

Fylkesmannen i Rogaland
Postboks 59
4001 Stavanger

Ansvar for skyss, reisefølge og tilsyn og etter opplæringsloven § 7-3 og § 7-4

Det blir vist til brev fra Fylkesmannen i Rogaland, datert 03.02.10, med spørsmål om fylkesmannens påleggskompetanse etter opplæringsloven § 13-4 andre ledd ved uenighet mellom kommunene og fylkeskommunen. Fylkesmannen i Rogaland ber blant annet Utdanningsdirektoratet gjøre rede for hvilken personkrets som omfattes av retten til skyss for funksjonshemmede og midlertidig syke og skadde, når det kan forventes at kommunen utfører tilsyn med elevene og PPT`s rolle når det gjøres vedtak om skyss. Videre bes Utdanningsdirektoratet redegjøre for prosessen når Fylkesmannen gir pålegg etter § 13-4 andre ledd.

Bakgrunnen for henvendelsen er uenighet mellom kommunene og fylkeskommunen når det skal settes inn tilsyn etter opplæringsloven § 7-4.

1. Personkretsen som har rett til skyss som følge av funksjonshemming eller midlertidig skade eller sykdom.

Fylkesmannen viser til at flere kommuner vurderer at elever med adferdsvansker, ADHD, Asbergers syndrom, angst og andre diagnoser trenger skyss med drosje, jf opplæringsloven § 7-3. Fylkeskommunen mener denne vurderingen utvider gruppen "funksjonshemmede" i § 7-3, og mener denne elevgruppen vil kunne benytte ordinær skyss med tilsyn fra kommunen.

Det vises til opplæringsloven § 7-3 som sier at elever som på grunn av "funksjonshemming eller mellombels skade eller sjukdom har behov for skyss" har rett til skyss.

Når rettslige begreper som funksjonshemming skal klarlegges må det gjøres en tolkning i tråd med ordinær rettskildelære.

En naturlig forståelse av begrepet funksjonshemming omfatter både fysisk og psykisk funksjonshemming. Fysisk funksjonshemming vil kunne være rullestolbrukere og blinde. Videre vil personer med Downs Syndrom og medfødte eller ervervede hjerneskader regnes som psykisk funksjonshemmede.

Forarbeidene¹ går ikke inn i vurderingen av hvilke fysiske eller psykiske tilstander som kan regnes som funksjonshemming, men juridisk teori² legger til grunn av retten til skyss etter § 7-3 omfatter både fysisk og psykisk funksjonshemming.

¹ Ot.prp. nr. 46 (1997-98)

² Opplæringslova, kommentarutgave, 2. utgave s. 225

Begrepet funksjonshemming fungerer som en rettslig standard, og må således tolkes i forhold til den tid og sammenheng det blir benyttet. Dette er en vanlig lovgivningsteknikk også på andre områder der en viss helsetilstand kan utløse rett til en tjeneste, for eksempel reglene om sykepenger og uførepensjon i trygdellovgivningen. Dette innebærer at helsetilstander med tiden kan regnes inn under begrepet funksjonshemming, selv om tilstanden etter en naturlig forståelse av ordlyden ikke nødvendigvis vil regnes som funksjonshemming. Med tiden vil imidlertid tilstanden sannsynligvis også etter en naturlig forståelse regnes som funksjonshemming.

Det må imidlertid understrekes at det ikke er nok at man regnes som funksjonshemmet for å få rett til skyss. I tillegg krever § 7-3 at funksjonshemmingen utløser et behov for skyss. Dette innebærer at det er funksjonshemmingens betydning for muligheten til å ta seg frem på skoleveien som blir vurderingstema, og i denne sammenheng vil også individuelle hensyn kunne bli tatt. Det er ikke et krav om at funksjonshemmingen gjør det umulig for eleven å gå til skolen. Spørsmålet er om funksjonshemmingen representerer en byrde ut over det vanlige på skoleveien, og at eleven således bør skysses for å oppfylle retten til grunnopplæring.

Utdanningsdirektoratet mener at det i praksis bør legges en lav terskel for å regne tilstander som funksjonshemming i opplæringslovens forstand, og at det er behovet for skyss som bør være avgjørende i helhetsvurderingen av elevens rett. Dette innebærer at vi ikke vil utelukke at eksemplene som Fylkesmannen nevner; Asbergers syndrom, ADHD, adferdsvansker, angst og andre tilstander, kan regnes som funksjonshemming (evt midlertidig skade eller sykdom), dersom det er klart at helsetilstanden utløser et behov for skyss. Det legges imidlertid til grunn at overnevnte helsetilstander bare unntaksvis vil oppfylle vilkåret knyttet til behov.

2. Når har kommunen tilsynsansvar ved skoleskyss?

Fylkesmannen erfarer at fylkeskommunen ber kommunene stille med reisefølge og tilsyn etter opplæringsloven § 7-4 på den ordinære skoleskyssen, slik at færre elever må skysses med drosje etter opplæringsloven § 7-3. Dette innebærer kostnadsøkning for kommunene og besparelser for fylkeskommunen.

Opplæringsloven § 7-4 gir elevene rett på nødvendig reisefølge og tilsyn før og etter undervisningstid. Kommunen har ansvaret for grunnskoleelever og fylkeskommunen har ansvaret for elever i videregående opplæring. Det legges til grunn at § 7-4 andre punktum om tilsyn ikke er aktuell i denne sammenheng da den spesifikt gjelder tilsyn ved ventetid før og etter undervisning, samt ifølge forarbeidene ved bytte av skyssmiddel.

Spørsmålet blir når kommunen må sette inn nødvendig reisefølge.

Det følger av merknadene til § 7-4 at reisefølge "... er nødvendig for enkelte funksjonshemmede elever for at de skal kunne gjøre seg nytte av det skysstilbudet de har rett til. Reisefølge er i slike tilfelle nødvendig for at retten til skyss for den funksjonshemmede skal være reell. Avhengig av skoleslaget, skal fylkeskommunen eller kommunen i slike tilfelle sørge for nødvendig reisefølge og også dekke skysskostnader og andre utgifter knyttet til reisefølget."

Opplæringsloven § 7-3 og § 7-4 er til en viss grad overlappende ved at begge bestemmelsene kan omfatte funksjonshemmede, noe som reiser spørsmålet hvilket hjelpetiltak skal settes inn først.

Opplæringsloven § 7-3 om skyss for funksjonshemmede og midlertidig skadde og syke innebærer i utgangspunktet ingen rett til at ett bestemt skyssmiddel skal benyttes. Både praktiske og helsemessige grunner gjør imidlertid at denne type skyss i det vesentlige oppfylles ved bruk av drosje.

Dersom en elev regnes som å ha rett til skyss etter § 7-3, må fylkeskommunen tilrettelegge en tilfredsstillende skyssordning. Det vil oftest være mest rasjonelt om eleven kan benytte ordinær skyss, men helsetilstand og boligens beliggenhet kan tilsi at det må brukes drosje. Bruk av drosje blir dermed det skyssmessige virkemiddelet fylkeskommunen kan benytte for å oppfylle retten til skyss. Fylkeskommunen kan ikke pålegge kommunene å stille med reisefølge slik at det ikke er nødvendig med drosjeskyss, når eleven har på grunn av helsetilstanden har blitt vurdert å ha rett til skyss etter opplæringsloven § 7-3. Først når eleven ikke kan reise alene i drosje, vil kommunens plikt til å stille med reisefølge utløses i disse tilfellene. Dersom slått fast at eleven trenger reisefølge fordi eleven ikke kan reise alene i drosje, vil det imidlertid være mulig at eleven kan benytte ordinær transport sammen med reisefølge fra kommunen.

3. Bruk av sakkyndig vurdering ved vedtak om skyss etter opplæringsloven § 7-3

Fylkesmannen erfarer at kommunene benytter uttalelser fra PPT når det søkes om rett til skyss etter § 7-3, noe som kan binde fylkeskommunen på en urimelig måte.

Utdanningsdirektoratet viser til at opplæringsloven § 7-3 ikke oppstiller saksbehandlingskrav om at helsetilstand og behov for skyss skal dokumenteres av sakkyndig. Dersom det først innhentes sakkyndige vurderinger, vil som oftest lege ha best kompetanse til å vurdere virkningen av medisinske tilstander. Det vil likevel være slik at kommunen og eleven/foresatte står fritt til å velge sakkyndig, herunder PPT, psykolog eller andre.

Dersom det benyttes sakkyndig vil imidlertid ikke fylkeskommunen være bundet av anbefalingene som gis. Anbefalingene vil heller ikke ha større vekt enn den fagkunnskapen de representerer, og fagkunnskap i denne sammenheng vil også være kjennskap til opplæringslovens regler om skyss.

4. Fylkesmannens påleggskompetanse etter opplæringsloven § 13-4 andre ledd

Fylkesmannen ber Utdanningsdirektoratet klargjøre noen retningslinjer for fremgangsmåten når skyssansvaret skal fastsettes etter opplæringsloven § 13-4 andre ledd, herunder om det kan kreves at partene faktisk har hatt forhandlinger og om partene må bringe saken inn for Fylkesmannen.

Opplæringsloven § 13-4 andre ledd andre punktum sier at dersom kommunen og fylkeskommunen ikke blir enige i hvordan skyssen skal organiseres og finansieres, kan departementet gi pålegg. Departementets kompetanse er delegert fylkesmennene i slike saker.

Lovbestemmelsen gir ikke nærmere føringer for fremgangsmåten når uenigheter skal avgjøres, og det er heller ikke gitt forskriftshjemmel til å regulere dette nærmere. I kraft av alminnelig instruksjonsmyndighet kan det imidlertid gis føringer for hvordan delegert kompetanse skal benyttes.

Utdanningsdirektoratet mener det ikke hensiktsmessig å detaljregulere hvordan fylkesmennene skal benytte sin kompetanse til å fastsette skyssansvaret. Saksbehandlingsreglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven vil heller ikke gjelde, ettersom fastsettelse av skyssansvaret ikke er enkeltvedtak eller forskrift. Det er imidlertid et bærende prinsipp i all forvaltningsvirksomhet at myndighet skal utøves på forsvarlig grunnlag, herunder at avgjørelser skal bygge på eksisterende rettsregler, saken skal opplyses så godt som mulig og at partene skal gis mulighet til innsyn og ytre sin mening (kontradiksjon).

Fylkesmannens kompetanse til å fastsette skyssansvaret inntreer ved uenighet. Lovens normalordning i forhold til organisering og finansiering kan endres gjennom avtale mellom

partene. Utdanningsdirektoratet legger til grunn at en uenighet først fremtrer etter at partene har forhandlet om saken, og at Fylkesmannen må kunne kreve at kommunene først tar saken opp med fylkeskommunen før Fylkesmannen kobles inn. Ettersom det er avtalefrihet på området, kan ikke Fylkesmannen benytte sin kompetanse til å fastsette ansvar før en eller flere av partene ber om det.

Med vennlig hilsen

Cathrine Børnes
avdelingsdirektør

Jens Kristian Jebsen
seniorrådgiver