



Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no
Ref. Vår ref.: 20/258

Dato: 01.07.2020

Høringsvar om Ny opplæringslov

Det vises til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 30.01.20 og opplæringslovutvalgets utredning NOU 2019: 23 Ny opplæringslov til kunnskaps- og integreringsministeren 13. desember 2019, hvor det bes om tilbakemeldinger på utvalgets forslag innen 1. juli 2020.

Opplæringslovutvalget har gjort en god jobb med å lage en utredning og forslag til ny lov. Våre medlemmer, som er kollektivselskaper og fylkeskommunale administrasjonsheter fra hele landet, benytter opplæringsloven sammen med rundskriv og forskrifter ved planlegging av skoleskyss. Lovens innhold og anvendelse er derfor av stor betydning for skoleskyssen. Vi ønsker å bidra til å legge til rette for endringer slik at loven blir entydig tolket og saksbehandlingen i størst mulig grad blir samstemt nasjonalt.

Innspillene i dette dokument er et resultat av høring hos fylkeskommunenes administrasjons- og kollektivselskaper, koordinert av Kollektivtrafikkforeningen. Vi er en nasjonal bransjeorganisasjon for offentlige aktører som planlegger, kjøper og markedsfører kollektivtrafikktenester, inkludert skoleskyss. Les mer om oss [her](#).

Vi ønsker å bidra til å tydeliggjøre innholdet i forskrifter sett i forhold til loven. Loven beskriver ikke så mye, det meste står i rundskriv og forskrifter. Det kan være en forklaring på at det i dag er en ulik praksis blant fylker og fylkesmenn. En optimal løsning som bidrar til en tydelig avklaring er om mest mulig av endringene fra høringene kan legges inn i forskrift. Det er en rekke forhold som kan beskrives tydeligere, f.eks. temaene som er beskrevet under. Vårt innspill til endringer er derfor gitt under en forutsetning at tilbakemeldingene, slikt beskrevet i dette dokumentet, kommer inn i forskrift.



Kort sammendrag

Kollektivtrafikkforeningen mener at det må presiseres at retten til skoleskyss modifiseres i perioder med pandemier og lignende som fører til hel/ delvis nedstenging av samfunnet.

Kollektivtrafikkforeningen mener at ny opplæringslov dessuten må ha ekstra fokus på at skoleelever som har nedsatt funksjonsevne i praksis får nødvendig reisefølge, samtidig som det fremgår at retten til reisefølge ikke er begrenset til denne gruppen.

I tillegg bør retten til delt bosted begrenses slik at den kun gjelder innenfor samme kommune, men likevel slik at personer med nedsatt funksjonsnedsettelse på grunnskolen har rett til skoleskyss til nærskolen uavhengig av bostedskommune.

Se konkrete forslag til lovtekst beskrevet i temaer under.

TEMAER DRØFTET OG GITT INNSPILL TIL:

1. NOU 2019:23 KAPITTEL 30

1.1 Vurdering av forsvarlig skoleskyss

1.2 Rekkevidden av retten til skyss

1.3 Reisefølge og tilsyn

2. RETT TIL GRUNNSKOLEOPPLÆRING FOR VOKSNE

3. RETT TIL SKOLESKYSS VED UTPLASSERING AV ELEVER I VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

4. RETT TIL SKOLESKYSS I EN SMITTEVERNSITUASJON



1. NOU 2019:23 KAPITTEL 30

1.1 Vurdering av forsvarlig skoleskyss

I vurderingen av hva som er forsvarlig skyss skal det legges vekt på forhold som gjelder den enkelte elev som alder, funksjonshemming, reisetid og trygghet, og om daglig skyss gir ekstraordinære kostnader eller vanskeligheter for kommune/fylkeskommune.

Den daglige skyssen må være forsvarlig, og dette vil gjelde både i forhold til hvordan skyssen er organisert (hvilket transportmiddel som skal benyttes) og hvor lang reisetiden er (om reisetiden er akseptabel). Det skal altså gjøres en avveining mellom hensyn til den enkelte elev, og en effektiv og rasjonell organisering av skyssen, noe som ofte blir komplisert da det er økende grad av elever som får lengre og mer kompliserte reiser i forbindelse med skoleskyss.

Barnets beste

Ved alle handlinger som vedrører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det skal gis en konkret og individuell vurdering av hva som er best for det barnet saken gjelder, innenfor de rammene lovgivningen trekker opp.

Samfunnsøkonomiske kostnader

Fylkeskommuner skal organisere et skyssopplegg som er rasjonelt og økonomisk forsvarlig.

I opplæringsloven er det ikke gitt ytterligere beskrivelser eller føringer for hva som gjør en skolereise ekstraordinær sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv, noe som igjen åpner for skjønn innenfor den enkelte fylkeskommune som behandler den aktuelle saken. Loven omtaler heller ikke hva som er rimelig reisetid for elever i de ulike aldersgrupper, og dette vurderes ut fra lokale føringer i den enkelte fylkeskommune. Dette kan også medføre store ulikheter mellom fylkeskommuner, både når det gjelder forvaltning og skjønnsbruk, og ut fra det politiske miljøet i den enkelte fylkeskommune, som kan være krevende.

De samfunnsmessige kostnader til skoleskyss som utføres med drosje er ofte høye. Spesielt gjelder dette ved:

- Delt bosted (foresatte bor ofte langt fra hverandre, bopel 2 kan være i annen kommune)
- Elever som går på privatskoler (lengre reise og ofte motstrøms)
- Kommune og fylkessammenslåinger som gir endring/utvidelse av skolekretser og større spredt geografisk reiseområde
- VGS-elever med behov for å gå på spesiallinjer som kun tilbys ved enkelte skoler og dermed må reise lenger
- VGS-elever følger ikke nærskoleprinsippet på lik linje med grunnskoleelever, som for mange gir særdeles lange reiser og ofte kompliserte reisemønstre



Anbefalinger

Vurdering av de samfunnsmessige kostnadene må ses i lys av barnets rett til opplæring satt opp mot den merkostnaden dette primært påfører fylkeskommunen. I NOU 2019:23, er det ikke satt tydelige rammer eller tak på beløp for hvordan en fylkeskommune skal gjøre en slik vurdering. Beskrivelser av forsvarlig skoleskyss er per i dag i hovedsak omtalt i rundskriv.

Vi foreslår at det utarbeides en forskrift til ny opplæringslov § 5-3, som sier noe mer konkret om hvordan en skal gjøre vurderinger av forsvarlig skoleskyss, spesielt i avveining mellom det samfunnsøkonomiske aspektet og den enkelte elev. Dette for å bidra til at fylkeskommuner kan arbeide mot en felles nasjonal standard for utøvelse av slike vurderinger, og da heller gjøre mindre lokale tilpasninger hvor det er behov.

1.2 Rekkevidden av retten til skyss

Rekkevidden av retten til skyss behandles i høringsforslagets punkt 30.4.5.

Der foreslår utvalget at gjeldende regler om rett til skoleskyss fra begge hjem ved delt bosted skal opprettholdes. I drøftelsen legges det vekt på at elevens rettigheter ivaretas gjennom lovens forsvarlighetsprinsipp.

Kollektivtrafikkforeningen, som utvalget, registrerer at det er en økning i antall elever med delt bosted som har krav på skoleskyss. Denne økningen har ført til at Kollektivtrafikkforeningens medlemmer også har registrert en betydelig økning i antall elever som får en lang og komplisert reise. Dette krever ofte betydelige tilpasninger, noe som igjen får vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for fylkeskommunen. Utvalget mener at dette ivaretas av forsvarlighetsprinsippet.

Kollektivtrafikkforeningen ser imidlertid allerede i dag at det er store forskjeller i hvordan forsvarlighetsprinsippet praktiseres i de ulike fylkene. Dette kommer spesielt godt til syne når elever flytter mellom fylker, og elevene erfarer at rettigheten fremstår som ulik til tross for at den er forankret i den samme lovbestemmelse. Kollektivtrafikkforeningen ser i den forbindelse at når saksbehandlingen i de ulike fylkene er ulik, så brytes i praksis forvaltningslovens likebehandlingsprinsipp. Dette er verken rettslig holdbart eller tilstrekkelig forutsigbart for foresatte og elever.

Utvalget drøfter også alternativet med å begrense skyssretten innenfor bostedskommunen i grunnskolen og bostedsfylket i videregående skole, slik at foresatte må betale og organisere skyssen frem til kommune-/fylkesgrensen der det ene hjemmet ligger. Kollektivtrafikkforeningen anser at en bestemmelse som ved delt bosted begrenser skyssretten til å gjelde innenfor bostedskommunen i grunnskolen og bostedsfylket i videregående skole, vil gjøre reglene om rett til skoleskyss mer forutsigbar for den enkelte. Et slik løsnings vil også ivareta forvaltningslovens likebehandlingsprinsipp. Som påpekt av utvalget ligner dette på den ordningen som per i dag følger av friskoleloven § 3-7. Kollektivtrafikkforeningen mener at departementet bør se hen til både friskoleloven § 3-7 hvor det



heter at «... For elever i videregående skolar gjeld retten til skyss, reisefølge og tilsyn berre innanfor fylkeskommunegrensa i den fylkeskommunen der eleven bur»

Kollektivtrafikkforeningen viser også til den svenske «skolbalken» (2010:800) § 21a som gir tilsvarende rett til skoleskyss som etter opplæringslovens regler. Av lovens § 15b fremgår det likevel at «...*Denna rätt gäller dock inte för elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem eller som går i en annan kommuns förskoleklass med stöd av §13. Om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen anordna skolskjuts även i dessa fall*».

Det blir stadig mer vanlig at foresatte ved samlivsbrudd bosetter seg langt fra hverandre. Skoleskyss er organisert ut ifra at eleven går på nærskolen i forhold til folkeregistrert adresse. Når den ene foresatte flytter lang unna nærskolen er kollektivtilbudet naturlig nok ikke tilrettelagt for at eleven skal få en enkel og rask reisevei. Dette medfører derfor utstrakt bruk av fordyrende transport med blant annet drosje. Dette fører til høye kostnader for fylkeskommunen. Kollektivtrafikkforeningen stiller spørsmål ved om dette er samfunnsøkonomisk god forvaltning av felleskapets midler og mener at det bør innføres tilsvarende regel som den som allerede finnes for videregående skole i friskoleloven.

Samtidig mener Kollektivtrafikkforeningen at personer som har nedsatt funksjonsevne ikke bør omfattes av forslaget om begrensning av retten skoleskyss ved delt bosted. Denne gruppen bør få rett til skoleskyss selv om det er delt bosted og en av foreldrene bor i en annen kommune. Bakgrunnen for modifikasjonen er at personer med nedsatt funksjonsevne har store utfordringer i forhold til deltagelse i samfunnet og det ikke minst gjelder i forhold til utdanning/ skolegang.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag til §§ 5-1 og 9-1, første ledd, siste setning:

«Retten til skyss gjeld til og frå begge heimane og nærskolen, når eleven har to heimar som ligg innfor same kommune.

Unntak i § 5-1 som kun skal gjelde for skoleskyss i grunnskolen:

«Dette gjeld likevel ikkje skyss som er grunna i nedsatt funksjonsevne, skade eller sjukdom».

Et tydeligere regelverk vil bidra til at:

- Det blir mindre skjønnsutøvelse både i spørsmålet om forsvarlighet av skyssopplegget, og samfunnsmessige kostnader. Dette sikrer også større forutsigbarhet
- Forskjellene mellom fylkene vil reduseres, likebehandling
- Like vilkår for retten til skoleskyss for elever i den offentlige skole som i friskoler/privatskoler



1.3 Reisefølge og tilsyn i forbindelse med skyss til og fra skolen

Det følger av høringsforslagets punkt 30.4.3 at reisefølge og tilsyn kan være nødvendig for at enkelte elever skal kunne benytte skysstilbudet de har rett til, og at det derfor er en forutsetning for at retten til skyss og dermed retten til opplæring skal være reell. Utvalget foreslår derfor at dagens regler om reisefølge og tilsyn for elever som får skoleskyss, videreføres.

Kollektivtrafikkforeningen deler utvalgets vurdering, men vil understreke at også andre elever enn de med funksjonsnedsettelse kan ha behov for reisefølge. Dette ser vi spesielt i grunnskolen.

Man erfarer imidlertid at svært mange elever, som har krav på skyss etter gjeldende opplæringslov § 7-3, ikke blir innvilget reisefølge. Det er grunn til å anta at dette skyldes manglende ressurser. Elever som må ha følge for kunne benytte seg av retten til skoleskyss har imidlertid krav på reisefølge¹. Det forekommer i praksis tilfeller hvor elever som i utgangspunktet kan ta kollektivtransport som sådan, likevel ikke klarer det da det oppleves som vanskelig eller skummelt med bussbytte. Disse elevene vil ha godt utbytte av reisefølge ettersom det fører til at de kan benytte ordinær kollektivtransport fremfor at fylkeskommuner organiserer skyssen ved bruk av drosje eller minibuss. Bruk av ordinær kollektivtransport med reisefølge vil i slike situasjoner gi eleven god læring til å kunne mestre kollektivreisen på egenhånd. I regelverkstolkningene fra Utdanningsdirektoratet (Udir-2-2019) fremgår det at dersom skyssen og reisetiden i seg selv er forsvarlig, men for eksempel elevens alder tilsier at et bytte er særlig farlig eller vanskelig, er kommunen ansvarlig for å stille med reisefølge eller tilsyn. Dette bør komme klarere frem i den nye opplæringsloven, da dette temaet ofte skaper uenighet mellom kommune og fylkeskommune knyttet til hvem som er ansvarlig.

Fylkeskommuner, som organiserer skoleskyssen, ser i praksis at retten til reisefølge ikke alltid blir fulgt for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette fører noen ganger til krevende og potensielt farlige situasjoner med utagerende elever. Reisefølge og tilsyn er derfor helt nødvendig for de elevene dette gjelder, og dersom eleven utagerer er det også nødvendig i forhold til andre elevers og sjåførens sikkerhet.

På denne bakgrunn foreslår Kollektivtrafikkforeningen at det inntas en presisering i forslaget til ny opplæringslov §§ 5-2 og 9-2 om at retten til reisefølge gjelder:

«Elevar som har nedsatt funksjonsevne, skade eller sjukdom, i tillegg til andre elever som trenger reisefølge i forbindelse med skoleskyss, har rett til reisefølgje dersom dei treng det. Ansvarleg for skoleskyss kan stoppe transporten inntil det er sett inn reisefølgje under skoleskyss, dersom det ikkje er forsvarleg å transportere eleven uten reisefølgje»

Kollektivtrafikkforeningen mener at forslaget gir et nødvendig ekstra fokus på at elever som har nedsatt funksjonsevne, samtidig som rett til reisefølge ikke er begrenset til denne gruppen.

¹ Av kommentarutgaven til opplæringsloven (Helgeland) s.226 følger det at elever som må ha følge for å kunne benytte seg av skoleskyssen har krav på det. Det fremgår at regelen ikke bare er begrenset til elever med funksjonsnedsettelse.



2. RETT TIL GRUNNSKOLEOPPLÆRING FOR VOKSNE ETTER §4A-2

Fylkeskommunene opplever at opplæringsloven § 4A-2 kan gi rom for en svært vid forståelse av retten til opplæring for voksne i grunnskolen i andre grunnleggende ferdigheter. Vi kjenner igjen problemstillingen som er omtalt i punkt 45.4.3.4 at oppgaver som kunne og burde vært løst med andre tiltak og gjennom andre tjenester, i noen tilfeller ender opp som grunnskoleopplæring etter kapittel 4A. Det er positivt at den nye opplæringsloven vil bli mer klargjørende her.

Kostnader med skyss i forbindelse med behandlings- og treningstilbud kan bli lagt på fylkeskommunen om kommunen har en vid forståelse av opplæringsloven §4A-2. Vi er derfor enig i at teksten i 2. punkt i § 4A-2 «*Voksne som har særlege behov for opplæring for å kunne utvikle eller halde ved like grunnleggjande dugleik, har rett til slik opplæring.*» blir tatt ut av teksten. Dette vil tydeliggjøre at rett til opplæring er avhengig av at vilkåret etter § 4A-1 er oppfylt.

I dag har vi eksempler på at kommuner innvilger voksenopplæring etter slagtilfeller og synsfelt-utfall frem til vedkommende får tilbake sertifikatet og pasienter over 80 år ved sykehjem bringes i årevis sittende i rullestol til parkinsonsgruppen ledet av logoped i voksenopplæringsens lokaler.

Kollektivtrafikkforeningen mener dette bør være et kommunalt ansvar. Formålet med sletting av § 4A-2 andre avsnitt må tydeliggjøres i rundskriv/forskrift, slik at det ikke lenger er rom for en svært vid forståelse av opplæringsretten.

Anbefaling

Kollektivtrafikkforeningen foreslår at andre avsnitt i § 4A-2 blir tatt ut av teksten i den nye opplæringsloven, som foreslått i NOU 2019:23. Vi ber om at teksten i rundskriv til kapittel 4A Udir-3-2012 blir korrigert og tydelig med hensyn til retten til voksenopplæring.

3. RETT TIL SKYSS VED UTPLASSERING AV ELEVER I VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Som et innspill til lovforslaget § 9-1 foreslår Kollektivtrafikkforeningen at det bør fremgå klart av § 9-1 at alle de samme rettigheter og begrensninger som for øvrig gjelder ved rett til skoleskyss skal gjelde for elever ved utplassering i videregående skole.



4. RETT TIL SKOLESKYSS I EN SMITTEVERNSITUASJON

Covid-19 pandemien har ført til store kapasitetsbegrensninger i kollektivtrafikken som følge av klare anbefalinger om avstand om bord i kjøretøyene og begrensninger av passasjerantall. I tillegg har flere kommuner vedtatt egne forskrifter om forebygging av koronasmitte. Dette har ført til flere fylkeskommuner/kollektivselskaper over en periode ikke har kunnet tilby skoleskyss til alle elever som har krav på det etter gjeldende opplæringslov kapittel 7. Kollektivtrafikkforeningen mener at reglene står i motstrid til hverandre, og at dette bør vurderes løst i den nye opplæringsloven. Det er i den forbindelse to alternative forslag som skisseres nedenfor.

Vårt første forslag til endring er å utarbeide en bestemmelse om at retten til skoleskyss kan suspenderes i perioder med spredning av allment smittefarlig virus (ved pandemier og lignende). Dette forutsetter at ved perioder hvor ordinære skyssløsninger ikke kan utføres av smittevernhensyn, må skoleeier vurdere om undervisning kan gis gjennom en annen plattform, slik at fysisk oppmøte på skolen ikke er nødvendig for å oppfylles retten til opplæring.

Det andre alternativet er å la smittevernfaglige vurderinger inngå i forsvarlighetsvurderingen, slik at dette ikke bare knyttes til alternativ innlosjering. Dersom denne løsningen velges bør det fremgå av forarbeidene og ev. merknader/veiledning til bestemmelsen at smittevernfaglige vurderinger er relevante momenter i forsvarlighetsvurderingen.

Med vennlig hilsen
Kollektivtrafikkforeningen

Olov Grøtting (sign.)