemmet til bussholdeplassen skal bygge på de samme elementene som vurderingen av om skoleveien er særlig farlig. Flere av forholdene som inngår i vurderingen av rett til skyss på grunn av «særlig farlig eller vanskelig skolevei» vil også kunne inngå i vurderingen av hva som er akseptabel reisetid og rimelig gangavstand i forbindelse med organisering av skyss og i vurderingen av om skyssen er forsvarlig.

2. Ansvar for skyss etter oppl. § 7-1 (1)

I utgangspunktet er fylkeskommunen ansvarlig for skyss på grunn av lang skolevei, mens kommunen er ansvarlig for skyss av grunnskoleelever og voksne som har særlig farlig eller vanskelig skolevei. Dette følger av opplæringsloven § 13-4. Å være ansvarlig innebærer:

- å ha ansvar for å fatte vedtak om skyss
- å være økonomisk ansvarlig for skyssen
- å være organisatorisk ansvarlig (dvs. å ha det praktiske ansvaret rundt skyssen)

Enkelte grunnskoleelever kan oppfylle vilkårene for skyss etter flere bestemmelser samtidig. For eksempel kan en elev ha rett til skyss på grunn av at skoleveiens lengde, jf. oppl. § 7-1 (1) første og annet punktum og fordi skoleveien er særlig farlig eller vanskelig, jf. § 7-1 (1) tredje punktum. I slike tilfeller går fylkeskommunens ansvar foran kommunens, og det er fylkeskommunen som må oppfylle elevens rett til skyss, jf. *Helgeland, lovkommentar til Opplæringsloven 3. utg., side 299*. Det betyr at fylkeskommunen alltid vil være ansvarlig for skyss av elever som bor mer enn 2 el. 4 km fra skolen jf. oppl. § 7-1 (1) første og annet punktum, også når skoleveien er særlig farlig eller vanskelig. Vi er enig i konklusjonen om at dette er klager som skal sendes til fylkeskommunen som vurderer klagen og videresender klagen til klageinstansen.

3. Ansvar for skyss til annen skole enn nærskolen

Utgangspunktet er at fylkeskommunen er ansvarlig for skyss når eleven bor mer enn 2 el. 4 km fra skolen (se punkt 2 ovenfor), men

«dersom kommunen velger å innvilge søknad om å gå på en annen skole enn nærskolen eller gir opplæring i en alternativ opplæringsarena, vil kommunen være ansvarlig for de ekstrakostnadene dette medfører. [...] Hvor store ekstrakostnader et vedtak om opplæring på en annen skole enn nærskolen medfører, vil variere og vil blant annet avhenge av hvor store nettoutgifter fylkeskommunen ville hatt til skyss dersom eleven skulle mottatt opplæringen ved nærskolen. Kommunen har imidlertid i nevnte situasjoner hele det praktiske ansvaret for skyss til annen skole enn nærskolen», se vår tolkningsuttalelse datert 12.12.2014.

Når kommunen innvilger søknad om å gå på en annen skole enn nærskolen innebærer det at kommunen er økonomisk ansvarlig for ekstrakostnadene til skyss. Kommunen har også ansvar for organisering av skyssen.

Dersom eleven ikke har rett til skyss til nærskolen pga. avstand, vil kommunen være økonomisk ansvarlig for skyssen i sin helhet. Fylkeskommunen vil i et slikt tilfelle ikke ha noen utgifter til skyss. Det ville være urimelig om fylkeskommunen skulle dekke utgifter til skyss til annen skole enn nærskolen, når fylkeskommunen i utgangspunktet ikke var ansvarlig for skyssen.

Vi understreker at det er fylkeskommunens ansvar å fatte vedtak om rett til skyss etter § 7-1 (1) første og annet punktum. Dette endres ikke av kommunens praktiske og økonomiske ansvar ved skyss til annen skole enn nærskolen.

4. Vilkår om egenbetaling for skyss ved skolebytte

Individuell vurdering

Retten til skyss til annen skole enn nærskolen må vurderes individuelt og det må vurderes om et eventuelt skolebytte er nødvendig for å oppfylle retten til opplæring. Se forøvrig punkt 6 i rundskriv Udir-3-2009. En kommune kan derfor ikke på generelt grunnlag fastsette retningslinjer om at elever ikke har rett til skyss ved skolebytte.

Adgangen til å sette vilkår om egenbetaling

Når det gjelder adgangen til å sette vilkår om egenbetaling i forbindelse med skyss etter den alminnelige forvaltningsrettslige læren om vilkår, har dette vært vurdert av Sivilombudsmannen i sak SOMB-2001-27 og i sak datert 04.12.2018 (2017/3746). Det går også frem av rundskriv Udir-3-2009 punkt 6, at det som hovedregel ikke kan settes vilkår om egenbetaling. Det fremgår videre at 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 annan 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 dekkja av dei føresette».

Kommunen kan derfor bare sette vilkår om egenbetaling av skysskostnader ved skyss til annen skole enn nærskolen, når skolebyttet ikke er gjort for å oppfylle retten til opplæring.

Klageinstansens kompetanse

Vi viser til at fylkesmannen er klageinstans for vedtak om skolebytte i grunnskolen og kan prøve alle sider av saken jf. oppl. § 15-2 (1) jf. forvaltningsloven (fvl.) § 34 (2). Fylkesmannens kompetanse omfatter derfor også prøving av kommunens adgang til sette vilkår om egenbetaling i vedtak om skolebytte. På denne måten kan de indirekte overprøve kommunens vurdering av om foreldrene må betale for skyss til en annen skole enn nærskolen.

Vi understreker at dersom skolebytte er gjort for å sikre oppfyllelse av retten til opplæring, vil vilkår om egenbetaling være i direkte strid med elevens lovfestede rett til skyss etter oppl. § 7-1 og kommunen vil ha gått utover sin kompetanse til å sette vilkår etter den alminnelige forvaltningsrettslige læren om vilkår.

5. Ansvar for skyss av funksjonshemmede til annen skole enn nærskolen

Fylkeskommunen er ansvarlig for skyss av funksjonshemmede etter oppl. § 7-3 jf. oppl. § 13-4 (1). Det betyr at fylkeskommunen fatter vedtak om skyss etter oppl. § 7-3. Fylkeskommunen er også ansvarlig for organiseringen av skyssen og har det økonomiske ansvaret. Det går videre frem av vår tolkningsuttalelse datert 24.09.2012 at «dersom kommunen velger å innvilge søknad om å gå på en annen skole enn nærskolen eller gir opplæringen i en alternativ opplæringsarena, vil kommunen være ansvarlig for de ekstrakostnadene til skyss dette medfører».

Vi understreker at en elev med funksjonshemming, midlertidig skade eller sykdom har rett til skyss etter oppl. § 7-3 uavhengig av avstand mellom opplæringssted og hjemmet, forutsatt at han eller hun har behov for skyss på grunn av sin funksjonshemming, sykdom eller skade. Behovet for skyss vil i mange tilfeller være det samme uavhengig av om eleven går på nærskolen eller ikke. Det kan likevel tenkes at en elev med en funksjonshemming, midlertidig skade eller sykdom ikke ville hatt behov for skyss til sin nærskole, men vil ha behov for skyss til skolen dersom kommunen har fattet vedtak om skyss til en annen skole enn nærskolen. Dette må vurderes individuelt. I de tilfellene der eleven ikke ville hatt rett til skyss til nærskolen etter oppl. § 7-3, vil kommunen være ansvarlig for alle kostnader knyttet til skyssen.

Vår referanse: 2019/21309