

Skoleskyss i Innlandet

Hvordan fungerer dagens ordning og forslag
til forbedringstiltak

August 2022



Innhold

1 Oppsummering.....	5
2 Mandat og utfordringer	6
2.1 Mandat	6
2.2 Utfordringer	7
3 Rammebetingelser	9
3.1 Lovverk	9
<i>Reiseavstand og rettigheter.....</i>	<i>10</i>
<i>Funksjonshemming.....</i>	<i>11</i>
<i>Nærskole</i>	<i>11</i>
<i>Forsvarlighet.....</i>	<i>11</i>
3.2 Frie inntekter fra staten.....	12
3.3 Inntekter fra kommunene	13
4 Aktøranalyse	14
5 Samfunnsutviklingen.....	17
5.1 Befolkningsutvikling	17
5.2 Folketallsprognoser.....	17
5.3 Sentralitetsindeks for kommuner i Innlandet	19
5.4 Ungdom og psykisk helse	19
6 Videregående opplæring	21
6.1 Tilbudsstrukturen for videregående opplæring	21

6.2	Inntak til videregående skole – søkernes rettigheter.....	23
7	Kostnader	24
7.1	Kostnadsdriverne i skoleskyssen.....	24
7.1.1	Skoleskyss med drosje	26
7.1.2	Skolestrukturendringer.....	28
7.1.3	Spredt bosetting	30
7.1.4	Delt bopel.....	31
7.1.5	Manglende/lite konkurranse i drosjemarkedet.....	31
7.1.6	Endringer av bussruter og organisering av skoleskyssen	32
8	Øvrige fylkers arbeid med skoleskyss.....	33
8.1	Legenemnd i Vestland fylkeskommune.....	33
8.1.2	Læringspunkter med bruk av legenemnd.....	35
8.2	Organisering av skoleskyss med drosje i Agder	36
9	Tilbakemelding fra fylkeskommunale råd	38
9.1	Hovedkonklusjoner fra de fylkeskommunale rådene	38
10	Anbefalte tiltak.....	39
	Vedlegg	47
	Vedlegg 1: Inntektssystemet – fordeling av frie inntekter til fylkeskommunene	47
	Vedlegg 2: Tilbakemelding fra de fylkeskommunale rådene	52
	Vedlegg 3: Tabeller over spredtbygde strøk	56

Forord

Dette arbeidet har hatt som mål å gi bedre kunnskap om skoleskyssen i Innlandet. Arbeidet har resultert i en rapport som er et kunnskapsgrunnlag om skoleskyssordningen, og med forslag til tiltak som bedrer kollektivtransporten sin økonomiske situasjon. Vi har hatt en tverrfaglig tilnærming til hva som påvirker økonomien i skoleskyssen. Det ble derfor nedsatt en prosjektgruppe og en styringsgruppe bestående av representanter fra avdelingene samferdsel, administrasjon, kompetanse og tannhelse og samfunnsutvikling.

I prosjektgruppa har disse vært representert:

- prosjektleder Mette Marit G. Jensen (samferdselsavdelingen, seksjon for strategi og utvikling)
- Egil Holen (samferdselsavdelingen, seksjon for kollektivtransport rutetilbud)
- Sissel Løkra (samfunnsutviklingsavdelingen, seksjon for kommunal veiledning og plan)
- Kasper Tøstien (kompetanse og tannhelseavdelingen, seksjon for inntak og skoletilbud)
- Svein Risbakken (kompetanse og tannhelseavdelingen, Storhamar videregående skole)
- Knut Bø (administrasjonsavdelingen, seksjon for budsjett og styringssystem)

Prosjektgruppen har siden oppstart av prosjektet i november møttes jevnlig annenhver uke.

I Styringsgruppa har disse vært representert:

- prosjekteier Aud M. Riseng (samferdselsavdelingen, avdelingssjef)
- prosjektansvarlig Lars Baukhol (samferdselsavdelingen, seksjonssjef kollektivtransport)
- Hanne Finstad (samferdselsavdelingen, seksjonssjef strategi og utvikling)
- Gro H. Reinsborg (administrasjonsavdelingen, seksjonssjef økonomi og styring)
- Kristin Undseth (kompetanse og tannhelseavdelingen, rektor Nord-Gudbrandsdal videregående skule)
- Ane Tonette Lognseth (kompetanse og tannhelseavdelingen, ass avdelingssjef)

Styringsgruppen har hatt seks møter, samt ett felles møte mellom styringsgruppen og prosjektgruppen.

Ledergruppen på samferdsel og ledergruppen i Innlandet fylkeskommune har fått orientering underveis i prosjektperioden.

Alle de regionale rådene; ungdommens fylkesting, eldrerådet, rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne og flerkulturelt råd har blitt orientert om prosjektet og kommet med sine innspill. Alle innspill er lagt i sin helhet som vedlegg i rapporten.

1 OPPSUMMERING

Det er mange faktorer som påvirker økonomien i skoleskyssordningen. Denne rapporten har kartlagt kostnadsdriverne og hvilke tiltak som bør på plass for å bremse kostnadsutviklingen samt styrke intern styring og kontroll. Rapporten drøfter også inntektssiden til skoleskyssen, både inntekter fra kommunen og overføringer fra staten

Innlandet er det fylket i landet med desidert høyest andel barn og unge som har behov for skoleskyss. I den videregående skolen har over halvparten av elevene skoleskyss hver dag, mens andelen er litt lavere i grunnskolen. Lange reiseavstander, nedleggelser av skoler og stor andel skoleskyss med drosje fører til stor kostnadsvekst i skoleskyssen og kutt i det ordinære rutetilbudet. Innlandet tar skoleskyssen ca 75% av budsjettet til kollektivtransport. Situasjonen er motsatt i flere andre fylker; der det ordinære rutetilbudet utgjør den største delen av kollektivtransporttilbudet. Innlandet er også det fylket med den laveste andelen barn og unge og er det mest spredtbebygde fylket i landet. Dette gjør skoleskyssen i Innlandet svært kostnadstung.

Det er viktig å ha fokus på kostnadsdriverne, og det er viktig å følge disse over tid. Dette har vist seg å være utfordrende i analysen. Noe skyldes sammenslåingen til Innlandstrafikk, og noe skyldes ulike måter å registrere kostnader og kode elevene på. Her jobbes det i andre interne prosjekter med å få på plass god internkontroll gjennom rutiner og prosesskartlegging, og søkelys på fakturering og kostnadskontroll. Der det har vært mulig har vi analysert trender og kostnadsutviklingen noen år tilbake i tid. Det bør det jobbes videre med å følge utvalgte kostnadsparametere fremover.

Analysen viser at det er spesielt viktig å følge med på utvikling av drosjekostnader, og at det bør settes inn tiltak for å holde disse så lave som mulig. Drosjekostnadene har de siste årene hatt en vesentlig brattere kostnadsutvikling enn konsumprisindeksen. I Innlandet har vi drosjekostnader på nesten 200 millioner hvert år, en økning på 50 millioner på 5 år. Markedet preges av få tilbydere og lite konkurranse. Vi foreslår flere tiltak for å styre kostnadsutviklingen i drosjekjøringen, både knyttet til organisering og innenfor registrering og oppfølging. Spesielt bør drosjeturer med kun én elev følges nøye opp. Vi anbefaler også å se på samordning og skyssplanlegging for de elever som har den dyreste skoleskyssen. I Innlandet står 2 % av skyssellevne for mer enn 25 % av drosjekostnadene, noe som tilsvarer i overkant av 50 millioner kroner fordelt på om lag 400 elever.

Rettighetene til elevene er styrende for skoleskyssstilbudet. Hvordan denne rettigheten administreres og forvaltes er vårt ansvar. Innlandstrafikks mulighet for å påvirke er avhengig av organisering og forvaltning av lovverket. Agder Kollektivtrafikk AS (AKT) har gjennomført en vurdering av mest hensiktsmessig organisering for å styrke oppfølgingen av skoleskyss med drosje. Anbefaling om å opprette en sentral der tjenesten samles bør også vurderes hos oss.

Bruk av legemnd er innført i Skyss (Vestland fylkeskommune). Dette er et tiltak vi anbefaler Innlandet fylkeskommune å innføre. Gjennom en felles legemnd vil vi få en større innsikt i

vurdering av reiseevne opp mot sykdomsbilde. Legenemnda bidrar også til større trygghet i avklaringer og vedtak rundt medisinsk skyss. I Vestland har de fått flere elever over på den ordinære skoleskyssen etter innføring av legenemnd.

Tiltakene som anbefales i rapporten er delt inn i fire hovedmålsettinger:

- Få flest mulig elever til å ta den ordinære skoleskyssen
- Sterkere inntektsfokus
- Bedre kostnadskontroll og enhetlig rapportering
- Bedre samordning av skoleskyssen uavhengig av operatør og skyssform

Disse målene er beskrevet i rapporten med tilhørende anbefalinger på tiltak.

2 MANDAT OG UTFORDRINGER

2.1 MANDAT

Skoleskyssordningen er en lovpålagt oppgave som reguleres av Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa, opplæringsloven, av 17. juli 1998 nr 61 med tilhørende forskrifter.

Hovedutvalg for samferdsel behandlet sak om rammekutt i kollektivtransporten den 18. august (sak 23/2021) og 6. oktober 2021. Vedtak i saken: «Hovedutvalget er blitt pålagt ekstraordinære skoleskysskostnader som foreslås dekket opp gjennom innsparing i kollektivtilbudet. Utvalget ber derfor om at Fylkeskommunedirektøren foretar en vurdering om de særskilte skoletiltak/prosjekter bør ha ekstraordinær finansieringen, som ikke belaster tilbudene i den ordinære kollektivtrafikken.» Denne bestillingen danner grunnlag for utredningen beskrevet i mandatet.

Utredningen skal gjennomgå betingelsene for den lovpålagte skoleskyssordningen med følgende målsetting:

Målet med arbeidet er å kartlegge kostnader, kostnadsdrivere, inntekter og den interne praktiseringen av skoleskyssordningen, herunder synliggjøre endringer i samfunnsutviklingen som har en direkte eller indirekte påvirkning på ordningen. Mulige tiltak (både interne og eksterne) som kan bedre de økonomiske rammebetingelsene skal framkomme av utredningen.

Det kan være hensiktsmessig å skille på tiltak som vil gi en kortsiktig og/eller langsiktig effekt for den økonomiske situasjonen knyttet til skoleskyssordningen.

Arbeidet konkretiseres slik:

- Beskrive samfunnsutviklingen som har en påvirkning på skoleskyssordningen (skolestruktur/linjevalg/psykososiale forhold, tilrettelagt opplæring).
- Kartlegge lover og regelverk for skoleskyssordningen. Anvendelsen av lovverket kartlegges så langt det er hensiktsmessig for å oppnå målsettingen med arbeidet.
- Kartlegge kostnadene og kostnadsdriverne for skoleskyssordningen (herunder skoletilbud, reiseavstand, skolenedleggelser, samfunnsutviklingen, delt bopel).
- Kartlegge inntektene til skoleskyssordningen, herunder gjøre en vurdering av at vi får berettigede inntekter.
- Kartlegge hvilke beslutningsprosesser i fylkeskommunens avdelinger som påvirker skoleskyssordningen og medfører endringer i den lovpålagte skoleskyssen.
- Benchmarking mot andre fylker
- Kartlegge mulige tiltak for å bedre de økonomiske rammebetingelsene. Fylkeskommunens strategier legges til grunn for anbefaling av tiltak.

2.2 UTFORDRINGER

Innlandet er et stort fylke i areal, og med spredt bosetting. Selv om avstandene er store, må elevene hentes og bringes hjem. Dette gir mange kjørte kilometer med buss og drosje.

Trender i samfunnet er også med på å påvirke behovet for skoleskyss. Vi ser følgende hovedtrender som bidrar i denne utviklingen:

- Endring i skolestrukturen. Nedleggelse av skoler medfører flere skyss elever og øker antall kjøretøy som må benyttes.
- Økning i antall elever med delt bosted. Dette medfører ofte transport som ikke følger den naturlige og korteste veien til skolen.
- Økning i antall elever som trenger spesialskyss. Dette utløser mer transport med drosje.
- Det er mange elever som ikke går på sin «nærskole». Disse elevene medfører i mange tilfeller økt transport, både i avstand og at de ikke kan følge de «naturlige» reiseveiene fra A til B.

Utfordringer knyttet til økonomi og rammevilkår

Elevgrunnlaget i Innlandet viser en nedadgående kurve i årene framover. I alt vil antall 16 til 18-åringer reduseres med nærmere 1800 innen 2031, en reduksjon på 13,4 prosent. Samtlige regioner vil oppleve nedgang.¹ Færre 16- til 18-åringer fører til at rammetilskuddet til fylkeskommunen reduseres. Dette er faktiske elevtall rapportert fra kommunene pr. skoleåret 2021-22 og tar ikke hensyn til eventuell tilflytting/fraflytting.

Flere reformer er vedtatt de siste årene, som vil kunne føre til lenger reiseveg og større behov for skoleskyss. Eksempler på disse er:

¹ Tallene er hentet fra GSI – Grunnskolens Informasjonssystem per skoleår fra skoleåret 2021-22.

- Utdanningsreformen *Fagfornyelsen og ny yrkesfagstruktur* ble iverksatt fra 2020, og innføres videre i 2021 og 2022 med Vg2 og Vg3. Antall utdanningsprogram har økt fra åtte til ti, og programområdene på Vg2 blir mer spesialiserte. Dette fører til at det blir særlig krevende å opprettholde et bredt tilbud i et fylke med svært spredt bosetting og desentralisert skolestruktur og -tilbud.
- Rett før sommerferien 2021 ble *Fullføringsreformen* vedtatt i Stortinget. Hovedintensjonen med reformen er at alle som begynner et videregående opplæringsløp skal ha både mulighet og rett til å fullføre. Ved å fjerne tidsbegrensningen er målsettingen å legge til rette for at flere fullfører videregående opplæring.
- *Kompetansereformen – Lære hele livet*, vedtatt i 2020, slår fast at voksne har rett til å få ivarettatt et livslangt behov for læring og et tilrettelagt og fleksibelt opplæringsløp fram mot ønsket sluttkompetanse.

Disse endringene gir samlet viktige føringer for hvordan fylkeskommunen løser oppdraget innenfor kompetansefeltet, og vil kunne bidra til mer fleksible og tilpassede tilbud. Men det vil samtidig være krevende å gjennomføre i en situasjon med store økonomiske utfordringer.

Lavere nivå på frie inntekter

Innlandet fylkeskommune har flere utfordringer knyttet til demografisk utvikling, som vil påvirke fremtidige statlige inntekter. Eksempelvis lavere innbyggertall og færre antall 16-18 åringer gir et lavere utgiftsbehov og nivået på frie inntekter går ned. Frie inntekter fra staten (skatt og rammetilskudd) fordeles gjennom inntektssystemet. Rammetilskuddet fordeles gjennom et inntektssystem basert på kostnadsnøkler. En av kostnadsnøklerne er «buss og bane». Selv om inntektssystemet har sektorbaserte kostnadsnøkler er dette frie inntekter, som fordeles internt av den enkelte fylkeskommune. Det er fylkestinget som vedtar den årlige rammen til kollektivtransport.

Prosjektet har likevel brukt tid på å forstå mekanismene i inntektssystemet og sett spesielt på kostnadsnøkkelen for buss og bane. Inntektssystemet for fylkeskommunene er nå gjenstand for en større gjennomgang av et oppnevnt ekspertutvalg. Ekspertutvalget skal levere sin rapport 1. desember og forslag til nytt inntektssystem vil komme i Kommuneproposisjonen 2024 i mai 2023. Prosjektet har bidratt til Innlandet fylkeskommunes innspill til ekspertutvalget og forsøkt å påvirke til at våre spesielle utfordringer blir sterkere ivarettatt. Blant annet er det viktig at kriterier for spredt bebyggelse blir sterkere vektlagt.

Utfordringer knyttet til datakilder og datagrunnlag

Ved etableringen av Innlandet fylkeskommune erfarte vi at de to opprinnelige organisasjonene, Hedmark Trafikk FKF og Opplandstrafikk, på mange områder jobbet ulikt med skoleskyssen og hadde ulik grad av rutiner selv om de også har samarbeidet godt og jobbet mye likt. Etter at vi ble én organisasjon har det vært stort fokus på å jobbe smartere og benytte de beste løsningene fra hver av de tidligere organisasjonene. Det betyr samtidig at

det er vanskelig å sammenligne kostnadstall, antall skyss elever med drosje osv. tilbake i tid. Fra skoleåret 2021/2022 har det vært lagt ned betydelig arbeid med å få registrert faktisk kjørt drosjeskyss på elevnivå samt få lik innrapportering på og kontroll av fakturagrunnlaget fra drosje-operatørene.

Bedre kvalitet ved registrering av skyss elever i vår elevdatabase har også hatt stort fokus. Det betyr at vi kan ha mindre nøyaktige data historisk.

I rapporten benyttes en del tall fra statistisk sentralbyrå (SSB) og fra utdanningsdirektoratet (Udir). Kvaliteten på disse tallene forutsetter riktig innrapportering fra kommuner, fylkeskommuner og administrasjonsselskap i kollektivtrafikken. Vi har kommentert og korrigert noen feil og mangler senere i rapporten.

De siste to årene har samfunnet vært preget av pandemi. Dette gir også en usikkerhet ved sammenligning av kostnader med skoleskyssen og antall skyss elever som er innrapportert.

Utfordringer knyttet til demografi

Innlandet er det fylke i landet med som er mest spredtbygd i Norge. Dette i seg selv fører til at vi har den største andelen elever i landet med behov for skoleskyss. Grunnskoler som legges ned bidrar også til et økt behov. Folketallsutviklingen for Innlandet viser nedadgående kurve, spesielt er nedgangen stor i de områder med høy sentralitetsindeks.

3 RAMMEBETINGELSER

3.1 LOVVERK

Retten til skoleskyss er en konsekvens av at eleven skal sikres skolegang uavhengig av økonomisk bakgrunn, bosted og geografi.

Skoleskyss for barn i grunnskolealderen er hjemlet bredt i lovverket og opplæringslova danner utgangspunktet for dette. Den gir og en ansvarsfordeling mellom kommuner og fylkeskommuner. I opplæringslova §13-4 står følgende:

«Kommunen er ansvarleg for skyss av grunnskoleelevar og vaksne som har rett til skyss på grunn av særleg farleg eller vanskeleg skoleveg. Kommunen er ansvarleg for å oppfylle retten til skyss av førskolebarn etter §7-6. Kommunen skal oppfylle retten til reisefølgje og tilsyn for førskolebarn, grunnskoleelevar og vaksne. Elles er fylkeskommunen ansvarleg for skyss, resefølgje og tilsyn etter reglane i kapittel 7. Kommunane betaler refusjon etter persontakst for grunnskoleelvar og vaksne som blir skyssa av fylkeskommunen.

Fylkeskommunen skal organisere skoleskyssen i samråd med kommunen. Dersom kommunen og fylkeskommunen ikkje blir samde om korleis skoleskyssen skal organiserast og finansierast, kan departementet gi pålegg.»

Skoleskyssen skal organiseres med busstilbud, drosje, privat bil eller båt. Det er den som er ansvarlig for skyssen som avgjør hvilket/hvilke transportmiddel som eleven skal benytte. Det avgjørende er hva som vil være forsvarlig for den enkelte elev.

Kommunen eller fylkeskommunen kan ikke pålegge foreldre å bidra til transport av egne eller andres barn som har rett til skyss. Dette kan bare skje etter avtale. Foreldrene har i så fall krav på å få dekket nødvendige og faktiske kostnader.

Dersom daglig skyss ikke er forsvarlig står det i opplæringslovens §7-1 at eleven har rett og plikt til innlosjering. Fylkeskommunen skal hjelpe til med å skaffe losji til de elevene som bor slik til eller har så lang skolevei til videregående skole at daglig skyss ikke kan benyttes.

Reiseavstand og rettigheter

Retten til skoleskyss er definert av avstanden fra hjem til skole. I Opplæringslova §7-1 står det:

«Elevar i 2.–10. årstrinn som bur meir enn fire kilometer frå skolen har rett til gratis skyss. For elevar i 1. årstrinn er skyssgrensa to kilometer. Elevar som har særleg farleg eller vanskeleg skoleveg har rett til gratis skyss utan omsyn til veglengda.»

I Opplæringslova §7-2 Skyss og innlosjering i den videregående skolen står det:

«Elevar i videregående skole som bur meir enn seks kilometer frå skolen, har rett til gratis skyss eller full skyssgodtgjersle.» Videre står det «Fylkeskommunen skal hjelpe til med å skaffe losji for elevar i videregående skole som bur slik til eller som har så lang veg at dei ikkje kan nytte dagleg skyss til skolen.»

Ansaret for organisering og finansiering av disse to kategoriene er ulik:

- **Reiseavstand:** Organiseres og finansieres av fylkeskommunen. Det benyttes fastsatt takst fra kommunen. I Innlandet har fylkestinget vedtatt egen skoleskysstakst.²

Kommunene skal betale refusjon etter persontakst for elever i grunnskolen og voksne som blir skyssset av fylkeskommunen. Persontakst vil si den laveste prisen på ordinær enkeltbillett.³ Fylkeskommunen har altså ikke rett til refusjon av reelle utgifter etter denne bestemmelsen. Dersom fylkeskommunen må etablere nye ruter for å skyssse de kommunen er ansvarlig for, vil det ikke være tilstrekkelig med refusjon etter persontakst.

² Fylkestinget vedtok i behandling av sak 72/2020 i møte den 16.06.2020:

1. Det innføres ny modell for skoleskyssfinansieringen, med en persontakst for den kommunale medfinansieringen av skoleskyssen i Innlandet fylke. Modellen gjelder fra 01.01.2021.
2. Persontaksten for skoleskyss beregnes ut fra en grunnsats pr. skolereise og en sats iht. avstand mellom hjem-skole.
3. Satsene justeres årlig pr. 1. januar med indeks fremlagt i årlig statsbudsjett.
4. Det etableres en overgangsordning for årene 2021-25.

³ Regelverketstolkninger fra Udir

- **Farlig eller vanskelig skoleveg:** Elever som har krav på skyss ihht avstandskriteriene vil fylkeskommunen være ansvarlig for vurdering av skyssopplegget og eventuell finansiering av skyss mellom bopel og holdeplass. Der hvor kommunen har ansvaret planlegger og organiserer fylkeskommunen dette. Kommunen dekker sin andel ut fra en fordelingsnøkkel.

Elevene har ikke nødvendigvis krav på skyss til og fra selve hjemmet. Det følger av forarbeidene til loven at det må kunne kreves at eleven går en rimelig distanse frem til en oppsamlingsplass. Hva som er rimelig distanse avgjøres etter en konkret vurdering der det blant annet legges vekt på alderen til eleven, trafikkikkerhet og hvor fremkommelig vegen er. Det er presisert at skyssstilbudet må dekke størstedelen av totaldistansen.⁴

Elever ved private skoler har rett til skoleskyss i bostedskommunen.

Funksjonshemming

Elever med varig eller midlertidig funksjonshemming har krav på skoleskyss uavhengig av avstand og er hjemlet i §7-3:

«Elevar som på grunn av funksjonshemming eller mellombels skade eller sjukdom har behov for skyss, har rett til det uavhengig av avstanden mellom heimen og opplæringsstaden.» Disse elevene har også rett til nødvendig reisefølge og tilsyn før undervisning i følge opplæringslova §7-4. De fleste fylkeskommuner har tolket dette slik at fylkeskommunen kun tilbyr skyss til nærskolen.⁵

Nærskole

Dersom kommunen innvilger en søknad om å gå på en annen skole enn nærskolen (etter opplæringsloven §8-1) og dette utløser rett til skoleskyss, vil det være kommunen som er ansvarlig for ekstrakostnader til skyss som følge av vedtak om å gå på annen skole. Fylkeskommunen vil kun være ansvarlig for de utgiftene de eventuelt ville hatt dersom eleven fikk opplæring på nærskolen.⁶

Forsvarlighet

Reisetid

Iht. Håndbok for grunnskoleskyssen pkt. 1.5.3 må skoleskyssen organiseres slik at elevene får en akseptabel reisetid. I vurderingen av akseptabel reisetid skal gangtid og tid på transportmiddel sees i sammenheng. Det settes ingen øvre tid for reisetid. Det er særlig viktig for 6- åringer at skyssen blir organisert slik at den totale reisetiden blir så kort som mulig.

⁵ SØF-rapport nr 03/15

⁶ Tolkningsuttalelse fra Udir datert 29.01.2019

Trafikksikkerhet

Trafikksikkerhet er omtalt i opplæringsloven § 7-1. Dette må sees i lys av barnas alder og funksjonsnivå. Det kan også være sesongavhengig, - vinterskyss.

Trafikksikkerhet kan også være knyttet til bytte av skyssmiddel på et knutepunkt.

Barnets beste

Det følger av FN's barnekonvensjonen samt Grunnloven § 104 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. I en vurdering av betydningen av «barnets beste» må man ta utgangspunkt i det enkelte barns behov og forutsetninger. Dette kan bety i noen tilfeller at det ikke er til barnets beste med lang reisevei/tid. Dette gjelder i hovedsak skyss ved delt bopel.

Økonomisk forsvarlig

Spørsmålet om økonomisk forsvarlig er primært knyttet til skyss ved delt bopel, og hvor skyssen er kommunekryssende. Dette kan være svært ressurskrevende skyss. Det er ikke satt noen økonomisk grense. Vurderingen må sees i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Føringer fra Sivilombudsmannen sier at økonomiske hensyn bør ikke få så mye vekt i forsvarlighetsvurderingen at det i realitet ikke tas hensyn til den enkelte elev. I Trøndelag har Statsforvalteren i samråd med andre statsforvaltere kommet fram til at en øvre grense for en elev med delt bosted vil ligge på ca. kr. 100 000 i skysskostnader pr. år.

Forsvarlighet vil i mange situasjoner bygge på et skjønn. Det skal være en individuell vurdering. Det kan bety at to saker som er forholdsvis like, kan få forskjellig utfall.

3.2 FRIE INNTEKTER FRA STATEN

Frie inntekter fra staten kommer i form av skatt og rammetilskudd. Inntektene betegnes som frie, da det er fylkeskommunene selv som vedtar sine budsjetter.

Rammetilskuddet fordeles ved hjelp av kostnadsnøkler i inntektssystemet. Prosjektgruppen har brukt tid på å sette seg inn i nåværende inntektssystem og sett på hvordan spesielt inntektene innenfor buss og bane fordeles. Dette har vært interessant, selv om det er viktig å forstå at inntektssystemet er en modell for fordeling av rammen **mellom** fylkeskommuner.

Inntektssystemet er under revisjon og et nytt inntektssystem er planlagt innført fra 2024. Prosjektgruppen har i samarbeid med seksjon for økonomi og styring gitt innspill til ekspertutvalget som jobber med forslag til nytt inntektssystem. Innlandet fylkeskommune har blant annet spilt inn:

- behov for sterkere vekt på spredtbodd befolkning
- skoleskyssens andel av kollektivtilbudet er svært ulik mellom fylkene og Oslo er for dominerende i modellen i dag

I kapittel 5.1. omtales befolkningsutviklingen nærmere. Nivået på frie inntekter er sterkt sammenfallende med befolkningsutviklingen. Da Innlandet har svakere befolkningsutvikling

enn landet for øvrig, må vi forvente at nivået på inntektene går ned. Dette har betydning også for kollektivtransport og skoleskyss. Også her vil man måtte tilpasse seg lavere budsjetttrammer i årene som kommer.

For de som ønsker en kort innføring i inntektssystemet så henviser vi til vedlegg 1.

3.3 INNTEKTER FRA KOMMUNENE

Fylkeskommunen har ansvaret for å organisere og finansiere skoleskyss for elever med skyssrett etter opplæringsloven kap. 7. Kommunene har et økonomisk delansvar i skoleskyssen. Kommunene betaler skoleskysstakst for det antall dager elevene skal være på skolen, uavhengig om eleven benytter skyssen eller ikke.

Historisk har det vært ulike modeller og takstnivå i Hedmark og Oppland for å beregne skoleskysstakster fra kommunene. Som følge av sammenslåingen av fylkene fra 1.1.2020 ble det behov for harmonisering av skoleskyssfinansieringen. Målet var at de samlede skoleskyssinntektene for fylkeskommunen skulle holdes på samme nivå som tidligere. En harmonisering av modellene ville dermed innebære en omfordeling av kostnadene mellom kommunene og medføre endringer i kostnadsnivået (+/-) for alle kommunene.

Fylkestinget vedtok i behandling av sak 72/2020 i møte den 16.06.2020:

1. Det innføres ny modell for skoleskyssfinansieringen, med en persontakst for den kommunale medfinansieringen av skoleskyssen i Innlandet fylke. Modellen gjelder fra 01.01.2021.
2. Persontaksten for skoleskyss beregnes ut fra en grunnsats pr. skolereise og en sats iht. avstand mellom hjem-skole.
3. Satsene justeres årlig pr. 1. januar med indeks fremlagt i årlig statsbudsjett.
4. Det etableres en overgangsordning for årene 2021-25.

Skoleskysstakst

Alle skyss elever i grunnskolen faktureres bostedskommunen etter en todelt takstmodell;

- Turpris (pris per tur/reise)
- Kmpris (kmpris multiplisert med elevens avstand hjem-skole per tur/reise)

Turprisen varierer per første halvår 2022 mellom kr 14,89 og kr 25,23.

Kmprisen er kr 0,90. I løpet av perioden 2021-2025 skal turprisen harmoniseres og bli lik i alle kommuner.

Med utgangspunkt i kapittelet om lovverk kan ansvarsfordelingen mellom kommunene og fylkeskommunen og medfinansieringen fra kommunene settes opp som i tabell nedenfor:

Skysskode	Beskrivelse	Ansvar	Inntekt	Øvrig dekning
O, 01, OV	Ordinær skyss	Fylkeskommunen	Skoleskysstakst	Budsjettramme
S, SB	Spesialskyss	Fylkeskommunen	Skoleskysstakst	Budsjettramme
KV	Kommunalt vedtak	Kommunen	Skoleskysstakst	Dekning merkostnad transport
X1-X10, XV	Trafikkfarlig veg	Kommunen	Skoleskysstakst	Dekning merkostnad transport

Kommunene har det økonomiske ansvaret for elever med skoleskyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei (skysskode X) når avstanden mellom bopel og skole er under 2 og 4 km. Dersom elever etter kommunalt vedtak (skysskode KV) får undervisning på en annen skole enn den de sokner til, vil kommunen også være ansvarlig for merkostnaden for skyssen.

Når fylkeskommunen organiserer skoleskyss med drosje som både har ordinære elever og elever som får skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei eller annet kommunalt vedtak, fordeles transportkostnadene etter en fordelingsnøkkel.

Skyssselevene i grunnskolen skoleåret 2021/2022 per januar fordeler seg slik:

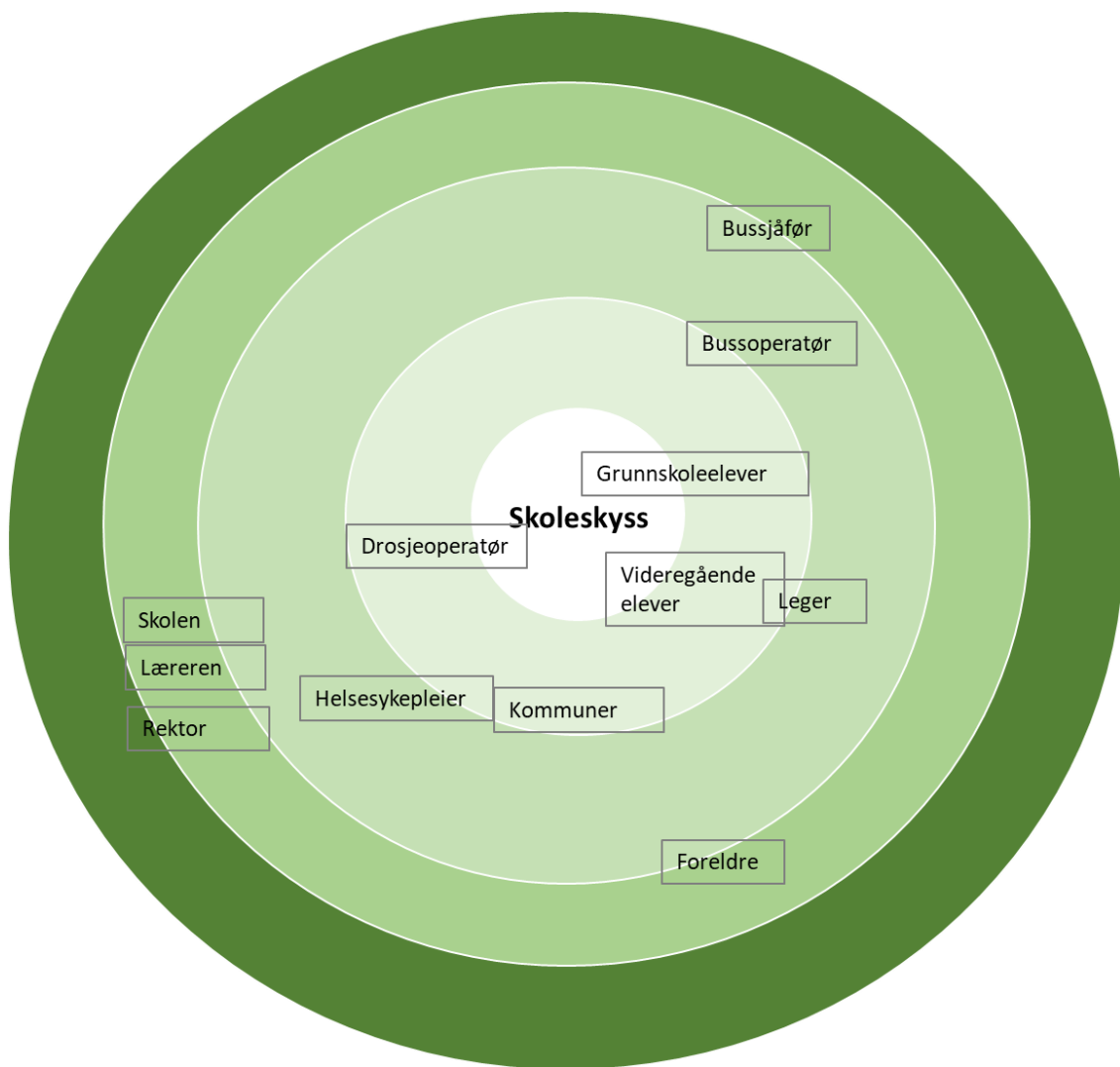
Fylkeskommunalt ansvar – ordinær skyss	81 %
Fylkeskommunalt ansvar – spesialskyss	3 %
Kommunalt ansvar – trafikkfarlig vei	12 %
Kommunalt ansvar – kommunale vedtak	4 %

Fylkeskommunen har en egen skyssseleverbaser «Skyssweb». Skyssweb benyttes av kommunene for å registrere alle skyssselevene som skal ha skoleskyss. Internett-modulen Skyssweb inneholder egen brukerveiledning. Modulen sikrer enklere bestillinger, bedre rutiner og effektivisering for både kommunene (grunnskolene) og fylkeskommunen.

Riktig skysskode for å fordele kostnadene rettmessig mellom fylkeskommunen og kommunene er svært viktig for at fylkeskommunen får inntekter. Likeså er modellen for fakturering av persontakst til kommunene av grunnleggende betydning. Det er viktig med høyt fokus i internkontrollen på dette området.

4 AKTØRANALYSE

Vi har gjennomført en aktøranalyse/interessentanalyse av skoleskyssordningen. Dette fordi vi anser det relevant å se hvilke aktører som har interesse eller påvirkning på skoleskyssen. I aktøranalysen har vi definert de aktørene som påvirker økonomien i skoleskyssen. De som ligger nærmest midten av sirkelen er de aktører med størst påvirkning. Påvirkningen avtar jo lenger ut i sirkelen aktøren er lagt inn.



Elever i videregående skole: For disse elevene har fylkeskommunen alt ansvar økonomisk. Påvirkning og kartlegging i forhold til hva som skal til for å være i stand til å ta skoleskyss med andre er svært viktig. Her spiller andre elever, skolen (spesielt ved helsesykepleier) og foreldre en viktig rolle.

Grunnskoleelever: For disse elevene har fylkeskommunen et ansvar for å organisere skoleskyssen. Påvirkningsarbeidet er spesielt viktig overfor foreldre, skolen og kommunene for disse elevene. Fylkeskommunen har ikke like stor påvirkningsmulighet overfor disse elevene som for de på videregående skole.

Drosjeoperatører: Som rapporten viser er det i stor grad monopolsituasjon i drosjemarkedet for skoleskyssen. Her har fylkeskommunen liten påvirkningsmulighet. Det bør vurderes om det er noe i anbudsprosessen som kan skape mer konkurranse i markedet, eller om fylkeskommunen i partnerskap med andre offentlige innkjøpere/aktører kan være en enda større innkjøper og dermed skape mulighet for større konkurranse og bedre priser. Denne vurderingen er ikke innunder dette prosjektets mandat.

Fylkeskommunen: Interne prosesser og skolebussruter som en integrert del av ruteplanleggingen er viktige faktorer som påvirker økonomien. Oppfølging av kostnadsdrivere over tid vil sette fylkeskommunen i stand til å sette inn målrettede tiltak og bidra til en større kostnadskontroll. Tett dialog og oppfølging mot de andre aktørene er viktig, spesielt viktig er det å kvalitetssikre inntektsstrømmen og lovtolkning som kan føre til bortfall av inntekter.

Kommunene: Prismodellen regulerer fylkeskommunenes inntekter. Grunnprisen fra kommunene varierer, men skal harmoniseres på sikt. Riktig koding av elevene har en direkte konsekvens på inntektene til fylkeskommunen. Det bør være kontinuerlig fokus på at fylkeskommunen får berettigede inntekter gjennom regelmessige internrevisjoner av området.

Legene: Det kreves legeerklæring når det er helsemessige grunner for spesialskyss og spesialskyss alene. I Vestland fylke er det innført egen legenemnd for å bistå med dette. De rapporterer om svært gode erfaringer med bruk av legenemnd. Det vises til eget kapittel i rapporten.

Helsesykepleierne: Helsesykepleier er en viktig person for elevene spesielt i forhold til psykiske lidelser. Etter pandemien er det et økende problem med fravær i skolen, og Ungdommens fylkesting etterlyser mer hjelp i skolene til psykiske utfordringer blant de unge. I forhold til busstrening og det å ta skoleskyss med andre kan helsesykepleier være en viktig rolle for å motivere og sette elevene i stand til å takle dette. Det bør vurderes om denne rollen kan sees i sammenheng med eventuell legenemnd.

Bussoperatørene: Er ansvarlig for tjenesten og oppfølging av kontraktene med fylkeskommunen. Her må det være kontinuerlig oppfølging av bussjåførene som kjører skoleelever uavhengig av alder. Holdningskampanjer, fokus på vinterforhold (for eksempel å legge på kjettinger), ro og orden på bussen osv. er momenter som ungdommens fylkesting spesielt trekker fram som viktig. Bussoperatøren må ha god internkontroll for å fange opp og håndtere uønskede hendelser. Varslingsrutiner og internkontrollen bør inngå som et konkurranseelement i anbudssituasjonen.

Bussjåførene: En hyggelig og imøtekomende bussjåfør er svært viktig for elevene. Skolebussturen er elevens første og siste opplevelse av skolehverdagen og er svært viktig for elevene.

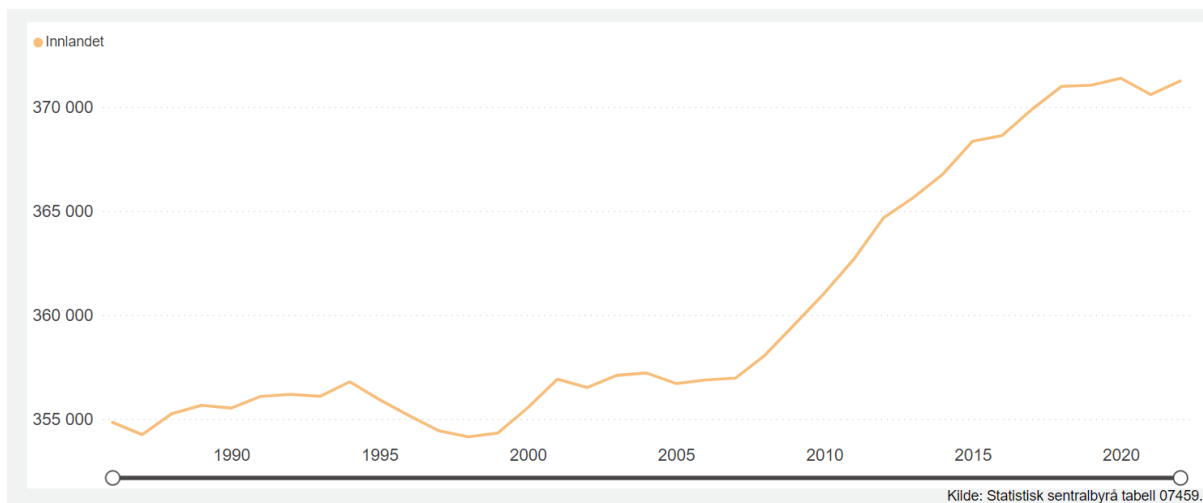
Foreldrene: Er en viktig påvirkningsaktør for sine barn. Gjennom positiv påvirkning kan de påvirke sine barn til å kjøre den ordinære skoleskyssen.

Skolene/rektorer/lærere: Skoleskyssen er en viktig del av elevenes sosiale liv på skolen og vil dermed også påvirke læringsmiljøet for den enkelte lev. Mobbing og ubehagelige opplevelser på skolevegen er en del av skoleeiers ansvar. Det bør derfor være tema på foreldremøter og elevsamtaler. Helsesykepleier på skolen er en viktig medspiller i dette arbeidet.

5 SAMFUNNSUTVIKLINGEN

5.1 BEFOLKNINGSUTVIKLING

I Innlandet bor det litt over 370 000 mennesker. Innvandring har i de senere årene vært den største bidragsyteren til befolkningsveksten i Innlandet.

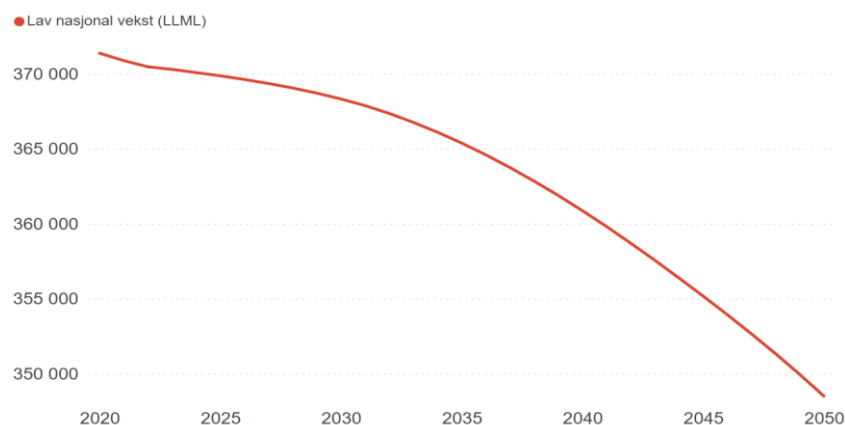


Figuren viser folketallsutvikling i Innlandet fylke 1986 – 2022 (kilde: Innlandsstatistikk.no/ SSB, tabell 07459.)

Vi kan forvente at sammensetningen og den geografiske fordelingen av befolkningen vil endre seg. Stadig flere trekker mot de mest folkerike kommunene i Innlandet, og vi får en stadig høyere andel eldre. Mens de mest sentrale kommunene i Innlandet siden år 2000 har hatt en folketilvekst på over 10 %, har de mest desentrale kommunene hatt en folketallsnedgang på mer enn 10 %. Folketallsveksten i Innlandet er på et lavt nivå, hvis man sammenlikner med snittet for Norge. Det skyldes først og fremst at det i Innlandet fødes færre enn det dør. Vi skiller oss ut ved å være det eneste fylket med flere døde enn fødte de siste årene.

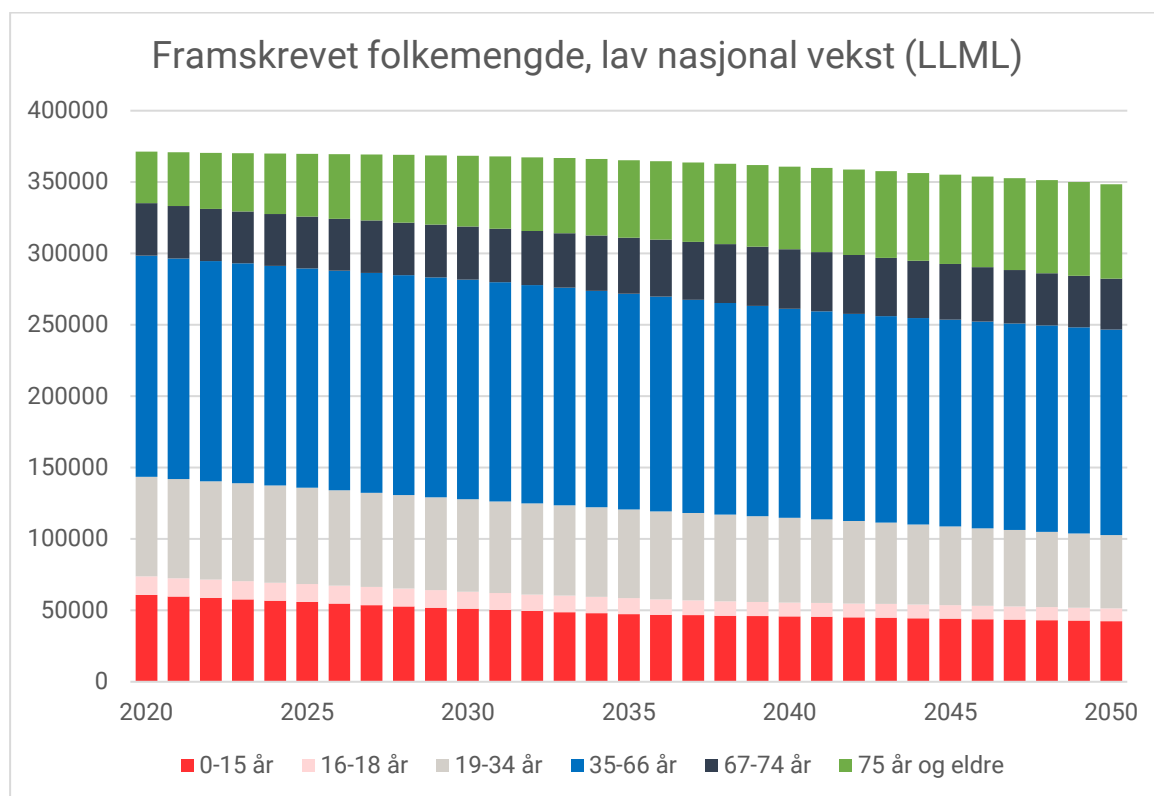
5.2 FOLKETALLSPROGNOSER

Befolkningsframskrivninger er beregninger av hvordan befolkningen kommer til å utvikle seg framover, basert på ulike forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet, innvandring og utvandring. Hovedalternativet (MMM-alternativet) med middels vekst på de ulike forutsetningene er ofte brukt. Det er allikevel grunn til å bruke lokal kunnskap ved valg av framskrivingsalternativ. I Innlandet kan det være hensiktsmessig å se på alternativer for lav vekst, bl.a. på grunn av fraflytting, lavere innvandring, sentralisering og økende aldring.



Utvikling i folketall i Innlandet ved lav nasjonal vekst (LLML). Kilde: Innlandsstatistikk.no/ SSB, tabell 12882.

Et tydelig trekk ved befolkningsutviklingen er at vi får flere eldre og færre yngre mennesker i fylket. Innlandet er det fylke med færrest yngre innbyggere, hvor bare 21 % av befolkningen er under 19 år. Antall elever i grunnskolen og videregående skole har gått ned i perioden 2016-2022.



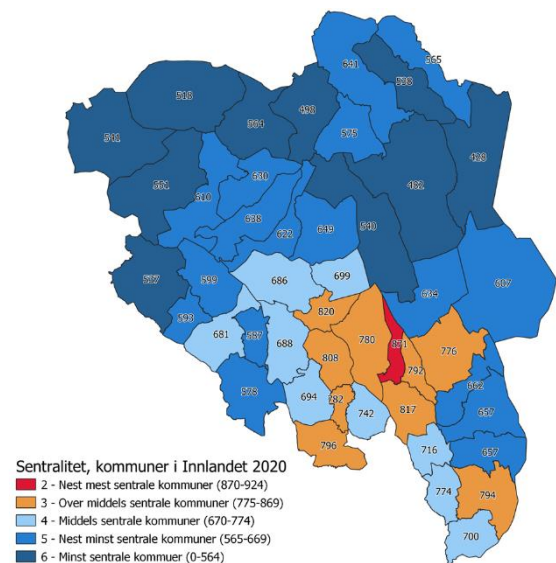
Framskrevet folkemengde i ulike aldersgrupper ved lav nasjonal vekst. Kilde: SSB, tabell 12882.

Jevnt over vil antall elever i grunnskolen og videregående skole synke i årene framover og vi vil se en mye større økning av eldre i distriktene enn i byene. Det skyldes både at unge mennesker ofte flytter til sentrale strøk, at innvandrere ofte bosetter seg i byer, og at disse tilflytterne ofte også får barn i sentrale strøk. Når yngre voksne flytter fra distriktene, vil også antall barn i distriktene gå ned.

5.3 SENTRALITETSDINDEKS FOR KOMMUNER I INNLANDET

SSBs sentralitetsindeks er en indeks med en verdi for hver enkelt kommune fra 1 til 6. Indeksen er basert på nærhet til arbeidsplasser og servicefunksjoner. Den settes sammen av to delindekser: Hvor mange arbeidsplasser kan de som bor i hver enkelt grunnkrets nå med bil i løpet av 90 minutter. Hvor mange servicefunksjoner kan de som bor i hver enkelt grunnkrets nå med bil i løpet av 90 minutter.

SSBs sentralitetsindeks viser at Innlandet har flest kommuner med lavt sentralitetsnivå, og ingen kommuner med høyeste sentralitetsklasse. Generelt regnes alt som er i nyanser av blått som «distriktet».

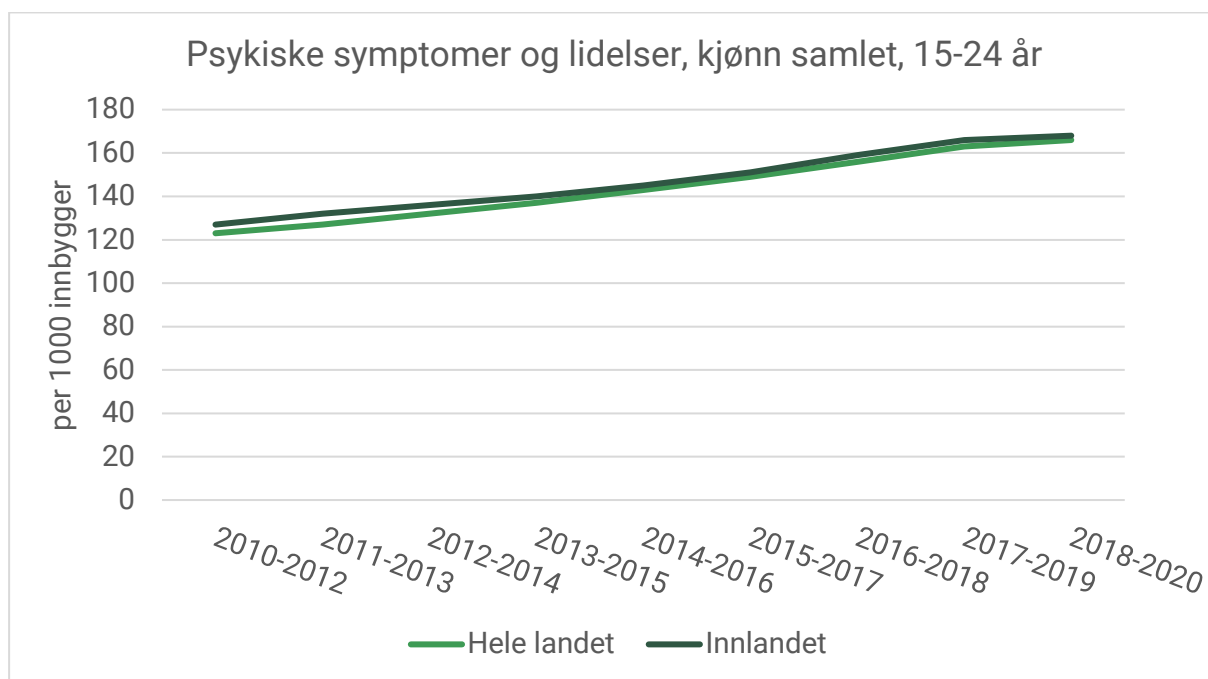


5.4 UNGDOM OG PSYKISK HELSE

De fleste barn og unge i Innlandet trives godt og har god helse. Tall fra spørreundersøkelser som Ungdata og Elevundersøkelsen viser at ungdommene er fornøyde med livet, og de aller fleste trives godt på skolen. De fleste er godt fornøyd med foreldre, med vennene sine og ser optimistisk på framtiden. Det er likevel en bekymring knyttet til en liten økning i psykiske helseplager de siste årene. Psykiske plager er tilstander som oppleves belastende, men ikke i så stor grad at de karakteriseres som diagnoser.

I Innlandet har andelen ungdomsskoleelever som er ganske eller veldig mye plaget av psykiske plager økt fra 10 til 14 % de siste 10 årene (Ungdataundersøkelsen). Det finnes ikke samme tall for utvikling over tid for elever i videregående skole, men Ungdata ble gjennomført i de fleste skolene i Innlandet i 2021. I 2021 rapporterte 11 % av guttene og 27 % av jentene at de hadde hatt mange psykiske plager siste sju dager. Disse psykiske helseplagene handler om tristhet, bekymringer, nedstemthet, søvnvansker osv. Selv om dette er nokså vanlige og naturlige plager i ungdomstiden, bidrar det for noen til en begrenset livskvalitet.

Tall fra primærhelsetjenesten viser samme trend som ungdata. Figuren under viser at andel 15-24 åringer som har vært i kontakt med fastlege eller legevakt pga. psykiske symptomer og lidelser har økt noe de siste årene.



Antall personer i kontakt med fastlege eller legevakt per 1000 innbyggere per år. Statistikken viser 3 års gjennomsnitt (dvs. gjennomsnitt for 3-årsperioder), standardisert for alders- og kjønnssammensetning. Kilde: FHI, kommunehelsa statistikkbank.

Det er ingen entydig forklaring på årsaken til økningen i psykiske plager. Noen spekulerer i om økt press rundt både skoleresultater og kropp, samtidig med økt bruk av sosiale medier kan forklare økningen. Andre peker på at det er en større bevissthet og oppmerksomhet om psykisk helse blant barn og unge nå enn tidligere. Større åpenhet kan føre til at flere forteller om psykiske plager og oppsøker hjelp. Samtidig har mange barn og unge psykiske lidelser som krever behandling.

Det er også usikkerhet rundt hvordan koronapandemien har påvirket den psykiske helsen til barn og unge. Det har vært gjennomført noen få studier for å undersøke hvordan stengte skoler og sosial distansering har påvirket ungdommene. Ulset et al. (Tidsskriftet den norske legeforening, 2021) gjorde en studie våren 2021 etter et år med restriksjoner. Resultatene viste at mange ungdommer opplevde at pandemien hadde hatt flere negative enn positive konsekvenser. Svarene indikerte at jenter, eldre ungdom, ungdom i familier med lav sosioøkonomisk status og ungdom i kommuner med høyt smittetrykk kunne være spesielt utsatt for å oppleve negative forandringer under pandemien. I likhet med flere andre studier pekte studien på at ungdom også ser positive forandringer som følge av pandemien.

Vi vet lite om hvordan elevene opplever skoleskyssen, da dette ikke er tema i undersøkelser som elevundersøkelsen og Ungdata. Det er mulighet for å legge til spørsmål i disse undersøkelsene, som vi kunne gi mer kunnskap om elevenes opplevelse av skolevei og skoleskyss.

Konsekvenser for skoleskyssen

Befolkningen i Innlandet bor spredt, med en lav andel innbyggere under 19 år. Det kan forventes en befolkningsutvikling med færre skoleelever fram mot 2050. Dette medfører større utgifter til skoleskyss enn mange andre fylker.

Psykiske plager er en av årsakene til at enkelte elever har behov for spesialskyss, og i noen tilfeller drosje alene. Dette er kostnadskrevenende, og hvis andel elever med psykiske plager fortsetter å øke kan det medføre økte utgifter til spesialskyss i framtida.

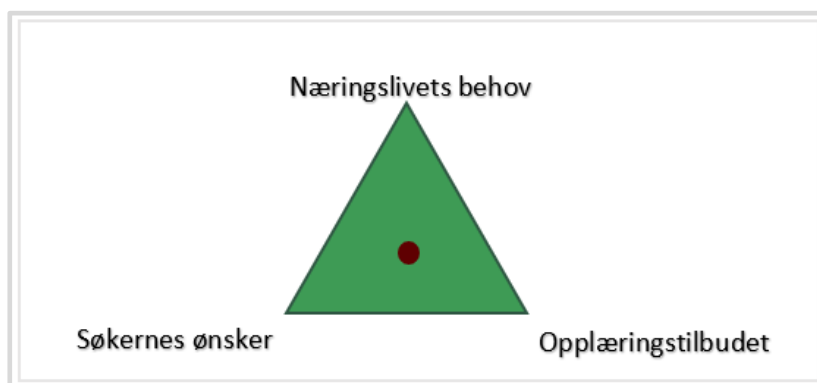
6 VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

6.1 TILBUDSSTRUKTUREN FOR VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Tilbudsstrukturen for videregående opplæring i Innlandet planlegges gjennom en årlig prosess med mange involverte. De ytre faktorer i planleggingen er lovverk og nasjonal tilbudsstruktur.

I dag finnes det 5 studieforbereidende utdanningsprogram og 10 yrkesfaglige utdanningsprogram, som fylkeskommunene må forholde seg til i planleggingen. Det er med andre ord til sammen 15 varianter på videregående trinn 1 (Vg1). Innenfor de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, vil spesialiseringen forsterkes ytterligere på videregående trinn 2 (Vg2). Der finnes det i dag 54 varianter i den nasjonale strukturen. Innenfor de fleste yrkesfagene, søker man læreplass i bedrift etter bestått Vg2. Det er nærmere 200 lærefag til sammen.

Det er tre hoveddimensjoner i planleggingen, som kan visualiseres gjennom denne figuren:



Målsettingen er å komme fram til en tilbudsstruktur som har best mulig balanse i forholdet mellom næringslivets behov, søkerens ønsker og tilbudene i våre videregående skoler.

Planleggingen av tilbudsstrukturen starter i mai og avsluttes i april året etter:

Tidspunkt		Aktivitet
År 1	Mai	• Dialog med de videregående skolene om behov og ønsker av endringer i tilbudet. • Dialog med kommunenes næringsavdelinger om behovet for arbeidskraft og inntak av lærlinger i regionene. • Innhenting av faktagrunnlag og statistikker fra NAV, NHO mfl. som viser arbeidskraftbehovet i fylket.
	Juni-august	Det legges ut et høringsnotat på fylkeskommunens nettside som viser tilbudene i våre skoler og eventuelle faktorer som kan medføre behov for endringer.
	September	• Saksforberedende arbeid i sentraladministrasjonen. • Behandling rådgivende organer, Y-nemnda og Hovedutvalget for utdanning.
	Oktober	Endelig behandling i Fylkestinget, som vedtar hvilke tilbud som skal lyses ut for det kommende skoleåret.
År 2	Mars-april	Det foretas prøveinntak (simulerte inntak) basert på søkertall pr. 1. mars, sett opp mot normtallsmodellen (forklaring nedenfor).
	April	Hovedutvalget for utdanning fastsetter endelig tilbudsstruktur, dvs. hvilke tilbud som skal settes i gang det kommende skoleåret.

Utfordringer som ofte vektlegges i høringen og i høringsinnspillene:

- **Nedgang i elevgrunnlaget.** Jevnt over i hele fylket vil antall elever i grunnskolen synke i årene framover, noe som medfører at tilbudene også må reduseres.
- **Økte reiseavstander for elevene.** Dette blir en konsekvens av elevnedgangen i kombinasjon med spesialiseringen som nasjonal tilbudsstruktur legger opp til. Spesielt de mindre skolene i distriktene som ofte har en klasse på Vg1, har ikke elevgrunnlag til å ha mer enn ett Vg2 tilbud heller. Noen Vg2 tilbud finnes dessuten kun ved en skole i hele fylket, på grunn av spesialiseringen og at det ikke er behov for flere tilbud innenfor samme fagområde.
- **Flere borteboere.** Dette er en forlengelse av forrige punkt. I noen tilfeller vil det ikke være kollektivmulighet mellom søkerens bosted og aktuell skole, noe som betyr at søkeren må flytte på hybel.
- **Utfordringer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft for næringslivet.** Innenfor noen fagområder, blant annet matbransjen, er det stor etterspørsel etter faglært arbeidskraft – uten at ungdommen søker til disse tilbudene.
- **Nærliggende skoler med likestilte tilbud.** Dagens tilbudsstruktur er resultatet av mange års drift hvor man har hatt et helt annet elevgrunnlag tidligere. Etter hvert som elevgrunnlaget synker, er det ikke nødvendigvis lenger hensiktsmessig at nærliggende skoler har like tilbud, så lenge det blir vanskeligere å fylle opp klassene.

Normtallsmodell

Fylkestinget har vedtatt en normtallsmodell for å sikre rasjonell økonomisk drift og kvalitetsmessig god opplæring. Denne brukes aktivt i forbindelse med prøveinntakene i mars og april, før Hovedutvalget fattet endelig vedtak om igangsetting av tilbudene.

Modellen innebærer at et tilbud må ha minst 60% oppfylling før det kan settes i gang. Dette tilsier minst 9 elever på yrkesfaglige tilbud hvor normal klassestørrelse er 15, og 18 elever på studieforberedende tilbud hvor normal klassestørrelse er 30. Det finnes noen unntakskriterier fra hovedregelen, blant annet for å sikre søkerens lovfestede rettigheter.

Konsekvenser for skoleskyssen

Innlandet fylkeskommune har en desentralisert skolestruktur som i utgangspunktet skal sikre at søkerne har skoletilbud i nærheten av bosted, samtidig som man ønsker å ivareta næringslivets behov for kompetanse i regionene. Men med en så stor bredde i fagtilbudet i overordnet tilbudsstruktur og krav om tidligere spesialisering, vil det ikke være mulig å opprettholde den ønskede bredden i tilbudene i alle deler av fylket.

Det er tidligere nevnt en del faktorer som påvirker tilbudsstrukturen i våre videregående skoler. Det er et komplisert bilde, hvor mange ønsker og behov ikke alltid kan balanseres slik man ønsker. Dette kan eksemplifiseres ved å ta utgangspunkt i utdanningsprogrammet for restaurant og matfag. Innenfor dette utdanningsprogrammet er det stor etterspørsel etter faglært arbeidskraft, og ideelt sett kunne Innlandet hatt dette tilbudet ved flere skoler enn i dag. Det er likevel ikke gjennomførbart, så lenge elevgrunnet er for lite og bredden i antall utdanningsprogram er for stor. I tillegg prioriterer ungdommen andre utdanningsprogram når de søker, som medfører at man heller må redusere i tilbudet. En følgekonsklusjon av det, blir færre tilbud og lengre avstander mellom de skolene som har dette tilbudet. Dette får dermed konsekvenser både for skoleskyssen og borteboersituasjonen for enkelte elever.

Skoleskyssen vil bli påvirket av tilbudsstrukturen, og det er naturlig at dette kommenteres i høringsnotatet som omhandler tilbudsstrukturen.

6.2 INNTAK TIL VIDEREGÅENDE SKOLE – SØKERNES RETTIGHETER

Søkere som kommer fra grunnskolen, har lovfestede rettigheter når de søker om skoleplass i videregående opplæring. Dette reguleres gjennom opplæringsloven, sentral forskrift til opplæringsloven og lokal forskrift for Innlandet fylkeskommune.

Her er noen hovedpunkter fra regelverket som konkretiserer rettighetene og hvordan vi som skoleeier har anledning til å påvirke disse:

- Alle søkere fra ungdomsskolen har rett til å komme inn på ett av tre alternative utdanningsprogram på søknaden. Det er ingen som har rett til å komme inn på en bestemt skole. For ca. 90% av søkerne, vil det være karakterene fra ungdomsskolen som avgjør hvor de kommer inn. Dette er også regulert gjennom forskrift til opplæringsloven.
- Innlandet fylkeskommune har vedtatt en inntaksordning som innebærer at søkerne må sette opp den nærmeste skolen som har tilbudet, med mindre det er over 1 time i

reisetid med kollektivtransport til aktuell skole. Selv om det er vedtatt et nærskoleprinsipp, må søkerne fortsatt konkurrere seg inn med sine karakterer. Det er derfor ingen garanti for at søkeren kommer inn på nærmeste skole, selv om man må sette opp det som førsteønske på søknaden.

- Etter at man har startet på videregående trinn 1 (Vg1), vil rettighetene være knyttet til utdanningsprogrammet man er på. Da har man rett til å fortsette på videregående trinn 2 (Vg2) innenfor utdanningsprogrammet. På Vg2 er tilbudene ofte mer spredt, så lenge det finnes mange forskjellige tilbud på forskjellige skoler. Noen Vg2 tilbud finnes kun ved en skole i fylket.
- Søkere som ikke har karaktergrunnlag til å konkurrere seg inn på et av sine aktive ønsker på søknaden, vil som regel bli videresøkt av inntakssystemet (Vigo) til en skole som har ledig plass på aktuelt tilbud. Videresøket fungerer også geografisk, slik at Vigo ser etter ledige plasser nærmest mulig elevens bostedsadresse. Men noen ganger vil det ikke være ledige plasser på skoler i nærheten, så søkeren får tilbud på en skole som ligger lengre unna.

Konsekvenser for skoleskyssen

Et elevinntak innebærer i veldig stor grad oppfylling av lovfestede rettigheter. Når tilbudsstrukturen er satt, vil det være søkerens valg som er med å forme det endelige utfallet. Så lenge søkerens ønsker ikke alltid samsvarer med tilbudene som næringslivet har behov for, eller tilbudene innenfor enkelte fagområder er veldig smale, er det ikke realistisk å legge avgjørende vekt på reiseavstand eller skoleskyssrelaterte kostnader som kriterium.

Når det gjelder utfallet av inntaket og hvordan dette påvirker skoleskyssen, vil det være mulig å dele opplysninger mellom fagenhetene i perioden mellom søknadsfrist 1. mars og elevinntaket i juli, slik at Innlandstrafikk kan kartlegge mulige konsekvenser for skoleskyssen. Denne dialogen foreslår vi at styrkes og formaliseres, slik at det blir mulig å gjøre helhetlige vurderinger.

7 KOSTNADER

7.1 KOSTNADSDRIVERNE I SKOLESKYSSEN

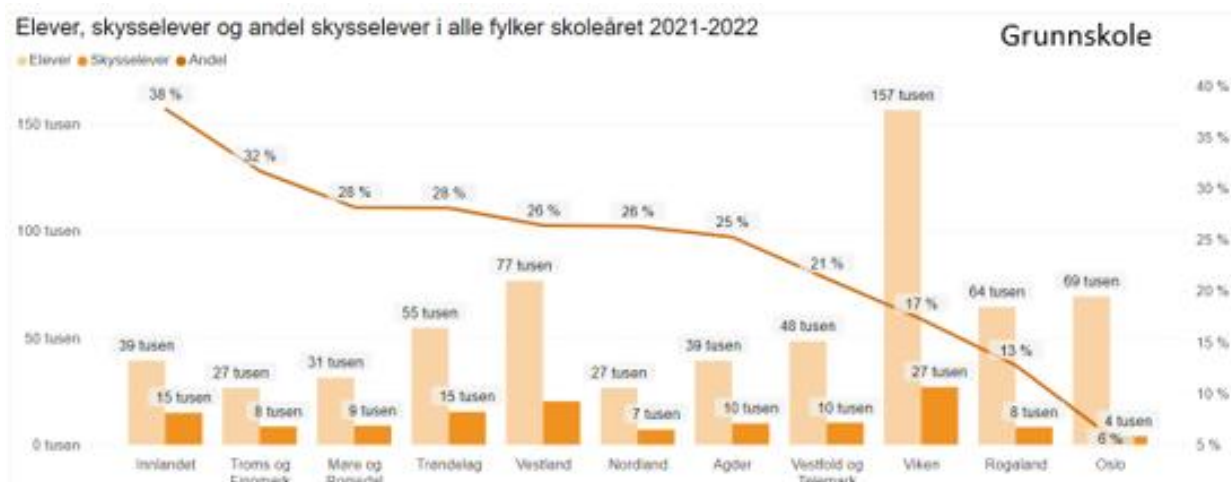
Det fins ingen informasjon om kostnadsutviklingen for skoleskyss i Statistisk sentralbyrå (SSB) basen. Tallene i denne rapporten er derfor basert på Innlandstrafikk sine egne oversikter. Når det gjelder kommunenes kostnadsutvikling for skoleskyssen rapporteres dette direkte i KOSTRA.

Skoletransporten i Innlandet utføres med ordinære busser i busskontraktene samt i kontrakter om kjøring med personbil og minibusser (i hovedsak drosje).

Kostnadene med skoleskyssen i de ordinære busskontraktene er vanskelig å isolere fra de totale kostnadene. Kostnadene med personbil og minibuss (heretter omtalt som drosje) i skoleskyssen er splittet ut fra øvrig transport.

Innlandet fylke har størst andel skoleskyss av elevene i grunnskolen sammenlignet med øvrige fylker i Norge. Av nesten 40 000 skoleelever i grunnskolen i Innlandet, har ca. 15 000 elever skoleskyss. Skoleskyssandelen i Innlandet ligger nært oppunder 40 %.

Tabellen nedenfor viser antall elever, antall skyss elever og andel elever med skoleskyss i grunnskolen sammenlignet med øvrige fylker:

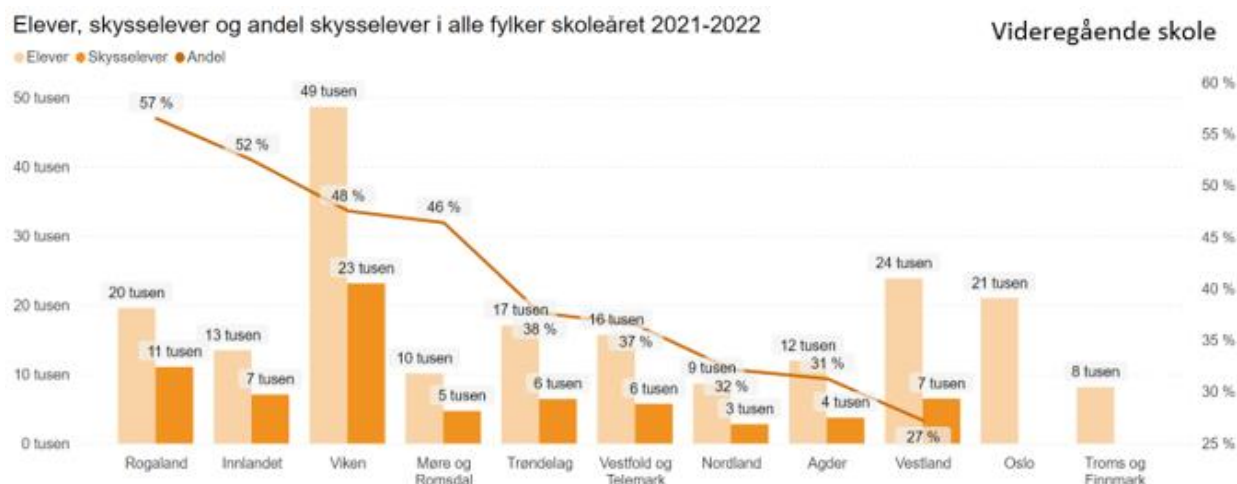


Kilde: Udir og SSB

Antall elever: Tallet er korrigert for feilregistrering av elever i Sel kommune.

I videregående skole har også Innlandet fylke størst andel skoleskyss med 52 %. Rogaland ligger inne med 57 %, men har samtidig informert oss om at tallet er vesentlig lavere. Av nesten 13 000 elever i videregående opplæring i Innlandet har ca. 7 000 elever skoleskyss.

Tabellen nedenfor viser antall elever, antall skyss elever og andel elever med skoleskyss i videregående skole sammenlignet med øvrige fylker (Oslo og Troms og Finnmark har ikke rapportert skyss elever):



Kilde: Udir og SSB.

Oslo og Troms og Finnmark har ikke rapportert skyss elever.

Rogaland fylke har informert oss om at de har meldt inn 11 000 skyss elever i Kostra, men at det reelle tallet på elever med fri skoleskyss er et sted mellom 1 200 og 1 600 elever. Skyssandelen på 57 % er dermed vesentlig lavere.

Innlandet har størst andel skoleskyss i Norge, både i grunnskolen og i videregående skole. Dette kombinert med lavest andel 16-18 åringer i landet og at vi er det fylket i landet med mest spredt bosetting blir skoleskyssen svært kostnadstung.

Vedtak om skoleskyss

Oversikten nedenfor viser antall vedtak om skoleskyss som er gjort siden skoleåret 2016/2017 fordelt på ordinær skyss, spesialskyss, kommunale vedtak og trafikkfarlig veg, både for grunnskole og videregående skole. Det må presiseres at den samme eleven kan være registrert med flere vedtak, for eksempel ved delt bopel, derfor vil totalsummen være høyere enn antall elever som har skyss.

Totalt antall vedtak har gått ned med ca. 2 000 og er sammenfallende med endringer i antall med ordinær skyss. Vedtak om spesialskyss utenom midlertidig skyss (beinbrudd osv.) er relativt stabilt og utgjør mellom 2,7 og 3,0 % av alle vedtak, men har en mindre nedgang enn befolkningsnedgangen (5,2 %) og nedgangen i antall vedtak om skoleskyss totalt (7,8 %).

Antall vedtak med trafikkfarlig veg er redusert og andelen er lavere nå enn for fem år siden. Kommunale vedtak om skyss har økt og andelen er nesten doblet i perioden. Dersom elever med kommunalt vedtak om skyss ikke kan benytte ordinært rutetilbud, blir merkostnaden med den ekstraordinære transporten fakturert den enkelte kommune. Økningen i antall kommunale vedtak inneværende skoleår må ses i sammenheng med den kvalitetssikringen Innlandstrafikk har gjort i elevdatabasen, skyssweb, høsten 2021. Riktigere koding av elever med kommunalt vedtak (økning) har også medført at mer av transportkostnadene er viderefakturert til ansvarlig kommune.

Antall skyssvedtak	Skoleår						Endring antall 2016/17-2021/22	Andel %-vis	
	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22		2016/17	2021/22
O - ordinær skyss	22 234	22 070	22 325	22 162	21 261	20 208	-9,1 %	85,3 %	84,1 %
S - spesialskyss	1 050	1 119	1 144	1 079	1 014	1 021	-2,8 %	4,0 %	4,2 %
<i>*herav midlertidig (beinbrudd osv)</i>	352	385	367	304	332	299	-15,1 %	1,3 %	1,2 %
KV - kommunalt vedtak	446	478	487	453	512	777	74,2 %	1,7 %	3,2 %
X - trafikkfarlig veg	2 345	2 346	2 353	2 349	2 212	2 029	-13,5 %	9,0 %	8,4 %
Totalsum	26 075	26 013	26 309	26 043	24 999	24 035	-7,8 %	100,0 %	100,0 %

Kilde: SSB og Skyssweb Innlandstrafikk (per mai 2022)

Analysen i denne rapporten er basert de kostnadsdriverne vi anser som de viktigste i Innlandet fylket. Disse er:

- Spesialskyss (drosje)
- Skolestrukturendringer
- Spredt bosetting
- Delt bopel
- Manglende/lite konkurranse i drosjemarkedet
- Endring av bussruter og organisering av skoleskyssen

7.1.1 Skoleskyss med drosje

Spesialskyssen er for de elever som har legeerklæring. Vi klarer ikke å skille på kostnadene for spesialskyss med legeerklæring tilbake i tid, og drosjeskyss som erstatter buss. Derfor er vår framstilling av drosjeskyssen en kombinasjon av disse.

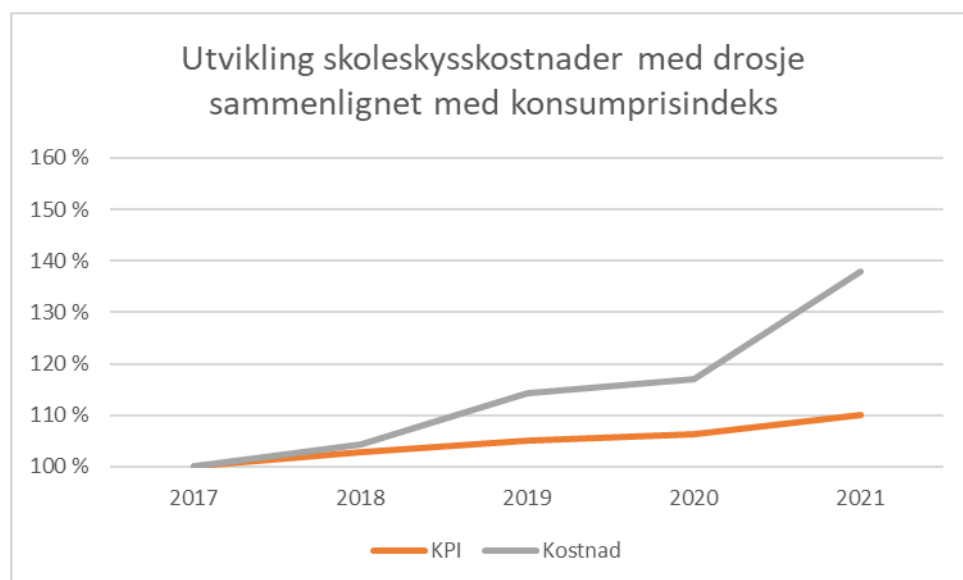
Vi ser at kostnadsutviklingen for skoleskyss med drosje har vært større enn for ordinær skyss. Det har derfor i dette arbeidet vært naturlig å se på praktisering av lovverket men også hvordan skoleskyss med drosje har utviklet seg over tid.

Selv med en nedgang i antall elever med spesialskyss på 2,8% har kostnadene i perioden økt med ca. 38 % inkludert generell prisvekst. Økt reiseavstand og kostnad for elever med spesialskyss (legeerklæring) kan være en årsak til økte kostnader med drosje i skoleskyssen. Økt bruk av drosje til å løse skoleskyssen ellers er også en av årsakene, se kapittel 7.1.6.

Innlandet fylkeskommune brukte i 2021 ca. 193 millioner kroner for skoleskyss med drosje. Kostnadene har økt fra ca. 140 millioner kroner i 2017:

År	2017	2018	2019	2020	2021
Beløp i millioner kroner	140	147	161	164	193
Endring per år, %-vis		5,1 %	9,5 %	2,1 %	17,6 %
Akkumulert endring fra 2017		5,1 %	15,1 %	17,5 %	38,1 %

Kostnadsveksten siden 2017 er på 38 %, mens SSB sin konsumprisindeks, KPI, har økt med ca. 10 % i samme periode. Kostnadsveksten hvert år ligger over endringene i KPI. Vi har valgt å sammenligne med KPI, selv om kontraktreguleringen også inneholder lønn- og drivstoffindeks. I diagrammet nedenfor med skoleskysskostnader sammenlignet KPI kan det virke som om kostnadsveksten er spesielt stor i 2021 sammenlignet med 2020. 2020 var et spesielt år med nedstengt samfunn på grunn av pandemien våren 2020. Våre antagelser er at med et normalår i 2020 ville utviklingen i skoleskysskostnader med drosje hatt en jevnere utvikling/stigning fra 2018 til 2021. I perioden 2017-2021 har det vært gjennomført anbudskonkurranse på drosjetransporten i alle kommuner i Innlandet. Økte priser i kontraktene er en av årsakene til at kostnadsutviklingen er større enn indeksutviklingen.



Samordning av drosjetransporten

En stor andel av skoleskyssen med drosje kjøres med bare en elev.

Det kan være flere årsaker til dette, f.eks. spesialskyss med legeerklæring og at drosjeoperatørene har svake økonomiske insentiver til samkjøring, gitt at det finnes tilstrekkelig antall biler.

Opplysninger om antall elever per drosjetur er kun tilgjengelig fra skoleåret 2021/2022. Dermed er det ikke mulig å sammenligne tallene/utviklingen fra tidligere år. Det blir viktig å følge med på statistikken/utviklingen framover og eventuelt bruke samordningsgraden som måleindikator.

Det er et fåtall antall skyss elever som står for en stor andel av drosjekostnadene.

- Ca. 400 elever har drosjekostnader over kr 100 000 pr år
- Ca. 30 elever har drosjekostnader over kr 300 000 pr år

Total kostnad for disse elevene pr år er på over 50 mill. kroner. Det vil si at 2 % av elevene står for 25 % av drosjekostnadene.

Denne gruppen skyss elever bør gjennomgås og det bør sees på muligheter for andre tiltak og mer samordning. En oversikt over disse elevene i god tid før skoleåret kan bidra til økt samordning og økonomiske besparelser for fylket. Det bør også rettes en henvendelse til Statsforvalteren i Innlandet om hva som er et forsvarlig økonomisk nivå for skoleskyssen for enkelte elever. Her har statsforvalteren i Trøndelag, i samråd med andre statsforvaltere, landet på at om lag 100 000 kroner i skoleskysskostnader er den øvre økonomisk forsvarlige grensen for grunnskoleelever med delt bopel og kommunekryssende transport. Det vises til kapittel 3.1.

7.1.2 Skolestrukturendringer

Endringer i skolestrukturen er en av de viktigste driverne til kostnadsøkninger innen skoleskyss⁷. Konsekvensene varierer avhengig av variablene avstand, elevtall, eksisterende rutetilbud og muligheter for å samkjøre skyssen med skyss for videregående opplæring. Det rapporteres at kostnadsøkningene i gjennomsnitt blir dekket av kommunene i liten grad⁷.

Bekymring ved dagens finansieringssystem er at kommunens insentiver til å redusere omfanget av skoleskyss er små. Store økninger i skoleskysskostnadene skjer i stor grad på fylkeskommunens bekostning (SØF-rapport nr. 3/15 side 56). Mer konkret er bekymringen at endringer gjort på kommunalt nivå får konsekvenser for et annet forvaltningsnivå, og at kommunene ikke har gode insentiver til å redusere omfanget av skoleskyss dersom de økonomiske konsekvensene er små. Skolestrukturendringer er den kommunale endringen som har blitt diskutert i størst grad i forbindelse med finansieringssystemet. Dersom det er slik at en kommunal økonomisk lønnsom skolestrukturendring er samfunnsøkonomisk ulønnsom, kan dette være bekymringsfullt og ineffektivt. Dette vil si at økte kostnader for fylkeskommunen er større enn de kommunale besparelsene. En skolestrukturendring kan imidlertid være motivert av andre gode argumenter, både pedagogiske og samfunnsmessige

Det har vært diskutert om kostnader for skoleskyss kan flyttes fra fylkene til kommunene. Det har ikke vært politisk vilje for å gjøre dette da oppfatningen er at skyssregnestykket ikke er avgjørende for nedleggelser, da det bare er i de færreste tilfeller at skolenedleggelser gir dramatisk lengre skolevei og stor endring i skyssbehovet. Dette er omstridt fordi dagens ordning ikke gjør at alle utgifter til skoleskyss tas med i det kommunale regnestykket når skoler vurderes nedlagt. Det kan tenkes at Innlandet med sin spredte bosetting og langstrakt geografi har mer negativ effekt av dette enn andre fylker.

⁷ SØF-rapport nr 03/15 side 6

Når det kommer til skolestrukturen for de videregående skolene, har fylket i større grad mulighet for å se på totaløkonomien i endringer både ved skolestrukturer og ved linjenedleggelser og ved opprettelse av nye linjer. Endringer i skolestruktur og hypotese om at flere elever velger lang reisevei fremfor å bo på hybel, kan gi merkostnader med drosje. Større fleksibilitet i skolehverdagen kan også gi mindre muligheter til å samordne skoleskyss for elever på samme strekning.

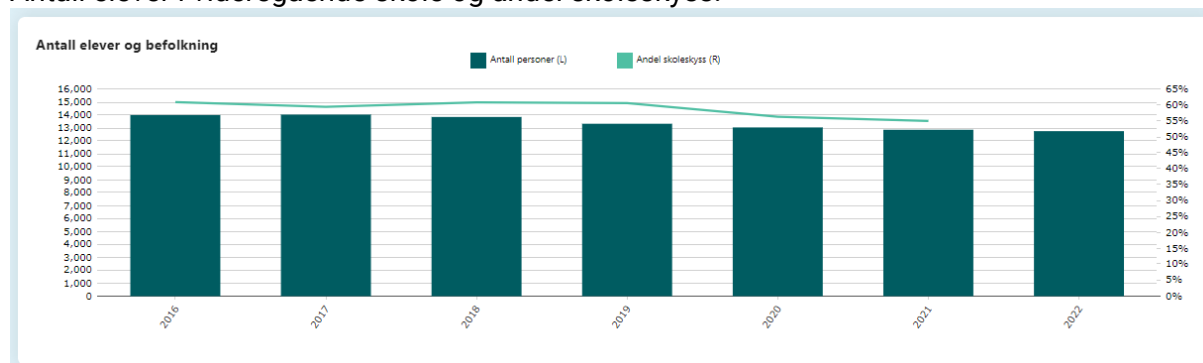
Oversikten nedenfor viser antall skolesteder/opplæringssteder i Innlandet fra skoleåret 2017/18 og fram til i dag. Antall skolesteder i videregående skole er relativt stabilt. Antall grunnskoler i samme periode er redusert med 11% (27 skoler), uten at det har kommet til flere ikke-kommunale (private) skoler.

Opplæringssteder	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Videregående skoler/skolesteder - alle	35	34	35	35	34
- Herav private	6	6	7	8	7
Grunnskoler - alle	250	241	231	226	223
- Herav ikke-kommunale	22	21	22	22	21
Opplæringssteder - alle	285	275	266	261	257

Kilde: Udir

Antall opplæringssteder/skolesteder og hvordan de er lokalisert påvirker hvor mange elever som trenger skoleskyss. Figurene nedenfor viser antall elever og andel med skoleskyss fra 2016 til 2022 både for videregående skole og grunnskole.

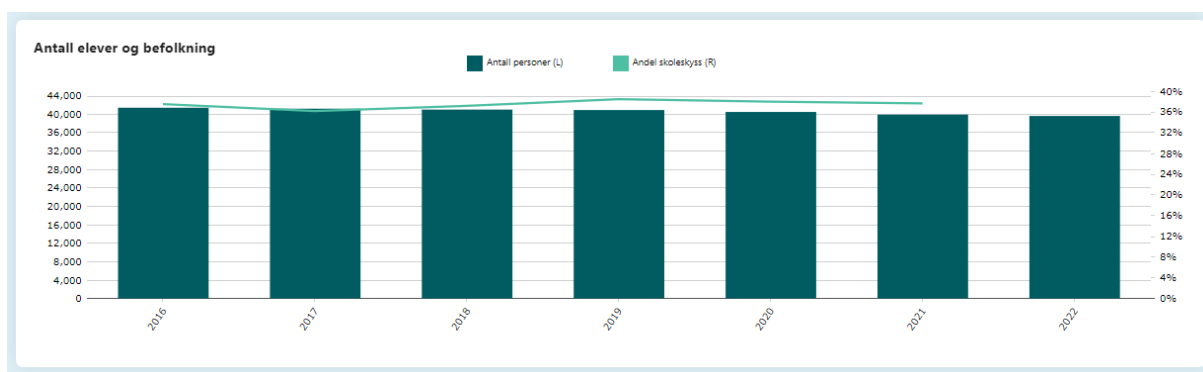
Antall elever i videregående skole og andel skoleskyss:



Kilde: Offisielle tall som er publisert hos Udir og SSB. Inkluderer også elever ved private skoler.

Antall opplæringssteder i videregående opplæring er tilnærmet uendret samtidig som antall elever og andel elever med skoleskyss går ned.

Antall elever i grunnskolen og andel skoleskyss



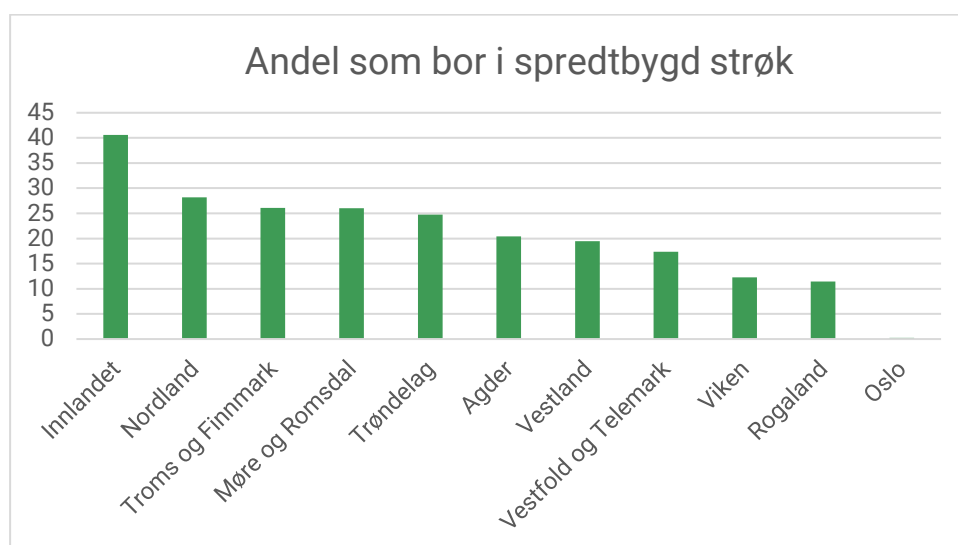
Kilde: Offisielle tall som er publisert hos Udir og SSB.

Antall elever i grunnskolen har gått ned i perioden 2016-2022. Samtidig har andelen elever med skoleskyss økt. Dette viser en sammenheng mellom nedleggelse av grunnskoler og økning i skoleskyssbehovet. Ved nedleggelse av grunnskoler får flere elever lenger avstand til skolen og dermed rett til ordinær skoleskyss som fylkeskommunen har ansvaret for.

7.1.3 Spredt bosetting

Spredt bosetting er en viktig kostnadsdriver innen skoleskyssen (SØF-rapport nr 03/15 side 43). I fylker med mange innbyggere som bort i tettsted er kostnadene per elev lavere enn i fylker med mer spredt bosetting. Dersom vi ser på statistikk fra SSB, er Innlandet det fylket i Norge med klart størst andel spredt bebyggelse.

Diagrammet nedenfor viser at over 40% av Innlandets beboere bor i spredtbygde strøk. Fylket med nest høyest andel av spredt bebyggelse er Nordland med 28%. Ytterligere tall som viser utvikling i spredt bebyggelse er vedlagt rapporten i tabellform.



Andel som bor i spredtbygde strøk i 2021. Kilde: SSB tabell 05212

Det er naturlig å anta at Innlandet vil ha høye kostnader til skoleskyss per elev, med denne befolkningssammensetningen. Inntektssystemet har også dette som et kriterium og Innlandet kompenseres slik sett for denne kostnadsulempen. Spørsmålet er om det kompenseres i tilstrekkelig grad.

7.1.4 Delt bopel

Lovverket tillater skyss fra begge hjem ved delt bosted, og dette er en sterk kostnadsdriver. Retten til skoleskyss ved delt bopel er presisert og styrket, under forutsetning om at skyssbehovet er forutsigbart.

Siden skoleåret 2016/17 har antall skyss elever i Innlandet gått ned med ca. 3 000, som utgjør en nedgang på 11,8 %. I samme periode har antall skyss elever med delt bopel økt med 250 elever en økning på 11,5 %, se tabell under:

	Skoleår						Endring i antall	Endring i %
	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2016/17-2021/22	2016/17-2021/22
Antall skyss elever								
Med delt bopel	2178	2209	2243	2409	2512	2428	250	11,5
Totalt	25981	25608	25459	25143	23941	22919	-3062	-11,8

Kilde: Skyssweb Innlandstrafikk

Tabellen i kapittel 7.1 *Kostnadsdriverne i skoleskyssen* viser en nedgang på 7,8 % i antall skyssvedtak. Forskjellen i nedgang på antall skyss elever og antall skyssvedtak kan forklares med at samme elev kan ha flere vedtak og at det sammenlignet med tidligere er flere skyssvedtak per skyss elev. Samme skyss elev har ved delt omsorg to ulike vedtak på to ulike adresser. En annen årsak kan også være at våre registreringer på hver elev har blitt mer komplette enn før.

Elever med skyssbehov ved delt bopel vil ikke gi store utfordringer med skoleskyss, dersom begge adressene ligger i samme skolekretsen. Dersom adresse to ligger i en annen skolekrets og skoleskyssen blir «motstrøms», betyr dette et ekstraordinært skyssopplegg ofte med høye ekstra kostnader. Det ekstraordinære skyssopplegget løses i stor grad med drosje.

Det er vanskelig å tallfeste kostnadsøkningen isolert sett med en økning i antall elever med delt bopel. Fra 2021/2022 kan vi «fordele» transportkostnadene med drosje ned på enkeltelever. Disse opplysningene har vi ikke enkelt tilgjengelig fra tidligere skoleår.

7.1.5 Manglende/lite konkurranse i drosjemarkedet

Konkurranse i markedet og anbudsutforming er en viktig kostnadsdriver. Drosjemarkedet nevnes spesielt. Gjennomsnittsprisen per tur varierer en del mellom de ulike geografiske områdene. I områder med liten konkurranse har tilbyderne tilnærmet monopol, noe som vil kunne medføre et høyere prisnivå. Også i store anbud kan man miste konkurranse fordi det er så få mulige tilbydere til såpass omfattende kontrakter.

Oversikten nedenfor viser dagens avtaler med personbil og minibuss for kjøretøy med 4-16 passasjerer. Totalt 15 avtaler, 14 med drosjeoperatører og en avtale med ett turbilselskap. Avtalene er inngått etter tre konkurranser, med relativt like konkurransedokument i anbudsutlysningene, men med avvik på vilkår fra tilbyderne knyttet opp til forhandlinger (forutsetninger i tilbudene).

Det er i liten grad konkurranse i dette markedet, angitt i kolonne med «Antall tilbud». Liten konkurranse kan føre til at prisene tilpasser seg på et høyere nivå, og er en av årsakene til sterkere kostnadsutvikling for denne skoleskyssen i forhold til ordinær skoleskyss.

	Antall		Bilstørrelse					Antall
Område	kommuner	Transportør/avtale	4	5-8	9-16	Avtalelengde	Opsjon	tilbud
Østerdalen, Elverum/Trysil	11	Taxi Hedmark AS	X	X	X	1.7.2019-30.6.2023	2 år	1
Hamarregionen	4	Taxi Hedmark AS	X	X	X	1.7.2020-30.6.2024	-	1
Glåmdalen	7	Taxi Hedmark AS	X	X	X	1.7.2020-30.6.2024	1 år	1
Valdres	6	Valdres Taxi	X	X	X	1.8.2019-30.6.2023	2 år	1
Nordre Land	1	Dokka Taxisentral	X	X	X	1.8.2019-30.6.2023	2 år	1
Søndre Land	1	Hov Taxisentral	X	X	X	1.8.2019-30.6.2023	2 år	1
Hadeland, 3 (1+2)	3 (1+2)	Hadeland Taxi	X	X	X	1.8.2019-30.6.2023	2 år	2
Vestre Toten	1	Raufoss Taxi/Gjøvik Taxi	X	X	X	1.8.2019-30.6.2023	2 år	2-3
Østre Toten	1	Østre Toten Taxi	X	X	X	1.8.2019-30.6.2023	2 år	2
Gjøvik	1	Gjøvik Taxi	X	X	X	1.8.2019-30.6.2023	2 år	2
Lillehammer	1	Lillehammer Taxisentral	X	X	X	1.8.2019-30.6.2023	2 år	1
Gausdal	1	Gausdal drosjesentral	X	X	X	1.8.2019-30.6.2023	2 år	1
Øyer	1	Øyer-Tretten Drosjesentral	X	X	X	1.8.2019-30.6.2023	2 år	4
Nord- og Midt-Gudbrandsdal	9	Taxi Innlandet	X	x	x	1.8.2019-30.6.2023	2 år	1
Ringebu og Nord-Fron	(2)	Haverstad Turbiler			X	1.8.2019-30.6.2023	2 år	1

I anbudskonkurransene om transport med personbil og minibuss har det vært lagt opp til at tilbyderne skal gi en enhetspris på kjørt distanse (km og tid) per kjøretøystørrelse. I tillegg er det bedt om at det oppgis en minstepris per tur for hver kjøretøystørrelse. Intensjonen med minstepris er å redusere risikoen for at enhetsprisene (km og time) settes unormalt høyt, samtidig som operatørene har en garanti for en minimumsbetaling. Høye enhetspriser kan bli en kostnadsdriver for lange turer. Forskrift om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn har også bestemmelser om minimumsvederlag for å sikre drosjene tilstrekkelig dekning for kort kjøring.

Forutsetningene om minstepris betyr at vi som innkjøper må ha søkelys på samordning av korte turer for å redusere omfanget av oppstartskostnader. Innkjøper må også ha fokus på å redusere risikoen for operatørene slik at prising av risiko blir på et akseptabelt nivå for fylkeskommunen.

7.1.6 Endringer av bussruter og organisering av skoleskyssen

Skoleskyssen utføres med kollektivtransport og tilrettelagt skoleskyss med buss, dersom det er behov for større kapasitet enn det drosjene har (personbil og minibuss). Når behovet er mindre, benyttes i hovedsak drosje, men også egne minibussavtaler og privatkjøring i avtale med foreldre.

Ved endringer i antall skyss elever, timeplaner og skolestruktur tilpasses skoleskyssen nødvendige behov. Slike endringer vil også medføre omfordeling av kostnader mellom skoleskyss med buss og drosjetransport. Vi kan nevne eksempel på endringer som har økt bruken av drosje:

- Trysil; hjemkjøring ved skoleslutt, tilpasse kapasitet og lagt om fra buss til drosje
- Hamarregionen; ordinære regionlinjer/ «stamruter» lagt om fra 1.7.2020. Enkelte strekninger mistet busstilbudet ved skolestart/-slutt og måtte erstattes med drosje fra skoleåret 2020/21.
- Strekningen Elverum-Kongsvinger (samme som Hamarregionen)
- Generell omlegging fra buss til drosje fordi antall skyss elever er redusert.
- Omlegging av busslinjer ved lengre perioder med veistenging har gitt økt drosjebruk

Elever som trenger skoleskyss med drosje bestilles fra oppdragsgiver (Innlandstrafikk). Operatørene mottar bestillingene og planlegger og samordner elevbestillingene. Men drosjeoperatørene har svake økonomiske incentiver til samkjøring, gitt at det finnes nok biler. Med mer digital kommunikasjon mellom Innlandstrafikk og operatørene med personbil og minibuss fra skolestart august 2021, vil det være enklere å kontrollere og følge opp operatørenes planlegging framover. I henhold til rammeavtalen er det operatør sitt ansvar å detaljplanlegge skoleskyssoppdragene i henhold til gjeldende retningslinjer, og på en for oppdragsgiver mest økonomisk måte.

Det vises til kapittel 8.2 og utredning som Agder Kollektivtransport har gjennomført for å vurdere skoleskyss med drosje.

8 ØVRIGE FYLKERS ARBEID MED SKOLESKYSS

8.1 LEGENEMND I VESTLAND FYLKESKOMMUNE

I Vestland fylkeskommune har de etablert en ordning med fylkeskommunal legenemnd som bistår Skyss (kollektivselskapet i Vestland) i å vurdere behov for spesialskyss. Den fylkeskommunale legenemnda i Vestland består av spesialister innenfor allmennmedisin.

8.1.1 Beskrivelse av ordningen med legenemnd

Målet med ordningen er at de gjennom samarbeid med den fylkeskommunale legenemnda skal sikre at de elever som har et tilrettelagt behov får en best mulig tilpasset skyss, men samtidig få enda flere elever til å reise kollektivt når mulig.

Det gjennomføres samarbeidsmøter der faggruppe skoleskyss etablerer saksmapper for aktuelle elever. Det gjøres en vurdering av dokumentasjon som foreligger for elev. Det gjøres en vurdering av elevens evne til å reise og hvorvidt tilrettelagt skoleskyss vurderes som et behov. Legen i legenemnda tar en telefon til elevens fastlege når det vurderes som nødvendig. Til slutt tas det en felles konkludering i saken basert på anbefaling fra legenemnda. Etter samarbeidsmøte er det faggruppe skoleskyss som følger videre opp saken og svarer ut til elev/foreldre/skoleskyss.

Det er utarbeidet en ny mal for legeerklæring som er distribuert til legens journalsystem for å gjøre den enklere tilgjengelig for legene.

SKOLESKYSS skyss

LEGEERKLÆRING
BRUK BLOKKBOKSTAVAR / SKRIV TYDELEG

Dokumentet gjelder: ☐ Første uttalelse fra lege ☐ Fornying av tidligere dokumentasjon

1. ELEV

Namn (etternavn, fornavn): _____ Fødselsnummer: _____
 Adresse: _____ Postnr.: _____ Poststad: _____
 Skole: _____ Kommune: _____

2. BAKGRUNN FOR SKYSSBEHOV
Elevet skal som hovedregel reise kollektivt. Dersom dette ikke er mogleg, skal årsak tydeleg framkomme.
 Skildring av transportbehov iht. elevens diagnose (må fyllest ut): _____

3. ELEVENS SIN EVNE TIL BRUK AV BUSSTRANSPORT

	JA	NEI
Har eleven fått trening/tilvenning til å nytte busstransport? Om nei, kvifor ikkje?		
Eleven kan ta buss dersom han/hø får reisefølge/tilsyn under reisen? Om nei, på kvifor ikkje?		

4. TRANSPORTBEHOV

☐ Buss frå og med dato: _____ til og med dato: _____
☐ Egen bil / drosje frå og med dato: _____ til og med dato: _____
 Varighet av funksjonshemming: ☐ midlertidig ☐ varig Transportbehovet vil vare i: _____ (maks 2 år)
 Eleven har behov for transport: ☐ mellom heim og skole ☐ mellom heim og busshaldplass

Eleven:

Kan gå til skolen med følgeperson: ☐ Ja ☐ Nei
 Kan ta buss med følgeperson: ☐ Ja ☐ Nei
 Må ha følge under transporten: ☐ Ja ☐ Nei
 Brukar manuell rullestol: ☐ Ja ☐ Nei Rullestolen kan leggjast saman: ☐ ja ☐ nei
 Brukar elektrisk rullestol: ☐ Ja ☐ Nei

5. STEMPEL OG UNDERSKRIFT FRÅ LEGE/PSYKOLOG/PSYKIATER

Dato: _____ Lege/psykolog/psykiater si underskrift og stempel: _____ Telefonnummer: _____

Leggeerklæringa skal leggjast ved søknad om skoleskyss:
 Skyss, postboks 7900, 5020 Bergen. Tel. 55 55 90 70
 E-post: skoleskyss@skyss.no
www.skyss.no

Legenemnda har også bistått med å beskrive og gi innsikt i de vanligste diagnosene, og hva som er sentrale oppfølgingspunkt iht. skoleskyssen dersom man mottar dokumentasjon som ikke gir tilstrekkelig informasjon. Vi viser til eksempelet under der diagnosen angst er beskrevet.⁸

Angst

- Psykologisk og fysiologisk tilstand kjennetegnet av kroppslige, følelsesmessige, kognitive og atferdsmessige komponenter.
- Angst er ubehagelig, men ikke farlig.
- Dokumentasjon fra spesialisthelsetjenesten bør foreligge (bekrefter alvorlighetsgrad) før drosje vurderes.
- En del av behandling er eksponering, slik at for mange elever er dermed buss et bedre alternativ enn drosje.

Sentrale oppfølging iht. skoleskyss

- Er buss er utprøvd eller om det er foreligger plan for busstrening?
 - Bør vises til at buss er prøvd ut og hvorfor det ikke fungerer
- Dersom reelt behov, ofte mer relevant å innvilge drosjeskyss i perioder heller enn hele skoleår.



⁸ For alle diagnoser er det individuelle forskjeller, slik at eksempel som vises her er basert på de vanligste symptomer.

Skyss har i dialog med legenemnda beskrevet dagen bilde slik: Generelt ser man en endring i diagnosebilde med økning av søknader om tilrettelagt skoleskyss som gjelder elever med psykisk sykdom eller adferdsproblemer.

Legnemnda viser til at det er viktig vi tar hensyn, men det er samtidig viktig at vi også stiller krav. Ved å ikke stille krav til den unge, så kan vi gjøre dem en bjørnetjeneste for videre utvikling. Erfaring legnemnda og Skyss har gjort fra pandemien, viser at den kan gi utfordringer. Legnemnda har pekt på at de har sett en fordobling av henvendelser og søknader til BUP for psykisk syke, begrunnet i at pandemien har gått sterkest utover barn og unge med fravær av nettverk og sosial integrasjon. En økning her kan også forekomme av et økt søknadsvolum for tilrettelagt skoleskyss. I likhet med Innlandstrafikk har også Skyss sett en periodevis økning av henvendelser der det er behov for tilrettelegging med bil alene. Dette kompliserer planleggingen av skoleskyss og er kostnadsdrivende. Tilrettelagt skoleskyss er erstatning for rutegående transport og er basert på samkjøring. Elever har ikke rett på bil alene, dette er en ekstra tilrettelegging som kan velges å gjøres i unntakstilfeller. Tilrettelegging med bil alene gjøres først og fremst kun i unntakstilfeller hvor elever utgjør fare for andre eller sikkerheten i bil, eller det foreligger helt spesielle årsaker. Andre tiltak, som ledsager i bil eller annet, vil som oftest måtte bli utprøvd først. Behov for kortest mulig reisetid i bil er i seg selv ikke grunnlag for bil alene. En bekreftelse på bil alene e.l vil aldri bære tilstrekkelig iht dokumentasjon. Et sentralt spørsmål i vurdering av slik tilrettelegging blir om eleven har tilrettelagt undervisning skjermet fra andre medelever på skolen.

8.1.2 Læringspunkter med bruk av legenemnd

For skoleåret ved oppstart 19/20 (før pandemi) behandlet Skyss ca. 35 saker i samarbeid med legenemnda, hvor de sakene som Skyss har trengt bistand på ble oversendt nemnda. En stor andel av disse sakene fikk endret vedtak fra drosje til buss, eller redusert drosjebehov. Det er ikke gjort nye kalkulasjoner av kostnadseffekt etter dette.

Skyss trekker fram flere læringspunkter av samarbeidet med legenemnda. Først og fremst har de fått større innsikt i vurdering av reiseevne opp mot sykdomsbilde:

- ✓ Gjennomgang av de vanligste diagnosene
- ✓ Relevante oppfølgingsspørsmål i uklare saker
- ✓ Større trygghet i avklaringer og vedtak rundt medisinsk skyss
- ✓ Verdifull bistand i evaluering av klagesaker som omhandler medisinsk skyss

Av utfordringer man fortsatt må jobbe videre med, trekkes fram:

- ✓ Skyss opplever ofte at det er elever som kan mestre buss med ledsager, men hvor det er vanskelig å få gjennomslag pga. manglende ressurser for ledsager (kommune/opplæring)
- ✓ Fortsatt mange som søker tilpasning med bil alene eller påklager avslag for slik tilpasning.

Legenemnda ha delt sine erfaringer og trekker fram:

- ✓ Skoleskyssen har langt mer komplekse og kostnadsdrivende saker enn for eksempel TT-kjøringen
- ✓ Tror en tydeligere og felles forståelse av regelverk vil gi større effektivitet
- ✓ Ser verdien av å jobbe på systemnivå, viktig at ikke skolene selger ut forventning om drosjeskyss
- ✓ Det er viktig å fokusere på mestring og atferd, og ikke fremme sykdom blant barn og unge

8.2 ORGANISERING AV SKOLESKYSS MED DROSJE I AGDER

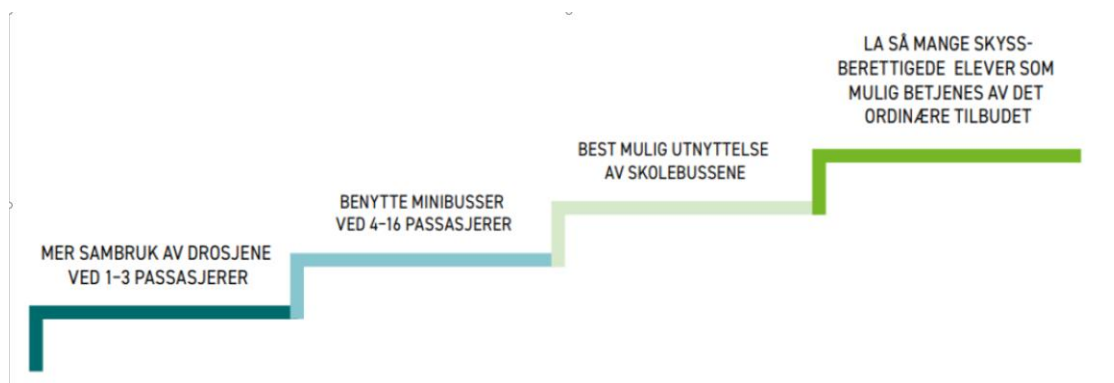
Agder Kollektivtrafikk AS har gjennomført en utredning av organiseringen av skoleskysstilbudet med drosje i fylket.⁹

Hensikten med utredningen er å anbefale en modell der det etableres kontroll med at drosjekjøringen leveres til riktig kvalitet og kostnad. Herunder:

- ✓ At alle transporter utføres
- ✓ At det samkjøres når man kan
- ✓ At det kjøres mest effektive rute
- ✓ At avbestillinger effektueres og bomturer unngås, og at kapasiteten disponeres om.

Strategien til AKT illustreres i figuren under. Flest mulig av elevene skal betjenes av det ordinære busstilbudet. Dernest må det sikres best mulig utnyttelse av skolebussene. Det settes inn minibusser eller drosje når elevtallet ikke forsvaret en normal buss. Ved 1-3 elever må det sikres samkjøring ved at elever deler drosje.

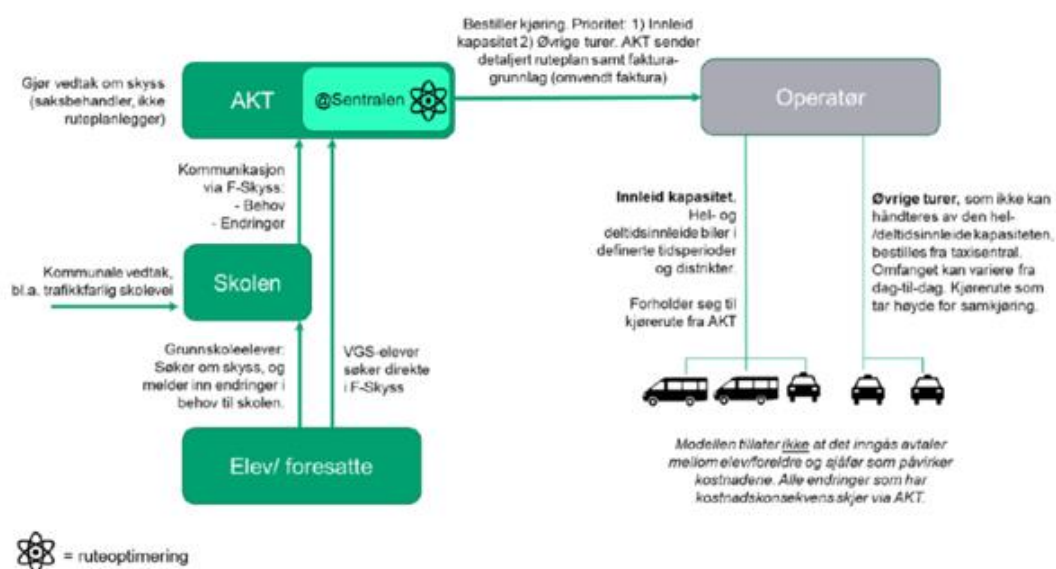
⁹ Agder kollektivtrafikk. Organisering av skoleskyss. Rapport av 20. mars 2022



Transport med drosje står for mer enn 10 % av omsetningen i AKT. Likevel opplever ansatte i AKT å ha relativt lav kontroll med aktiviteten, herunder:

- ✓ innflytelse på bestillinger
- ✓ graden av optimering av ruter
- ✓ liten kontroll med utførte transporter
- ✓ fakturarutiner som innebærer mye administrasjon og er basert på tillit

Utredningen til AKT anbefaler en organisasjonsmodell der AKT etablerer en sentral som består av ressurser som er ansatt i AKT. Sentralen planlegger, koordinerer og formidler turen til den enkelte operatør. AKT har ansvar for driftsoppfølging og måler avvik og legger gebyrer til operatør. All kommunikasjon med involverte parter skal gå gjennom AKT. Den anbefalte modellen vises i figuren under.



Et annet interessant grep er å innføre «omvendt faktura» der AKT sender detaljert ruteplan samt fakturagrunnlag til operatør. Ved «omvendt faktura» er det kjøper som utsteder faktura basert på sitt beregningsgrunnlag. Det vil bli opp til operatør å agere hvis fakturagrunnlaget ikke stemmer overens med eget grunnlag.

Med disse grepene tar AKT større kontroll på skoleskyss med drosje, både gjennom utforming av tilbudet og herav økonomien i ordningen.

9 TILBAKEMELDING FRA FYLKESKOMMUNALE RÅD

Vi har hatt en gjennomgang av skoleskyssprosjektet med disse rådene i fylket:

- Ungdommens fylkesting
- Eldrerådet
- Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne
- Flerkulturelt råd

Formålet med gjennomgangen er at rådene skal kjenne til de økonomiske utfordringene knyttet til skoleskyssen, samt få mulighet til å komme med innspill om skoleskyssen. Vi utfordret rådene spesielt på disse spørsmålene:

- *Hvordan er det å ta skolebussen?*
- *Hvorfor tror dere at det er stadig flere som kjører drosje?*
- *Har dere tanker om hvordan vi skal få flere til å ta bussen eller kjøre sammen?*
- *Hva kan vi gjøre for at skoleskyssen oppleves enda bedre?*

De utfyllende tilbakemeldingene er lagt inn som vedlegg i rapporten.

Hovedkonklusjonene fra alle gjennomgangene er beskrevet i følgende delkapittel.

9.1 HOVEDKONKLUSJONER FRA DE FYLKESKOMMUNALE RÅDENE

For elevene starter skoledagen allerede på veg til skolen. For mange elever i vårt fylke starter dagen med en buss eller drosjetur. Ungdommens fylkesting (UFT) understreker at det er svært viktig å bli møtt av en bussjåfør som ser den enkelte passasjer, hilser blidt og er imøtekommende. De understreker også at miljøet i bussen er viktig, at bussen er vasket og at støynivået ikke er for høyt. Punktlighet er viktig slik at man slipper å forklare seg for læreren hvis man blir forsinket. Likeså er det viktig å kunne si ifra til skolen/bussoperatøren/eller Innlandstrafikk hvis det skjer uønskede hendelser på reisen. Her er det viktig at elevene kun har én kanal de behøver å henvende seg til. UFT understreker også at oppfølging og psykiske helsehjelp er det aller viktigste. I aktøranalysen har vi pekt på at helsesykepleier på skolen spiller en viktig rolle her, og bør få en styrket rolle knyttet til utfordringer knyttet til skoleskyssen.

Andre gode forslag er bruk av «dagravn» på bussene; for eksempel en trygg pensjonist som ønsker å bidra til trygghet på skolebussen.

Alle forslag og synspunkter er listet opp i sin helhet som vedlegg til rapporten.

10 ANBEFALTE TILTAK

Målsettingen med prosjektet har vært å kartlegge kostnader, kostnadsdrivere, inntekter og den interne praktiseringen av skoleskyssordningen, herunder synliggjøre endringer i samfunnsutviklingen som har en direkte eller indirekte påvirkning på skoleskyssordningen. Gjennom dette arbeidet har vi sett på mulige tiltak som kan bedre de økonomiske rammebetingelsene.

Prosjektet anbefaler at det jobbes videre med tiltak knyttet til følgende målsettinger:

- Få flest mulig elever til å ta den ordinære skoleskyss
- Sterkere inntektsfokus
- Bedre kostnadskontroll og enhetlig rapportering
- Bedre samordning av skoleskyssen uavhengig av skyssform og operatør

Mål	Tiltak	Beskrivelse	Ansvarlig
Få flest mulig elever til å ta den ordinære skoleskyssen	➤ Øke kunnskapsgrunnlaget om elevenes reise til skolen (kap. 5.4)	Vi vet svært lite om hvordan elevene har det på skolevegen. For å få mer kunnskap bør spørsmål om skoleskyss inn i elevundersøkelser. Vi anbefaler å inkludere spørsmål i elevundersøkelsen og ungdata om skoleveg og skolebuss, for å kartlegge hvordan elevene opplever skolevegen.	Kompetanse og tannhelseavdelingen (har ansvaret for elevundersøkelsen, og er kontakt for Ungdata)
	➤ Innføre legenemnd (kap 8.1)	De aller fleste elever bør ta ordinær skoleskyss. En legenemnd vil sikre at de med et tilrettelagt behov får en best mulig tilpasset skyss, men samtidig få enda flere elever til å reise med ordinær skoleskyss når mulig. Helseesykepleierne på skolene bør informeres om skoleskyssen og ha en tett dialog med legenemnda.	Ledergruppen i Innlandet fylkeskommune
	➤ Kontraktsoppfølging, styrket fokus på bussjåførens rolle (kap 9)	Bussjåførens rolle er svært viktig. Rutiner for opplæring av bussjåførene er beskrevet i kontraktskravene. Etterlevelse av kontraktskrav bør være	Bussoperatør (internkontroll)

	➤ Enkel mulighet for eleven å varsle om uønskede hendelser på skolebussen (kap 9)	gjenstand for internkontroll hos operatør og oppfølging hos oppdragsgiver. Etablere en lavterskel mulighet for elevene til å si ifra hvis de opplever uønskede hendelser ved skoleskyssen.	Innlandstrafikk (kontraktsutforming og oppfølging av kontrakten) Innlandstrafikk i samarbeid med skolene og bussoperatørene. Det som vedrører bussjåførene og skoleskysstjenesten bør behandles av Innlandstrafikk, øvrige bør behandles av skolene (elevene ønsker en kanal for å melde fra)
--	--	--	--

Sterkere inntektsfokus	➤ Bedre kunnskapsgrunnlag om skoleskyss og demografi i Innlandet (kap 3.2).	Rapporten peker på en del sammenhenger mellom skoleskyssandel, geografi og befolkningsutvikling. Dette er nyttig kunnskap sammen med statistikk og oversikt over skoleskyssen. Notat er sendt som innspill til ekspertutvalget. Dette er et pågående arbeid og flere møter er planlagt. Det bør lages et faktaark «flyer» som politikerne kan bruke som kunnskapsgrunnlag.	Seksjon for økonomi og styring. Innlandstrafikk og Samfunnsutvikling (statistikk og analyse – faktaark) Politikerne – påvirkningsarbeid
	➤ Rettmessige inntekter til fylkeskommunen (kap 3.3)	Fokus på riktig koding av elevene der kommunen betaler skoleskyssen (farlig skoleveg (X) og kommunale vedtak (KV)).	Innlandstrafikk
	➤ Avtalefeste samarbeidet med kommunene. (kap 3.3)	Det er omtalt i Opplæringsloven at fylkeskommunen skal samarbeide med kommunene om skoleskyssen. For å sikre god internkontroll i grensesnittet mellom kommunen og fylkeskommunen bør det inngå avtale om blant annet: ➤ Planlegging og organisering av	Innlandstrafikk

I		skoleskyss/bruk av skyssweb ➤ Fakturering og rutiner ➤ Formalisert samarbeid og møtepunkter	
---	--	---	--

Bedre kostnadskontroll og enhetlig rapportering	➤ Vurdere å gå i dialog med statsforvalteren i Innlandet om hva som er økonomisk forsvarlig skoleskyss (kap 3.1)	Statsforvalteren i Trøndelag har gjort en vurdering av økonomisk forsvarlig skoleskyss for elever med delt bosted. Vi anbefaler at Innlandstrafikk kartlegger antall elever i grunnskolen med delt bopel og kommunekryssende transport der den årlige skoleskysskostnader overstiger 100 000 kroner i året. Med bakgrunn i denne kartleggingen vurderes eventuell dialog med statsforvalteren.	Innlandstrafikk
	➤ Fokus på konsistent regnskapsføring. (kap 7.1)	Det må være mulig å følge kostnads og inntektsutviklingen over tid.. Se på kontoplan for eventuelt å opprette ny struktur slik at rapporter enkelt tas ut på de viktigste økonomiske styringsparameterne.	Innlandstrafikk i samarbeid med økonomi og styring
	➤ Styrke fokus på drosjeturer med kun én elev og de elevene som er har den dyreste skoleskyssen (kap 7.1.1).	Forutsetningene om minstepris betyr at vi som innkjøper må ha søkelys på samordning av korte turer for å redusere omfanget av	Innlandstrafikk

		oppstartskostnader Det er vesentlig for økonomien at drosjeturer med kun en person begrenses til et minimum, og at det er tett oppfølging av disse elevene for å se på muligheter for å organisere skoleskyssen på best mulig måte.	
	➤ Sikre bedre underlag for anbud og forhandlinger, spesielt ved innkjøp av drosjetjenester. Anbudssamarbeid med andre offentlige innkjøpere som for eksempel helse ved innkjøp av drosjetjenester. Subsidiært: forsøke å få inn flere tilbydere ved anbud. Sikre bedre underlag for anbud og forhandlinger (kap 7.1.5)	Monopolsituasjonen i drosjemarkedet er sterk. Det bør vurderes tiltak slik at konkurransen bedres, herunder samarbeid med andre offentlig innkjøpere.	Innlandstrafikk i samarbeid med seksjon for anskaffelser
	➤ Utrede å innføre omvendt fakturering for drosjer slik det foregår på buss. Krever sannsynligvis systemtilpassing (kap 8.2)	Omvendt fakturering er vurdert i Agder kollektivtransport, og omtales i rapporten. Dette styrker internkontrollen av drosjekostnadene	Innlandstrafikk

Bedre samordning av skoleskyssen uavhengig av skyssform og operatør	➤ Styrke dialogen/involveringen mellom Innlandstrafikk og Enhet for inntak og skoletilbud ved endringer i tilbudsstrukturen og/eller skolestrukturen. (kap 6)	Innlandstrafikk bør være delaktig i forbindelse med høringsnotatet som utarbeides i tilknytning til tilbudsstrukturen. Det etableres en dialog mellom fagenhetene. Det er også relevant å dele opplysninger i det simulerte inntaket (prøveinntak) med Innlandstrafikk før det endelige inntaket på sommeren, slik at man kan se på hvordan dette kan påvirke skoleskyssen.	Enhet for inntak og skoletilbud i dialog med Innlandstrafikk
	➤ Utrede å innføre en sentral som har ruteoptimering som fokus hvor sentralen planlegger, koordinerer og formidler turer til den enkelte operatør.	Hensikten er at drosjekjøringen skal leveres med riktig kvalitet og kostnad og at ikke operatørene selv planlegger ruten. Det bør organiseres slik at koordineringen av drosje og busstilbud blir best mulig. (kap 7.1.6 og kap 8.2)	Ledergruppen i samferdselsavdelingen
	➤ Sikre at ordinære bussruter også dekker behovet for skoleskyss. (kap 7.1.6)	Behovet for skoleskyss vurderes og legges til grunn for all planlegging av kollektivtransport	Innlandstrafikk

Vedlegg

Vedlegg 1: Inntektssystemet – fordeling av frie inntekter til fylkeskommunene

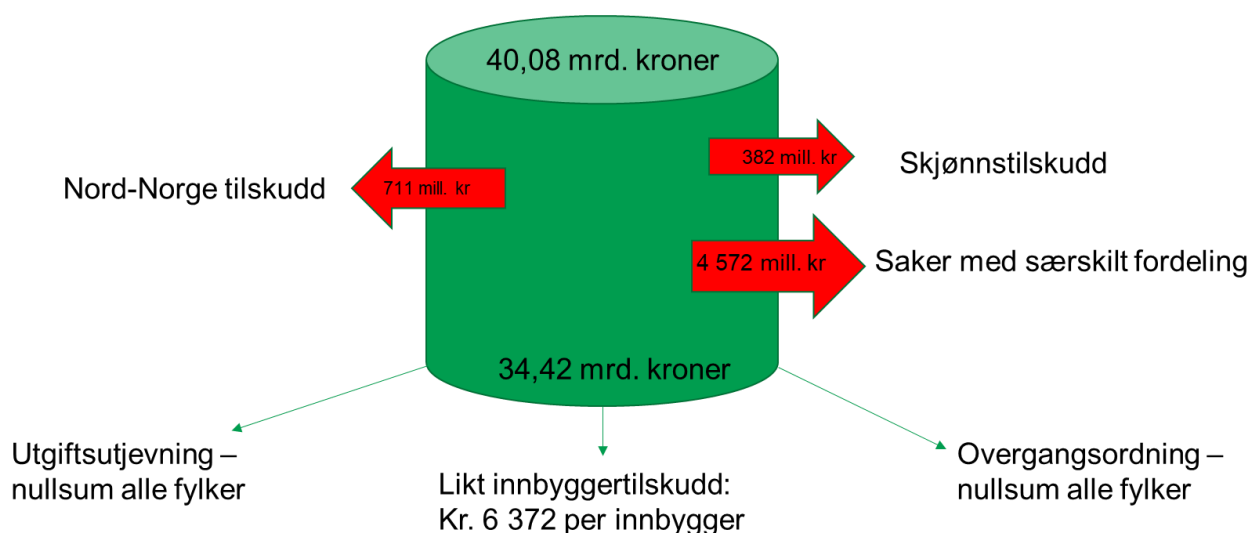
Målet til inntektssystemet er å bidra til at fylkeskommunene skal bli i stand til å yte et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Inntektssystemet skal ivareta de regionalpolitiske målsetningene knyttet til bosetting og næringsliv (jf. Nord-Norge tilskudd). Fylkene får tilføring av inntekter gjennom systemet, og inntektene blir et supplement til skatteinntektene.

Om inntektssystemet

Inntektssystemet viser fordelingen av frie inntekter til fylkeskommunene.

- **Rammetilskuddet** skal i hovedsak fordeles med et likt beløp per innbygger. I tillegg er det en utjevningsfaktor i inntektssystemet, som skal kompensere for strukturelle forskjeller mellom fylkene.
- **Skatteinntektene** blir anslått i inntektssystemet, men her er det en del usikkerhet siden de faktiske skatteinntektene kan være utfordrende å estimere. Det er også en utjevningsfaktor når det kommer til skatteinntekter, for å kompensere noe av forskjellen i skatteinntekter mellom fylkeskommunene.

Rammetilskuddet fra grønt hefte for 2022 var totalt på 40,08 mrd. kroner (før tilleggsprop.). Før rammetilskuddet fordeles likt per innbygger, trekkes det ut midler som skal dekke saker med særskilt fordeling (også kalt tabell-c), Nord-Norge tilskudd samt skjønnstilskudd.



Figur 1 Illustrasjon av sammenheng mellom rammetilskudd og innbyggertilskudd

Utgiftsutjevning – omfordeling av ufrivillige kostnadsulemper

Fylkeskommunene varierer etter forhold som geografi, alderssammensetning og ulike levekår. Utgiftsutjevningen skal i prinsippet kompensere fullt ut for forskjellene i kostnadene som fylkene ikke kan påvirke selv.

Utgiftsutjevningen skjer ved hjelp av kostnadsnøkler og ulike kostnadsdrivere

- Det er satt opp 15 ulike kriterier som estimerer kostnadsnivået per fylke.
- De fylkene som har kostnader over landsgjennomsnittet, får en positiv omfordelingseffekt.
- De fylkene som har lavere kostnader enn landsgjennomsnittet får en negativ omfordelingseffekt.
- Totalt er dette et nullsumspill. Fylkene som er «billigere» å drifte enn gjennomsnittet omfordeler midler til de fylkene som er «dyrere» å drifte enn gjennomsnittet.

Inntektssystemet splitter først opp kostnadene i ulike sektorer. Deretter settes det opp kriterier som skal forklare kostnadene i hver sektor. Sektorene baserer seg på regnskapstall fra KOSTRA og korreksjoner som ikke inngår i KOSTRA.

Sektorvekter til kostnadsnøkkelen for fylkeskommunane 2022:

Sektor	Netto driftsutgifter ekskl. avskrivninger KOSTRA 2019 (1 000 kr)	Korreksjoner og innlemmingar 2020-2022 (1 000 kr)	Sektordel (%)
Videregående opplæring	32 326 955	40 221	52,58
Fylkesveg	7 012 085	5 166 884	19,78
Buss og bane	10 098 906	51 948	16,49
Båt og ferje	4 002 361	269 582	6,94
Tannhelse	2 589 982	0	4,21
Sum	56 030 289	5 528 635	100

Figur 2 - Sektorvekter for 2022 - Grønt hefte

Kriteriene som skal forklare kostnadene i sektorene i figur 2, er satt opp i tabellene nedenfor.

Videregående opplæring	Kriterievekt (%)
Innbyggere 16-18 år	40,02
Søkere i utdanningsprogram med høy kostnad	9,30
Søkere til læreplass	1,54
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere	1,72
Sektorandel	52,58

Fylkesveg	Kriterievekt (%)
Vedlikeholdsbehov fylkesveg	17,46
Innbyggerantall	2,32
Sektorandel	19,78

Buss og bane	Kriterievekt (%)
Innbyggere bosatt spredt	2,07
Sysselsatte etter arbeidssted	14,42
Sektorandel	16,49

Tannhelse	Kriterievekt (%)
Innbyggere 1-18 år	3,23
Innbyggere 19-20 år	0,36
Innbyggere 67 år og over	0,51
Innbyggere med psykisk utviklingshemming 18 år og over	0,11
Sektorandel	4,21

Båt og ferje	Kriterievekt (%)
Normerte kostnader ferje	4,52
Normerte kostnader båt	1,21
Kystlinje i alt	1,21
Sektorandel	6,94

Kriteriene som skal forklare kostnadene innen sektoren Buss og bane, er «Andel innbyggere bosatt spredt» og «Andel sysselsatte etter arbeidssted». Kriteriene ble innført i inntektssystemet fra 2020. Begrunnelsen for at disse kriteriene ble valgt finnes i høringsnotatet til nytt inntektssystem fra 2019 (Kilde: [Regjeringen](#))

- Arbeidsreiser har stor betydning for dimensjoneringen av kollektivsystemet, siden de er konsentrert til noen få timer om dagen. Dette bidrar til rushtidseffekter, som også gir høyere kostnader.
- I spredtbygde strøk er det særskilt behovet for skoleskyss som kan bidra til økte kostnader til kollektivtransport.

- Behovet for skoleskyss er kostnadsdrivende både ved å påvirke dimensjoneringen av rutetilbudet, og ved å påvirke kostnadene ved å tilby tjenestene.
- Skoleskyss utgjør en relativ liten andel av alle reiser med buss og bane, men er ofte avgjørende for utformingen av rutetilbudet utenfor de store byene.
- Kriteriet om spredt bebyggelse sier noe om bosettingsmønsteret, og fanger opp at kostnadene ved kollektivtrafikk er høyere i mer spredtbygde strøk.
- Kriteriet sysselsatte etter arbeidssted fanger opp kostnader knyttet til behovet for arbeidsreiser. Andelen sysselsatte samvarierer også med andelen unge i befolkningen og storbyfaktorer. Kriteriet vil dermed også indirekte fange opp kostnadsdrivere knyttet til ulik alderssammensetning og storbyforhold.
- Begge faktorene er statistisk signifikante og sammenslåingsnøytrale (dette var i 2019, før sammenslåing av fylker).

Eksempel – Beregning av sektoren buss og bane

	Buss og bane	Buss og bane	Buss og bane
	Indeks	sysselsette	Totalt
Statsbudsjett år 2022	innbyggjarar	etter arb.stad,	
	busette spreidt	skalert	
Innlandets utgiftsnivå sammenlignet med landsgjennomsnitt	234,3 %	81,8 %	101,0 %
Kostnadsnøkkel vekt	2,07 %	14,42 %	16,49 %
Innlandets vekta kostnad	4,85 %	11,80 %	16,65 %
Gjennomsnittlig kostnad per innbygger alle fylker	258,89	1 803,51	2 062,4
Innlandets kostnad per innbygger	606,65	1 475,60	2 082,3
Innlandets utgiftsutjamning per innbygger	347,75	- 327,91	19,8
Utgiftsutjamning 2022	128 912 409	- 121 554 875	7 357 535
Utgiftsutjamning 2021	125 881 178	- 122 106 966	3 774 212
Differanse	3 031 231	552 091	3 583 322

Tabellen over viser omfordelingseffekten til Innlandet innen sektoren buss og bane. Innlandet har høye kostnader knyttet til spredt bebyggelse, sammenlignet med landsgjennomsnittet. Samtidig har vi mindre kostnader knyttet til andel sysselsatte (arbeidsreiser) enn landsgjennomsnittet. Total omfordelingseffekt er i overkant av 7 mill. kroner, noe som er en økning fra i fjor. Dette stammer i hovedsak fra at vi bor enda mer spredt enn i fjor. Nedenfor ser du hvordan Innlandet plasserer seg på utgiftsutjevning sammenlignet med de andre fylkene.

Buss og bane	Spredt beb.	Andel sysselsatte	Sum
Viken	-96 936 656	-757 775 155	-854 711 810
Oslo	-177 916 356	1 235 729 617	1 057 813 261
Innlandet	128 912 409	-121 554 872	7 357 538
Vestfold og Telemark	-391 442	-237 338 392	-237 729 834
Agder	12 804 063	-131 706 607	-118 902 544
Rogaland	-43 424 951	68 376 511	24 951 560
Vestland	19 356 390	-18 869 630	486 760
Møre og Romsdal	35 469 328	-37 392 018	-1 922 691
Trøndelag	50 423 037	3 112 414	53 535 452
Nordland	39 483 609	-31 332 223	8 151 387
Troms og Finnmark	32 220 568	28 750 353	60 970 922
Effekt på ramme	-0	0	0

For kriteriet spredt bebyggelse er det Innlandet som har de høyeste kostnadene, og dermed får høyest omfordelingseffekt. Kriteriet andel sysselsatte domineres av Oslo. De har den klart høyeste andelen sysselsatte. Noe som også gir de den klart høyeste kostnaden til sektoren, og dermed høyest omfordelingseffekt.

Fylke	Sum utgiftsutjevning
Viken	-2 781 173 241
Oslo	-2 220 218 256
Innlandet	232 159 083
Vestfold og telemark	-530 468 633
Agder	-86 383 991
Rogaland	-25 522 889
Vestland	1 082 184 653
Møre og Romsdal	988 828 786
Trøndelag	491 699 435
Nordland	1 545 542 607
Troms og Finnmark	1 303 352 446
Totalt	0

Konsekvenser for skoleskyss

Innlandet er det fylke i Norge med størst grad av spredt bebyggelse, og har dermed store ekstrakostnader knyttet til dette. Inntektssystemet har dette inne som et kriterie innenfor sektoren buss og bane, som et bilde på at kollektivtransport er dyrere i spredtbygde strøk.

Inntektssystemet legger imidlertid ikke så stor vekt på dette kriteriet, da arbeidsreiser er den dominerende kostnadsdriveren nasjonalt.

Oslo vil være den dominerende aktøren for hele sektoren som kalles «Buss og bane» i inntektssystemet. Mens flere fylker i hovedsak må tilby lovpålagt skoleskyss for store deler av sitt budsjett innen kollektivtrafikk, er det en vesensforskjell i Oslo. Komprimert geografi samt at en brøkdel av de kollektivreisene er skoleelever. Dermed blir det en stor forskjell på hvordan fylkene må skalere sitt kollektivtilbud, da det er omtrent 75 % av kollektivmidlene som går til skoleskyss i Innlandet.

Spredt bebyggelse er inne som et kriterium i inntektssystemet, men siden Oslo er en så stor aktør vil ikke forklaringsgraden til dette kriteriet være av betydelig grad. En utfordring blir da å kjenne seg igjen i fordelingen av midler, og man kan stille spørsmål om tildelingen er rettferdig.

Vedlegg 2: Tilbakemelding fra de fylkeskommunale rådene

Ungdommens fylkesting

Medlemmene i UFT ble delt inn i fire grupper og det ble gjennomført et gruppearbeid etter kafèdialog-metoden. Alle medlemmene med unntak av kafèverten fikk da mulighet til å diskutere alle spørsmålene. Det var et stort engasjement fra ungdommene.



UFT ble spurt om hva deres inntrykk av det å ta skolebussen er. Tilbakemeldingene var anonyme og gjennomført gjennom telefon på Menti.com. Resultatet vises i ordskyen til venstre, der store ord symboliserer at flere mener det samme.

Spørsmål 1: Hvordan er det å ta skolebussen?

Positivt	Negativt
Miljø	Skummelt pga aldersforskjell
Trygg	Bråk og musikk
Sosial kontakt – hyggelig, koselig	Frekke og gretne sjåfører
God morgen – si hei!	Angst
Billig - gratis	Hastighet i soner (for eksempel 30 kmt/t)
Like muligheter	For lite opplæring
Punktlig – kommer ofte til tide	Tid/ruter – tydeliggjøring av forsinkelser

Vennskap	Rasisme/sexisme
Flere muligheter	Møkkete og lukt i bussen
	Ubehagelige plasser
	Stress
	Uforutsigbart. Avganger (for tidlig/sent)

Spørsmål 2: Hvorfor tror dere at det er noen som kjører drosje i stedet for å ta skolebussen?

Om man sliter psykisk kan det oppleves utfordrende med bråk, trange busser, dårlig psykososialt miljø, ukjente mennesker og lite komfort.

Roten til å ikke greie å ta buss handler ikke først og fremst om de fysiske forholdene på bussen, heller økende grad av psykiske helseutfordringer hos unge!

Skoleskyssen kan oppleves utrygg grunne ubehagelige sjåfører, rasisme, mobbing, opplevelse av lite trygghet i trafikken under visse forhold, ødelagte belter, brudd på fartsgrenser.

Opplevelse av å ikke bli hørt når kan kommer med klager eller tilbakemeldinger. Mangel på informasjon rundt hvem og hvor man tar kontakt. Mangel på kommunikasjon mellom skole og bussoperatørene, og elever.

Geografiske årsaker. Lange avstander.

Fysiske årsaker, funksjonsnedsettelse.

Tiltak for å kunne ta buss igjen er rettet mot feil områder. Vanskelige fysiske forhold på bussen kan forverre problematikk.

Oppfølging og psykisk helsehjelp er det aller viktigste. Kapasitet for psykisk helsehjelp må økes!

Spørsmål 3: Har dere tanker om hvordan vi skal få flere til å kjøre sammen med andre i buss eller drosje (i stedet for å ta drosje alene)?

Tryggere og mere erfarne sjåfører.

Lage en «buss-venn ordning» - et trygghetspunkt på bussen.

Åpne begge innganger.

Direktebusser.

Finne ut grunnen til at folk ikke tar buss og tilpasse til det.

Konsekvenser (bot?) for å gjøre bussen utrygg for andre.

Psykolog på skolen.

En ekstra «sjåfør» i bussen.

Årlig sjekk/politiattest av bussjåfører.

Promillesjekk før kjøring av buss/drosje.

Lavterskel rapporteringsmuligheter.

Involvere lærere.

Spørsmål 4: Hva kan vi gjøre for at skoleskyssen oppleves enda bedre?

Sjåfører MÅ kunne sette på kjetting.

Hyppige kontroller av sjåførene – adferd, promille, ferdigheter osv

Unngå stappfulle busser ved å sette opp flere ruter.

Renhold – sette en standard.

Faktisk sanksjonere dårlig atferd på skolebussen – og et sted å si ifra både for elever og sjåfører.

Skille mellom eldre og yngre elever ved plassering i bussen.

Sjåfører må forstå at de har med barn å gjøre – lov til å være litt pedagogiske!

Bedre geografiske evner blant sjåfører.

Trafikksikkerhet på vei til/fra bussen

Vi trenger et sted å si fra om vanskelige situasjon som alle vet om.

Varslingssystem – alle får melding dersom det skjer noe med bussen

Noen busser går for tidlig, mange mister bussen fordi de drar fra stoppestedet for tidlig.

En-tur: fint med rapporter om bussen er i rute.

Skolen og bussjåførene må ta ansvar for at elever rekker bussen hjem. Elevene SKAL HJEM!

Advarsler fra barn skal tas på alvor. De finner ikke på historiene selv.

Fjerne sjåfører som er ekle mot barn fra skoleruter.

For lite informasjon i skolen om skoleskyss. Det er vanlig å oppleve skoleskyssen som utfordrende i visse situasjoner eller perioder. Informasjon om hvem man kontakter. Mer informasjon senker terskelen for å ta kontakt.

Dårlige eller traumatiske opplevelser med transport. Forskjellige utfordringer hos forskjellige samfunnsgrupper. Språklige utfordringer hos fremmedspråklige.

Flerkulturelt råd

- De var opptatt av det som kom fram i fra møtet med ungdommens fylkesting, og syntes det var viktig og interessant
- Informasjonsmateriell bør være på flere språk. F.eks. informasjon om hvor man kan henvende seg ved uønskede hendelser
- Opptatt av at bussen er en arena for sosialisering. I enkelte kulturer kan det være at foreldrene krever skyss alene. Det må jobbes med, for å endre holdningen til foreldrene.
- Kan man sette inn ekstra ressurser på bussene, en bussassistent eller liknende som kan bidra til godt miljø. Hvordan blir regnestykket?
- Kan man ha et pilotprosjekt i Innlandet a la natteravner – busstravner som kan være på bussen.
- Hvis mange opplever bussen som bråkete, urolig og kanskje blir mobbet – hvordan er det for helt nye innbygger å ta skolebussen da? F.eks. flyktninger som kommer fra Ukraina, og som trenger trygge omgivelser.
- Brukes bilbelte i bussene?
- Bra at det nå er mange sjåfører med flerkulturell bakgrunn. Ekstra viktig med opplæring og kulturforståelse her.
- Fortsette med skolesekk til 1. klassinger for å skape et fellesskap.

Mennesker med nedsatt funksjonsevne

- Er det mulig å ta skolebussen når man ikke er skoleelev? F.eks. i Solli og Folldal går det en skolebuss, men uklart om man kan brukes av andre enn elever. Er det mulig at den kan stoppe ved behov?
- Opplæringsloven stiller krav om en trygg skolevei. Hvem har ansvaret? Er det kommunen eller skolen? Innspill på at kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere har ansvar.
- Ros for at vi ser på skoleskyss i et bredt perspektiv, og har med psykisk helse. Mange elever sliter ekstra etter korona, og spesialisthelsetjenesten merker dette. Så da er det ikke rart det også synes i utgifter til spesialskyss. Noen elever har store problemer, så de trenger hjelp og spesialskyss.
- Kan det være en mulighet med skolering av bussjåfører? Få opp statusen på bussjåføreryrket.
- Kan man se på om bedre tilgjengelighet på buss for rullestoler kan redusere bruken av drosje? Pr. nå er det plass til bare en rullestol i hver buss.

Eldrerådet

- Bussjåførene bør skoles i hvordan de skal opptre overfor barn og unge
- Det kan være en trygghet å ha en voksen til stede på bussen. Hva med å samarbeide med besteforeldre eller «dagravner». Godt synlig person med gul vest.
- Viktig med stabile og faste sjåførere. Skeptiske til at sjåfører skal ha lave deltidsstillinger. Dette gjør at elevene ikke møter sin faste sjåfør hver dag. Utfordrende med stor gjennomtrekk blant sjåførene
- Viktig å informere at de eldre også kan ta skolebuss i rute.
- Ved skolestart; ta en situasjonsanalyse – hva er problemene, hvilke utfordringer har vi, kjente utfordringer osv.
- Bekymringsfullt med økende antall psykiske utfordringer. Vil tro at legenemnd bidrar positivt til å få barn og unge over på buss. Tror at det er det beste for alle.

Vedlegg 3: Tabeller over spredtbygde strøk

Antall som bor i spredtbygde strøk	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Endring 2011-2021
Viken	155 947	155 650	155 485	155 106	154 272	153 561	-1,5 %
Oslo	1 570	1 560	1 571	1 533	1 548	1 597	1,7 %
Innlandet	156 682	156 275	155 380	152 658	151 196	150 509	-3,9 %
Vestfold og Telemark	75 637	74 114	73 960	73 717	73 390	73 310	-3,1 %
Agder	64 089	63 090	62 826	62 513	62 482	62 963	-1,8 %
Rogaland	56 485	56 410	55 833	55 641	55 066	55 093	-2,5 %
Vestland	127 594	126 953	125 821	126 667	124 257	124 489	-2,4 %
Møre og Romsdal	73 599	72 855	71 938	70 600	70 025	69 131	-6,1 %
Trøndelag	119 219	118 076	117 730	117 163	115 881	116 499	-2,3 %
Nordland	70 708	69 553	69 256	69 457	68 407	67 723	-4,2 %
Troms og Finnmark	67 046	65 925	64 812	64 068	63 727	63 208	-5,7 %
Total	968 576	960 461	954 612	949 123	940 251	938 083	-3,1 %

Prosentvis spredt bebyggelse innad fylkene	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Viken	13,1 %	12,9 %	12,7 %	12,6 %	12,4 %	12,2 %
Oslo	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Innlandet	42,5 %	42,2 %	41,9 %	41,1 %	40,8 %	40,6 %
Vestfold og Telemark	18,3 %	17,8 %	17,7 %	17,6 %	17,4 %	17,3 %
Agder	21,4 %	20,9 %	20,6 %	20,4 %	20,3 %	20,3 %
Rogaland	12,0 %	11,9 %	11,8 %	11,6 %	11,4 %	11,4 %
Vestland	20,3 %	20,1 %	19,9 %	20,0 %	19,5 %	19,5 %
Møre og Romsdal	28,0 %	27,6 %	27,2 %	26,6 %	26,4 %	26,1 %
Trøndelag	26,2 %	25,7 %	25,4 %	25,1 %	24,7 %	24,7 %
Nordland	29,3 %	28,7 %	28,6 %	28,7 %	28,4 %	28,2 %
Troms og Finnmark	27,7 %	27,1 %	26,6 %	26,3 %	26,3 %	26,2 %

Andel av landets beboere i spredtbygde strøk	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Viken	16,1 %	16,2 %	16,3 %	16,3 %	16,4 %	16,4 %
Oslo	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Innlandet	16,2 %	16,3 %	16,3 %	16,1 %	16,1 %	16,0 %
Vestfold og Telemark	7,8 %	7,7 %	7,7 %	7,8 %	7,8 %	7,8 %
Agder	6,6 %	6,6 %	6,6 %	6,6 %	6,6 %	6,7 %
Rogaland	5,8 %	5,9 %	5,8 %	5,9 %	5,9 %	5,9 %
Vestland	13,2 %	13,2 %	13,2 %	13,3 %	13,2 %	13,3 %
Møre og Romsdal	7,6 %	7,6 %	7,5 %	7,4 %	7,4 %	7,4 %
Trøndelag	12,3 %	12,3 %	12,3 %	12,3 %	12,3 %	12,4 %
Nordland	7,3 %	7,2 %	7,3 %	7,3 %	7,3 %	7,2 %
Troms og Finnmark	6,9 %	6,9 %	6,8 %	6,8 %	6,8 %	6,7 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: SSB tabell 05212 og 01222

Referanseliste

SØF-rapport nr 03/15 Kostnader ved skoleskyss. Jon Marius Vaag Iversen, Ole Henning Nyhus.

Undset et al., 2021. <https://tidsskriftet.no/2021/09/originalartikkel/ungdoms-opplevelser-av-konsekvenser-av-pandemien-etter-ett-ar-med-covid-19>



Innlandet
fylkeskommune