

Deloitte.

Hordaland fylkeskommune
Skuleskyss

Forvaltningsrevisjon | April 2016



«Skuleskyss»

April 2016

Rapporten er utarbeidd for Hordaland fylkeskommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune kommune 21.09.2015, gjennomført ein forvaltningsrevisjon av skuleskyss i Hordaland fylkeskommune.

Revisjonen har undersøkt i kva grad fylkeskommunen har ei skuleskyssordning som er føremålstenleg og i samsvar med regelverket.

Revisjonen har gått gjennom relevant dokumentasjon frå fylkeskommunen, og det er gjennomført intervju med til saman 7 personar.

Om lag 19–20 000 elevar får innvilga skuleskyss kvart år i Hordaland fylkeskommune. Svært få klager på vedtak knytt til skuleskyss blir sendt til samferdselsavdelinga. Samstundes meiner revisjonen at arbeidet med skuleskyss ikkje i tilstrekkeleg grad har blitt formalisert og dokumentert i samsvar med krav til forsvarleg system § 13-10 i opplæringslova. Fylkeskommunen har i liten grad tydeleggjort ansvarsfordelinga med skuleskyssarbeidet, og har også i liten grad utarbeidd skriftlege prosedyrar eller retningsliner for arbeidet. Dei styrande dokumenta på området, skuleskysshandbøkene for grunnskulen og den vidaregåande skulen, er ikkje oppdaterte. Arbeidet med skuleskyss i Hordaland fylkeskommune framstår derfor som sårbart og avhengig av einskildpersonar. Det er revisjonen si vurdering at fylkeskommunen manglar eit overordna system som sikrar at skuleskyss blir tildelt dei elevane som har rett på dette i samsvar med krav i opplæringslova og forskrift til denne (jf. krav til forsvarlig system etter § 13-10 i opplæringslova). I undersøkinga blir det peika på at faggruppe skuleskyss har vore pressa på kapasitet, og det har ikkje vore tid til å arbeide strategisk eller målretta med retningsliner og rutinar, verken når det gjeld arbeidsdeling, ansvar eller sakshandsaming.

Undersøkinga viser vidare at manglande systematikk i arbeidet med skuleskyss også påverkar samarbeidet med andre aktørar på dette området. Fylkeskommunen sitt samarbeid med skulane ber preg av å vere svært varierende frå kommune til kommune, og avhengig av einskildpersoner. Det er revisjonen si vurdering at eit meir systematisk samarbeid med kommunane i fylket, til dømes gjennom ordningar som kontaktutval eller liknande faste møtepunkt, kan bidra til å betre samarbeidet innan skuleskyss slik at skuleskyssen blir koordinert på ein meir effektiv måte.

Revisjonen meiner at fylkeskommunen ikkje følgjer opp ressursbruken innan skuleskyss på ein tilfredsstillande måte i samsvar med krav til betryggande kontroll og realistisk budsjett i kommunelova. Skuleskyss har hatt meirforbruk samanlikna med budsjetterte kostnader i 2013, 2014 og 2015 utan at dei har iverksett tiltak som har hindra overskridingane.

Skyss har sjølv identifisert faktorar som bidrar til redusert kostnadskontroll, som til dømes manglande systematikk og koordinering av arbeidet ut mot kommunane og manglande prosedyrar for utarbeiding av kontraktar og oppfølging av operatørar, men har ikkje etablert system for å sikre at dette arbeidet blir følgt opp internt.

På bakgrunn av revisjonen sine vurderingar tilrår revisjonen at Hordaland fylkeskommune:

1. Etablerer eit forsvarleg system etter § 13-10 i opplæringslova for styring, oppfølging og kontroll av skuleskyss i Hordaland fylkeskommune. Eit slikt system bør mellom anna innehalde:
 - a) Tydeleg avklart ansvarsdeling mellom Skyss og samferdselsavdelinga, mellom Skyss og kommunar og mellom Skyss og operatørar som Skyss har kontrakt med.
 - b) Tydeleg avklarte arbeidsoppgåver og ansvarsdeling for arbeidet med skuleskyss internt i Skyss.
 - c) Oppdaterte prosedyrar, retningsliner og rutinar for arbeidet med skuleskyss som blir revidert jamleg.
 - d) System for registrering og handsaming av klager.

2. Etablerer system og rutinar for samhandling med kommunane i samsvar med krav i regelverk og interne skildringar.
3. Gjennomføre jamlege økonomiske analysar som kan leggest til grunn for ei realistisk budsjettering av forvaltninga av skuleskyss.
4. Gjennomføre tiltak for å sikre eit tilstrekkeleg kostnadseffektivt skysstilbod, under dette
 - a) Betre heilskapleg planlegging av skysstilbодet
 - b) Betre oppfølging av operatørar

Innhold

Samandrag	3
1. Innleiing	7
2. Om tenesteområdet	9
3. System, retningslinjer og rutinar	11
4. Samhandling mellom fylkeskommunen og kommunar	20
5. Oppfølging av ressursbruk knytt til skuleskyss	24
6. Konklusjon og tilrådingar	30
Vedlegg 1: Høyringsuttale	32
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	33
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	38

Samandrag	3
1. Innleiing	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Føremål og problemstillingar	7
1.3 Avgrensing	8
1.4 Metode	8
1.5 Revisjonskriterium	8
2. Om tenesteområdet	9
2.1 Organisering	9
3. System, retningslinjer og rutinar	11
3.1 Problemstillingar	11
3.2 Revisjonskriterium	11
3.3 Myndigheit og ansvar	12
3.4 System, retningslinjer og rutinar for tildeling av skuleskyss	14
3.5 System og rutinar for vedtak om skuleskyss	17
3.6 Mottak og handsaming av klager	18
4. Samhandling mellom fylkeskommunen og kommunar	20
4.1 Problemstillingar	20
4.2 Revisjonskriterium	20
4.3 Rutinar, ansvarsdeling og dialog mellom fylkeskommunen og kommunane	21
5. Oppfølging av ressursbruk knytt til skuleskyss	24
5.1 Problemstillingar	24
5.2 Revisjonskriterium	24
5.3 Oppfølging av ressursbruk til skuleskyss	25
6. Konklusjon og tilrådingar	30
Vedlegg 1: Høyringsuttale	32
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	33
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	38

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av skuleskyss i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 82/2015, 21. september 2015.

Det er eit grunnleggjande prinsipp i norsk skule at elevane skal få oppfylt retten til grunnopplæring uavhengig av økonomisk bakgrunn, bustad og geografi. For å sikre denne retten må organisering og gjennomføring av opplæringa leggjast til rette. Gratis skyss er eitt av elementa for å oppfylle lik rett til opplæring.¹

Fylkeskommunen har ansvar for å gjennomføre skuleskyss for grunnskule og vidaregåande skule. Opplæringslova § 13-4 deler det økonomiske og organisatoriske ansvaret for skyssen mellom kommunen og fylkeskommunen, avhengig av kva for elevgruppe som har rett til skyss og kva som er grunnlaget for skyssretten.²

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet har vore å undersøke i kva grad fylkeskommunen har ei skuleskyssordning som er føremålstenleg og i samsvar med regelverket.

Med bakgrunn i føremålet er det formulert følgjande problemstillingar:

- 1) I kva grad etablert tilfredsstillande retningsliner, system og rutinar for arbeidet med skuleskyss i fylkeskommunen?
 - a. I kva grad er myndigheit og fordeling av ansvar for skuleskyss tydeleg skildra?
 - b. I kva grad er det utarbeidd system og rutinar som sikrar at opplæringslova og aktuelle retningsliner er lagt til grunn for tildeling av skuleskyss?
 - c. I kva grad er det utarbeidd system og rutinar som sikrar at vedtak om skuleskyss følgjer krav til enkeltvedtak i forvaltningslova?
 - d. I kva grad mottek fylkeskommunen klager på vedtak om skuleskyss og blir klagene handsama i samsvar med regelverket?
- 2) I kva grad er samhandlinga mellom fylkeskommunen og kommunane tilfredsstillande?
 - a. I kva grad er det etablert føremålstenlege rutinar for samhandling mellom fylkeskommunen og kommunane vedrørande skuleskyss?
 - b. I kva grad er det etablert ei tydeleg ansvarsdeling mellom fylkeskommunen og kommunane?
 - c. I kva grad er det lagt til rette for god dialog mellom fylkeskommunen og skysskontaktane i kommunen?
- 3) I kva grad følger fylkeskommunen opp ressursbruk for skuleskyss på ein tilfredsstillande måte?

¹ Utdanningsdirektoratet, *Retten til skyss Udir -3-2009*, publisert 29.01.2009, sist endret 07.06.2009.

² Utdanningsdirektoratet, *Retten til skyss Udir -3-2009*, publisert 29.01.2009, sist endret 07.06.2009.

1.3 Avgrensing

Prosjektet har omfatta den delen av skuleskyssordninga som fylkeskommunen har ansvar for. Revisjonen har ikkje inkludert kommunane sine vedtak om skuleskyss.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet oktober 2015 til mars 2016.

1.4.1 Dokumentanalyse

Informasjon om fylkeskommunen og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. har blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med utvalde personar som arbeider med skuleskyss i fylkeskommunen (Skyss). Revisjonen har intervjuet tre personar knytt til Skyss, og ein knytt til samferdselsavdelinga i fylkeskommunen. I tillegg har vi gjennomført intervju med personar som er involvert i arbeidet med skuleskyss i kommunane Askøy, Bømlo og Osterøy.

1.4.3 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuet for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten har vore sendt til rådmannen for verifisering, og eventuelle faktafeil er retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast av rapporten blei deretter sendt til rådmannen for uttale. Rådmannen sin høyringsuttale er lagt ved den endelege rapporten.

1.5 Revisjonskriterium

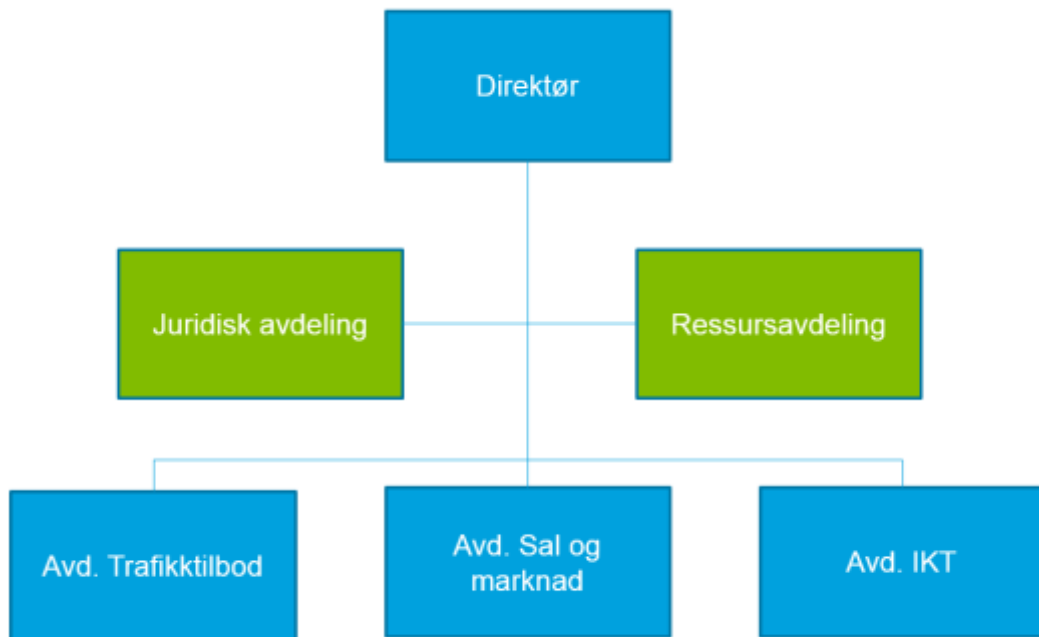
Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå opplæringslova, kommunelova og forvaltningslova. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2. Om tenesteområdet

2.1 Organisering

Skyss er organisert som ei eining under samferdselsavdelinga i Hordaland fylkeskommune. Skyss blei oppretta i november 2007 og organiserer nesten all kollektivtransport i fylket, etter dei budsjett som politikarane vedtek. Skyss har ansvar for å setje i verk vedtekte strategiar og tiltak for å nå dei politiske måla for kollektivtrafikken i Hordaland.³ Ansvaret for skuleskyss har fram til 2015 vore delt mellom Skyss og samferdselsavdelinga i Hordaland fylkeskommune. Frå og med 2015 er hovudansvaret for skuleskyss samla hjå Skyss.

Figur 1: Organisering av Skyss



Avdeling trafikktilbud har tre greiner. Desse er:

- 1) Faggruppe drift, som jobbar med anbodspakkar og dagleg kontraktsoppfølging
- 2) Faggruppe skuleskyss
- 3) Faggruppe utvikling, som mellom anna jobbar med Skyss sin kollektivstrategi

I november 2014 blei rolla som fagkoordinator for skuleskyss oppretta, og faggruppe skuleskyss blei oppretta i avdeling Trafikktilbud i Skyss. Målsettinga med omorganiseringa var å leggje til rette for både eit meir strategisk fokus, samt å etablere føremålstenlege system og rutinar for skuleskyssområdet.

³ www.skyss.no

I tillegg til faggruppe skuleskyss har faggruppe drift også oppgåver innan skuleskyss. Desse oppgåvene inneber i hovudsak oppfølging av kontraktar, ruteplanlegging og kontakt med kommunar. Ruteplanleggarane i faggruppe drift godkjenner søknader i Cert for elevar som har søkt om skuleskyss. Dei planlegger skuletransport (enten som del av den ordinære, rutegåande transporten, eller med egne skulebussar).

Faggruppe skuleskyss er primært ei forvaltningsgruppe med sakshandsaming som hovudoppgåve. Underleverandørar av rutepakkar står ansvarlege for gjennomføringa av sjølve skuleskyssen. I Bergensområdet følgjer faggruppe skuleskyss opp drosjeoperatørane i direkte, medan i distrikta Sunnhordland, Nordhordland, Voss og Hardanger er ansvaret for drosjeskyss delegert til leverandøren av rutepakka. Leverandøren har difor ansvar for å kjøpe drosjetenester basert på bestilling frå Skyss.⁴

I dag arbeider sju personar (6,2 årsverk) i faggruppe skuleskyss. Desse er leiar/fagkoordinator for faggruppa, tre sakshandsamarar og to kundehandsamarar som tek imot alle førespurnader frå publikum (søknader, klager osv.). I tillegg jobbar ein sakshandsamar frå samferdselsavdelinga to dagar i veka med sakshandsaming for skuleskyss.

⁴ Skyss, 2014. *Administrasjon av skuleskyss. Dokumentasjon av Cert og tilhøyrande tilleggssystem.*

3. System, retningsliner og rutinar

3.1 Problemstillingar

I dette kapitlet vil følgande problemstilling med underproblemstillingar bli svart på:

- I kva grad etablert tilfredsstillande retningsliner, system og rutinar for arbeidet med skuleskyss i fylkeskommunen?
 - a. I kva grad er myndigheit og fordeling av ansvar for skuleskyss tydeleg skildra?
 - b. I kva grad er det utarbeidd system og rutinar som sikrar at opplæringslova og aktuelle retningsliner er lagt til grunn for tildeling av skuleskyss?
 - c. I kva grad er det utarbeidd system og rutinar som sikrar at vedtak om skuleskyss følgjer krav til enkeltvedtak i forvaltningslova?
 - d. I kva grad mottek fylkeskommunen klager på vedtak om skuleskyss og blir klagene handsama i samsvar med regelverket?

3.2 Revisjonskriterium

3.2.1 Rett til skuleskyss

Rett til skuleskyss går fram av opplæringslova kapittel 7. Elevar i grunnskulen og i vidaregåande skule har rett til gratis skuleskyss dersom:

- Skulevegen er av ei viss lengde
- Det er trafikkfarleg veg
- Eleven har ei funksjonshemming

I følgje opplæringslova § 7-1 har elevar i 2.-10. årstrinn som bur meir enn fire kilometer frå skulen rett til gratis skyss. For elevar i 1. årstrinn er skyssgrensa to kilometer. Elevar som har særleg farleg eller vanskeleg skuleveg har rett til gratis skyss utan omsyn til veglengda.

Elevar i vidaregåande skule som bur meir enn seks kilometer frå skolen, har rett til gratis skyss eller full skyssgodtgjersle (oppl § 7-2). Når det er nødvendig, har elevar rett til gratis båttransport utan omsyn til reiselengda.

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 (oppl § 7-3). Elevar som har plass i skulefritidsordninga, jf. opplæringslova § 13-7, og som på grunn av funksjonshemming eller mellombels skade eller sjukdom har behov for skyss, har rett til skyss til og frå skulefritidsordninga. Retten omfattar ikkje skyss i skuleferiane. Retten til skyss gjeld uavhengig av avstanden mellom heimen og skulefritidsordninga.

3.2.2 Enkeltvedtak og klagehandsaming

Vedtak om skuleskyss er eit enkeltvedtak og må følgje forvaltningslova sine krav til slike vedtak. I forvaltningslova går det også fram at enkeltvedtak kan påklagast (kap. VI), og krav til handsaming av klagesaker.

3.2.3 Internkontroll

I følgje kommuneloven § 23 nr. 2 skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen blir drive i samsvar med gjeldande lover og regler, og at den er gjenstand for betryggande kontroll.

Opplæringslova § 13-10 andre ledd pålegg skuleeigar å ha eit forsvarleg system for å vurdere og følgje opp at «krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte». Udir presiserer at dette systemkravet også gjeld reglane om skyss i opplæringslova kap. 7 og 13.⁵ Utdanningsdirektoratet har gitt ut ein rettleiar der det går fram kva element som bør inngå i eit forsvarleg system.⁶ Av rettleiaren går det mellom anna fram at systemet skal skildre hovudoppgåver og myndigheitsfordeling, skildre rutinar for å sikre tilstrekkeleg kompetanse, samt skildre rutinar for å rette opp og følgje opp forhold som er oppdaga, og skildre leiaransvaret for gjennomgang og oppdatering av systemet. Det går også fram av rettleiaren at systemet skal kunne dokumenterast skriftleg.

Sjå vedlegg 2 for meir utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Myndigheit og ansvar

I kva grad er myndigheit og fordeling av ansvar for skuleskyss tydeleg skildra?

3.3.1 Datagrunnlag

Før 2015 var ansvaret for skuleskyss delt mellom Skyss og samferdselsavdelinga i fylkeskommunen. Frå og med 2015 har Skyss fått hovudansvaret for skuleskyss i Hordaland fylkeskommune og samferdselsavdelinga sitt ansvar for skuleskyss har blitt redusert.

Ansvarsdeling mellom Skyss og samferdselsavdelinga

Skyss har utarbeidd eit internt notat som utdjupar ansvarsfordelinga mellom samferdselsavdelinga og Skyss.⁷ I notatet går det fram at Skyss har ansvar for:

- Hovudansvar for skuleskyss i fylket
- Strategisk leiing og utvikling av området
- Informasjon, kommunikasjon og kundeansvar (eitt kontaktpunkt)
- Kontakt skule/kommune/andre interessentar
- Søknadshandsaming
- Mottak og førebuing av klager
- Planlegging og utføring av transport
- Inngåing av kontrakt og oppfølging av operatørar
- Økonomisk styring og ansvar, inkludert analyse, kontroll og fakturering
- Systemansvar

Medan samferdselsavdelinga har ansvaret for:

- Politiske saker og utvikling og fastsetting av rammer for skuleskyss
- Avklaring og utforming av reglement og retningslinjer i fylket
- Klagehandsaming

⁵ Utdanningsdirektoratet, Retten til skyss Udir -3-2009, publisert 29.01.2009, sist endret 07.06.2009.

⁶ Utdanningsdirektoratet, *Veileder om kravet til skuleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13-10.*

⁷ Skyss, 2014. Ansvarsområder og grensesnitt skuleskyss. Powerpointpresentasjon, internt notat 2014

- Leie kontaktutval for skuleskyss i fylket

I intervju blir det opplyst at notatet blei utarbeidd i samband med omorganiseringa i forkant av at Skyss overtok hovudansvaret for skuleskyss. Dette interne notatet er den einaste skriftleggjinga av ansvarsfordelinga mellom Skyss og samferdselsavdelinga. Det blir opplyst at dokumentet ikkje blir aktivt nytta eller følgt opp internt. Til dømes er det ikkje oppretta eit kontaktutval for samhandling mellom fylkeskommunen og kommunane for skuleskyss i fylket, slik det er referert til i notatet.

Det blir opplyst i intervju at det kan oppstå tilfelle der det ikkje er tydeleg om det er samferdselsavdelinga eller Skyss som skal handtere ei einskild sak. Samtidig blir det understreka at kommunikasjonen mellom samferdselsavdelinga og Skyss er god. På tidspunktet for revisjonen jobbar personen som er ansvarleg for skuleskyss i samferdselsavdelinga to dagar i veka med sakshandsaming for skuleskyss i Skyss. Dette er ei mellombels ordning på grunn av kapasitetsutfordringar i faggruppe skuleskyss

Rutinar for ansvarsdeling internt i Skyss

Det går fram av interne notat, utarbeidd i samband med omorganiseringa av skuleskyss i 2014, at fagsjef for skuleskyss i Skyss skal ha ansvar for leiing og koordinering av skuleskyss, og samstundes vere kontaktperson for samferdselsavdelinga i fylkeskommunen. Det er også fagsjefen for skuleskyss som er ansvarleg for å sikre god kommunikasjon med fylkeskommunen i grensesnitta mellom ansvarsoppgåvene til dei to instansane.⁸ Fagsjef for skuleskyss har og ansvar for den interne koordineringa av arbeidet med skuleskyss, både i avdeling for Trafikktilbod og mot andre avdelingar i Skyss (til dømes sal og marknad, IKT og støttefunksjonar).⁹

På tidspunktet for revisjonen er det ikkje ein fast tilsett fagleiar for skuleskyss. Fungerande fagleiar for skuleskyss jobbar til vanleg i faggruppe drift, og er mellombels tilsett som leiar for faggruppe skuleskyss. Årsaken til at det ikkje er tilsett nokon fast i denne stillinga er at det ikkje er avklart om Skyss skal behalde noverande organisering med skuleskyss som ein egen faggruppe i avdeling Trafikktilbod, eller om ansvaret for skuleskyss skal flyttast til faggruppe for leverandøroppfølging eller tilbudsutvikling som er under skiping.

Den interne ansvarsdelinga for skuleskyss i Skyss er ikkje nedfelt i skriftlege rutinar eller retningslinjer, utover ansvaret til fagleiar. I intervju går det fram at dei tilsette ikkje har stillingsbeskrivingar som beskriv oppgåvene knytt til deira stilling. Samstundes opplever dei tilsette revisjonen har snakka med at dei har tydeleg avklarte arbeidsoppgåver, og at lovpålagte oppgåver knytt til skuleskyss blir utført. Det blir påpeika at fleire av dei tilsette har lang erfaring, og at arbeidet med skuleskyss, særleg sakshandsaming, fungerer godt i stor grad på grunn av at dei tilsette har lang erfaring på området. Sidan det ikkje er skriftlege rutinar som tydeleggjer ansvaret, er mange oppgåver avhengig av at dei tilsette tek initiativ til at oppgåvene blir løyst, og at dei blir løyst på rett måte.

Det føreligg ikkje skriftlege rutinar for opplæring av nyttilsette innan skuleskyss. Det blir forklart i intervju at nyttilsette får grundig opplæring av meir erfarne tilsette, og av superbrukarar av sakshandsamingsystemet Cert, men at opplæringa er behovsbasert. Cert-handboka og skuleskysshandbøkene blir også nytta i opplæringsaugemed.

3.3.2 Revisjonen sine vurderingar

Revisjonen meiner det er uheldig at det ikkje er etablert ei tydeleg, formell skildring av myndigheit og fordeling av ansvar for skuleskyssområde som blir nytta i organisasjonen, samt

⁸ Skyss, 2014. Ansvarsområder og grensesnitt skuleskyss. Powerpointpresentasjon.

⁹ Skyss 2014. Organisering av skuleskyss i Skyss. Powerpointpresentasjon.

stillingsinstruksar for dei tilsette. Sjølv om fordeling oppgåver i hovudsak blir opplevd som tydleg av dei tilsette, meiner revisjonen at arbeidet i stor grad framstår som avhengig av einskildpersonar og dermed er sårbart ved eventuelle utskiftingar av tilsette. Dette er ikkje i samsvar med krav til internkontroll og opplæringslova § 13-10 som stiller krav til forsvarlig system. I følgje Udir sin rettleiar for forsvarlig system bør skildring av hovuddoppgåver, organisering og fordeling av mynde knytt til opplæringsverksemda (feks: delegasjonsreglement) inngå i eit forsvarlig system. Ansvarlinene og myndighetsfordelinga mellom dei ulike ansvarsnivåa må også vere klargjort (jf Udir sin rettleiar for forsvarlig system s. 6).

3.4 System, retningslinjer og rutinar for tildeling av skuleskyss

I kva grad er det utarbeidd system og rutinar som sikrar at opplæringslova og aktuelle retningslinjer er lagt til grunn for tildeling av skuleskyss?

3.4.1 Datagrunnlag

Handbok for grunnskuleskyss¹⁰ og i skysshandbok for vidaregåande skule¹¹ beskriv reglement og tidsfristar knytt til skuleskyssen i Hordaland fylkeskommune. Det blir mellom anna presisert i handbøkene at fylkeskommunen i følgje opplæringslova er ansvarleg for skuleskyss for elevar i grunnskulen og i vidaregåande skule, og har vedtaksmynde i slike saker.

Det blir forklart i intervju at skysshandbøkene skal ivareta lovkrav i sakshandsaminga og vere retningsgivande i Skyss sitt arbeid med skuleskyss. Handbøkene beskriv sentrale føringar og lovkrava knytt til kven og til kva tid elevane har rett på skuleskyss. Handbøkene omhandlar og kommunen/skulen og fylkeskommunen si plikt til å informere elevane om skuleskyssrettane deira, samt at vedtak kan klagast på etter forvaltningslova. Klagefrist er oppgitt i handbøkene.

Skysshandbøkene for grunnskulen og vidaregåande skule gir begge retningslinjer på eit overordna nivå, og det blir påpeika i intervju at det er behov for ei revidering og presisering av innhaldet i begge handbøkene. Mellom anna viser revisjonen si gjennomgang at handbok for grunnskuleskyss ikkje samsvarar med beskriven praksis frå fylkeskommunen når det gjeld vedtaksmynde i saker knytt til skuleskyss (sjå avsnitt 4.3.1 for meir om dette). Det går fram av handbok for grunnskuleskyss at denne sist blei endra i 2013, men personar i revisjonen har snakka med er ikkje sikre på når det blei gjort ei fullstendig revidering av denne handboka, eller av handbok for skuleskyss i vidaregåande skule. Utover handbøkene har ikkje Skyss retningslinjer eller rutinar for arbeidet med skuleskyss.

Avdeling Trafikktilbod har nyleg utarbeidd eit årshjul¹² for arbeidet med skuleskyss. Årshjulet skal gjerast kjent i avdelinga og styre aktivitetane gjennom året i faggruppe skuleskyss, og tydeleggjere både interne oppgåver og kommunikasjon og fristar ut mot skular og leverandørar. Av årshjulet går det fram kva oppgåver som skal gjerast innan skuleskyss, men det finst ikkje noko dokument som tydeleggjer kven som er ansvarleg for dei ulike oppgåvene/aktivitetane.

Når det gjeld søknad om dispensasjon frå § 7-2 i opplæringslova, om gratis skuleskyss til elevar i vidaregåande skule, er det sakshandsamar i samferdselsavdelinga i fylkeskommunen som arbeider med skuleskyssforvaltning, som utarbeider og sender denne søknaden til samferdselsdepartementet kvart år. Det finst ikkje nokon fast mal for søknaden eller prosedyre som sikrar at denne søknaden blir sendt til rett tid.

¹⁰ Hordaland fylkeskommune, *Handbok for grunnskuleskyss*, sist endra september 2013.

¹¹ Hordaland fylkeskommune, *Skysshandbok – Skyssreglement med kommentarar*, ikkje datert.

¹² Skyss, *Årshjul Skuleskyss*, ikkje datert.

I intervju blir det understreka at faggruppe skuleskyss har vore pressa på kapasitet, og det har ikkje vore tid til å arbeide strategisk eller målretta med retningslinjer og rutinar, verken når det gjeld arbeidsdeling, ansvar eller sakshandsaming.

Søknadshandsaming

Skyss og alle andre involverte partar i skuleskyssen i Hordaland fylkeskommune, både skular og operatørar, nyttar sakshandsamingssystemet Cert for registrering og handsaming av søknader om skuleskyss. Dette er eit system med fleire brukarnivå som går heilt ned på skule- og elevnivå, der brukaren sjølv kan gå inn i systemet og legge inn søknad. Det er skulane (ikkje den einskilde elev/føresett) som søker om skuleskyss. Ferdighandsama søknader ligg som bestillingar i Cert slik at operatørane kan hente oversikter over elevar som skal ha skuleskyss i deira område direkte ut frå systemet.

I Cert er lovkrav knytt til skuleskyss registrert. Til dømes ligg dei lovbestemte avstandskrava som er grunnlaget for ordinær skuleskyss inne i kart i systemet, noko som betyr at ettersom avstandskravet for å få innvilga ordinær skuleskyss er fire km (to km for elevar i første klasse), vil ein elev som bur under fire km frå skulen automatisk få avslag på søknaden. Sakshandsamar informerer om at det også er mogleg å legge inn retningslinjer og rutinar for sakshandsaming i Cert, men at dette ikkje er lagt inn per i dag. Det blir påpeika at det er behov for å oppdatere Cert, og at det blir jobba med dette, men det er ingen skriftlege rutinar for å sikre at til dømes lovverket som ligg inne i Cert er oppdatert. Det blir trekt fram at skuleskyss på tidspunktet for revisjonen jobbar med ein ROS-analyse knytt til Cert med tanke på IT-tryggleik.

Når det gjeld skuleskyss i vidaregåande skule, har Hordaland fylkeskommune fått innvilga dispensasjon frå opplæringslova § 7-2 om gratis skuleskyss, men må søkje på nytt om dette kvart år. Det inneberer at i områda i fylket der kollektivtilbodet er vurdert som tilfredsstillande, er det ikkje tilbod om gratis skuleskyss. Her får elevane tilbod om å kjøpe ungdomsbillett. Desse elevane trenger ikkje skulen å søkje om skuleskyss for, elevane kan kjøpe ungdomsbillett på eige hand. Elevar over 20 år eller elevar som ikkje bur i eit område godkjent for ungdomsbillett, får gratis skuleskyss dersom kriteria for skuleskyss er oppfylt, og den aktuelle skulen søkjer om dette for kvar elev. Kva område i fylkeskommunen som er godkjente for ungdomsbillett, er registrert i Cert. Dersom ein skule søkjer om skyss for ein elev som bur i eit ungdomsbillettområde, kjem det opp ei melding i systemet om at vedkomande si adresse ligg i eit ungdomsbillettområde.

I intervju blir det opplyst at det kjem inn eit stort tal søknader om skuleskyss i periodar av året, spesielt i samband med søknadsfristen for skuleskyss i grunnskolen, 1. mars, og ved skulestart i august. Alle søknader om skyss med buss blir handsama i faggruppe drift, medan alle andre saker blir handssama i faggruppe skuleskyss. Det føreligg ikkje ein skriftleg avklaring av denne fordelinga, men tilsette i høvesvis faggruppe skuleskyss og faggruppe drift går inn i Cert og hentar søknadar innanfor sitt område. Innkomne søknader til faggruppe skuleskyss blir hovudsakleg fordelt mellom sakshandsamarane basert på type søknad. Til dømes blir søknader om skuleskyss på medisinsk grunnlag som regel handsama av dei same to sakshandsamarane, medan drosjesøknader blir handsama av ein tredje sakshandsamar. Fordelingskriteria er ikkje skriftlege. Fordelinga av søknader skjer fortløpande, og den einskilde sakshandsamar går inn i Cert og hentar ut saker som denne handsamar. Det er ingen som er ansvarleg for å fordele saker eller sikre at alle saker blir handsama.

Skuleskyssseininga har ikkje utarbeidd skriftlege retningslinjer for sakshandsaming. Opplæringslova og Hordaland fylkeskommune sine handbøker for skuleskyss utgjør kriteria for tildeling av skuleskyss. I tillegg har faggruppa ei sjekklister som kan nyttast i

sakshandsaminga.¹³ Skyss har og eit sett med flytskjema som beskriv nokre prosessar for arbeidet med skuleskyss,¹⁴ men dette er ikkje eit dokument som blir nytta i samband med sakshandsaminga i det daglege. I tillegg nyttar sakshandsamarane uttale frå kommunen for å handsame søknader om skuleskyss på grunn av farleg skuleveg, samt eleven sin alder, trygg trafikk sine retningslinjer og eventuelle uttaler frå statens vegvesen som grunnlag for avgjerd. I saker der faggruppe skuleskyss må ta stilling til om eleven skal bruke buss eller drosje nyttar avdelinga rettleiande reise- og ventetidsbestemming. Dei rettleiande tidene er ikkje skriftleggjorte reglar. Skyss har bevisst valt å ikkje ha klare nedskrivne reglar om dette fordi det finst andre omsyn som påverkar om ein elev får innvilga skuleskyss, mellom anna kor ventetida finn stad og kor ofte. Sidan reisevegen til den enkelte elev i desse tilfella kan variere mykje må kvar av desse søknadene vurderast individuelt, og sakshandsamar må i kvar sak kartlegge heile skulevegen for å avgjere kva transportmiddel som er mest føremålstenleg basert på skjønn.

Det blir trekt fram i intervju at det kan vere utfordrande å sikre god sakshandsaming i alle saker, særskilt i tilfelle der det ikkje går klart fram kva avgjerd ein skal fatte på bakgrunn av opplæringslova. Handbøkene for skuleskyss blir ikkje opplevd som tilstrekkeleg god hjelp i desse sakene. Det blir formidla eit behov for betre oppdaterte handbøker og retningslinjer. Det blir samstundes påpeika at sakshandsamarane i faggruppe skuleskyss diskuterer saker med kvarandre ved behov. Faggruppe skuleskyss har ikkje faste møter for å diskutere eller fordele saker, men har eit fellesmøte ein gong i månaden, der dei tilsette kan ta opp einskildsaker som er spesielt utfordrande. Elles er det primært saker på systemnivå som blir diskutert i dei månadlege møta. I den travlaste sakshandsamingsperioden rundt skulestart i august, pleier faggruppe skuleskyss å ha morgonmøte ein eller fleire gonger i veka.

I tillegg til søknadshandsaming i Cert, handsamar faggruppe skuleskyss ulike førespurnader som blir sendt til faggruppa elektroniske postmottak. Til postmottaket kan kundar og søkjar sende e-post med spørsmål og anna knytt til søknader eller søknadsprosess, men alle som ønskjer å søkje om skuleskyss blir vist til Cert.

Ein sakshandsamar har tatt hovudansvar for å fordele dei innkomne e-postane til postmottaket mellom sakshandsamarane. Dette er ein uskriven praksis, og det blir fortalt at dei innkomne sakene blir fordelt fortløpande.

Det føreligg ikkje skriftlege rutinar som skal sikre at alle søknader blir handsama, det er opp til alle sakshandsamarane å sikre at det ikkje blir liggjande saker som ikkje blir handsama i Cert. Ein kan sjekke den einskilde søknaden sin «saksstatus» i Cert. Det blir opplyst at fylkeskommunen ikkje har fastsett skriftlege krav til sakshandsamingstid, utanom at faggruppe skuleskyss frå 1. august, og nokre veker fram i tid, fastsett ein sakshandsamingstid på 14 dagar på grunn av stor pågang. Dette blir kommunisert til skulane. Utanom den mest hektiske perioden ligg sakshandsamingstida vanlegvis på eit par dagar.

3.4.2 Revisjonen sine vurderingar

Opplæringslova § 13-10 andre ledd pålegg skuleeigar å ha eit forsvarlig system for å vurdere og følgje opp at «krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte». Udir presiserer at dette systemkravet også gjeld reglane om skyss i opplæringslova kap. 7 og 13. Revisjonen meiner at Skyss ikkje i tilstrekkeleg grad har etablert eit formalisert system og rutinar for å sikre at regelverket blir oppfylt. Det er utarbeidd handbøker, men desse er ikkje tilstrekkeleg oppdaterte. Revisjonen meiner Skyss må sikre at handbøkene er tilstrekkeleg oppdaterte for

¹³ Skyss, *Sjekklistar for saksbehandling*, ikkje datert.

¹⁴ Skyss, *Dokumenterte prosessar skuleskyss*, ikkje datert.

å sikre at sakshandsaming av skuleskyss er i samsvar med krav i opplæringslova og forvaltningslova. Oppdatering av handbøkene er også viktig i og med at desse blir nytta som ein del av opplæringa av nye tilsette i Skyss (sjå avsnitt 3.3.1).

Sakshandsaminssystemet Cert er eit system som bidrar til å redusere risikoen for sakshandsamingsfeil gjennom at mellom anna lovkrav knytt til skuleskyss og skuleskyssgrenser er lagt inn i systemet, og dermed blir lagt til grunn i sakshandsaminga. Revisjonen meiner samstundes at manglande rutinar for oppdatering av dokumentasjon som ligg til grunn for sakshandsaminga i Cert ikkje er i samsvar med krav til god internkontroll og forsvarleg system. Revisjonen vil understreke at eit viktig element i eit forsvarleg system i følgje Udir mellom anna er at det skal gje oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokument i forhold til regelverket si gjennomføring.

Revisjonen meiner vidare at det er uheldig at det ikkje er etablert eit tilfredsstillandesystem for fordeling av innkomne søknadar knytt til skuleskyss, for å sikre at alle sakar blir handsama. Revisjonen meiner også at det utgjer ein risiko for fylkeskommunen at dei ikkje har etablert ei prosedyre som sikrar at søknad om dispensasjon frå kravet i opplæringslova om fri skuleskyss for elevar i vidaregåande skule, blir sendt kvart år. Revisjonen meiner det er positivt at Skyss har utarbeidd eit årshjul som skal synleggjere aktivitetar knytt til skuleskyss gjennom eit år. Samstundes meiner revisjonen at det er ein svakheit ved årshjulet det ikkje identifiserer kven som er ansvarlege for at oppgåvene og aktivitetane blir gjennomførte. Skildring av ansvarliner, fordeling av mynde og oppgåver er sentrale element i eit forsvarleg system i samsvar med § 13-10 i opplæringslova (jf. Veileider om Kravet til skoleleiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13-10).

Revisjonen meiner det er ein vesentleg mangel med internkontrollen at det ikkje er etablert system og rutinar for risikovurderingar for kartlegge og analysere fare for svikt og manglar kritiske område som kan ha konsekvens for evna til å oppfylle krav i regelverket knytt til skuleskyss. Revisjonen meiner også det er ein mangel at det ikkje er rutinar for gjennomgang og evaluering av aktivitetane knytt til handsaming av skuleskyss og at det ikkje er etablert eit system for jamleg evaluering. Krav til å avdekke og førebygge, samt krav til kontinuerleg forbetring, er sentrale element i eit forsvarleg system i samsvar med § 13-10 i opplæringslova (jf. Veileider om Kravet til skoleleiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13-10).

3.5 System og rutinar for vedtak om skuleskyss

I kva grad er det utarbeidd system og rutinar som sikrar at vedtak om skuleskyss følgjer krav til enkeltvedtak i forvaltningslova?

3.5.1 Datagrunnlag

Vedtak om skuleskyss gjeld normalt for eitt skuleår om gangen. Dette medfører at dei fleste elevar må søke om skyss kvart skuleår. Mellombels skuleskyss gjeld for perioden som er oppgitt i legeerklæringa, men maksimalt åtte veker samanhengane.¹⁵

Malar for vedtak av ulike former for skuleskyss ligg i Cert slik at sakshandsamar som skal fatte vedtak hentar fram den typen vedtak som høyrer til søknadstypen han eller ho har handsama. Revisjonen har blitt vist dette systemet i Cert, og har også fått tilsendt fire eksempel på vedtak, to godkjente med innvilging av skuleskyss, og to avslag på skuleskyss. Alle vedtaka er grunnjevne. I tillegg blir det i vedtaka vist til regelverk og faktiske forhold, og det blir orientert om klagegang, klagefrist, framgangsmåte ved klage, og om rett til dokumentinnsyn. Alle vedtak ligg inne i Cert med ein elektronisk signatur av avdelingsleiar Trafikktilbod. Det er den einskilde sakshandsamar som ferdigstiller vedtaka, og legg dei inn i Cert. Det blir ikkje foretatt

¹⁵ Skyss, *Dokumenterte prosesser skuleskyss*, ikkje datert.

kontroll med at vedtak er fatta korrekt og i medhald av forvaltningslova. Ved gjennomgang av Cert går det fram at det er mogleg å godkjenne søknader utan at det føreligg vedtak eller annan data. Det er ikkje lagt inn nokon automatiske sperre eller anna knytt til dette i sakshandsamingssystemet.

3.5.2 Revisjonen sine vurderingar

Revisjonen meiner vedtaksmalane som ligg i Cert bidrar til å redusere risikoen for at vedtak ikkje blir fatta i samsvar med krav om enkeltvedtak i forvaltningslova. Døme på vedtak revisjonen har blitt førevist er også utforma i samsvar med lovkrava. Revisjonen vil samstundes påpeike at det kan vere ein svakheit at det ikkje er etablert «sidemannskontroll», mellom anna fordi systemet ikkje hindrar at ein godkjenner søknader utan at det er fatta vedtak.

3.6 Mottak og handsaming av klager

I kva grad mottek fylkeskommunen klager på vedtak om skuleskyss og blir klagene handsama i samsvar med regelverket?

3.6.1 Datagrunnlag

Samferdselsavdelinga i fylkeskommunen er formell klageinstans for klager på skuleskyss. Klager på vedtak blir sende til det elektroniske postmottaket til skuleskyss. Dersom sakshandsamar får informasjon i samband med klagen som tilseier at vedtaket var galt, eller oppdagar at det har blitt gjort ein sakshandsamingsfeil, gjer sakshandsamar sjølv om på vedtaket og gir attendemelding til søkjar. Dersom sakshandsamar hos Skyss opprettheld sitt vedtak, blir klagen sendt til samferdselsavdelinga i fylkeskommunen.

Revisjonen har mottatt ein oversikt over klagene som faggruppe skuleskyss har sendt vidare til handsaming i samferdselsavdelinga for perioden for perioden 2013–2015.¹⁶ Desse går fram av tabellen under.

Skuleår	Tal på klagesaker
2013	14
2014	12
2015	11

I intervju blir det opplyst at faggruppe skuleskyss ikkje har noko oversikt på kor mange klager som kjem inn til Skyss, og som blir omgjort og difor ikkje sendt vidare til samferdselsavdelinga.

Dei fleste klagene som blir gjort om av faggruppe skuleskyss blir omgjort på bakgrunn av kontrollmåling av avstand. Avstanden mellom heim og skule blir automatisk målt i Cert-systemet når søknaden blir lagt inn, og når skuleskysseininga får inn klage knytt til dette blir det gjort ei ny måling av avstand i Hordaland fylkeskommune sin ruterekonar. Grunnen til at det i utgangspunktet blir gjort feilmålingar er ofte manglande oppdatering på nokre av vegstrekingane som ligg inne i Cert.

Revisjonen har fått tilsendt Skyss sine retningslinjer for gongen i handsaming av klager knytt til vedtak om skuleskyss.¹⁷ Her står det at samferdselsavdelinga mottek klagen frå Skyss saman med eit kort samandrag av saka, og ei kort grunngjeving av kvifor vedtaket bør oppretthaldast. Samferdselsavdelinga vurderer klagen, og tek kontakt med Skyss om dei er i tvil og meiner at vedtaket bør gjerast om. Dersom samferdselsavdelinga ikkje endrar vedtaket skal saka sendast vidare til fylkesmannen, som er klageinstans for grunnskuleskyss, eller

¹⁶ Skyss, *Klager skuleskyss i perioden 2013-2014 og hittil i 2015*, ikkje datert. Skyss har stadfesta i samband med revisjonen at talet for 2015 er totalttalet på klager for 2015.

¹⁷ Skyss, *Retningslinjer for behandling av klager knytt til vedtak om skuleskyss*, ikkje datert.

klagenemnda i Hordaland fylkeskommune, som er klageinstans for skyss i vidaregåande skule, for handsaming og endeleg avgjerd i saka. Saksutgreiinga i samferdselsavdelinga blir sendt til klagar for gjennomlesing, og klagar får høve til å komme med kommentarar eller supplerande opplysningar. Det blir vanlegvis gitt ein frist på åtte dagar til dette. Etter at fristen er gått ut blir saka sendt til klageinstans saman med søknad, klage, legeattestar, sakshandsamar sitt saksnotat og liknande.

Klagehandsamar i samferdselsavdelinga nyttar Hordaland fylkeskommune sitt sakshandsamingssystem/saks- og arkivsystem ePhorte i arbeidet med klagen. Det er ikkje lagt inn skriftlege malar eller sjekklister i ePhorte knytt til utforming av saksframlegg. Alt innhald i saksframlegga som klagehandsamar sender til fylkesmannen/fylkesnemnda må fyllast ut av sakshandsamar i kvar einskild sak. Det blir også påpeika at det kan vere utfordrande å handsame saker og klager knytt til skuleskyss i og med at lovverket legg opp til bruk av skjønn i mange av vurderingane. Til dømes blir det trekt fram at sakshandsamar må gjere vurderingar knytt til kva som er ei «forsvarleg skulereise» for den einskilde elev, og kva som skal til for å innvilge skyss grunna særleg farleg eller vanskeleg skuleveg. Lang skulereise og reisetid, samt «vanskeleg» reise med fleire skifte av transportmiddel medfører ofte krav om kostbar tilrettelagt skyss med drosje.

Fylkeskommunen har ikkje skriftlege prosedyrar for attendemelding til søkjar om eventuell omgjerding av vedtak som følgje av klage. Det er Skyss som tar kontakt med klagaren, og praksisen er at sakshandsamaren i samferdselsavdelinga tek kontakt med Skyss og informerer om saksutfallet når svaret på klagesaken føreligg. I tilfelle der vedtaket blir omgjort ber samferdselsavdelinga Skyss om at avgjerda blir teke til etterretning, og at ein organiserer eit skysstilbod i samsvar med avgjerda.

Det går fram av intervju at det er på hausten faggruppe skuleskyss tek imot flest klager. Dei fleste av klagen kommer inn via e-post til postmottaket. Faggruppe skuleskyss har ikkje noko kundehandsamingssystem der dei kan arkivere til dømes ulike førespurnader og klager, så dette blir arkivert gjennom ein mappestruktur i e-postsystemet.

3.6.2 Revisjonen sine vurderingar

Skyss har retningsliner for klagehandsaming i saker om skuleskyss, og revisjonen meiner at desse bidrar til å sikre at klagehandsaminga er i samsvar med krava i forvaltningslova. Samstundes viser undersøkinga at fylkeskommunen ikkje har prosedyrar som sikrar attendemelding til brukar om endelig avgjerd i klagesaker, og revisjonen meiner dette utgjer ein risiko for at underretting om avgjerda i klagesaker ikkje skjer i samsvar med krava i forvaltningslova om at partane i ei sak skal bli underretta så raskt som mogleg om vedtak, og at dei i regelen skal bli underretta skriftleg (jfr. forvaltningslova § 27).

Vidare viser undersøkinga at Skyss ikkje har oversikt over det totale talet klager som kjem inn til Skyss. Revisjonen meiner systematisk registrering, arkivering og oppfølging av innkomne klager bør vere del av kvalitetsarbeidet innan skuleskyss. Systematisk gjennomgang av kva typar klager som kommer inn til skuleskyss kan mellom anna bidra til å avdekke kor det er størst risiko for sakshandsamingsfeil. Revisjonen meiner Skyss si manglande systematikk i registrering og oppfølging av klagesaker ikkje er i samsvar med krav kva element som bør inngå i eit forsvarlig system. Udir trekk fram at eit slikt system bør innehalde både etablerte rutinar eller liknande for å avdekkje forhold der gjeldande lover og forskrifter ikkje blir følgde, og rutinar for å betre forhold som blir oppdaga.¹⁸

¹⁸ Utdanningsdirektoratet, *Veileder om kravet til skoleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13-10.*

4. Samhandling mellom fylkeskommunen og kommunar

4.1 Problemstillingar

I dette kapitlet vil følgande problemstilling med underproblemstillingar bli svart på:

- I kva grad er samhandlinga mellom fylkeskommunen og kommunane tilfredsstillande?
 - a. I kva grad er det etablert føremålstenlege rutinar for samhandling mellom fylkeskommunen og kommunane vedrørende skuleskyss?
 - b. I kva grad er det etablert ei tydeleg ansvarsdeling mellom fylkeskommunen og kommunane?
 - c. I kva grad er det lagt til rette for god dialog mellom fylkeskommunen og skysskontaktane i kommunen?

4.2 Revisjonskriterium

I Opplæringsloven § 13-4 går det fram at «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.»

Udir skriv at kravet til eit forsvarleg system betyr aktiv, planmessig og kontinuerlig styring med omsyn til å sikre at krava i opplæringslova med forskriftverk blir oppfylt, i dette høvet reglane om skyss. Dette føreset mellom anna krav til rutinar for kommunikasjon og samhandling mellom fylkes- og kommuneadministrasjonen sentralt og underliggende og/eller eksterne verksemdar, som buss- og drosjebilselskap.¹⁹

4.2.1 Kommunane sitt ansvar

Kommunen har det økonomiske ansvaret for skyss av grunnskoleelevar som har rett til skyss på grunn av særleg farleg eller vanskeleg skuleveg. Kommunen er ansvarleg for å oppfylle retten til skyss av førskulebarn etter § 7-6. Kommunen skal oppfylle retten til reisefølgje og tilsyn for førskulebarn,

I følgje opplæringslova § 13-4 skal kommunane betaler refusjon etter persontakst for grunnskoleelevar som blir skyssa av fylkeskommunen.

4.2.2 Fylkeskommunen sitt ansvar

I følgje forskrift til opplæringslova § 7-2 har elevar i vidaregåande skule rett til full skyssgodtgjersle i dei tilfella fylkeskommunen ikkje gir tilbod om gratis skyss. Full skyssgodtgjersle inneber at dei naudsynte faktiske skysskostnadene for eleven blir dekte. Val av transportmiddel skal avklarast med fylkeskommunen så snart som mogleg etter at eleven har fått tildelt skuleplass. Kostnadene skal dokumenterast. Dersom det ikkje er mogleg å avklare val av transportmiddel før skolen tek til, må fylkeskommunen likevel dekkje dei

¹⁹ Utdanningsdirektoratet, *Retten til skyss Udir -3-2009*, publisert 29.01.2009, sist endret 07.06.2009.

dokumenterte faktiske og naudsynnte skysskostnader eleven har i perioden fram til ei slik avklaring skjer.

Det blir presisert at dispensasjon frå plikta til å sørge for gratis skuleskyss etter § 7-2 i opplæringslova kan etter søknad til departementet givast når visse vilkår er oppfylte.

Sjå vedlegg 2 for meir utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Rutinar, ansvarsdeling og dialog mellom fylkeskommunen og kommunane

4.3.1 Datagrunnlag

Rutinar og praksis for samhandling og ansvarsdeling mellom fylkeskommunen og kommunane

I fylkeskommunen si handbok for grunnskuleskyss²⁰ går det fram kva som er vedtaksmynda til høvesvis fylkeskommunen og kommunane i saker om skuleskyss. I handboka er også tidsfristar for søknader om skuleskyss, og innsending av skuleruta frå kommunane tydeleggjort. Fordelinga av økonomisk ansvar for skuleskyss mellom fylkeskommunen og kommunane går også fram av handboka. Det går fram av intervju at det ikkje føreligg skriftlege retningslinjer eller rutinar for samhandling mellom fylkeskommunen og kommunane i Hordaland utover opplæringslova, og det som går fram av handboka for skuleskyss. Revisjonen si gjennomgang av handbok for grunnskuleskyss viser at denne ikkje er i samsvar med beskriven praksis for deling av vedtaksmynde mellom fylkeskommunen og kommunane. Det blir presisert frå Skyss sin side på førespurnad frå revisjonen at skysshandboka ikkje er oppdatert på dette. Det blir opplyst om at delinga av ansvaret mellom fylkeskommunen og kommunane når det gjeld vedtak om skuleskyss, følger opplæringslova, og er som følgjer:

Fylkeskommunen/Skyss fattar vedtak knytt til:

- søknad om skyss ved bruk av ordinært rutetilbod
- søknad om tilrettelagt skyss der det ikkje finst tilfredsstillande kollektivtilbod
- søknad om skyss pga. særlig farlig skuleveg, når avstand mellom heim og skole er over 2/4 km
- søknad om tilrettelagt skuleskyss av medisinske årsaker utover 8 veker
- søknad om skyss ved delt omsorg

Kommunen fattar vedtak knytt til:

- søknad om skoleskyss på grunn av mellombels skade eller sjukdom i inntil 8 veker samanhengande (Skyss kan gjere om på desse vedtaka om det er søkt på feil vilkår)
- søknad om skyss pga. særlig farlig skuleveg, når avstand mellom heim og skule er under 2/4 km
- søknad om skyss i samband med fritt skuleval

Denne delinga er ikkje skriftleg kommunisert til kommunane, men går fram av lov og forskrift. I Skyss si beskriving av ansvarsområder og grensesnitt knytt til arbeidet med skuleskyss²¹ blir det opplyst om at samferdselsavdelinga skal leie eit kontaktutval for skuleskyss i fylket. I intervju blir det opplyst at dette kontaktutvalet per i dag ikkje er oppretta. Det går fram av same dokument at Skyss har ansvar for å gjennomføre eit årleg informasjonsmøte med skular og kommunar. Revisjonen får opplyst at dette ikkje blir gjennomført.

²⁰ Skyss, udatert. Handbok for grunnskuleskyss.

<http://www.hordaland.no/PageFiles/554/Skysshandbok%20grunnskole%20juli%202015.pdf>.

²¹ Skyss, *Ansvarsområder og grensesnitt Skoleskyss – ved en modell hvor Skyss overtar hovedansvaret for skoleskyss i Hordaland*, vedtatt mars 2014

I intervju blir det forklart at samhandlinga mellom Skyss og dei ulike kommunane varierer frå kommune til kommune. Skyss har ikkje kontaktpersonar for skuleskyss i alle kommunar. Det blir vidare opplyst at samhandlinga mellom fylkeskommunen og kommunane i stor grad er basert på kjennskap til enkeltpersonar i kommunane, og relasjonar mellom tilsette hos Skyss og kommunen. I fleire kommunar er ansvaret for skuleskyss fragmentert, og Skyss må forholde seg til einskildskular, ofte gjennom sekretærar ved skulane.

Det blir trekt fram av Skyss at det kan være utfordrande å få til ei heilskapleg planlegging av skuleskyssen i kommunane. Bättre samhandling mellom kommunane og Skyss, slik at ein enklare kan samordne skuleskyssen på tvers av skular og kommunar blir trekt fram som ein forbetring. Bättre koordinering av start og slutt-tider ved skular kan til dømes føre til at Skyss i større grad kan nytte ein gjennomgåande buss for fleire skular, eller at dei kan få til ein meir effektiv gjenbruk av drosjer.

Fleire formidlar i intervju at det er behov for rutinar og prosedyrar knytt til samhandlinga mellom Skyss og kommunane, slik at samarbeidet kan bli meir strukturert enn tilfelle er i dag. Det blir også informert i intervju om at det er sett i gang eit arbeid i samarbeid med opplæringsavdelinga i fylkeskommunen for å betre samhandlingsløysingane mellom fylkeskommunen og kommunane. Dette arbeidet er på tidspunktet for revisjonen nettopp starta opp, og er under planlegging, slik at det har ikkje kome noe konkrete resultat av dette arbeidet enno.

Dialog mellom fylkeskommunen og kommunane

Det går fram av Skyss sitt årshjul at det skal sendast eit informasjonsbrev til alle kommunane i januar kvart år. I brevet er det informasjon om komande års skuleskyss, og fristar knytt til innsending av komande års skulerute til Skyss frå kommunane og søknader om skyss.

Frå personar revisjonen har snakka med i utvalde kommunar blir det forklart at dette brevet utgjer den einaste informasjonen dei får frå Skyss knytt til skuleskyss. Skyss opplyser om at dei ikkje har ein tydelig ansvarsdeling internt når det gjeld kven som har ansvar for å følgje opp kontakten og dialogen med dei einskilde kommunane.

Mykje av den jamlege dialogen mellom Skyss og kommunane omhandlar Cert. Søknds- og sakshandsamingsystemet Cert blei tatt i bruk i samband med skuleskyss i Hordaland fylkeskommune i skuleåret 2010/11. Dei første tre åra blei det arrangert opplærings- og infomøte av Skyss om bruken av systemet, og informasjon om skuleskyss generelt, for skulane i fylket. Det har ikkje vore arrangert denne typen faste møte med skulane sidan januar 2014, men det blir understreka at det blir gjennomført møte med einskildkommunar ved behov. Det blir påpeika at Cert som system ikkje alltid blir opplevd som like brukarvennleg, og at kunnskapen om systemet varierer mellom dei ulike skulane som legg inn søknader. I intervju kjem det fram at sakshandsamarar i faggruppe skuleskyss brukar ein del tid på å rettleie skulane via telefon og e-post om korleis dei skal registrere søknadar i Cert. I einskilde kommunar er det ein person som har fått rolle som ein form for superbrukar på Cert, og som hjelper dei andre som nyttar Cert i kommunen. Dette er også personen som er kontaktpunkt mot Skyss når det gjeld spørsmål om Cert. Dette er ikkje noko som er organisert frå Skyss si side, og heller ikkje noko som gjeld for alle kommunane i fylkeskommunen.

Skyss har ingen retningsliner for korleis, eller kor hyppig, dialogen med kommunane skal vere, eller system for attendemeldingar frå kommunane for å sikre at kontakten med kommunane er tilstrekkeleg. Det blir påpeika frå leiarnivå i Skyss at Skyss har eit forbettringspotensial når det gjeld kommunikasjon og samhandling med kommunane. Det er ikkje etablert system for å systematisere og sikre dette arbeidet på ein god måte.

I intervju med tilsette i Skyss blir det fortalt at Skyss jamleg får førespurnader frå skulane om råd og rettleiing. I tillegg til brukarstøtte til Cert, omhandlar førespurnadane gjerne avklaringar

knytt til regelverk, behov for skulekort, fakturerings spørsmål, akutte behov for skyss eller endring av eksisterande søknader. I intervju med representantar for nokre kommunar går det fram at kommunane opplever at dei får tilstrekkeleg rask og god respons når dei kontaktar Skyss med spørsmål om skuleskyss, men at dei har ikkje faste kontaktpersonar i Skyss.

4.3.2 Revisjonen sine vurderingar

Undersøkinga viser at ansvarsfordelinga mellom Skyss og kommunane følger opplæringslova. Revisjonen meiner samstundes at det er uheldig at handbok for grunnskuleskyss ikkje er oppdatert og at den ikkje stemmer ikkje med praksis eller lovkrav. Undersøkinga viser at samhandlinga mellom Skyss og kommunane ikkje er formalisert gjennom system, faste møtepunkt eller skriftlige retningslinjer. Det er heller ikkje etablert faste kontaktpersoner i alle kommunane. Revisjonen meiner samhandlinga mellom Skyss og kommunane i for stor grad framstår som tilfeldig og personavhengig, og meiner Skyss må sikre at det blir etablert system og rutinar for dialog og samhandling som sikrar at skuleskyss blir forvalta mest mogleg effektivt og i samsvar med lovkrav. Revisjonen vil også understreke at for å sikre kontinuerleg forbetring og utvikling av tenestene er det viktig at Skyss aktivt søker tilbakemelding frå kommunane på korleis dei opplever samhandlinga knytt til skuleskyss.

Revisjonen meiner det er positivt at det er sett i gang eit arbeid for å betre samhandlingsløysingane mellom fylkeskommunen og kommunen. Revisjonen meiner at betre samhandling og heilskapleg planlegging av skysstilbodet kan bidra til ei meir kostnadseffektiv løysing av skysstilbodet.

5. Oppfølging av ressursbruk knytt til skuleskyss

5.1 Problemstillingar

I dette kapitlet vil følgjande problemstilling bli svart på:

- I kva grad følger fylkeskommunen opp ressursbruk for skuleskyss på ein tilfredsstillande måte?

5.2 Revisjonskriterium

I følgje kommuneloven § 23 nr. 2 skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen blir drive i samsvar med gjeldande lover og regler, og at den er gjenstand for betryggande kontroll. Kva som kan inngå i system for å sikre betryggande økonomisk kontroll, blir mellom anna utdypa i økonomisk teori. Til dømes trekk Busch m.fl fram at god økonomistyring er ein prosess som omfattar målformulering, gjennomføring av tiltak, og oppfølging av resultat.²²

Ein liknande operasjonisering går fram i finansdepartementet sitt reglementet for økonomistyring i statlege verksemdar. Her stiller departementet krav til at desse verksemdene skal ha eit system for internkontroll som inneheld rutinar for å sikre mellom anna at økonomiske rammar ikkje blir overskrida, samt at resultatet står i eit tilfredsstillande forhold til mål og resultatkrav, og at eventuelle avvik blir førebygga, avdekkja og om nødvendig korrigert.²³

I kommunelovas § 46 står det mellom anna at § 46 at fylkeskommunen sitt årsbudsjett skal vere realistisk, og at det skal fastsettast på grunnlag av dei inntekter og utgifter fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.

Opplæringslova § 13-10 andre ledd pålegg skuleeigar å ha eit forsvarlig system for å vurdere og følgje opp at «krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte». Udir presiserer at dette systemkravet også gjeld reglane om skyss i opplæringslova kap. 7 og 13. I Ot.prp. nr. 55 (2003 – 2004) s. 21 og 24 heiter det mellom anna at:

- Systemet skal være «eigna til å avdekkje eventuelle forhold som er i strid med lov og forskrift».
- Systemet skal sikre «at det blir sett i verk adekvate tiltak der det er nødvendig».
- Eit forsvarleg system føreset jamleg resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir følgt.
- Skuleeigarane står fritt til å forme ut sine egne system, tilpassa lokale forhold.

Udir skriv at systemkravet føreset krav til rutinar for kommunikasjon og samhandling mellom fylkes- og kommuneadministrasjonen sentralt og underliggjande og/eller eksterne verksemdar, som buss- og drosjebilselskap.

²² Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo, 2009. *Økonomistyring i det offentlige*. Universitetsforlaget.

²³ Finansdepartementet, 2003. Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomisk styring i staten, § 14.

Sjå vedlegg 2 for meir utfyllande revisjonskriterium.

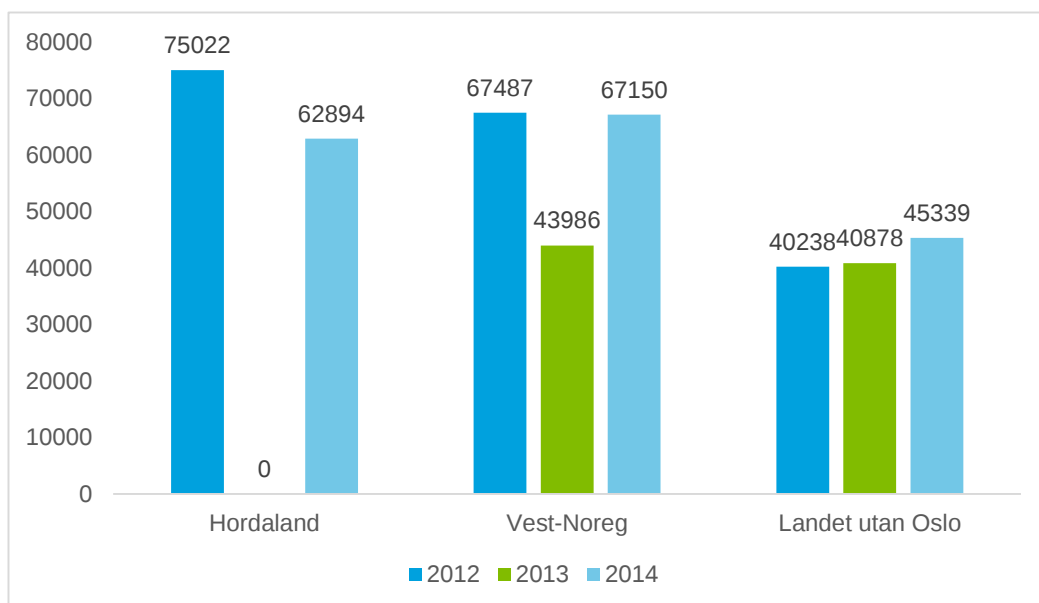
5.3 Oppfølging av ressursbruk til skuleskyss

5.3.1 Datagrunnlag

Skyss har utarbeida ein kollektivstrategi for Hordaland fram mot 2030²⁴, og eit handlingsprogram for kollektivstrategien for 2016–2019.²⁵ Dokumenta inneheld ikkje eksplisitte mål knytt til skuleskyss, men begge dokumenta gjer uttrykk for at det er utfordringar knytt til kostnadsauke innan skuleskyss i fylkeskommunen.

I følgje tal frå KOSTRA har Hordaland fylkeskommune hatt ein nedgang i brutto driftsutgifter til lukka skuletransport²⁶ frå 2012 til 2014. Per 2014 ligg Hordaland fylkeskommune under gjennomsnittet for Vest-Noreg når det gjeld brutto driftsutgifter til lukka skuletransport, men fylkeskommunen ligg over gjennomsnittet for landet utan Oslo.

Figur 2: Brutto driftsutgifter til lukka skuletransport i alt per elev transportert i lukka skuletransport. ²⁷



KOSTRA-tal viser at delen skyssberettiga elevar i grunnskule og vidaregåande skule er lågare i Hordaland fylke, samanlikna med Vest-Noreg og landet utan Oslo.

Figur 3: Del skyssberettiga elevar i grun- og vidaregåande skule av alle elevar. Prosent. ²⁸

²⁴ Skyss, 2014. *Kollektivstrategi for Hordaland. Utvikling fram mot 2030.*

²⁵ Skyss, udatert. *Handlingsprogram 2016-2019. Kollektivstrategi for Hordaland.*

²⁶ Lukka skuletransport er skyss som ikkje er tilgjengeleg for allmenta.

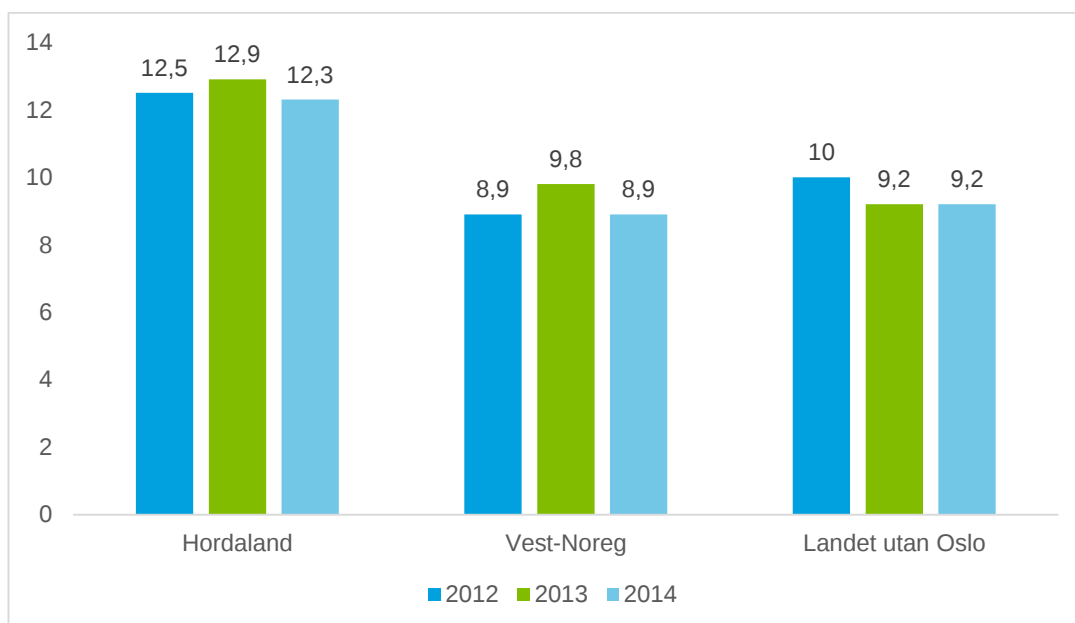
²⁷ KOSTRA, 2015. <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kostra-databasen>.

²⁸ KOSTRA, 2015. <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kostra-databasen>.



Det går fram av KOSTRA-tal at Hordaland fylkeskommune har ein høgare del elevar med lukka skuletransport i grunnskulen og i vidaregåande skule av alle skyssberettiga elevar enn Vest-Noreg og landet som heilheit.

Figur 4: Del elevar med lukka skuletransport i grunn- og vidaregåande skule av alle skyssberettiga elevar. Prosent.²⁹



Det er Skyss som er ansvarlig for økonomistyring av skuleskyssordninga. Det går fram av eit internt notat som utdypar ansvarsdelinga mellom Skyss og samferdselsavdelinga i skuleskyss (sjå avsnitt 3.3.1) at Skyss har ansvar for utarbeiding av økonomisk analyse som grunnlag for strategisk styring, økonomisk oppfølging og kontroll av operatørar, og fakturering/fakturakontroll av skular og kommunar.³⁰

²⁹ KOSTRA, 2015. <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kostra-databasen>.

³⁰ Skyss, 2014. *Ansvarsområder og grensesnitt skoleskyss – vedtatt mars 2014*. Powerpointpresentasjon, del av prosjektdokumentasjon frå prosjekt skoleskyss 2014.

Det blir opplyst frå Skyss at dei ikkje gjennomfører økonomiske analysar. Skyss nyttar primært budsjett og rekneskap til økonomisk oppfølging og kontroll. Avdelingsleiar for avdeling Trafikktilbod er ansvarleg for økonomisk resultat for avdelinga, og under dette også for faggruppe skuleskyss. Avdelingsleiar rapporterer månadleg til direktør for Skyss på totaliteten i avdeling Trafikktilbod. Skyss rapporterer på samla økonomi månadleg til fylkesdirektør for samferdsel.

Budsjett og rekneskap for kostnader knytt til skuleskyss for 2013, 2014 og 2015 visar at Skyss har hatt overskridingar på skuleskyssbudsjetta alle desse åra.³¹

NOK	2013	2014	2015
Budsjett	122 100 000	133 600 000	147 500 000
Rekneskap	135 443 000	146 261 000	156 566 000
Avvik	-13 343 000	-12 661 000	-9 066 000

Det blir forklart i intervju at økonomisk planlegging av komande år for skuleskyss blir gjort i samband med budsjettarbeidinga i fylkeskommunen. Vidare blir det forklart at det i samband med den årlege budsjettprosessen blir utarbeidd eit notat som synleggjer det forventa behovet for skuleskyss i det komande året basert mellom anna på tal på elevar og rekneskapsresultat frå inneverande år. I tillegg tar ein høgde for forventa prisstigning og eventuell forventa auke i volum, samt dersom ein veit om endringar i skulestruktur. Skyss leverer eit forslag til budsjett for dei områda Skyss har ansvar for til samferdselsavdelinga.

I intervju blir det informert om at utgiftene til skuleskyss kan vere utfordrande å planlegge. Økonomien i skuleskyss blir påverka av faktorar som er vanskeleg å kontrollere og å føresjå. Til dømes blir skuleskyssbehovet påverka av skulenedleggingar, fritt skuleval og skilsmisser som resulterer i delt bustad for barnet. I budsjettet for 2016 for Hordaland fylkeskommune blir det også trekt fram utfordringar knytt til å redusere kostnadene til skuleskyss:

Dei største utfordringane på dette området er å finne kostnadseffektive transportløyisingar for elevar som får godkjent særskyss. Det er vekst i talet på grunnskuleelevar, og det er fleire elevar som har trong for individuell skyss som følgje av delt omsorg. Nedlegging av skular, ulik kalender for skuledagar og start-/sluttid på skuledagen og auka tal elevar som vel private skular framfor nærskulen er kostnadsdrivande element på dette budsjettområdet.³²

Det er ikkje system og rutinar for gjennomføring av årlege økonomiske analysar som gir Skyss ei detaljert oversikt over forventa utvikling i behov for skuleskyss og påfølgjande kostnader i neste års budsjett. I intervju kjem det fram at Skuleskyss til dømes ikkje nyttar moglegheita som ligg i Cert til å hente ut nøkkeltal for analysar av skuleskyssområdet.

Det blir rapportert og kommentert på foreløpige rekneskapstal for skuleskyss i tertialrapportane som fylkesrådmann legg fram for politiske utval. Det blir kommentert i samband med tertialrapport at det er vanskeleg å innføre tiltak som skal motverke budsjettoverskridingar på kort sikt innan skuleskyss i og med at dette er ein lovpålagd oppgåve.³³

Det er ikkje utarbeidd ein plan for korleis reduksjon av kostnader knytt til skuleskyss kan realiserast. For å betre kostnadseffektiviteten på lengre sikt blir det trekt fram at det er ein

³¹ Budsjettet inkluderer kostnader knytt til individuelt tilrettelagt skuleskyss. Kostnader knytt til skuleskyss som går med rutegående transport inngår i totalkostnadane for dei ulike transportmidla (i hovudsak Bildrift).

³² Hordaland fylkeskommune, 2015. Budsjett 2016. Økonomiplan 2016–2019.

³³ Hordaland fylkeskommune, 2014. Tertialrapport per 31. august 2014. NOTAT.

utfordring knytt til å drive skuleskyss kostnadseffektivt, at samarbeidet med kommunane ikkje er formalisert og koordinert tilstrekkeleg (sjå kap. 4).

Det blir også trekt fram i intervju at Skyss arbeider med betre utforminga av kontraktane for skuleskyss. Kontraktar for skuleskyss blir lagt ut på anbod for dei ulike distrikta i fylkeskommunen, samt for Bergensregionen som eige distrikt. I Bergensregionen har Skyss i tillegg direktekontraktar med drosjeselskap. Det er faggruppe drift som er ansvarleg for å følgje opp kontraktar med operatørar som leverer skuleskyssstenester for Skyss. Når det gjeld oppfølging av kontraktar med operatørar, får revisjonen opplyst at Skyss arbeider med å få på plass prosedyrar for samhandlinga med busselskapa, og dei drosjeselskapa, dei har kontrakt med. Slike prosedyrar finst ikkje i dag. I den siste anbodsrunderen Skyss hadde, for Hardanger/Voss-distriktet der også skuleskyss var omfatta, får revisjonen opplyst at Skyss la vekt på å tydeleggjere kva Skyss forventar av vald leverandør. Det går til dømes fram av konkurransegrunnlaget at:

Operatør er ansvarleg for at det blir planlagt og gjennomført individuelt tilrettelagt skuleskyss i forhold til det til einkvar tid gjeldande behov.

Individuelt tilrettelagt skuleskyss skal utførast av Operatør eller ved bruk av Underoperatørar, alt etter kva som gjev den rimelegaste løysinga. I den grad det er mogeleg skal elevar samkøyrast.³⁴

Det blir understreka at det fortsatt er eit forbettringspotensial knytt til utforming og oppfølging av kontraktar. Det blir påpeika at Skyss må bli enda tydelegerare på styring av underleverandørar (busselskapa), mellom anna gjennom å følgje opp avtalar busselskapa gjer med drosjeselskap. Revisjonen har motteke ein oversikt frå Skyss over korleis organiseringa av kontraktane er fordelt i fylkeskommunen.

Rutepakke	Organisering av individuell skuleskyss
Austevoll	Ikkje del av avtale med bussoperatør. Kontrakt med 6 taxioperatørar
Sunnhordland	Del av avtale med bussoperatør
Hardanger/Voss	Del av avtale med bussoperatør
Modalen/Vaksdal	Del av avtale med bussoperatør
Nordhordland	Del av avtale med bussoperatør
Osterøy	Ikkje del av avtale med bussoperatør. Kontrakt med 1 taxioperatør
Bergen Sør	Ikkje del av avtale med bussoperatør. Kontrakt med 2 taxioperatørar
Bergen Nord	Ikkje del av avtale med bussoperatør. Kontrakt med 1 taxioperatør
Bergen Sentrum	Ikkje del av avtale med bussoperatør. Kontrakt med 2 taxioperatørar
Bergen Vest	Ikkje del av avtale med bussoperatør. Kontrakt med 1 taxioperatør

I distrikta, utanfor Bergensregionen, har Skyss om regel kontrakt med busselskap, som igjen er ansvarlege for å gjere avtalar med drosjeselskap om skuleskyss med drosje. Revisjonen har motteke dokumentasjon frå Skyss der det går fram at kontraktsløysingane som nyttast for skuleskyss, gir nokre utfordringar med tanke på oppfølging av kontraktar, og kontroll med skuleskyss via drosje. Det blir mellom anna peika på at modellen med direktebestilling av

³⁴ Skyss, 2015. Kontrakt kollektivtrafikk buss. Rutepakker: Hardanger /Voss, Modalen/Vaksdal.

drosje i Bergensregionen gjer det vanskelig å kontrollere om operatøren fakturerer rett i og med at bestillingane går direkte frå Cert til drosjeselskapa. I regionane der bussoperatør er ansvarleg for drosjeskyss hender det at operatør (busselskap) vel å gjennomføre drosjeskyssen sjølv, fordi lokale drosjeselskap er dyre. Her blir det påpeika at Skyss ikkje har kontroll på om operatør i desse tilfella faktisk har henta tilbod frå lokale drosjeselskap før dei vel å utføre skyssen sjølv.³⁵

Det er kommunane som skal dekke kostnadene til skuleskyss for elevar i grunnskulen. Det er økonomiavdelinga i Skyss som er ansvarleg for å fakturere kommunane. Fakturagrunnlaget blir henta direkte ut frå Cert. Fakturagrunnlaget er basert på tal godkjente søknader for skuleskyss, både til vidaregåande skule og grunnskule, og kontraktfesta priser per elev hos leverandørane.

5.3.2 Revisjonen sine vurderingar

Undersøkinga viser at Skyss har hatt vesentleg meirforbruk innan skuleskyss i 2013, 2014 og 2015. Revisjonen meiner Skyss ikkje har tilfredsstillande system og rutinar for budsjettering som sikrar at budsjetta er realistiske (jfr kommunelova § 46) og i samsvar med faktiske utgifter. Revisjonen meiner at både nedlegging av skular og auke i talet på grunnskuleelevar er føreseielege kostnadsdrivarar (i alle fall på kort sikt) som bør inngå i analysar av kostnadsutviklinga på området.

Det er etter revisjonen si vurdering uheldig at Skyss ikkje har sett i verk tiltak for å få betre kostnadseffektivitet knytt til skuleskyssordninga. Skyss har sjølv identifisert område der det er eit forbettringspotensial. Dette gjeld først og fremst meir heilskapleg planlegging av skuleskyssen saman med kommunane slik at ein kan effektivisere transporten. I tillegg viser undersøkinga at manglande oppfølging og kontroll med buss- og drosjeoperatørar. Betre planlegging av skysstilbodet og betre oppfølging av operatørar vil vere viktige tiltak for å sikre betre kostnadseffektiv forvaltning av skuleskyssordninga.

³⁵ Skyss, 2014. *Administrasjon av skuleskyss. Dokumentasjon av Cert og tilhøyrande tilleggssystem.*

6. Konklusjon og tilrådingar

Om lag 19–20 000 elevar får innvilga skuleskyss kvart år i Hordaland fylkeskommune. Svært få klager på vedtak knytt til skuleskyss blir sendt til samferdselsavdelinga. Samstundes meiner revisjonen at arbeidet med skuleskyss ikkje i tilstrekkeleg grad har blitt formalisert og dokumentert i samsvar med krav til forsvarleg system § 13-10 i opplæringslova. Fylkeskommunen har i liten grad tydeleggjort ansvarsfordelinga med skuleskyssarbeidet, og har også i liten grad utarbeidd skriftlege prosedyrar eller retningslinjer for arbeidet. Dei styrande dokumenta på området, skuleskysshandbøkene for grunnskulen og den vidaregåande skulen, er ikkje oppdaterte. Arbeidet med skuleskyss i Hordaland fylkeskommune framstår derfor som sårbart og avhengig av einskildpersonar. Det er revisjonen si vurdering at fylkeskommunen manglar eit overordna system som sikrar at skuleskyss blir tildelt dei elevane som har rett på dette i samsvar med krav i opplæringslova og forskrift til denne (jf. krav til forsvarleg system etter § 13-10 i opplæringslova). I undersøkinga blir det peika på at faggruppe skuleskyss har vore pressa på kapasitet, og det har ikkje vore tid til å arbeide strategisk eller målretta med retningslinjer og rutinar, verken når det gjeld arbeidsdeling, ansvar eller sakshandsaming.

Undersøkinga viser vidare at manglande systematikk i arbeidet med skuleskyss også påverkar samarbeidet med andre aktørar på dette området. Fylkeskommunen sitt samarbeid med skulane ber preg av å vere svært varierende frå kommune til kommune, og avhengig av einskildpersoner. Det er revisjonen si vurdering at eit meir systematisk samarbeid med kommunane i fylket, til dømes gjennom ordningar som kontaktutval eller liknande faste møtepunkt, kan bidra til å betre samarbeidet innan skuleskyss slik at skuleskyssen blir koordinert på ein meir effektiv måte.

Revisjonen meiner at fylkeskommunen ikkje følgjer opp ressursbruken innan skuleskyss på ein tilfredsstillande måte i samsvar med krav til betryggande kontroll og realistisk budsjett i kommunelova. Skuleskyss har hatt meirforbruk samanlikna med budsjetterte kostnader i 2013, 2014 og 2015 utan at dei har iverksett tiltak som har hindra overskridingane.

Skyss har sjølv identifisert faktorar som bidrar til redusert kostnadskontroll, som til dømes manglande systematikk og koordinering av arbeidet ut mot kommunane og manglande prosedyrar for utarbeiding av kontraktar og oppfølging av operatørar, men har ikkje etablert system for å sikre at dette arbeidet blir følgt opp internt.

På bakgrunn av revisjonen sine vurderingar tilrår revisjonen at Hordaland fylkeskommune:

1. Etablerer eit forsvarleg system etter § 13-10 i opplæringslova for styring, oppfølging og kontroll av skuleskyss i Hordaland fylkeskommune. Eit slikt system bør mellom anna innehalde:
 - a) Tydeleg avklart ansvarsdeling mellom Skyss og samferdselsavdelinga, mellom Skyss og kommunar og mellom Skyss og operatørar som Skyss har kontrakt med.
 - b) Tydeleg avklarte arbeidsoppgåver og ansvarsdeling for arbeidet med skuleskyss internt i Skyss.
 - c) Oppdaterte prosedyrar, retningslinjer og rutinar for arbeidet med skuleskyss som blir revidert jamleg.
 - d) System for registrering og handsaming av klager.

2. Etablerer system og rutinar for samhandling med kommunane i samsvar med krav i regelverk og interne skildringar.
3. Gjennomføre jamlege økonomiske analysar som kan leggast til grunn for ei realistisk budsjettering av forvaltninga av skuleskyss.
4. Gjennomføre tiltak for å sikre eit tilstrekkeleg kostnadseffektivt skysstilbod, under dette
 - a) Betre heilskapleg planlegging av skysstilbodet
 - b) Betre oppfølging av operatørar

Vedlegg 1: Høyringsuttale



HORDALAND
FYLKESKOMMUNE

Trafikktilbud - Skyss

Deloitte v/ Marit Brochmann

Dato: 13.04.2016
Vår ref.: 2016/4081-1
Saksbehandlar: stiolse
Dykkar ref.:

Forvaltningsrevisjon skuleskyss 2016

Vi viser til oversending dagsett 18.mars 2016 av framlegg til rapport etter forvaltningsrevisjon. De ber om fylkesrådmannen sine kommentarar til vurderingar og forslag til tiltak.

Fylkesrådmannen har vurdert rapporten og sluttar seg til tilrådingane og vil sørge for at desse vert følgd opp. Fylkesrådmannen har gjennom eininga Skyss allereie sett i gong prosessar som vil bidra til at tilrådingane vert følgd opp.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Hordaland fylkeskommune
Trafikktilbud - Skyss

Agnes Mowinckels gate 5
PB 7900
5020 Bergen

Tlf: 55 23 90 00
e-post: hfk@hfk.no
www.hordaland.no

Org.nr. NO 938 626 367 mva.
Kontonr. 5201 06 74239



Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Lov og forskriftskrav

Rett til skuleskyss

Rett til skuleskyss går fram av opplæringslova kapittel 7. Elevar i grunnskulen og i vidaregåande skule har rett til gratis skuleskyss dersom:

- Skulevegen er av ei viss lengde
- Det er trafikkfarleg veg
- Eleven har ei funksjonshemming

I følgje opplæringslova § 7-1 har elevar i 2.-10. årstrinn som bur meir enn fire kilometer frå skulen rett til gratis skyss. For elevar i 1. årstrinn er skyssgrensa to kilometer. Elevar som har særleg farleg eller vanskeleg skuleveg har rett til gratis skyss utan omsyn til veglengda.

Elevar i vidaregåande skule som bur meir enn seks kilometer frå skolen, har rett til gratis skyss eller full skyssgodtgjersle (oppl § 7-2). Når det er nødvendig, har elevar rett til gratis båttransport utan omsyn til reiselengda

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 (oppl § 7-3).

Elevar som har plass i skulefritidsordninga, jf. opplæringslova § 13-7, og som på grunn av funksjonshemming eller mellombels skade eller sjukdom har behov for skyss, har rett til skyss til og frå skulefritidsordninga. Retten omfattar ikkje skyss i skuleferiane. Retten til skyss gjeld uavhengig av avstanden mellom heimen og skulefritidsordninga.

Kva som er akseptabel ventetid ved skyss er avhengig av den totale reisetida, altså den tida som går med til reise fram og tilbake mellom skulen og heimen. Dette må vurderast for kvar enkelt elev i samband med at det blir fatta vedtak om skysshjemmet (Udir).

I følgje opplæringslova §13-4 skal fylkeskommunen skal organisere skuleskyssen i samråd med kommunane.

Finansiering av skuleskyss

Kommunane sitt ansvar

Kommunen har det økonomiske ansvaret for skyss av grunnskoleelevar som har rett til skyss på grunn av særleg farleg eller vanskeleg skuleveg. Kommunen er ansvarleg for å oppfylle retten til skyss av førskulebarn etter § 7-6. Kommunen skal oppfylle retten til reisefølgje og tilsyn for førskulebarn,

I følgje opplæringslova § 13-4 skal kommunane betaler refusjon etter persontakst for grunnskoleelevar som blir skyssa av fylkeskommunen.

Fylkeskommunen sitt ansvar

I følgje forskrift til opplæringslova § 10-2 har elevar i vidaregåande skule rett til full skyssgodtgjersle i dei tilfella fylkeskommunen ikkje gir tilbod om gratis skyss. Full skyssgodtgjersle inneber at dei naudsynte faktiske skysskostnadene for eleven blir dekte. Val av transportmiddel skal avklarast med fylkeskommunen så snart som mogleg etter at eleven har fått tildelt skuleplass. Kostnadene skal dokumenterast. Dersom det ikkje er mogleg å avklare val av transportmiddel før skolen tek til, må fylkeskommunen likevel dekkje dei dokumenterte faktiske og naudsynte skysskostnader eleven har i perioden fram til ei slik avklaring skjer.

Ved bruk av privat bil blir skysskostnadene dekte etter satsane for utgifter ved reise for undersøking og behandling, jf. forskrift 7. april 2008 nr. 788 (sjuketransportforskrifta). I tillegg skal eleven få godtgjersle for alle naudsynte faste og variable kostnader knytte til bruk av bil dersom desse utgiftene er større enn det den faste satsen dekkjer.

Det blir presisert at dispensasjon frå plikta til å sørge for gratis skoleskyss etter § 7-2 i opplæringslova kan etter søknad til departementet givast når desse vilkåra er oppfylte:

- Fylkeskommunane må ha ei ordning med subsidierte rabattkort for ungdom. Prisen må ikkje overstige 50% av vanleg månadskort for vaksne.
- Eit rabattkort må omfatte ordinær reise til og frå skole, arbeid og fritidsaktivitetar.
- Rabattkortet må i tillegg til ordinær skoleskyss kunne nyttast både på dagtid og kveldstid alle dagar. Dei aktuelle kollektive transportmidla som rabattkortet gjeld for, må vere godt utbygde og ha jamlege avgangar.
- Ordninga må omfatte minst heile skuleåret.

Enkeltvedtak

Vedtak om skuleskyss er eit enkeltvedtak og må følgje forvaltningslova sine krav til slike vedtak. Av forvaltningslova kapittel V går det fram kva krav som blir stilt til utforming av enkeltvedtak. Enkeltvedtak skal i utgangspunktet vere grunngitt. Det er likevel ikkje krav til å grunngi vedtaket dersom vedtaket innvilger ein søknad, og det ikkje er grunn til å tro at noen part vil være misnøgd med vedtaket.

I et enkeltvedtak skal det opplysast om klagerett, klagefrist, klageinstans og den nærare framgangsmåte ved klage.

Eventuelle klager på enkeltvedtak må handsamast i samsvar med krav til dette i forvaltningslova.

Forvaltningslova kapittel VI omhandlar klagehandsaming på enkeltvedtak. Her kjem det fram i § 28 at: «Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (...) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (...).» Det går vidare fram av § 33 at saka skal førebus som saker med enkeltvedtak. Vidare går det mellom anna fram at instansen som mottar klagen kan oppheve eller endre vedtaket dersom denne vurderer at klagen er grunngitt, at motpart skal varslast og gis frist for uttale. Det går også fram at dersom det ikkje blir treft ein avgjersle hjå klagemottakaren, skal saken sine dokument sendst vidare til klageinstans så snart den er tilrettelagt for det.

Internkontroll

I følgje kommunelova § 23 nr. 2 skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen blir drive i samsvar med gjeldande lover og regler, og at den er gjenstand for betryggande kontroll.

Kva som kan inngå i system for å sikre betryggande økonomisk kontroll, blir mellom anna utdypa i økonomisk teori. Til dømes trekk Busch m.fl fram at god økonomistyring er ein prosess

som omfattar målformulering, gjennomføring av tiltak, og oppfølging av resultat.³⁶ Ein liknande operasjonalisering går fram i finansdepartementet sitt reglementet for økonomistyring i statlege verksemdar. I reglementet sin § 14 går følgjande fram:

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at:

- a) beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn
- b) måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- c) ressursbruken er effektiv
- d) regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig
- e) virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte
- f) økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder at transaksjoner er i samsvar med underliggende forhold
- g) misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes³⁷

Opplæringslova § 13-10 andre ledd pålegg skuleeigar å ha eit forsvarleg system for å vurdere og følgje opp at «krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte». Udir presiserer at dette systemkravet også gjeld reglane om skyss i opplæringslova kap. 7 og 13.³⁸ I Ot.prp. nr. 55 (2003 – 2004) s. 21 og 24 heiter det mellom anna at:

- Systemet skal være «eigna til å avdekkje eventuelle forhold som er i strid med lov og forskrift».
- Systemet skal sikre «at det blir sett i verk adekvate tiltak der det er nødvendig».
- Eit forsvarleg system føreset jamleg resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir følgt.
- Skuleeigarane står fritt til å forme ut sine egne system, tilpassa lokale forhold.

Udir skriv at systemkravet betyr aktiv, planmessig og kontinuerlig styring med omsyn til å sikre at krava i opplæringslova med forskriftverk blir oppfylt, i dette høvet reglane om skyss. Dette føreset krav til rutinar for kommunikasjon og samhandling mellom fylkes- og kommuneadministrasjonen sentralt og underliggande og/eller eksterne verksemdar, som buss- og drosjebilselskap.

Det blir peika på at systemet skal vere skriftleg for å sikre kontinuitet og at det er tilstrekkeleg kjent. Elles kan fylkeskommunen og kommunen fritt utforme sine egne system, så lenge systemet er forsvarleg i høve til det som er nemnd over. Kva som naudsynt av rutinar for å ha eit forsvarleg system vil variere, og systemet må utformast slik at det fokuserer mest der det er størst fare for lovbrøt. Til dømes må fylkeskommunane og kommunane sjå til at den som er delegert vedtaksmynde også får tilstrekkeleg opplæring i reglar og forvaltning.

Utdanningsdirektoratet sin rettleiar for kravet til skuleeigar sitt forsvarlege system tydeleggjer kva element som bør inngå i eit forsvarleg system for vurdering av om krava i regelverket blir oppfylt.³⁹ Det går fram av rettleiaren at systemet mellom anna bør:

- Gje oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokument i forhold til regelverket si gjennomføring.

³⁶ Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo, 2009. *Økonomistyring i det offentlige*. Universitetsforlaget.

³⁷ Finansdepartementet, 2003. Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomisk styring i staten, § 14.

³⁸ Utdanningsdirektoratet, *Retten til skyss Udir -3-2009*, publisert 29.01.2009, sist endret 07.06.2009.

³⁹ Utdanningsdirektoratet, *Veileder om kravet til skoleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13-10*.

- Skildre hovudoppgåver, organisering og myndigheitsfordeling knytt til opplæringsverksemda. Ansvarsliner og myndigheitsfordeling mellom dei ulike ansvarsnivåa må vere klargjort.
- Skildre rutinar for å sikre at kompetansen er god nok til å vurdere regelverket og ivareta daglege oppgåver.
- Sikre at det finns gode rutinar for informasjonsflyt for å sikre rapportering og tilbakemelding.
- Skildre rutinar eller andre tiltak som er eigna for å bekrefte god tilstand og/eller avdekkje om gjeldande lover og forskrifter ikkje blir følgde.
- Skildre rutinar for å rette opp og betre forhold som er oppdaga, samt rutinar for oppfølging av ulike kvalitetsvurderingar.
- Skildre rutinar for oppfølging av kritiske område i opplæringsverksemda.
- Skildre leiaransvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig betring.

I Kommunelova § 46 går det fram kva som er krava til innhaldet i eit årsbudsjett for ein fylkeskommune, og her står det mellom anna, under pkt 3, at «[å]rsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret».

For å sikre god økonomisk oppfølging og kontroll blir det mellom anna trekt fram i Busch m.fl at god økonomistyring er ein prosess som omfattar målformulering, gjennomføring av tiltak, og oppfølging av resultat.⁴⁰ Reglementet for økonomistyring i statlege verksemdar setter krav til at desse verksemdene skal ha eit system for internkontroll som inneheld rutinar for å sikre mellom anna at økonomiske rammar ikkje blir overskrida, måloppnåing, samt at resultatet står i eit tilfredsstillande forhold til mål og resultatkrav, og at eventuelle avvik blir forebygga, avdekka og om nødvendig korrigert.⁴¹

⁴⁰ Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo, 2009. *Økonomistyring i det offentlige*. Universitetsforlaget.

⁴¹ Finansdepartementet, 2003. Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomisk styring i staten, § 14.

Oppsummering:

Heimel	Ansvar for organisering	Ansvar for finansiering	Vedtaksmynde
Ordiner skuleskyss i grunnskulen (over 2/4 km), oppl. § 7.1	Fylkeskommune	Fylkeskommunen. Kommune refunderer persontakst.	Fylkeskommunen fattar vedtak.
Ordiner skuleskyss i vidaregåande skule (over 6 km), oppl. § 7.2	Fylkeskommune	Fylkeskommune	Fylkeskommunen fattar vedtak.
Elevar med særleg farleg eller vanskeleg skuleveg i grunnskule (under 2/4 km), oppl. § 7.1.	Fylkeskommune	Kommune	Kommunen fattar vedtak.
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 (oppl § 7-3). Gjeld elevar i grunnskule og vidaregåande skule.	Fylkeskommune	Fylkeskommunen. Kommunen refunderer persontakst for elevar i grunnskulen.	Fylkeskommunen fattar vedtak.
Delt bustad - Elevar kan ha rett til skyss til begge føresette sine bustader, jfr oppl. §§7-1 og 7-3. Skyssretten gjelder frå/til «nærskolen» i den kommunen der eleven er registrert i folkeregisteret. Gjeld elevar både i grunnskulen og vidaregåande skule.	Fylkeskommune	Fylkeskommunen. Kommunen refunderer persontakst. for elevar i grunnskulen.	Fylkeskommune fattar vedtak.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Regelverk og lovverk

- Kunnskapsdepartementet, LOV-1998-07-17-61, 27.11.1998. *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)*.
- Justis- og beredskapsdepartementet, LOV-1967-02-10, 01.01.1970. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningslova)*, sist endra LOV-2015-09-04-91 frå 01.01.2016.
- Kommune- og moderniseringsdepartementet, LOV-1992-09-25-107, 01.01.1993. *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*, sist endra LOV-2013-02-08-7 frå 01.11.2015, LOV-2015-06-19-65 frå 01.10.2015
- Utdanningsdirektoratet, *Retten til skyss Udir -3-2009*, publisert 29.01.2009, sist endra 07.06.2009.
- Utdanningsdirektoratet, *Veileder om kravet til skoleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13-10*.
- Finansdepartementet, 2003. *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomisk styring i staten, § 14*.

Dokumentasjon frå Skyss

- Hordaland fylkeskommune, sist endra september 2013. *Handbok for grunnskoleskyss*.
- Hordaland fylkeskommune, ikkje datert. *Skysshåndbok – Skyssreglement med kommentarar*.
- Hordaland fylkeskommune, 2015. *Budsjett 2016. Økonomiplan 2016–2019*.
- Hordaland fylkeskommune, 2014. *Tertialrapport per 31. august 2014. NOTAT*.
- Skyss, 2015. *Kontrakt kollektivtrafikk buss. Rutepakker: Hardanger /Voss, Modalen/Vaksdal*.
- Skyss, 2014. *Administrasjon av skuleskyss. Dokumentasjon av Cert og tilhøyrande tilleggssystem*.
- Skyss, 2014. *Ansvarsområder og grensesnitt skoleskyss – vedtatt mars 2014*. Powerpointpresentasjon.
- Skyss, 2014. *Kollektivstrategi for Hordaland. Utvikling fram mot 2030*.
- Skyss, 2014. *Ansvarsområder og grensesnitt skoleskyss*. Powerpointpresentasjon, internt notat 2014
- Skyss 2014. *Organisering av skoleskyss i Skyss*. Powerpointpresentasjon.
- Skyss, ikkje datert, *Handlingsprogram 2016-2019. Kollektivstrategi for Hordaland*.
- Skyss, ikkje datert, *Årshjul Skoleskyss*.
- Skyss, ikkje datert, *Sjekkliste for saksbehandling*.
- Skyss, ikkje datert, *Dokumenterte prosesser skoleskyss*.
- Skyss, ikkje datert, *Klager skoleskyss i perioden 2013-2014 og hittil i 2015*.
- Skyss, ikkje datert, *Retningslinjer for behandling av klager knytt til vedtak om skoleskyss*.
- Skyss, ikkje datert. *Handbok for grunnskoleskyss*.
<http://www.hordaland.no/PageFiles/554/Skysshandbok%20grunnskole%20juli%202015.pdf>

Nettsteder og anna litteratur

- www.skyss.no
- KOSTRA 2015: <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kostra-database>
- Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo, 2009. *Økonomistyring i det offentlige*. Universitetsforlaget

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2016 Deloitte AS