
Saksnr: 2020/37182-2
Saksbehandlar: Knut Djuve, Stine K. Olsen,
Guðrun Einbu

Saksgang

| Utval | Utv.saksnr. | Møtedato |
|--|-------------|------------|
| Hovudutval for samferdsel og mobilitet | | 04.11.2020 |
| Fylkesutvalet | | 26.11.2020 |

Oppfølging av vedtak knytt til skoleskyssreglement

Forslag til innstilling:

Fylkesutvalet tek saka til orientering.

Samandrag

Retten til gratis skoleskyss blir innvilga mellom anna basert på krav til avstand mellom skole og heim. Sakshandsaminga baserer seg på konkrete avstandskrav for ulike klassetrinn, skildra i Opplæringslova. Dersom ein i større grad skulle ha utøvd skjønn i sakshandsaminga av søknadar knytt til avstand, vil prinsippet om likehandsaming vere utfordrande å ta i vare, og sakshandsaminga vil kunne bli opplevd urettvis for fleire. Utviding av avstandsgrensa vil også kunne ha vesentlege økonomiske konsekvensar for fylkeskommunen.

For elevar ved vidaregåande skolar i Bergensområdet har fylkesmannen innvilga dispensasjon frå retten til gratis skyss, mot at fylkeskommunen har ei ordning med subsidierte rabattkort. I Bergensområdet er dagens løysing med ungdomsbillett vurdert som ei god ordning for elevar i vidaregåande skole. Dette gjev elevane tilgang til reiser både til skole og på fritida, og i heile fylket - til ein sterkt rabattert pris. Dersom ein vel å gå bort frå ordninga, må potensielt inntektstap handterast i budsjettet.

Saka gjer også greie for vurderingar av reisetid ved individuelt tilrettelagt skyss, og handsaming av klager.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Fylkesutvalet fatta i sak PS 29/2020 om reglement for skoleskyss i Vestland følgjande vedtak:

(...)

Fylkesutvalet ber om ei sak på kva konsekvensar det vil få dersom ein opnar for å bruke skjøn for lang veg i km og/eller tid og trafikkfarleg veg. Fylkesutvalet ber også om ei tilbakemelding på kor mange stader ein er råka av lengre skoleveg enn det som er tilrådd tid. Og ei oversikt over tal klagesaker og om dei blir tatt til følgje.

Fylkesutvalet ber om utgreiing på følgjande punkt i same sak: Tre siste avsnitt i punkt 1.1 i skyssreglement for vidaregåande opplæring vert stroke, slik at og vidaregåande elevar i bergensområdet har rett til å søke på gratis skoleskyss.

Om retten til skoleskyss

Barn og unge har rett og plikt til grunnskoleopplæring etter opplæringslova § 2-1, og rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1. Reglane om gratis skoleskyss skal bidra til å sikre lik rett til grunnopplæring uavhengig av økonomisk bakgrunn, fysiske føresetnadar, bustad og geografi.

Skoleskyss er den daglege transporten mellom eleven sin heim og skole, og opplæringslova slår fast at fylkeskommunen har ansvar for gratis skoleskyss som blir innvilga på grunnlag av lang skoleveg, funksjonshemming, midlertidig skade eller sjukdom. I Vestland fylkeskommune er Skyss/Kringom ansvarleg for skoleskyss og fattar vedtak om rett til gratis skoleskyss for Vestland fylkeskommune.

Om lag 27 000 elevar i fylket er innvilga rett til gratis skoleskyss. Regelverket for skoleskyss gir føringar om at skoleskyssen skal vere forsvarleg både med omsyn til den enkelte elev og ei rasjonell organisering av skyssen.

Skoleskyssen blir utført med rutegåande kollektivtransport (inkl. buss, bybane, båt og ferje), med drosje (tilrettelagt skoleskyss) og som privat skyss med eige transportmiddel etter inngått avtale.

Rett til skoleskyss går fram av opplæringslova kapittel 7. Elevar i grunnskolen og i vidaregåande skole har rett til gratis skoleskyss dersom:

- Skolevegen er av ei viss lengde (opplæringslova § 7-1 og § 7-2)
- Det er trafikkfarleg veg (gjeld berre for elevar i grunnskolen) (opplæringslova § 7-1)
- Eleven må reise med båt (opplæringslova § 7-1 og § 7-2)
- Eleven har ei funksjonshemming (opplæringslova § 7-3)

Vedtakskompetanse

Bestilling av saka er vedteke i fylkesutvalet. Saka er vurdert handsama i fylkesutvalet, jf. reglement for fylkesutvalet, punkt 2.1.7: Fylkesutvalet tek avgjerd i alle andre saker der avgjerdsmynde ikkje ligg til anna organ, og der saka ikkje er av prinsipiell betydning for fylkeskommunen si verksemd.

Vurderingar og verknader

Økonomi: Saka omhandlar vurderingar av kostnader knytt til skoleskyss framover

Klima: Ikkje relevant

Folkehelse: Saka kan ha noko verknad for folkehelse ved å gje føringar for dagleg reisemåte for elevar til skolen.

Regional planstrategi: Ikkje relevant

Rett på skyss på grunn av avstand mellom heim og skole

Vestland fylkeskommune mottar årleg om lag 29 000 søknadar om skoleskyss. Handsaminga av desse skal gjennomførast på ein måte som er føreseieleg og sikrar likebehandling med utgangspunkt i gjeldande regelverk. Når det gjeld rett til skyss på bakgrunn av avstand mellom heim og skole, er det i Opplæringslova absolute avstandskrav for dei ulike skoletrinna.

For elevar i 2.-10. årstrinn er avstandsgrensa i Opplæringslova sett til fire kilometer eller meir mellom skole og heim, medan avstandsgrensa for elevar i 1. årstrinn er to kilometer. For elevar i den vidaregåande skolen er avstandsgrensa sett til seks kilometer eller meir. Unntak både for grunnskolen og den vidaregåande skolen er elevar med varig funksjonshemming som har rett på skyss utan omsyn til avstand, og det same for elevar som må nytte båt for å kome seg til skolen. Også elevar som bur innanfor «ungdomsbillettsona» i Bergensområdet har unntak for avstandsgrensa på seks kilometer. Desse elevane reiser med ungdomsbillett i heile fylket, uavhengig av avstand mellom heim og skole.

Søknadar om skoleskyss på grunnlag av avstand blir handsama på grunnlag av oppmålingar frå digitale kartverktøy, med kartdata frå Statens kartverk og Statens vegvesen. I tillegg blir det gjort vurderingar av kor vidt vegen som er målt opp er farbar eller ikkje. Viss delar av den kortast målbare skolevegen ikkje blir vurdert som farbar skal avstanden reknast langs kortaste alternative veg.

I Opplæringslova er det tatt omsyn til at barn i ulike alderstrinn har ulike føresetnader for å takle utfordringar i trafikken. For grunnskolen viser lova til at elevar kan få rett på gratis skoleskyss sjølv om skolevegen er under avstandsgrensa, viss heile eller delar av vegen blir vurdert som «særleg farleg eller vanskeleg».

Vurderinga av om skolevegen er særleg farleg eller vanskeleg skal gjennomførast som ei individuell vurdering for kvar einiskild elev med utgangspunkt i eleven sin alder og føresetnader. Dette inneber til dømes at ein veg som blir vurdert som særleg farleg for ein elev i 1. trinn, nødvendigvis ikkje blir vurdert som særleg farleg for ein elev i 6. trinn. Trygg trafikk har utarbeidd ein rettleiar for vurdering av særleg farleg eller vanskeleg skoleveg som blir brukt som del av sakshandsaminga.

Regelverket legg ikkje opp til at vidaregåande elevar skal innvilgast gratis skoleskyss med utgangspunkt i at vegen er vurdert som særleg farleg eller vanskeleg. Dette har såleis heller ikkje vore praksis i sakshandsaminga i fylkeskommunen.

Konsekvensar av skjønnsbasert vurdering

Ønske om å handsame søknadar med ei meir skjønnsbasert vurdering, er ofte saker der eleven har «nesten» lang nok avstand til å få innvilga skoleskyss. Det blir gjerne vist til at ein nær nabo eller andre elevar som nyttar same busshaldeplass har fått innvilga skoleskyss. Det er vanskeleg å sjå føre seg at ein innanfor prinsipp om likskap i sakshandsaminga kan vere fleksibel på krava til avstand utifrå slike omsyn. Andre elevar som er busett stader med same avstand, vil då ikkje lengre bli handsama likt med desse. Uavhengig av kva avstandsgrensa er sett til, vil det alltid vere elevar som berre har «nesten» lang nok avstand.

Å gje rom for bruk av skjønn, eller utvide avstandsgrensene utover det Opplæringslova legg opp til, vil også ha ein økonomisk konsekvens for fylkeskommunen. Skoleskyss med rutegående kollektivtilbod er integrert med kollektivtilbodet for alle reisande, og kostnadene for dei som har rett på skoleskyss let seg dermed ikkje skilje ut. Men dersom ein ser på kostnadene for dei som har rett på tilrettelagt skoleskyss (oftast utført med drosje) er budsjettet for dette i 2020 på drygt 208 mill. kr. I eit scenario der ein til dømes innvilga rett på skoleskyss til 10 % fleire, basert på skjønn eller endra avstandsgrense, ville meirkostnadene kunne ligge på om lag 20 mill. kr i året for dei som har tilrettelagt skyss. Når det gjeld auke i kostnadene knytt til dei som reiser med buss, vil dette komme an på i kva grad det er ledig kapasitet der desse skal reise. Dersom behov for auka produksjon vil gje meirkostnader.

Bruk av skjønn i sakshandsaminga ville også truleg gje auka ressursbehov i administrasjonen, sidan det er ei stor saksmengde og skjønnsbasert vurdering vil vere meir tidkrevjande.

Reisetid og behov for tilrettelagt skyss

Dersom avstandskravet er oppfylt og eleven har rett til gratis skoleskyss, er eleven si reisetid ein del av vurderinga av korleis skyssen skal organiserast. Dersom elevane si reisetid ved bruk av kollektivtrafikk er vurdert som lengre enn akseptabel, kan eleven få innvilga tilrettelagt skyss, som oftast utført med drosje.

Det er ikkje sett maksgrenser for akseptabel reisetid for skoleskyssen i Opplæringslova eller tilhøyrande regelverk. I skyssreglement for grunnskolen i Vestland fylkeskommune er det vedtatt rettleiande rammer for kva som er akseptabel reisetid for elevar på ulike klassetrinn.

Ein har ikkje tilgang til statistikk som viser kor mange stader eller elevar som har rett på skyss, der det er lengre reisetid enn tilrådingane som gjeld for grunnskolen. Dette ville vere eit omfattande analysearbeid å få fram, og det er mange moment som vil spele inn i ei slik problemstilling. Til dømes vil det vere lengre reisetid for elevar som ikkje går på sin nærscole, og for elevar som har to adresser der den eine adressa ligg langt unna skolen eleven går på.

For vidaregåande elevar er også reisetida eit sentralt moment i same type vurdering, men det er ikkje fastsett rettleiande rammer for akseptabel reisetid. Det er ofte lengre reiseavstandar for vidaregåande elevar og fleire tilhøve som vil spele inn ved val av skole/tildeling av skoleplass, mellom anna kvar ulike studieretningar er lokalisert i fylket. Det vil også kunne bli vektlagt om eleven har eit fullgodt studietilbod nærmare heimen enn skolen eleven skal gå på. Det er derfor utfordrande å setje rettleiande rammer som er dekkande for variasjonen av tilfelle for elevar i vidaregåande skole.

Klager på vedtak om skoleskyss

Vedtak om rett på skoleskyss omhandlar om eleven har rett på skyss eller ikkje, og om det er behov for tilrettelagt skyss. Vedtaket gjev mottakaren formell klagerett, og i klage-prosessen har den som klagar moglegheit til å komme med utfyllande opplysningar, dersom ein meiner at vurderinga ikkje er gjort på riktig grunnlag.

Ved klagesaker skal Skyss/Kringom som førsteinstans handsame saka på ny. Dersom ein etter ei ny vurdering står ved vedtaket i saka, blir saka send vidare til neste klageinstans. For elevar i grunnskolen er dette Fylkesmannen i Vestland og for elevar i den vidaregåande skolen er den fylkeskommunale klagenemnda overordna klageorgan.

Skoleåret 19/20 sendte Hordaland fylkeskommune ti klagesaker vidare til handsaming hjå Fylkesmannen, og ei klagesak vidare til handsaming hjå den fylkeskommunale klagenemnda. Ingen av desse klagesakene blei gjort om av overliggende klageorgan. Same skoleår sendte Sogn og Fjordane fylkeskommune to klagesaker vidare til handsaming hjå Fylkesmannen og to klagesaker vidare til handsaming hjå den fylkeskommunale klagenemnda. Ingen av klagesakene blei gjort om av overliggende klageorgan.

Ingen av klagesakene som Hordaland fylkeskommune sendte vidare til overliggende klageorgan omhandla klage knytt til at eleven hadde kortare avstand mellom heim og skole enn dei gjeldande avstandskrava. Begge klagesakene Sogn og Fjordane fylkeskommune sendte vidare til den fylkeskommunale klagenemnda omhandla vidaregåande elevar med for kort avstand til å få innvilga skoleskyss, men der det gjennom klage blei vist til at elevane hadde ein særleg farleg eller vanskeleg skoleveg. Sogn og Fjordane fylkeskommune innvilga ikkje klagen, sidan det ikkje er opna for at vidaregåande elevar får skoleskyss på dette grunnlaget i opplæringslova. Sogn og Fjordane fylkeskommune fekk medhald til si vurdering av den fylkeskommunale klagenemnda.

Dei formelle klagene på vedtak handlar om eleven har rett på ordinær eller tilrettelagt skyss, og om skyssen er forsvarleg. I tillegg mottok Skyss/Kringom ein del klager der føresette/eleva gir uttrykk for at dei ikkje er nøgd med eleven sitt reisetilbod. Dette kan til dømes handle om at dei meiner reisa tar for langt tid (t.d. om eleven har ventetid), eller at reisa har bytter medan ein ønskjer å reise mest mogleg direkte. Slike førespurnader er ikkje å rekne som klager på sjølve vedtaket og blir dermed ikkje handsama som formelle klager.

Dispensasjon frå rett til fri skoleskyss i vidaregåande skole

Fylkeskommunen er ansvarleg for å sikre skoleskyss til elevane i vidaregåande skole som har rett til dette. Kunnskapsdepartementet kan likevel gje dispensasjon frå retten til gratis skyss dersom fylkeskommunen har ei ordning med subsidierte rabattkort. Ansvar for å innvilge slik dispensasjon er delegert til fylkesmannen.

Vilkåret for å kunne få innvilga dispensasjon er at elevane får tilgang til kollektivtilbodet i fylket til ein sterkt rabattert pris, som i tillegg til skoleskyssen skal kunne nyttast til reiser på fritida.

Vilkåra for å kunne søkje om og få innvilga dispensasjon er følgjande (jf. forskrift til opplæringslova § 10-3):

- Fylkeskommunen kan tilby ei ordning med subsidiert rabattkort for ungdom der prisen ligg under 50% av vanleg månadskort for vaksne.
- Rabattkortet må omfatte reise til og frå skole, arbeid og fritidsaktivitetar.
- Rabattkortet kan nyttast både på dag- og kveldstid alle dagar og ordninga gjeld heile året.
- Dispensasjonen frå kravet om gratis skyss vil gjelde berre for dei elevane som bur der kollektivtilbodet er godt utbygd og har jamlege avgangar.

For funksjonshemma eleva vil retten til fri skyss gjelde sjølv med ein slik dispensasjon. Dispensasjonen nemnt over vil berre gjelde eleva som elles ville hatt rett til skyss på grunnlag av avstand mellom heim og skole.

Dispensasjonsordninga for Bergensområdet

I Vestland fylkeskommune var det skoleåret 19/20 i underkant av 23 000 eleva i den vidaregåande skolen, der om lag 5000 av desse fekk innvilga fri skoleskyss.

Fylkesutvalet i Hordaland vedtok i 2018 (PS 163/18) vidareføring av dispensasjonsordninga for Bergensområdet. Etter ein gjennomgang vart ordninga då avgrensa til å gjelde kun Bergensområdet - der kollektivtilbodet er godt nok utbygd, med eit rutetilbod til minst kl. 21 alle dagar heile veka.

Etter dette har Vestland fylkeskommune fått innvilga dispensasjon frå kravet om gratis skoleskyss som følgje av avstand i Bergensområdet («ungdomsbillettsonen»). Dette inneber i praksis at eleva i den vidaregåande skolen i Bergensområdet som oppfyller avstandsvilkåret for skoleskyss som hovudregel ikkje får innvilga gratis skoleskyss og må kjøpe 30-dagars ungdomsbillett sjølv. Ein vurderer det som ein fordel for elevane å få eit sterkt rabattert ungdomskort som gjev reisemoglegheit heile døgnet og i store delar av fylket, heller enn fri skyss til og frå skolen. Generelt har bruk av ungdomsbilletten også som mål å bidra til å gje ungdommar gode reisevanar og bli vande med å reise kollektivt også utanom skoletid.

Økonomiske konsekvensar

For å vurdere økonomiske konsekvensar ved å gå bort frå dispensasjonsordninga for Bergensområdet er det sett til analysane som vart gjort i 2018 (PS 163/18). Det vart gjort ein omfattande analyse av kor mange eleva som ville bli omfatta av ungdomsbillettordninga. Med føresetnad om variasjonar i alder, og tal eleva gjennom skoleåret, kom ein til at 5155 eleva er omfatta av dispensasjonen frå kravet om gratis skoleskyss. Talet er eit estimat på kor mange

elevar i Bergensområdet («ungdomsbillettområde») som oppfyller avstandsvilkåra til gratis skyss i opplæringslova, men må løyse ungdomsbillett til skoleskyssen. Dei totale elevtala, alder og bustadfordeling varierer berre i mindre grad frå år til år, og ein har difor teke utgangspunkt i dette talet frå 2018.

Den økonomiske verknaden for fylkeskommunen ved å ikkje nytte seg av dispensasjonsmoglegheita, vil vere det eventuelle tapet i sal av ungdomsbillett som følgje av at elevane får tildelt skolereisekort. Legg ein til grunn gjeldande månadspris på ungdomsbillett og det estimerte elevtalet vil det potensielle inntektstapet vere på 20,6 mill. kr per år. Talet føreset at alle elevar i Bergensområdet kjøper ungdomsbillett heile skoleåret (ti månader), og at alle desse sluttar å kjøpe ungdomsbillett dersom dei skulle få innvilga gratis skoleskyss og bli tildelt skolereisekort. Det reelle inntektstapet er truleg lågare, men krevjande å estimere på førehand.

I område med eit godt utbygd kollektivtilbod er dagens løysing med ungdomsbillett vurdert som ei god ordning for elevar i vidaregåande skole. Dette gjev elevane tilgang til reiser både til skole og på fritida, og i heile fylket - til ein sterkt rabattert pris. Dersom ein vel å gå bort frå ordninga, må potensielt inntektstap handterast i budsjettet.

Andre fylke som har ordning med rabattkort for ungdom og som har fått innvilga same dispensasjon er Viken, Rogaland og Agder.

Felles ungdomsbillett i Vestland

Det er i dei to tidlegare fylka ulik sonestruktur og ulike billettsystem og prisar, dette gjeld også ungdomsbillett. Arbeidet med å utarbeide samordne dette er igangsett. Eiga sak med forslag om ny sonestruktur og billettportefølje vil etter planen bli lagt fram til politisk handsaming mot slutten av året.

Konklusjon

Fylkesrådmannen meiner at reglane om avstand som ligg til grunn i Opplæringslova gjev eit godt grunnlag for rettvis handsaming av rett til skoleskyss. Reglane kan framstå «firkanta», særleg for dei som har reiseveg som er nær avstandsgrensa, men reglane er rettvis og sikrar lik handsaming av alle elevar. Dersom ein i større grad skulle ha utøvd skjønn i sakshandsaminga av søknadar knytt til avstand, vil prinsippet om likehandsaming vere utfordrande å ta i vare, og sakshandsaminga vil kunne bli opplevd urettvis for fleire. Utviding av avstandsgrensa vil også kunne ha vesentlege økonomiske konsekvensar for fylkeskommunen.

I Bergensområdet er dagens løysing med ungdomsbillett vurdert som ei god ordning for elevar i vidaregåande skole. Dette gjev elevane tilgang til reiser både til skole og på fritida, og i heile fylket - til ein sterkt rabattert pris. Dersom ein vel å gå bort frå ordninga, må potensielt inntektstap handterast i budsjettet.