

Indre Østfold kommune

► **Utredning om kostnader og behov for skoleskyss**

Oppdragsnr.: **52406494** Dokumentnr.: **1** Versjon: **1** Dato: **2025-01-08**



Oppdragsnr.: 52406494 Dokumentnr.: 1 Versjon: 1

Oppdragsgiver: Indre Østfold kommune
Oppdragsgivers kontaktperson: Terje Fredriksen
Rådgiver: Norconsult Norge AS, Valkendorfs gate 6, NO-5012 Bergen
Oppdragsleder: Harald Høgh
Fagansvarlig: Reidun Waag
Andre nøkkelpersoner: Ida Marie Før Sund, Espen Storstrand

1	2025-01-08	Utredning om kostnader og behov for skoleskys	Ida Marie Før Sund Harald Høgh	Harald Høgh	Harald Høgh
Versjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontrollert	Godkjent

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult Norge AS som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult Norge AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

► Innhold

1	Innledning	5
2	Oversikt over regelverk og lokale retningslinjer	6
2.1	Nasjonalt regelverk	6
2.1.1	<i>Elever med rett til skoleskyss</i>	6
2.1.2	<i>Ansvar for skoleskyss</i>	7
2.2	Lokale retningslinjer	8
2.2.1	<i>Lang skolevei</i>	8
2.2.2	<i>Særlig farlig skolevei</i>	9
2.2.3	<i>Annen skole enn nærskolen</i>	9
2.2.4	<i>Nedsatt funksjonsevne</i>	9
2.2.5	<i>Nærskoleprinsippet og grenseområder</i>	9
3	Historisk utvikling av skyss i Indre Østfold kommune	11
3.1	Utvikling på kommune nivå	11
3.1.1	<i>Utvikling av skyssbehov</i>	11
3.1.2	<i>Utvikling i skysskostnader</i>	13
3.1.3	<i>Sammenligning av antall skyss elever og skysskostnader</i>	18
3.2	Utvikling etter vedtakstype	19
3.3	Utvikling etter transporttype	22
3.3.1	<i>Buss</i>	28
3.3.2	<i>Drosje</i>	30
3.3.3	<i>Administrasjonskostnader</i>	31
3.4	Utvikling på skolenivå	32
3.4.1	<i>Mortenstua skole</i>	35
3.4.2	<i>Korsgård</i>	36
3.4.3	<i>Spydeberg skole</i>	37
3.4.4	<i>Ringvoll skole</i>	39
3.4.5	<i>Mysen skole</i>	40

3.4.6	<i>Mysen ungdomsskole</i>	40
4	Kostnadsdrivere og resultat	42
4.1	Kostnadsdrivere for skoleskyss	42
4.2	Kommunale vedtak	43
4.3	Økte kostnader til drosje	43
4.3.1	<i>Endring i kostnadsberegning ved drosjetransport</i>	43
4.3.2	<i>Elever med spesialskyss</i>	44
4.4	Avgjørelser om type vedtak	44
4.5	Kostnadsfordeling ved kommunale vedtak	44
4.6	Takstsoner for skoleskyss	45
4.7	Justering av skolestruktur	45
4.8	Fritt skolevalg i grenseområdene	46
5	Oppsummering og anbefalinger	48

1 Innledning

Indre Østfold kommune har i perioden etter kommunesammenslåingen i 2020 opplevd en markant økning i kostnadene til skoleskyss for kommunens grunnskoler, og det er et behov for å gjennomgå utviklingen av kostnadene og antall skyss elever, samt undersøke mulige drivere for de økte kostnadene.

Norconsult er blitt bedt om å bistå med å gjennomføre en analyse av utviklingen i skoleskyssen de siste fire årene. Analysen bygger i all hovedsak på informasjon fra Indre Østfold kommune og Østfold kollektivtrafikk. Informasjonen inneholder detaljert oversikt over skoleskyss for utvalgte måneder fra oktober 2020 og frem til 2024, og kart som viser skolekretser, farlig skolevei og takstsoner. Skolebehovsplanen for kommunen, lokale retningslinjer for skoleskyss og tall fra SSB og Utdanningsdirektoratet er også benyttet.

Oppgaven innebærer å få belyst følgende momenter:

1. *Hvordan har utviklingen i skoleskyss-kostnader vært de siste fire årene i kr og %?*
2. *Hva er årsaken til at kostnadene har økt mer enn KPI/kommunal deflator skulle tilsi?*
3. *Hva er driverne for økte/ reduserte skysskostnader og kan kommunen gjøre endringer i skolestruktur eller i mulighetene til fritt skolevalg for å minimere kostnadene?*

Til punkt 3 understreker kommunen at det ikke praktiseres fritt skolevalg i dag, og at det heller ikke vurderes å innføre det. Kommunen presiserer at de ønsker å få analysert situasjonen for «grenseområdene» hvor elever kan velge mellom to skoler.

2 Oversikt over regelverk og lokale retningslinjer

Informasjons om regelverk for skoleskyss er hentet fra rundskrivet «Rundskriv om skyss» fra Udir-2024, samt Indre Østfold sine lokale retningslinjer for skoleskyss og skolekretsgrenser som grunnlag.

2.1 Nasjonalt regelverk

2.1.1 Elever med rett til skoleskyss

Etter opplæringsloven §§4-1 og 9-1 har elever med *lang skolevei* rett til skoleskyss. Lang skolevei regnes fra dør til dør etter farbar vei, og defineres som 2 km for elever på første trinn, og 4 km for elever på 2. – 10. trinn i grunnskolen. Selv om skolevei regnes fra dør til dør, har ikke elevene nødvendigvis krav på skyss til og fra selve hjemmet. Det må kunne kreves at elevene går en rimelig distanse frem til oppsamlingsplass. Hva som er rimelig distanse, vil vurderes med hensyn til faktorer som barnets alder og trafikkforhold. Elever med lang skolevei har ikke rett til skyss til og fra SFO eller leksehjelp.

Dersom trafikkutfordringene langs skoleveien er større enn det som kan forventes at eleven kan mestre, har eleven rett til skoleskyss grunnet «*særlig farlig eller vanskelig*» skolevei. Ved vurdering av om veien er «særlig farlig eller vanskelig» må det gjøres en objektiv og en subjektiv vurdering. En objektiv vurdering innebærer å kartlegge alle relevante forhold ved veien og dens trafikkforhold, som fartsgrense, tilrettelegging for fotgjengere, gangfelt, belysning o.l., og vurdere om dette er «særlig farlig eller vanskelig». En subjektiv vurdering tar hensyn til om den enkelte elev har forutsetninger for å ta seg frem i det aktuelle trafikkbildet. Her tas det hensyn til barnets alder, utvikling, syn o.l. Det er kommunen som er ansvarlig for avgjørelsen om «særlig farlig eller vanskelig» skolevei. Til dette har ofte kommunen kompetanse i f.eks. teknisk etat, men kan også be om hjelp fra andre etater som Politiet og Statens vegvesen.

Elever kan også ha rett på skoleskyss som følge av nedsatt funksjonsevne, skade eller sykdom. Disse elevene har også rett til skyss til og fra SFO, samt før skoledagen er over dersom årsaken for skoleskyssen gir behov for dette. De har også normalt krav på skyss fra selve hjemmet.

Elever med delt bosted har rett til gratis skoleskyss dersom barnet *faktisk* bor to steder, og oppholdet hos hver av foreldrene er en rimelig fast, planlagt og regelmessig ordning, og ikke improviserte enkeltbesøk. Det er ikke et krav om at barnet bor like mye i hvert av hjemmene. Vurderingen om retten til skoleskyss, hva som er akseptabel reisetid og hva som er forsvarlig skyss skal da gjøres selvstendig og konkret for begge hjemmene. Dersom det ene hjemmet ligger i en annen kommune eller fylke enn skolen eleven går på, vil dette ikke frata eleven rett til skyss til og fra dette bostedet.

Retten til skyss for elever i private skoler er tilsvarende retten til skyss i offentlige skoler, dersom skolen ligger innenfor kommunegrensen. Ellers kan elevene få innvilget kyss frem til kommunegrensen.

2.1.2 Ansvar for skoleskyss

Hovedregelen for ansvarsfordeling av skoleskyss er at fylkeskommunen står ansvarlig for skoleskyss som skyldes *funksjonshemming, midlertidig skade, sykdom eller lang skolevei*. For disse elevene skal kommunen betale refusjon etter persontakst pr. tur til fylkeskommunen. Persontakst vil si den laveste prisen på ordinær enkeltbillett. Dette fastsettes lokalt. Fylkeskommunen har altså ikke rett til refusjon av reelle utgifter etter denne bestemmelsen. Refusjon etter persontakst vil være en beregningsmåte når fylkeskommunen har ledige plasser på eksisterende skyssruter. Dersom fylkeskommunen må etablere nye ruter for å skyss de kommunen er ansvarlig for, vil det ikke være tilstrekkelig med refusjon etter persontakst.

Dersom kommunen etter søknad har innvilget skoleplass på en annen skole enn nærskolen, gjelder ikke foreldingen etter hovedregelen. I rundskrivet «Rundskriv om skyss» Udir-2024 punkt 7.2 står det at kommunen blir ansvarlig for *ekstrakostnadene* dette medfører, dvs. at kommunen skal betale kostnader ut over det fylkeskommunen skulle ha betalt dersom eleven gikk på nærskolen. Eventuelt må foresatte betale dette dersom vilkår for at kommunen kan kreve det, er oppfylt. Dette kan inntreffe dersom skolebyttet ikke har sammenheng med retten til opplæring, som eksempelvis at beliggenheten er praktisk for foreldrene, eller at eleven har gode venner på den andre skolen.

Dersom elever uten lang skolevei har en skolevei vurdert som «*Særlig farlig eller vanskelig*», er det kommunen som har ansvaret for skyssen. Den økonomiske ansvarsfordelingen er den samme som for lang skoleveg. Kommunen må betale refusjon etter persontakst (i tillegg til et administrasjonstillegg), men dersom det må settes opp nye ruter eller drosje for å frakte disse elevene, vil merkostnadene være kommunens ansvar. Kommunen og fylkeskommunen må i mange tilfeller samarbeide om forsvarlig skyss.

Andre unntak kan være elever som i en periode må oppholde seg midlertidig utenfor fylket eller kommunen (uten at det er fattet vedtak om det). Det er kommunen som har ansvaret for opplæringen, som også har ansvaret for skyssen. Der det er fattet et vedtak om at eleven skal bo på korttidsinstitusjon eller i avlastningshjem, er det det statlige eller kommunale barnevernet som har fattet vedtaket som har det økonomiske og praktiske ansvaret for skyssen. Men dersom eleven er innlagt på en helseinstitusjon, er det fylkeskommunen hvor helseinstitusjonen ligger som er ansvarlig for skoleskyssen.

Elever kan ha behov for reisefølge for å benytte seg av skyssen, noe som er kommunens ansvar og det må da fattes et enkeltvedtak.

2.2 Lokale retningslinjer

Indre Østfold kommune har en avtale med Østfold kollektivtrafikk (ØKT) om de administrerer skyssen som kommunen er ansvarlig for. Enkeltvedtakene grunnet lang skolevei blir håndtert av fylkeskommunen ved Østfold kollektivtrafikk, mens enkeltvedtakene grunnet farlig skolevei er det Indre Østfold kommune som behandler.

Tabellen under viser forklaringer av de ulike skysskodene (i kolonnen helt til venstre) og hvem som har det økonomiske ansvaret i de ulike tilfellene. ØKT står her for Østfold Kollektivtrafikk, og IØK for Indre Østfold kommune. Kolonnene til høyre viser hvem som har ansvaret for vedtakene og hvem som organiserer skoleskyssen. Denne oversikten og skysskodene blir videre referert til i rapporten og skysskodene brukes ved fremleggelse av statistikk.

Skysskode		Årsak	Organisering	Ansvar
FKV	Ordinær skyss	Skyss over 4 km (2 km) for elever på nærskolen	ØKT	Fylket
DO	Delt omsorg	Skyss over 4 km (2 km) til hjem 2 for elever på nærskolen	ØKT	Fylket
KV	Kommunalt	Skyss til en annen skole enn nærskolen. Skyss pga. særlig farlig/vanskelig skolevei	Skolen	IØK
VT	Tilrettelagt	Varig skade eller sykdom	ØKT	Fylket
MT	Midlertidig tilrettelagt	Midlertidig skade eller sykdom	ØKT	Fylket
ES	Egen skyss	Skyss med privat bil	ØKT	Fylket

Skysskoder og ansvarsfordeling, oversikt sendt fra Indre Østfold kommune.

2.2.1 Lang skolevei

De lokale retningslinjene er i samsvar med det nasjonale regelverket ved definisjonen av lang skolevei. De legger også til at skyssen skal være organisert forsvarlig. Dette innebærer blant annet en akseptabel reisetid. I vurderingen av hva som er akseptabel reisetid, må gangtid, ventetid, tid med transportmiddel og hensynet til effektiv og rasjonell organisering av skyssen sees i sammenheng. Elevens samlede reise- og ventetid én vei søkes ofte begrenset til 45 minutter for 1. - 3. årstrinn, 60 minutter for 4. - 6. årstrinn og 75 minutter for 7. - 10. årstrinn. Det nasjonale regelverket understreker at det må kunne kreves at elevene går en rimelig distanse til en oppsamlingsplass. Her påpeker de lokale retningslinjene at gåavstanden til oppsamlingsstedet uansett ikke kan være like lang som avstanden som gir rett til skoleskyss, og skyssstilbudet skal dekke størstedelen av totaldistansen mellom hjem og skole. Østfold kollektivtrafikk

opererer med en veiledende gangavstand på 1,5 km for 1. årstrinn, 2,5 km for 2.- 7. årstrinn og 3 km for 8.- 10. årstrinn.

2.2.2 Særlig farlig skolevei

Ved vurdering av «særlig farlig eller vanskelig» skolevei forholder de lokale retningslinjene seg til det nasjonale regelverket. I retningslinjene kommenteres det at tilstanden på skoleveien kan variere med årstidene, og at det kan være aktuelt å sette inn skoleskyss i deler av skoleåret. Videre pekes det på at kommunen kan velge å sette inn andre tiltak som fjerner ekstraordinære faremomenter, for eksempel tilsyn eller reisefølge forbi særlig trafikkfarlige deler av skoleveien, eller trafikale tiltak. Det er utarbeidet to kart som veiledende grunnlag for vurdering av elevenes skolevei, i tillegg til en tabell med kriterier som kan brukes i den objektive vurderingen av om skoleveien er særlig farlig.

Alder/fartsgrense	50 km/t og 60 km/t	70 km/t eller mer
1.-4. trinn	Sterkt trafikkert vei uten fortau/gang- og sykkelveg. Kryssing av sterkt trafikkert vei uten tilrettelegging.	Alle veier uten fortau/gang- og sykkelveg. Kryssing av vei uten tilrettelegging.
5.-7. trinn	Sterkt trafikkert vei uten fortau/gang- og sykkelveg.	Alle veier uten fortau/gang- og sykkelveg. Kryssing av vei uten tilrettelegging.
8.-10. trinn		Sterkt trafikkert vei uten fortau/gang- og sykkelveg. Kryssing av sterkt trafikkert vei uten tilrettelegging.

Lokale retningslinjer for skoleskyss av grunnskoleelever i Indre Østfold kommune.

2.2.3 Annen skole enn nærskolen

Dersom elever får innvilget søknad om å gå på en skole som ikke er nærskolen, vil kommunen være ansvarlig for ekstrakostnadene dette medfører. Indre Østfold kommune innvilger *ikke* søknader der skolebyttet ikke har sammenheng med retten til opplæring.

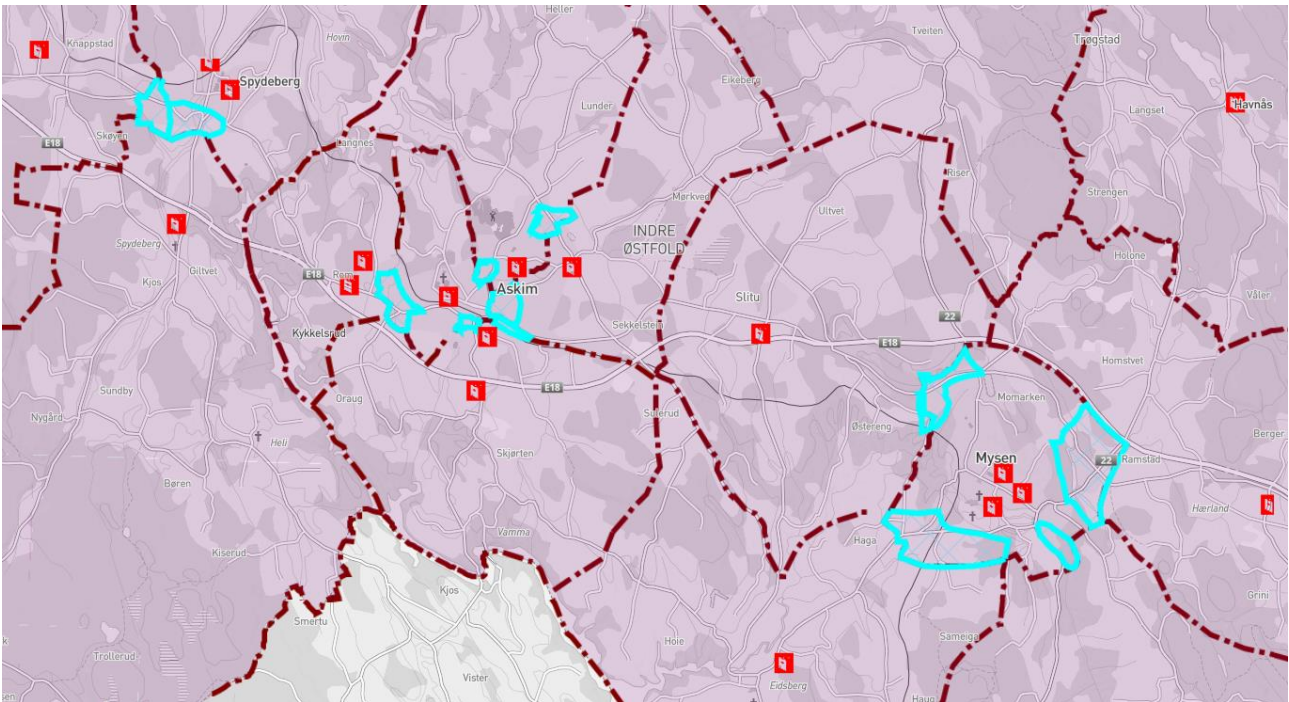
2.2.4 Nedsatt funksjonsevne

Ved skoleskyss grunnet nedsatt funksjonsevne er det Østfold kollektivtrafikk som vurderer hvorvidt den medisinske tilstanden gir rett til skyss. Ved innvilgelse av skoleskyss avgjør Østfold kollektivtrafikk hvilket skyssmiddel eleven skal benytte og dato for når skyssen kan iverksettes.

2.2.5 Nærskoleprinsippet og grenseområder

I henhold til Indre Østfold kommunes forskrift om skolekretsgrenser skal elever tildeles plass i tråd med nærskoleprinsippet, ut fra elevenes folkeregistrerte adresse. Dette er for å gi forutsigbarhet for innbyggerne i

kommunen og sikre likebehandling. Ved fastsettelsen av skolekretsgrensene vil geografisk avstand, trygg skolevei, terreng, historisk tilhørighet og skolens kapasitet være kriterier som legges til grunn. I Indre Østfold kommune er det flere *grenseområder* hvor bosatte elever fritt kan velge skoletilhørighet mellom de aktuelle skolene. Disse grenseområdene ligger i Askim, Mysen og Spydeberg, og er vist i illustrasjonen under.



Sonekart med "grensesonene" i Indre Østfold kommune.

3 Historisk utvikling av skyss i Indre Østfold kommune

Første del av dette kapitlet presenterer det overordnede bilde av utviklingen av skoleskyss i kommunen. Deretter blir mer detaljert statistikk etter type vedtak lagt frem, som videre danner grunnlaget for analysene av utviklingen i skyss på skolenivå og etter transportmiddel.

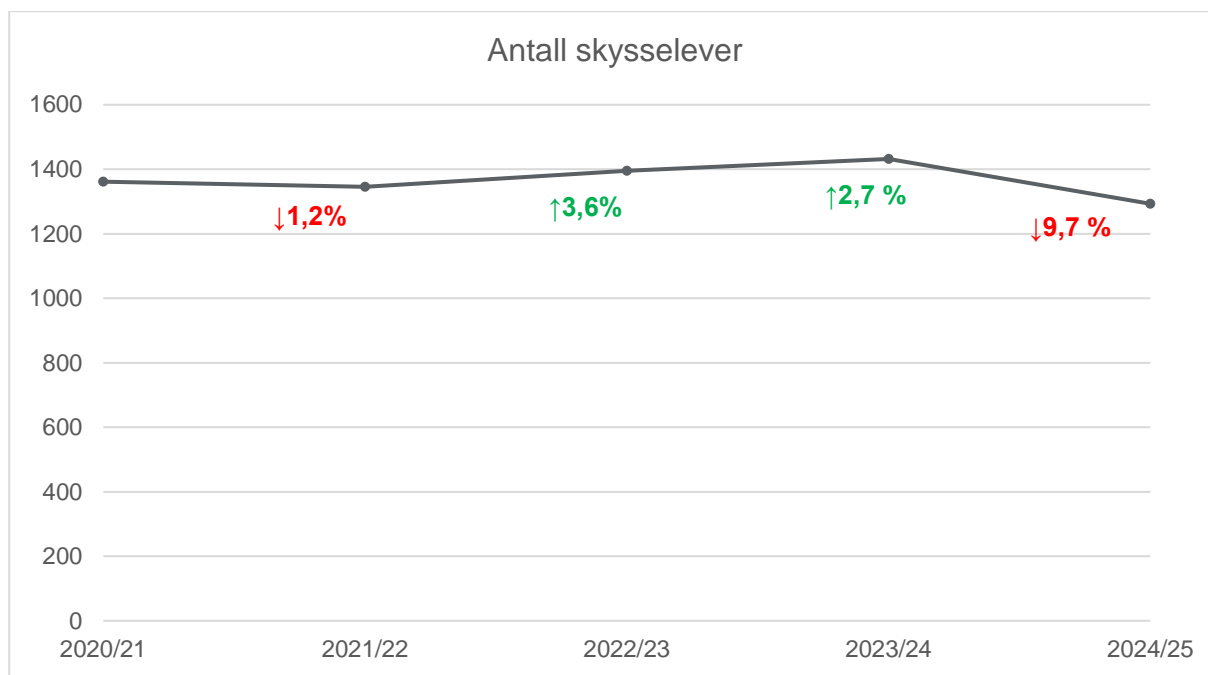
Avgrensninger for statistikken

- De tidligere årene har det vært enda flere skoler, som Marker skole, Grålum skole og Signo kompetansesenter. Utgiftene til disse skolene sees bort ifra når man sammenligner skolene, men kostnadene er tatt med i totalkostnaden for måneder og år.
- Skysskostnadene for ferier holdes utenfor.
- Ved fordeling av kostnader etter transporttype er egenskyss sett bort fra. Denne posten er svært lav ift. de andre.
 - o Her har vi også tatt alle med 'Drosje', 'Drosje for buss' og 'Drosje OG buss' under ett. Norconsult har studert de hver for seg også, men ser det som hensiktsmessig å legge de frem sammenlagt i fremstillingen.
- Tall vi har fått tilsendt fra fylkeskommune og kommune viser oversikt pr. mnd. Da det er ulikt antall skoledager pr. mnd. (grunnet ferier) har vi korrigert for antall dager, og viser statistikk pr dag.

3.1 Utvikling på kommune nivå

3.1.1 Utvikling av skyssbehov

I dette kapitlet benyttes tallene skolene har rapportert inn til Grunnskolens informasjonssystem (GSI) på skysselever for det enkelte skoleår. Tallene i GSI rapporteres inn i oktober, dvs. at tallene for skoleåret 2020/21 var rapportert inn i oktober 2020.

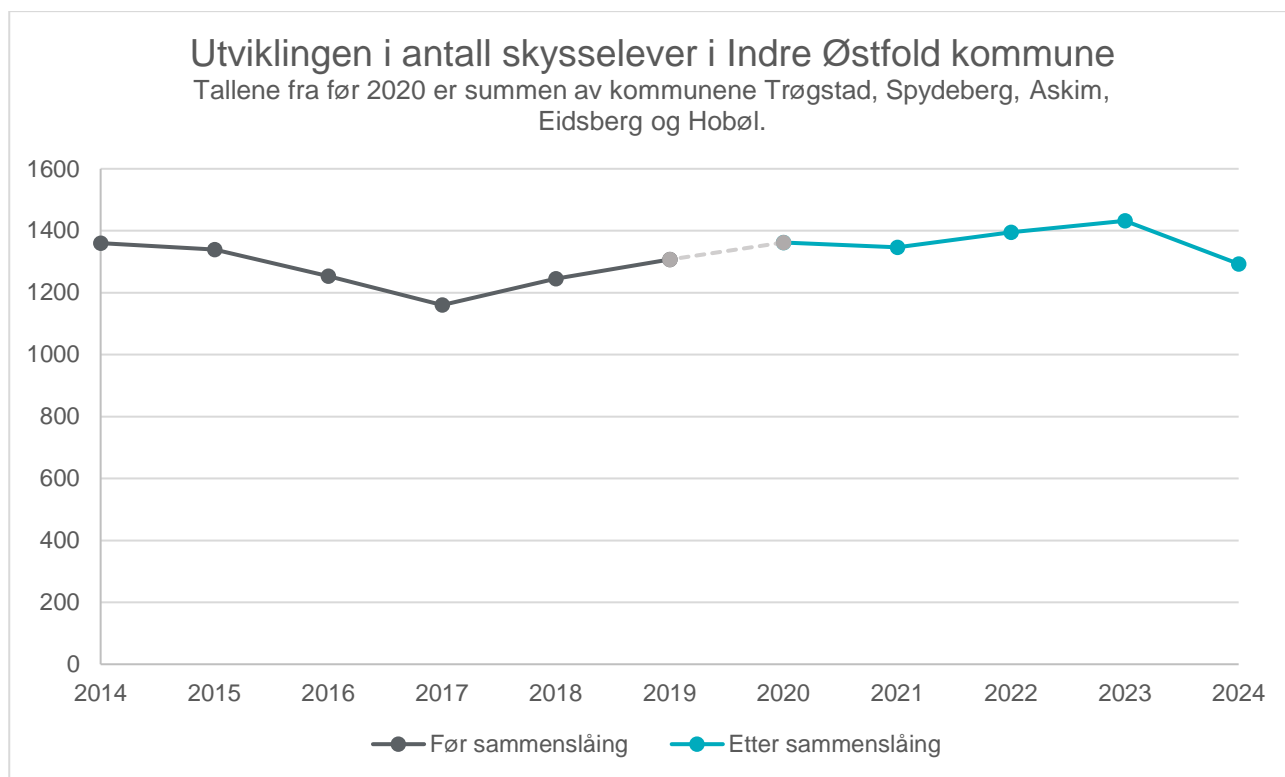


Utvikling av antall skysselever.

Kilde: GSI

Antall skysselever har holdt seg relativt stabilt på rundt 1 400 skysselever de siste fire årene. Den største endringen har skjedd fra forrige skoleår til nåværende skoleår, hvor nedgangen er på 9,7%. I den videre analysen går vi ikke nærmere inn på denne nedgangen, da vi ikke har tall på kostnader for nåværende skoleår. Det er likevel interessant å ha med, og kommunen oppfordres til å følge med på utviklingen videre.

For å avdekke om kommunereformen fra 2020 hadde effekter på skyssbehovet, er tall for skoleårene mellom 2014 og 2024 hentet inn fra GSI. Tallene for perioden 2014 – 2019 utgjør summen av kommunene Trøgstad, Spydeberg, Askim, Eidsberg og Hobøl.



Utvikling i antall skysselever i IØK

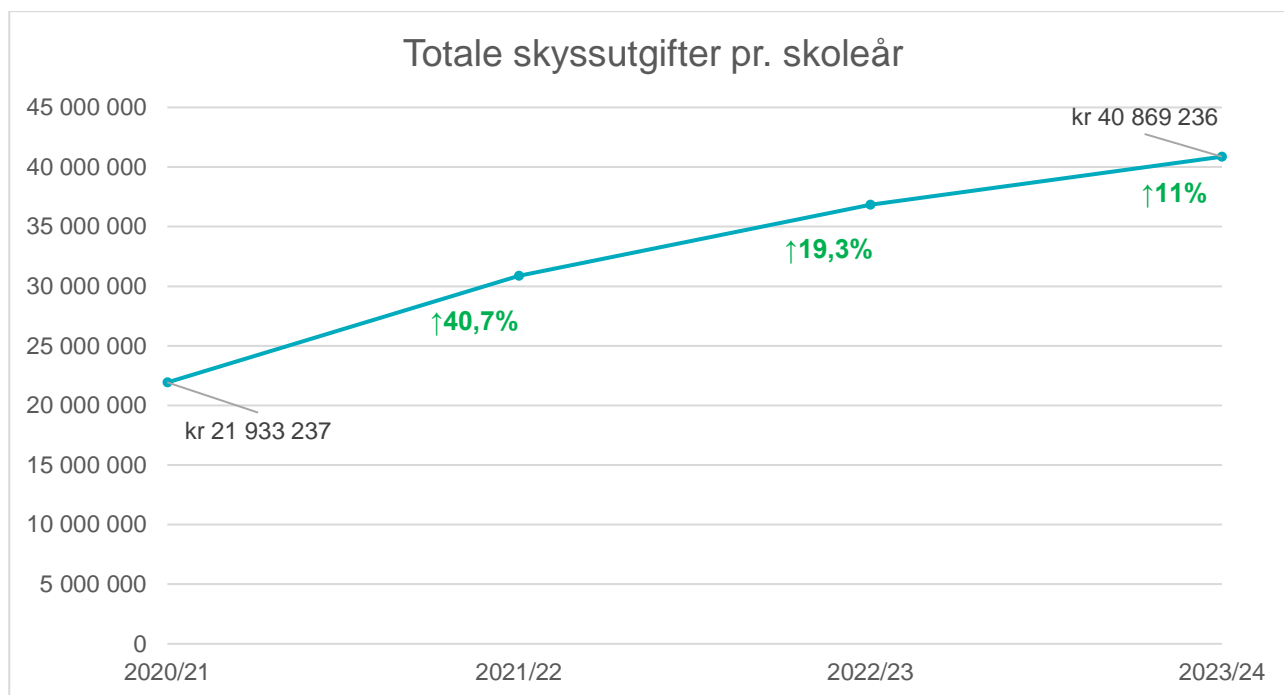
Kilde: GSI

Fra 2014 til 2017 var det hvert år en nedgang i antall elever på skyss, og antall skysselever ble fra 2014 til 2017 redusert fra ca. 1 350 til 1 150. Fra skoleåret 2017/18 har det vært en jevn økning fra ca. 1 150 til 1 425 skysselever.

På skolenivå har utviklingen i skyssbehovet vært ulik ved de ulike skolene. Der skyssbehovet ved skolene Trøgstad, Spydeberg, Skjønhaug og Mysen m.fl. har vært relativt stabilt, har forskjellene fra år til år ved skolene Havnås, Hovin, Askimbyen og Rom vært store. Nærmere gjennomgang av utviklingen på enkeltskoler presenteres senere i rapporten.

3.1.2 Utvikling i skysskostnader

Norconsult har fra Østfold kollektivtrafikk fått oversendt detaljert oversikt over antall elever på skyss og tilhørende kostnader til skyssen, fra oktober 2020 til mars 2024. Det er sendt oversikt for månedene oktober, november og mars for disse årene. Tilsendt informasjon er systematisert og kategorisert, og danner grunnlaget for diagrammene om kostnader som videre legges frem.

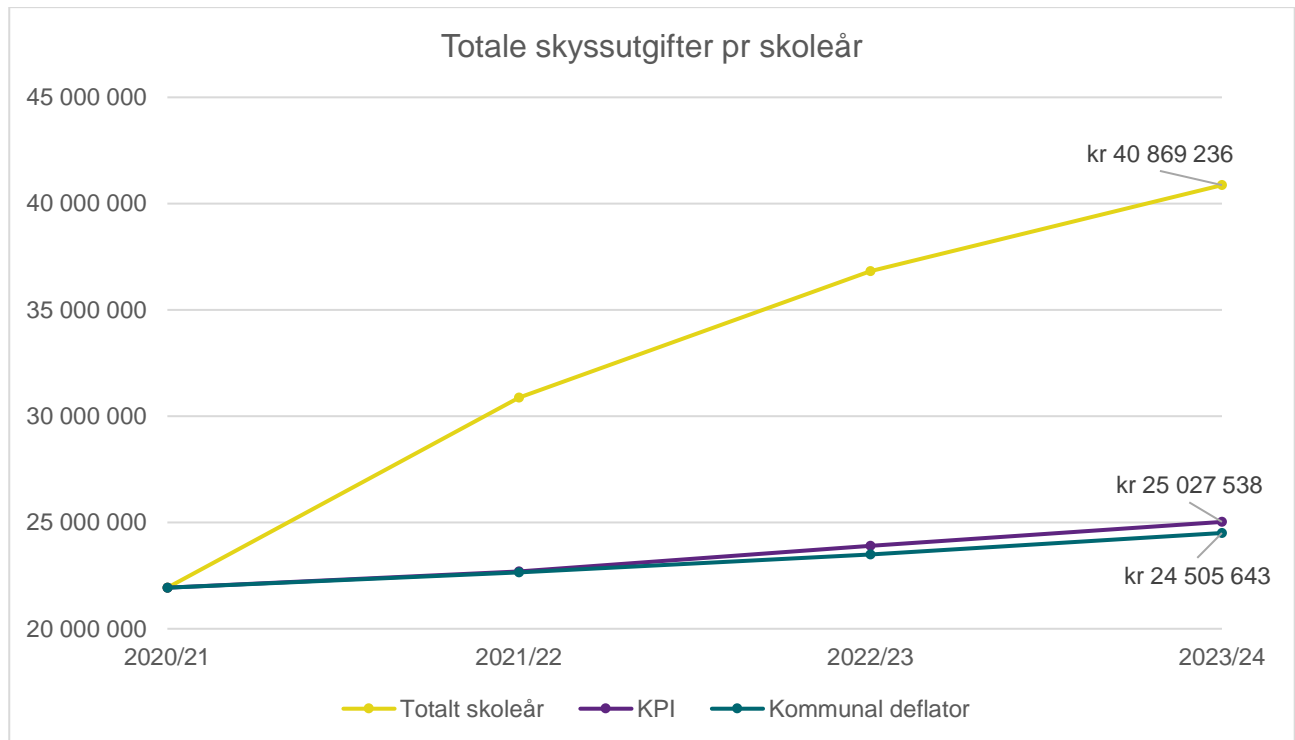


Utvikling av totale skysskostnader for kommunen

Kilde: Østfold Kollektivtrafikk

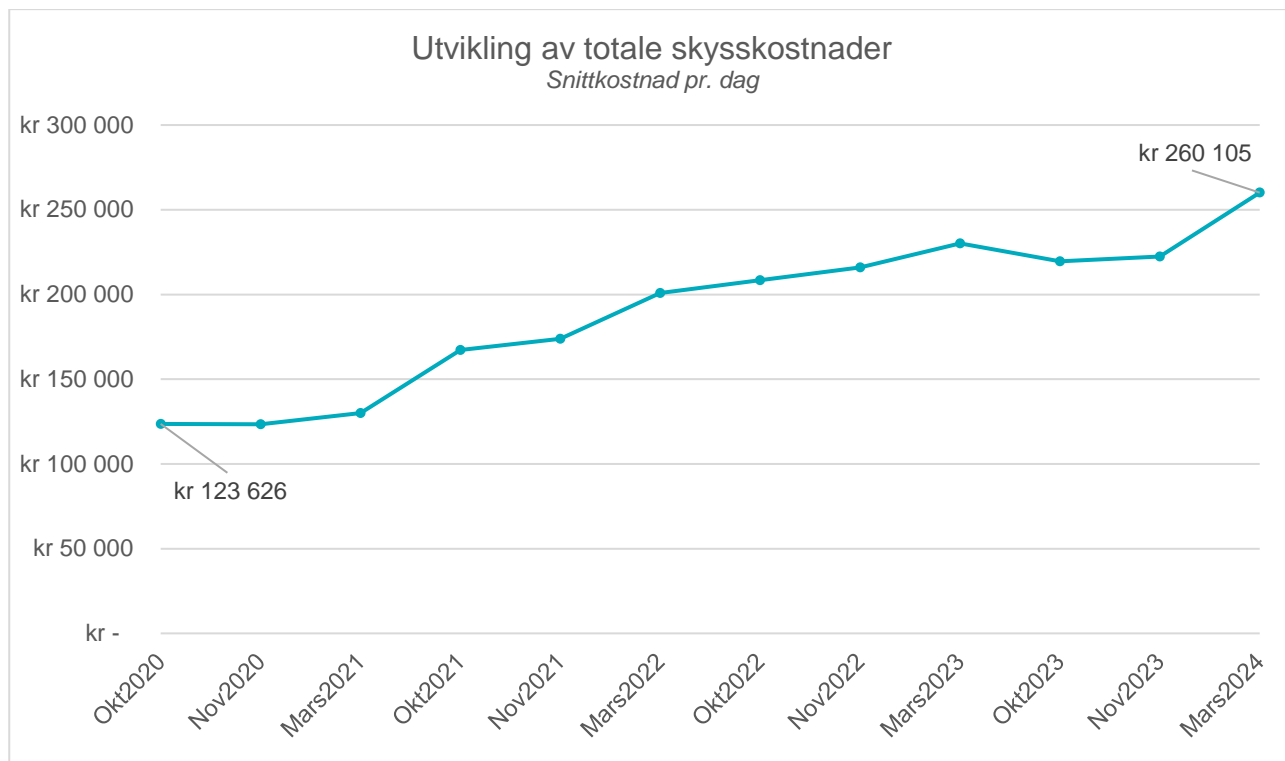
Utviklingen i de totale skoleskyssutgiftene til kommunen har økt betraktelig de siste årene, noe som ikke samsvarer med utviklingen i antall elever med skoleskyss. Spesielt stor er økningen i skysskostnader fra skoleåret 20/21 til 21/22, hvor de totale kostnadene økte fra 21 933 237 kr til 30 870 148 kr. Dette er en økning på totalt 8 773 294 kr på et år, som utgjør en økning på 40,7%. For skoleåret 23/24 hadde kommunen en total skysskostnad på 40 869 236 kr, noe som tilsier en økning på 18 935 999 kr fra skoleåret 20/21 tilsvarende en akkumulert økning på 86,3%.

Den årlige veksten har i perioden vært 40,7%, 19,3% og 11%. Til sammenligning har kommunal deflator og KPI vært hhv. mellom 3,3 – 4,3% og 3,5 – 5,3% disse årene.



Den reelle utviklingen i skysskostnadene og utviklingen dersom kostnadene hadde fulgt KPI og kommunal deflator.

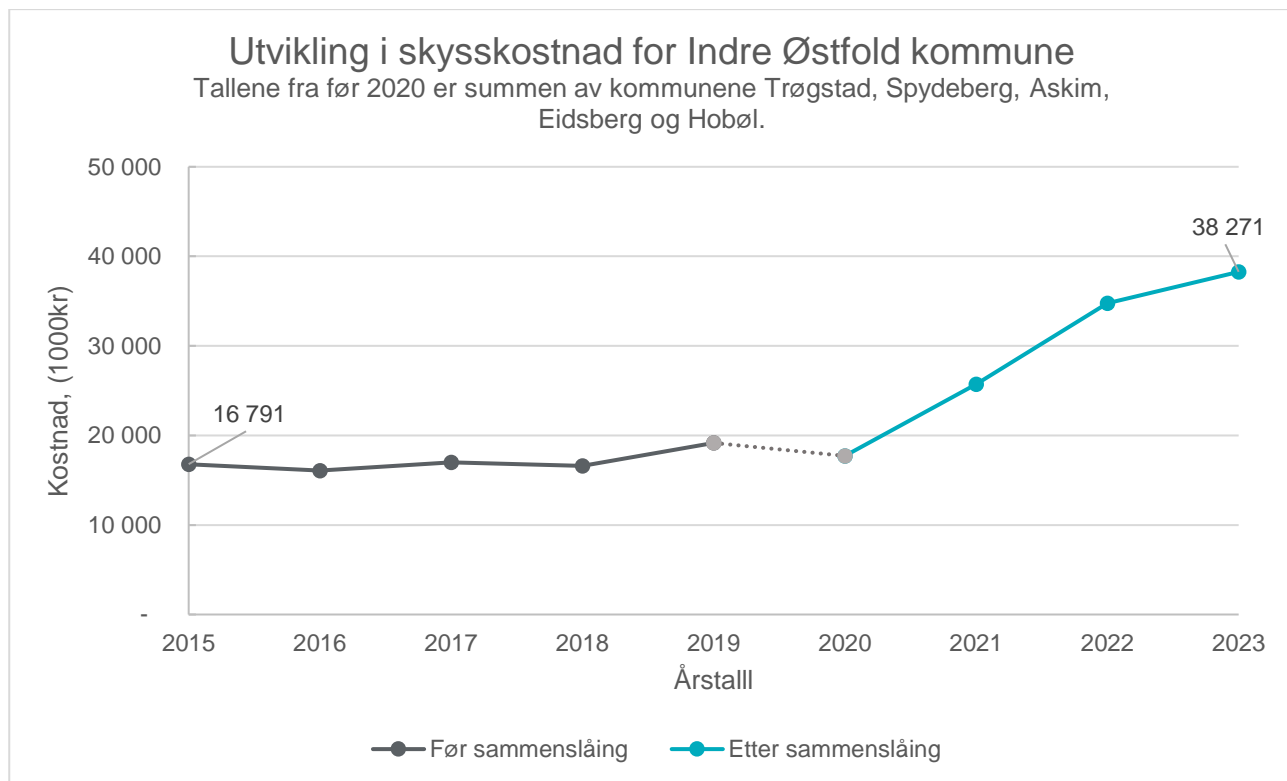
Figuren over viser at de kommunale skyssutgiftene hadde lagt på ca. kr. 25 000 000 i 2023/24 dersom utviklingen hadde fulgt kommunal deflator eller KPI. Dette er da hele ca. kr. 15 000 000 mindre enn hva er realiteten.



Snittkostnad pr dag, i månedene oktober, november og mars.

Diagrammet over viser en noe mer detaljert oversikt over utviklingen av kostnadene. De ulike månedene har ulikt antall skoledager, og summen pr. måned er derfor ikke direkte sammenlignbare. Norconsult har derfor sett på snittkostnad pr dag, noe diagrammet over viser. Man ser at utviklingen i skysskostnadene pr. dag har økt fra kr. 123 626 i oktober 2020 til kr. 260 105 i mars 2024. Dette tilsvarer en akkumulert økning på 110%.

For å avdekke hvilke eventuelle effekter på skysskostnadene kommunereformen fra 2020 hadde på skyssbehovet, har Norconsult også undersøkt tall for skoleårene mellom 2014 og 2024. Disse tallene er hentet fra SSB, og fra 2014 og frem til kommunesammenslåingen i 2019, er summen av skysskostnader i kommunene Trøgstad, Spydeberg, Askim, Eidsberg og Hobøl lagt til grunn.

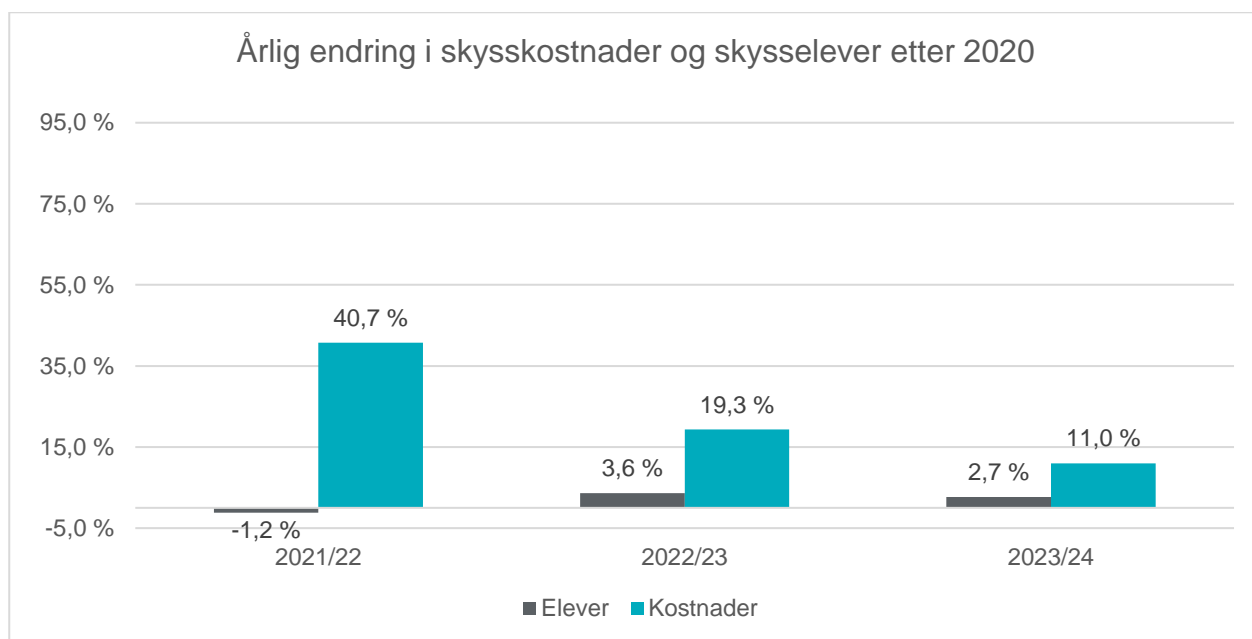


For perioden 2015-2019 er data hentet fra SSB. Fra 2020 til 2023 er tall hentet fra Østfold kollektivtrafikk.

I perioden 2015 – 2019 holdt skyssutgiftene seg relativt stabile fra år til år. Økningen har i sin helhet kommet i perioden etter kommunesammenslåingen i 2020.

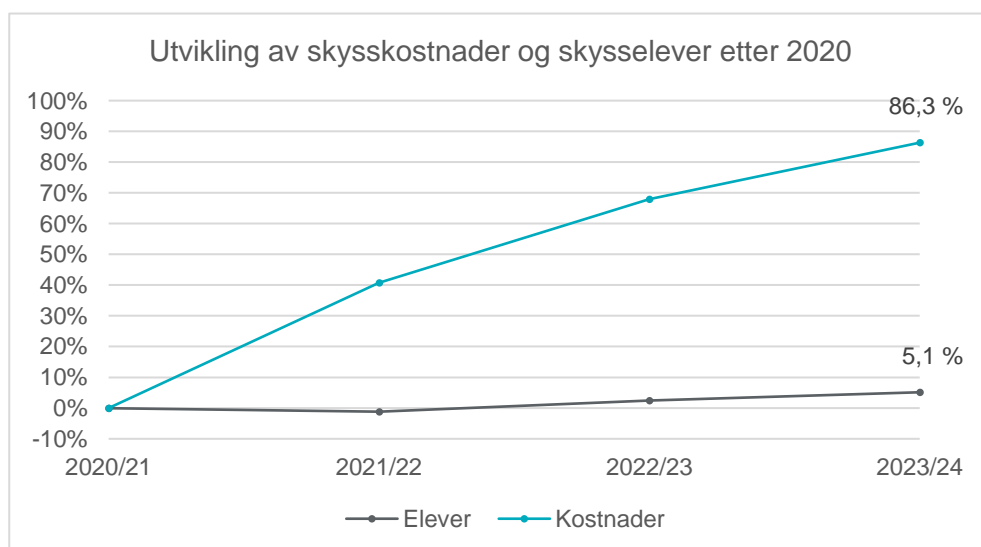
3.1.3 Sammenligning av antall skyss elever og skysskostnader

Skysskostnadene for Indre Østfold kommune har hatt en kraftig økning, selv om antall skyss elever i kommunen har vært relativt konstant (Jf. 3.1.1 og 3.1.2).



Årlig endring i %

Fra skoleåret 20/21 til skoleåret 21/22 ble antall elever på skyss redusert med 1,2%, samtidig økte utgiftene med 40,7%. Vi ser en tilsvarende, men lavere, utvikling for de to påfølgende årene hvor den prosentvise økningen i kostnader er større enn økningen i antall elever på skyss.

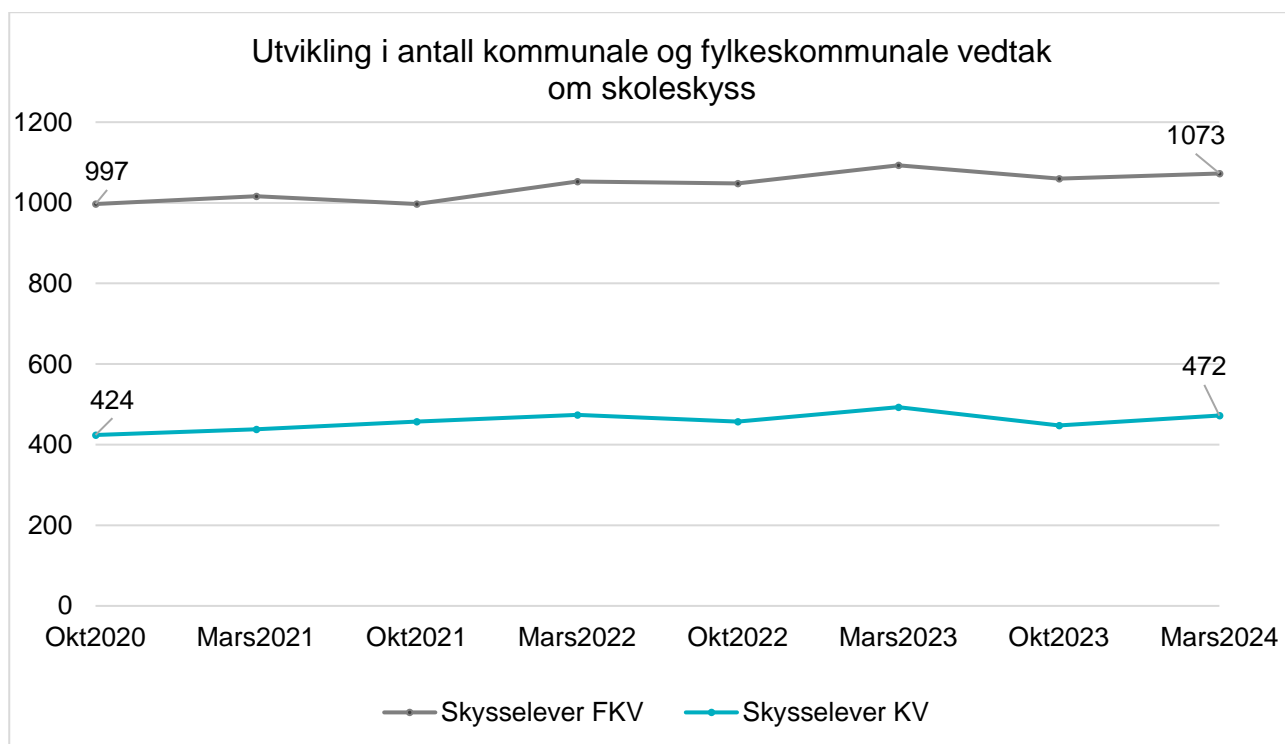


Utvikling av skysskostnader og -elever i %

Den akkumulerte utviklingen i perioden viser at kostnadene har økt med 86,3%, mens antall elever på skyss har økt med 5,1%. På bakgrunn av statistikken som fremkommer i dette kapittelet, kan man trygt fastslå at økningen i skysskostnader for kommunen ikke skyldes økt antall elever på skoleskyss.

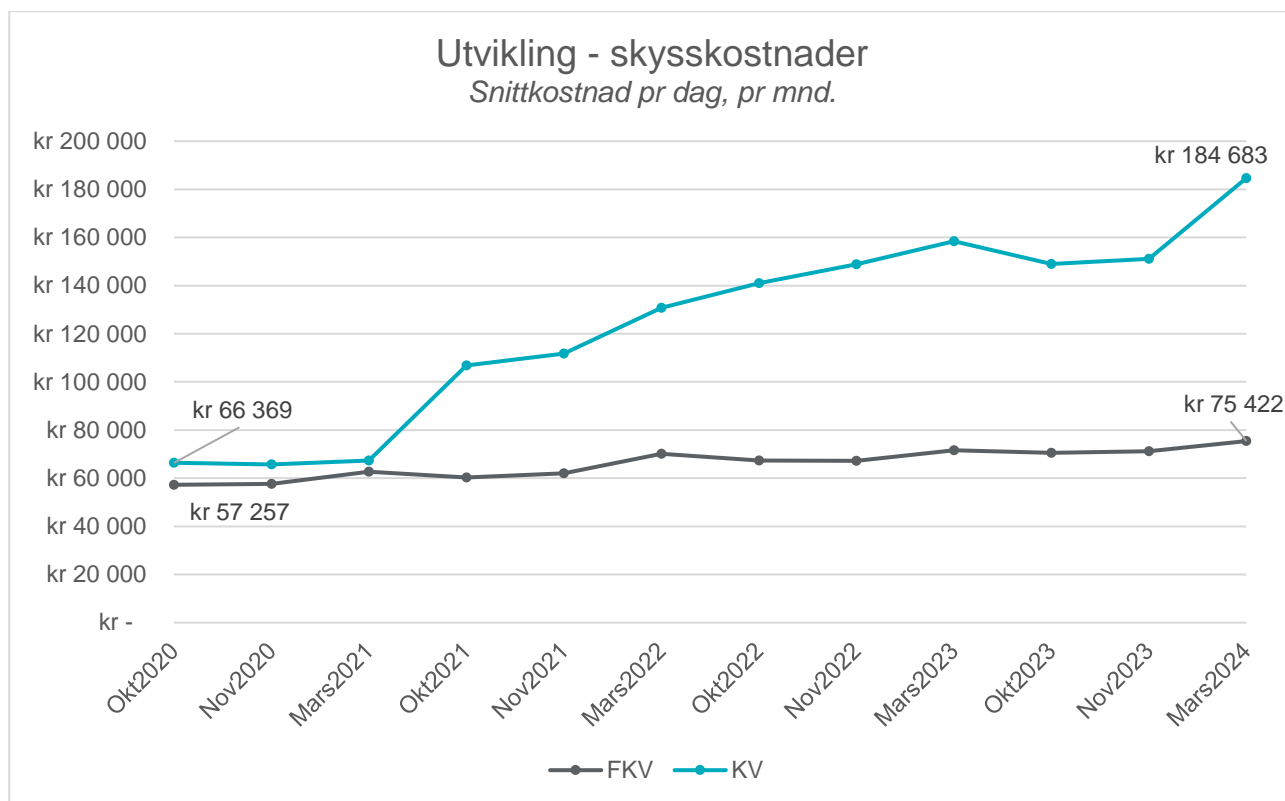
3.2 Utvikling etter vedtakstype

For å se på fordelingen av vedtakstype for skoleårene 20/21 – 23/24, har Norconsult analysert tilsendte elevlister for oktober, november og mars for perioden 2020 – 2024. Grunnet høstferie og påskeferie i noen av månedene, blir kostnadene lagt frem som snittkostnader pr. dag for hver måned. For mer informasjon om de ulike vedtakstypene se kap. 2.1.2.



Antall skyss elever fordelt etter vedtakstype.

Andelen av elevene som får innvilget skoleskyss etter kommunale (KV) og fylkeskommunale (FKV) vedtak har vært relativt stabilt, med en fordeling på rundt 30% på KV og 70% på FKV.



Utviklingen av snittkostnad pr dag, pr måned, etter vedtakstype.

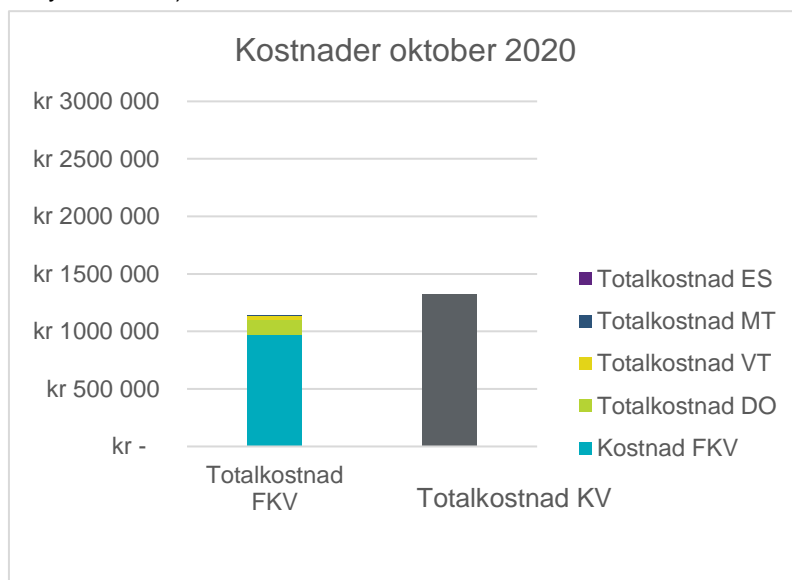
I 2020 var kostnadene fordelt relativt likt, mens i mars 2024 utgjør de kommunale vedtakene 71% av kostnadene. Dette selv om andelen av skyseslever etter kommunalt vedtak fremdeles er på rundt 30%. Denne utviklingen gir grunn til å anta at årsaken til den markante økningen i skysskostnader er knyttet til de kommunale vedtakene.

% fordeling av skysskostnader for Indre Østfold kommune												
	Okt20	Nov20	Mars21	Okt21	Nov21	Mars22	Okt22	Nov 22	Mars23	Okt23	Nov23	Mars24
FKV	46 %	47 %	48 %	36 %	36 %	35 %	32 %	31 %	31 %	32 %	32 %	29 %
KV	54 %	53 %	52 %	64 %	64 %	65 %	68 %	69 %	69 %	68 %	68 %	71 %

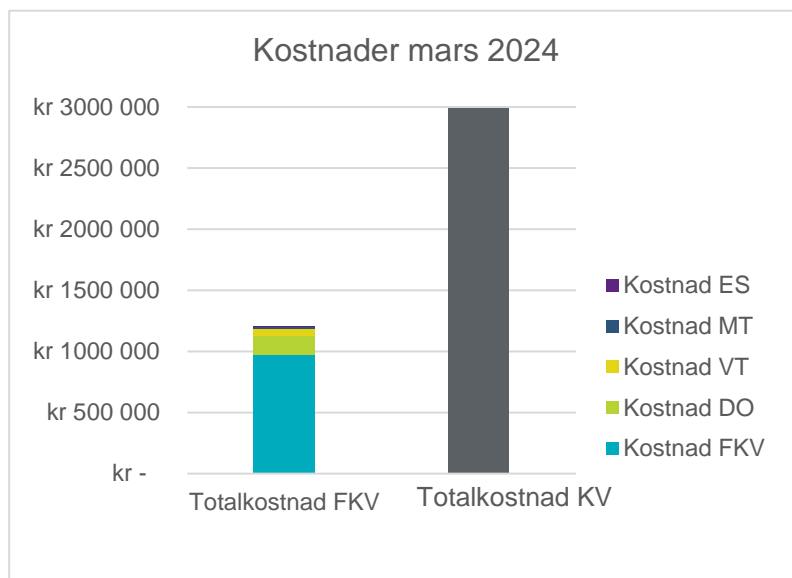
Utviklingen av fordeling av skysskostnadene etter vedtak

Ser man på hvordan utgiftene fordelte seg i oktober 2020 sammenlignet med mars 2024, ser man også en tydelig endring (Se kap. 2.1.2 for forklaring av skysskodene).

Oktober 2020	
Totalkostnad KV	1 327 372 kr
Kostnad FKV	970 255 kr
Kostnad DO	132 191 kr
Kostnad VT	35 041 kr
Kostnad MT	8 546 kr
Kostnad ES	
Totalkostnad FKV	1 146 033 kr



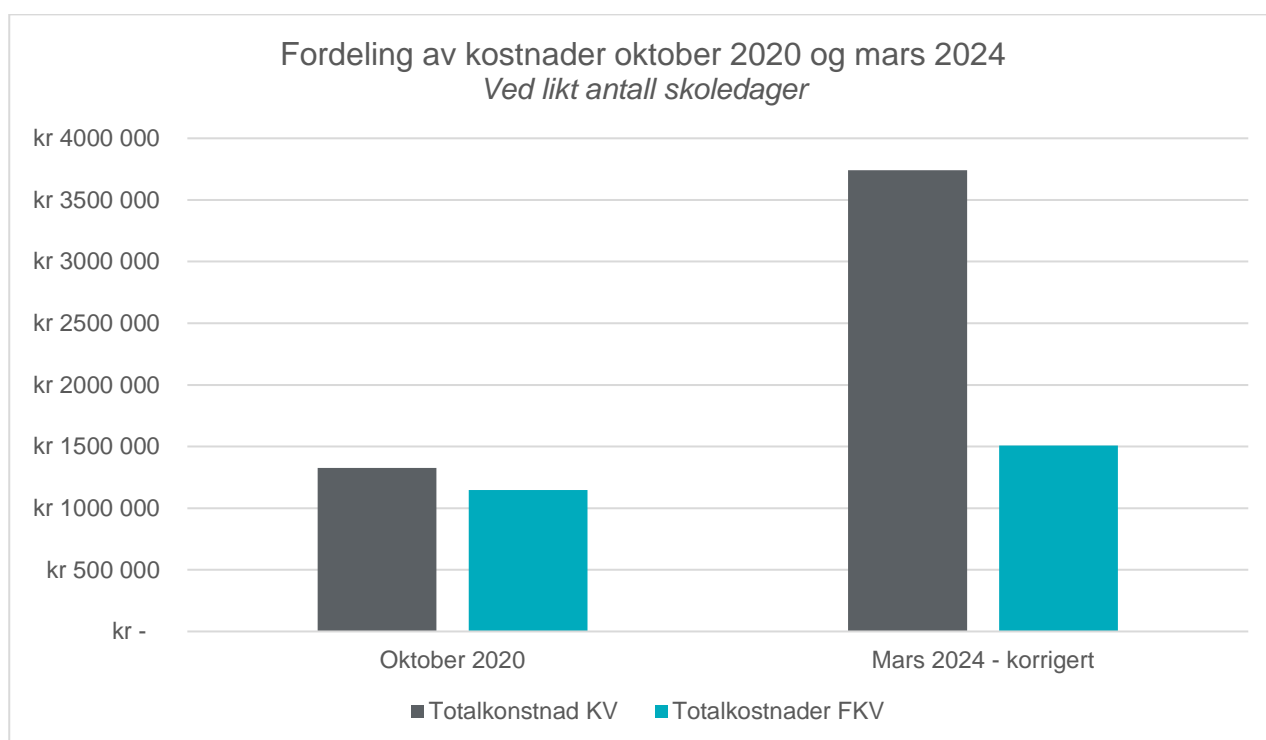
Mars 2024	
Totalkostnad KV	2 993 415 kr
Kostnad FKV	970 790 kr
Kostnad DO	154 122 kr
Kostnad VT	61 321 kr
Kostnad MT	14 047 kr
Kostnad ES	6 469 kr
Totalkostnad FKV	1 206 749 kr



Det har vært en kraftig økning i de totale skysskostnadene knyttet til kommunale vedtak, mens økningen i kostnader knyttet til fylkeskommunale vedtak har vært ubetydelig. Tallene i diagrammene og tabellene over tar ikke hensyn til at oktober -20 har flere skoledager enn mars -24, men korrigerer man for dette blir økningen enda større. Oktober 2020 hadde 20 skoledager, mens mars 2024 hadde 16 skoledager. Justert for dette blir den totale økningen på 2 777 689 kr, som tilsvarer en økning på 112% fra oktober 2020 til mars 2024. De justerte tallene viser at de fylkeskommunale kostnadene økte med 32%, mens kostnadene grunnet kommunale vedtak økte med 182%. Dette er vist i tabellen og diagrammet under.

Skyskode	Oktober 2020	Mars 2024 (korrigert)	Økning	Økning i %
KV	kr 1 327 372	kr 3 741 769	kr 2 414 397	182 %
DO	kr 131 876	kr 192 652	kr 60 776	46 %
ES	kr -	kr 8 086	kr 8 086	
FKV	kr 969 680	kr 1 213 488	kr 243 808	25 %
MT	kr 8 546	kr 17 558	kr 9 012	105 %
VT	kr 35 041	kr 76 651	kr 41 610	119 %
FKV	kr 1 145 144	kr 1 508 436	kr 363 292	32 %
Totalt	kr 2 472 516	kr 5 250 205	kr 2 777 689	112 %

Utvikling i kostnader fra oktober 2020 til mars 2024. Tallene er korrigert for ulikt antall skoledager.

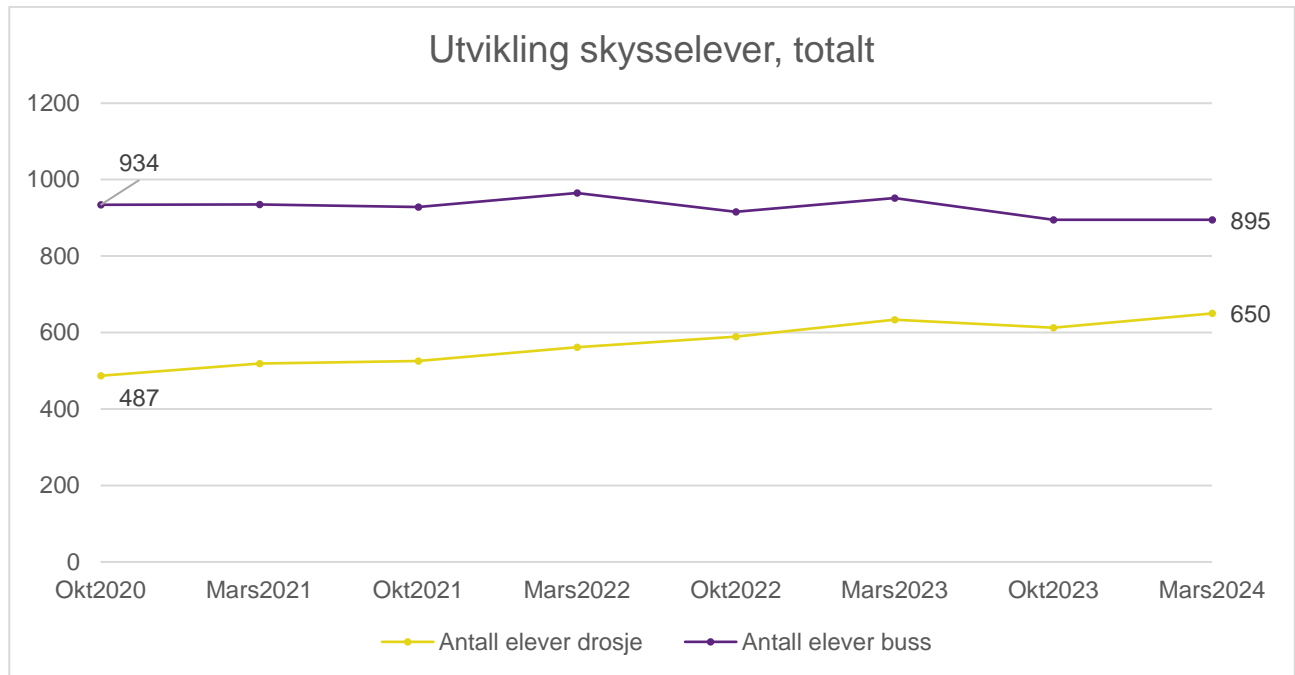


Utvikling i kostnader fra oktober 2020 til mars 2024. Tallene er korrigert for ulikt antall skoledager.

3.3 Utvikling etter transporttype

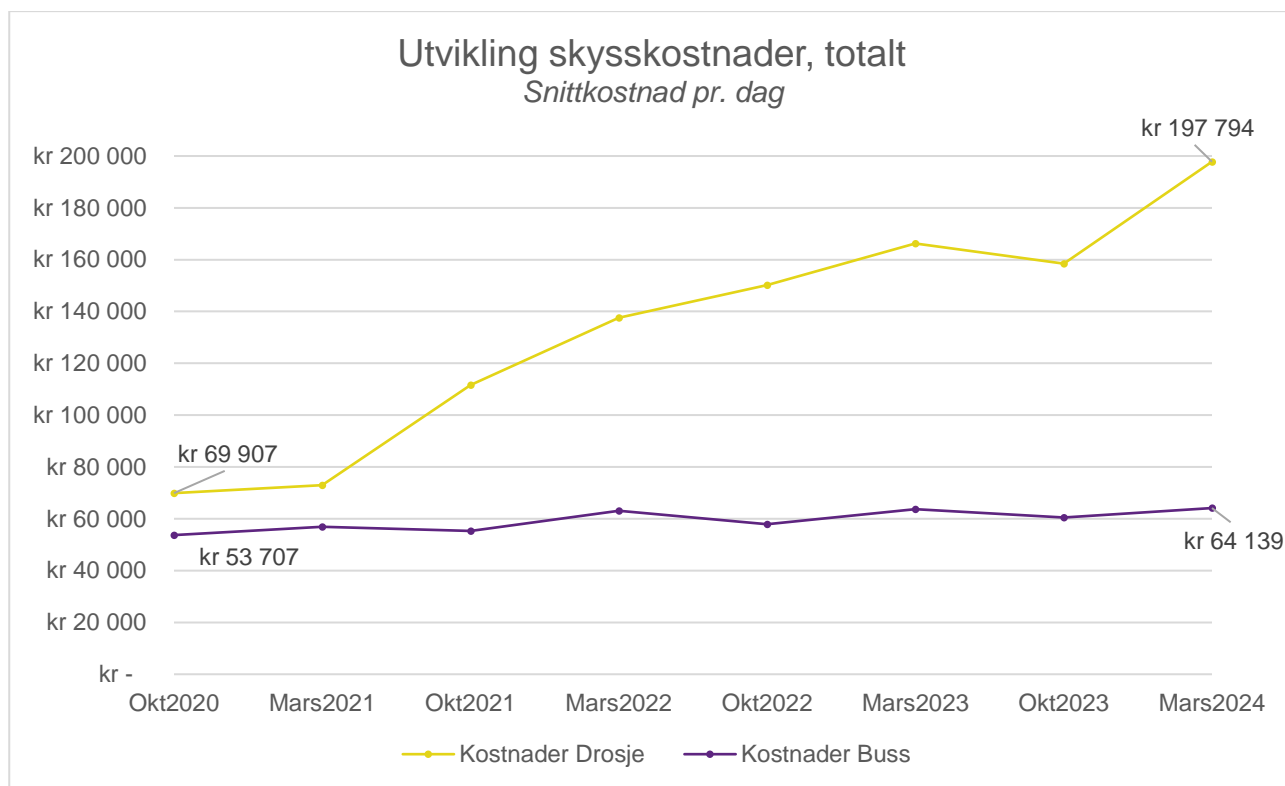
Elevene kan ha skoleskyss ved buss, drosje eller egenskyss. Samkjøring er hovedregelen ved bruk av drosje, og alene transport er i hovedsak kun i de tilfellene det ikke er andre elever å samkjøre med eller det foreligger en dokumentert medisinsk årsak (ifølge Østfold Kollektivtrafikk). I elevlistene Norconsult har fått tilsendt, fremkommer det ikke om det er samkjøring eller alenetransport. Elevene som blir fraktet med drosje er delt inn i tre ulike kategorier i oversikten; «Drosje», «Drosje for buss» eller «Drosje og buss». Det fremkommer ikke tydelige kostnadsforskjeller knyttet til disse kategoriene, og i statistikken videre i dette

kapittelet er disse da sett under ett som «Drosje». Også her er kostnadene korrigert for antall skoledager i måneden, og kostnadene som legges frem er derfor «Snittkostnad pr. dag pr. mnd.».



Utvikling av skysselever etter transportmiddel

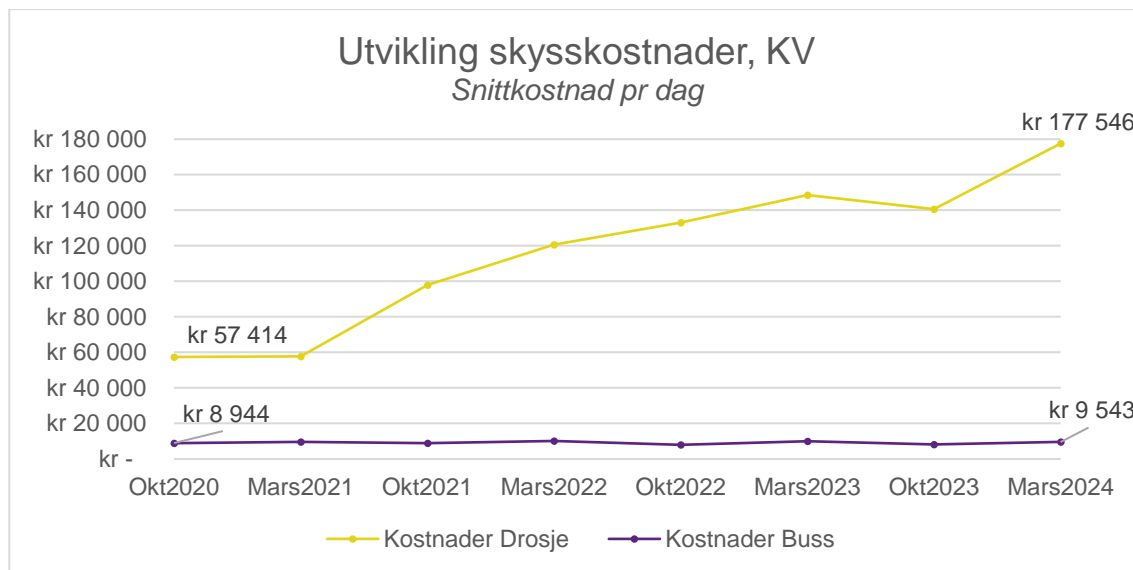
I perioden oktober 2020 til mars 2024 økte antall elever med drosjeskyss med 163 elever (33,4%), mens antall elever på buss-skyss gikk ned med 39 elever (-4,2%).



Utvikling av skysskostnader etter transportmiddel

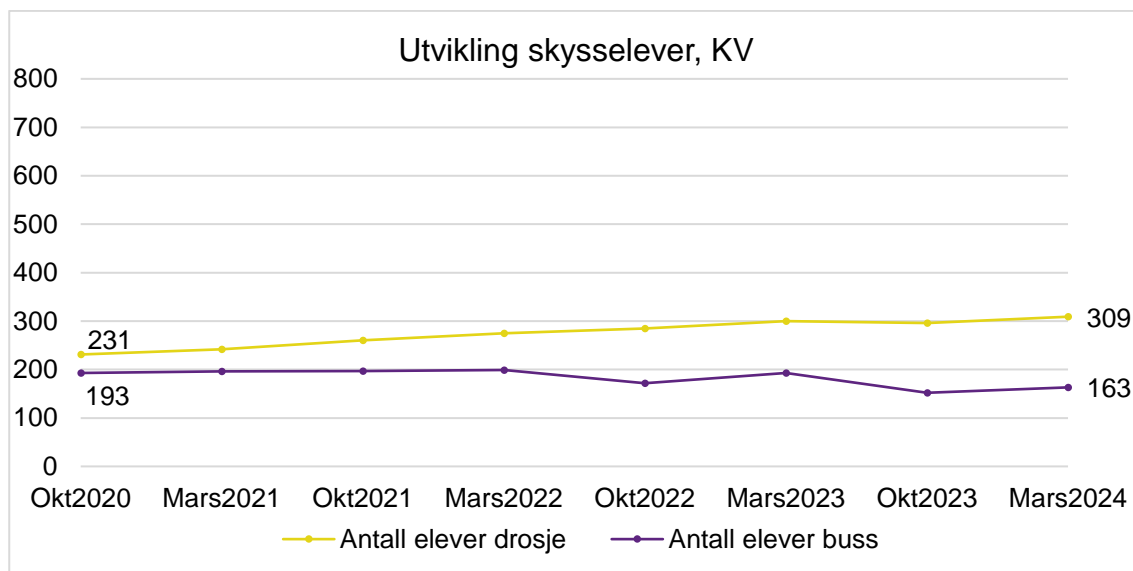
Snittkostnaden pr. dag for skyss med drosje har steget fra ca. kr. 70 000. til ca. kr. 198 000. Dette utgjør en økning på ca. 183%. Det er da ikke justert for økningen i antall elever med drosjeskyss. Den tilsvarende endringen i kostnader for skyss med buss er 19,4%.

Fordeler man disse kostnadene etter vedtakstyper, fremkommer det at det er de kommunale vedtakene som står for den markante økningen (Se diagrammer på de neste sidene). Antall elever som får innvilget drosje som transporttype etter kommunale vedtak har hatt en økning, og andelen med buss har hatt en liten nedgang. Men denne utviklingen er marginal, og kan ikke stå for kostnadsøkningen alene.



Utvikling av skysskostnader etter transportmiddel, Kommunale vedtak

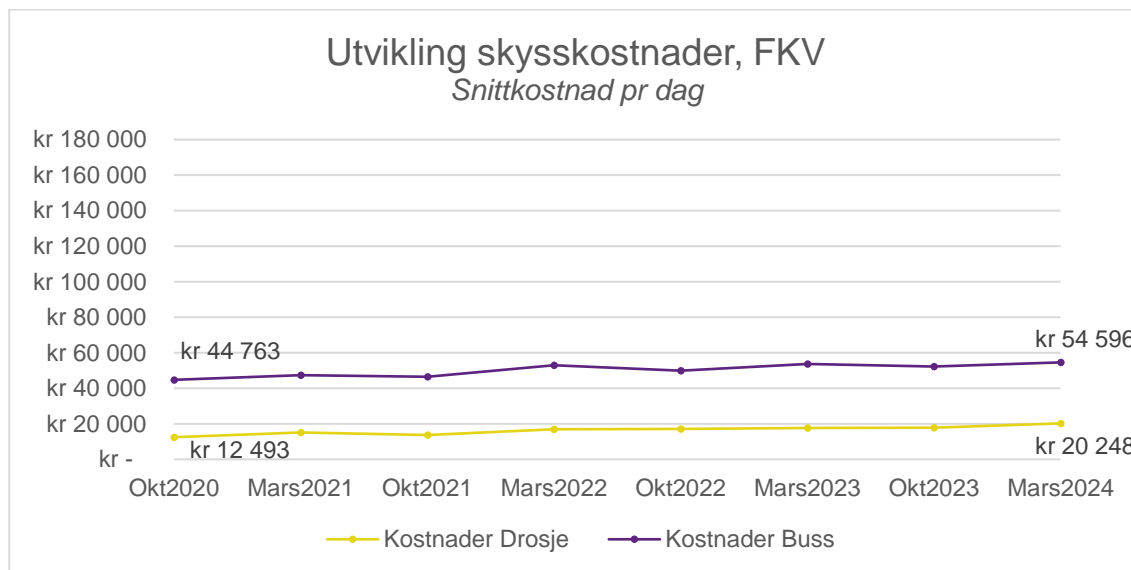
Kostnadsutviklingen knyttet til kommunale vedtak om skyss med drosje og buss har samme profil som kostnadsutviklingen av det totale bildet. Kostnadene knyttet til drosje har økt med 209%, mens kostnadene til buss har økt med 6,7% (Tallene i diagrammet over viser kun kostnader, og er ikke juster for endring i antall skysselever).



Utvikling av skysselever etter transportmiddel, Kommunale vedtak

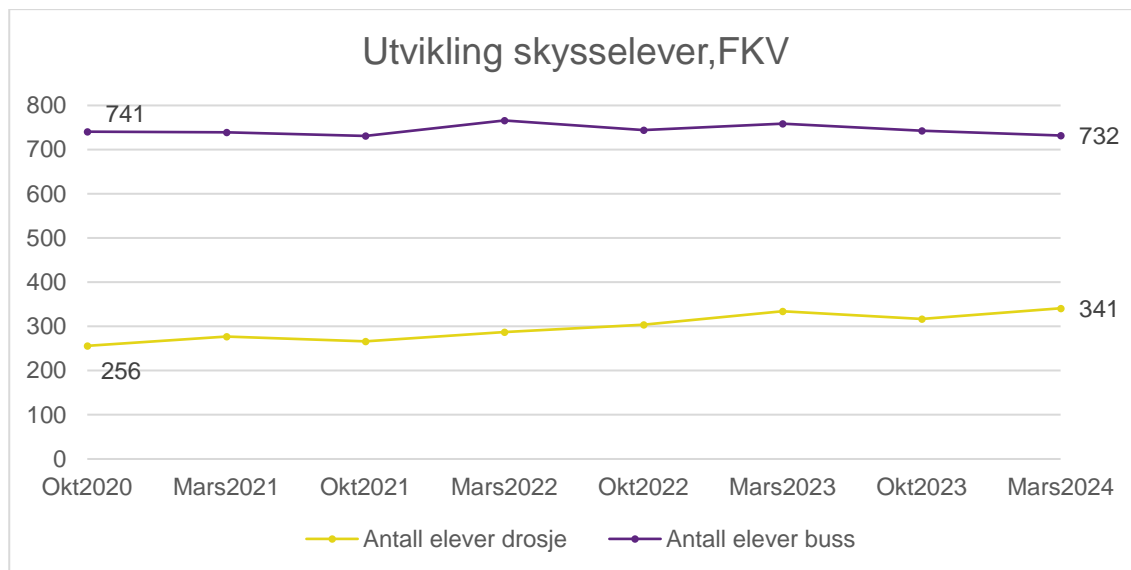
Antall elever med drosjeskyss etter kommunalt vedtak har økt med 33,7%, mens antall elever på buss er redusert med 15,5%.

Utviklingen for de fylkeskommunale vedtakene holder seg relativt stabil, både for kostnader og antall elever, selv om man også her ser en økende andel av elever som tar drosje til skolen. De stabile utgiftene kan ha sammenheng med at kommunen betaler persontakst for buss til fylket for elever med drosjeskyss etter FKV, og ikke drosjetakst.



Utvikling av skysskostnader etter transportmiddel, Fylkeskommunale vedtak

Kommunenes utgifter knyttet til fylkeskommunale vedtak om skyss med drosje har i perioden økt med 22%, mens tilsvarende kostnader til buss-skyss økte med 62%. % (Tallene i diagrammet over viser kun kostnader, og er ikke justert for endring i antall skyss elever).

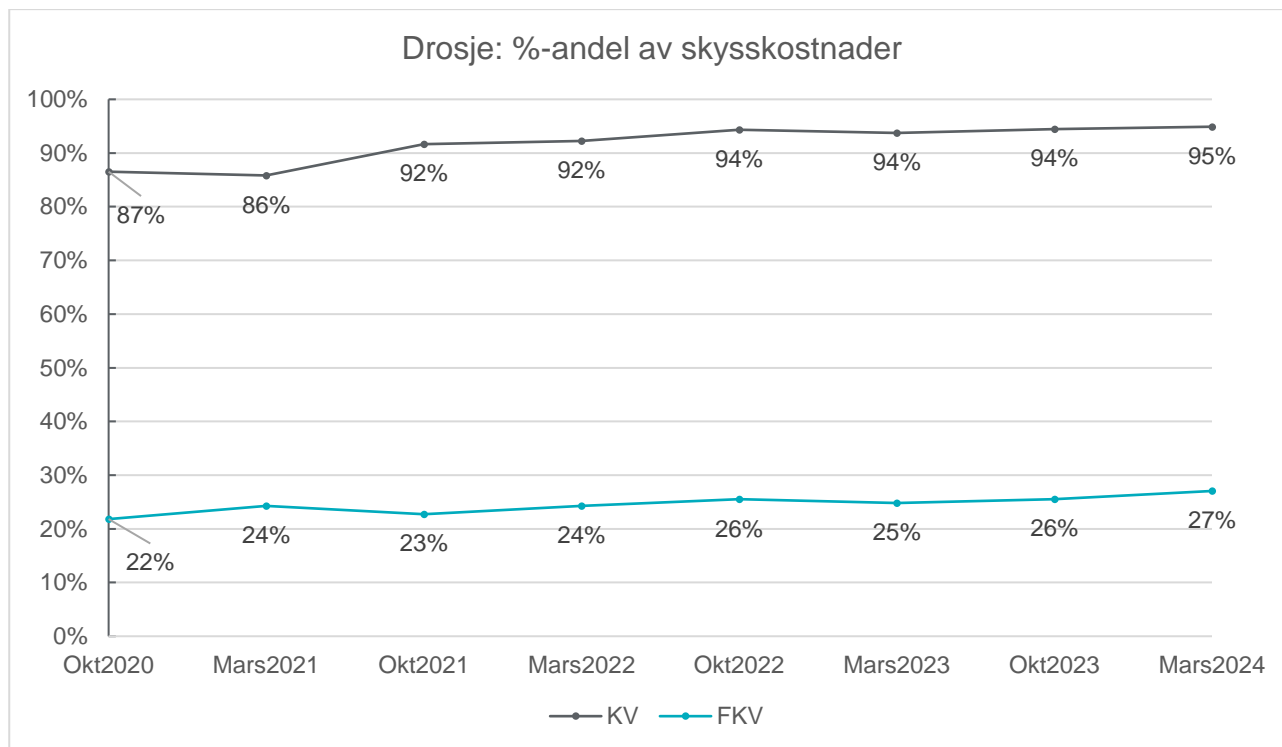


Utvikling av skyseslever etter transportmiddel, Fylkeskommunale vedtak

Antall elever med drosjeskyss etter fylkeskommunalt vedtak har økt med 33,2%, mens antall elever på buss etter fylkeskommunalt vedtak er redusert med -1,2%.

Det fremkommer tydelig at utgiftene til drosje som skoleskyss etter kommunale vedtak, utgjør den største delen av kommunens skoleskyssutgifter. En stor del av elevene som får skoleskyss ved kommunalt vedtak blir transportert med drosje til skolen. Elever på fylkeskommunalt vedtak tar i større grad buss.

Prosentandelen vises i diagrammet under.



Den prosentvise fordelingen av kostnadene mellom kommunale vedtak og fylkeskommunale vedtak.

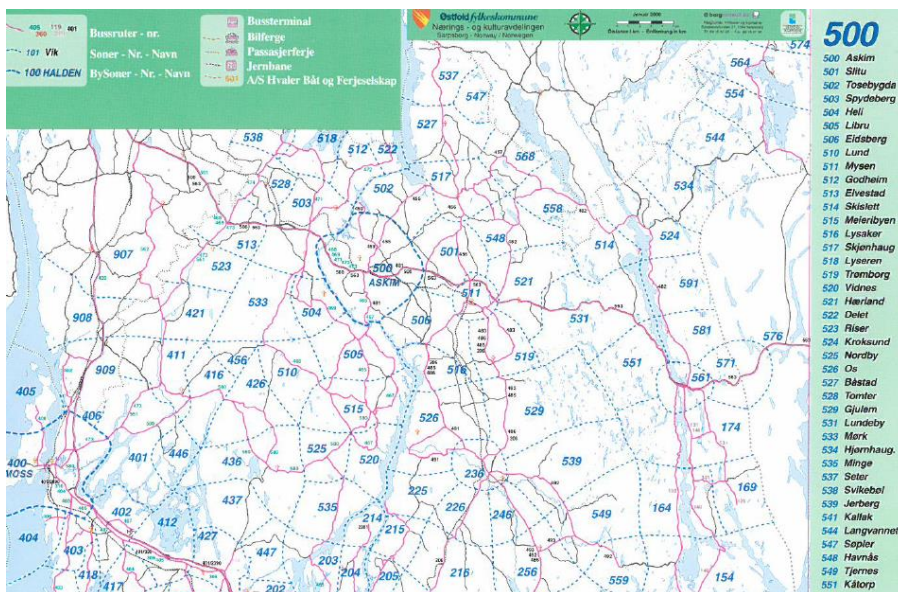
3.3.1 Buss

Fra før kommunesammenslåingen i 2020 hadde Østfold kollektivtrafikk ulike takstavtaler med de enkelte kommunene, og det er fortsatt disse avtalene som gjelder. Det betyr at takster og prisjustering ikke er likt i alle kommunens regioner. Derimot er sone-strukturen forenklet slik at den nå følger de tidligere kommunegrensene og takstene avhenger av hvor mange soner elevene må skysses gjennom.

For buss er takstene også avhengig av i hvilket område eleven bor. Områdene Askim, Eidsberg, Hobøl og Spydeberg har like takster, som øker med 5% pr. år, mens Trøgstad har en egen takst som øker med 2,5% pr. år. Ved analysene til Norconsult er takster for de aktuelle skoleårene brukt, tabellen under viser takser for 2024.

	1 Sone	2 Soner	3 Soner	4 Soner	5 Soner	6 Soner	7 Soner	8 Soner	9 Soner	10 Soner
Askim, Eidsberg, Hobøl og Spydeberg	31,29	43,32	55,36	67,39	79,42	91,46	103,49	115,52	127,56	139,60
Trøgstad	20,28	28,07	35,87	43,67	51,47	59,27	67,08	74,88	82,68	90,47

Tabell: Takster for buss, 2024.



Utklipp fra sonekart, Østfold kollektivtrafikk.

Til sammenligning vises i tabellene og figuren under sonene og takstene som gjelder for det ordinære kollektivtilbudet i fylket, der dagens soner følger de nye kommunegrensene. Takst for en enkeltbillett med buss for barn i alderen 6-17 år er 20 kr. pr. billett, i hele Indre Østfold kommune.



	1 sone	2 soner	3 soner
Barn 6-17 år	20,-	30,-	40,-
Voksen 18-66 år	45,-	70,-	95,-

Sonekart for det ordinære kollektivtilbudet i Østfold fylke og tabell med billettpris. Kilde: Østfold kollektivtrafikk.

Norconsult anbefaler Indre Østfold kommune å gå i dialog med ØKT, og sjekke hvilke av disse soneinndelingene som skal benyttes ved fastsettning av skysskostnader jf. «Rundskriv om skyss» Udir-2024.

3.3.2 Drosje

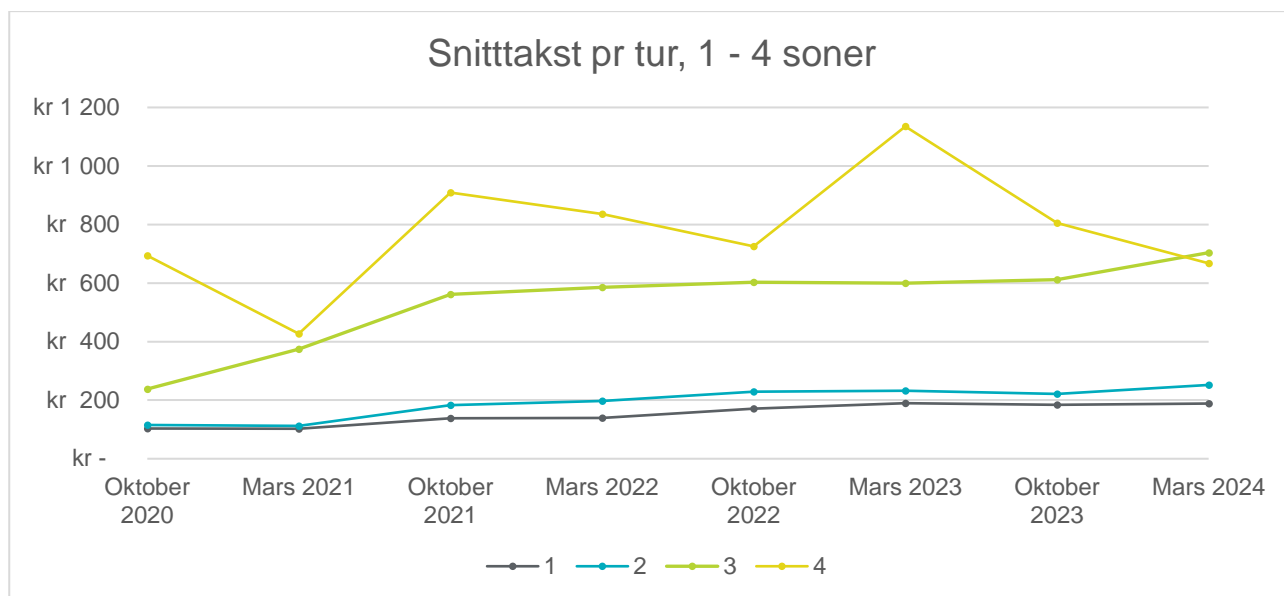
For elevene med *drosjeskyss* etter kommunale vedtak, belastes kommunen for den virkelige kostnaden pluss et administrasjonsgebyr pr. elev pr. tur. Takstene blir beregnet utfra hvordan kjøremønsteret er, og tar hensyn til samkjøringer. Avtalen i perioden 2017-2021 hadde en innretning hvor noen områder ble godtgjort med pris pr. tur, pr. elev og andre områder ble godtgjort etter antall kjørte km. fra depot og tilbake til depot. Fra 2021 og frem til i dag blir operatør godtgjort etter antall kjørte km. fra depot og tilbake til depot, for hele kommunen. Prisen i avtalene med transportøren reguleres 4 ganger i året utfra indeks på bl.a. lønn, konsumprisindeks og drivstoff. Disse reguleringene bidrar til en variasjon i kostnaden, da for eksempel strøm (drivstoff) har hatt store svingninger de siste årene.

Drosjekostnadene beregnes etter antall kjørte km. Likevel er antall soner og ikke antall kjørte km oppgitt i listene Norconsult har mottatt fra ØKT, men antall soner gir en indikasjon for lengden av kjøreruten.

Utviklingen av snittprisen for 1 og 2 soner følger en svak stigning frem til mars 2024, mens snittprisen for drosjeturer over 3 soner har kraftigere stigning. Ved turer på 4 soner er det store variasjoner, og turer over 4 store soner opptrer sporadisk.

Antall soner	Snitt takst pr tur							
	Oktober 2020	Mars 2021	Oktober 2021	Mars 2022	Oktober 2022	Mars 2023	Oktober 2023	Mars 2024
1	kr 103	kr 102	kr 138	kr 139	kr 171	kr 190	kr 184	kr 188
2	kr 115	kr 112	kr 183	kr 197	kr 229	kr 232	kr 221	kr 252
3	kr 238	kr 374	kr 561	kr 585	kr 603	kr 599	kr 612	kr 704
4	kr 693	kr 427	kr 910	kr 836	kr 726	kr 1 135	kr 806	kr 667
5	kr 1 028	kr 900			kr 2 284	kr 30	kr 1 037	kr 685
6			kr 585	kr 205		kr 704		
7								
8						kr 110		
9			kr 1 523	kr 1 598				kr 329

Viser snitt takst pr tur med drosje etter antall soner.

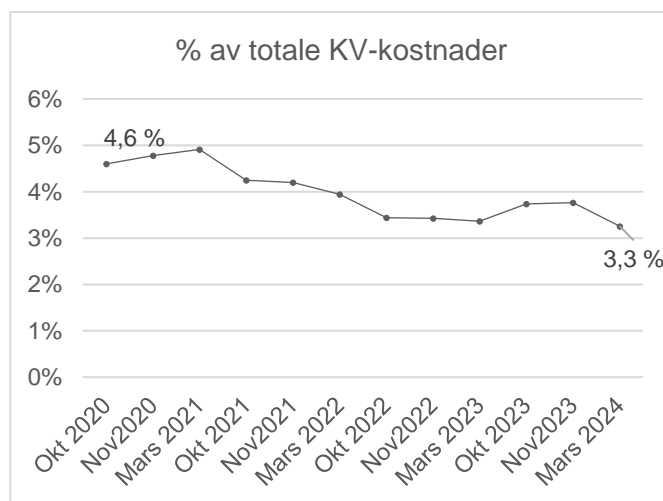
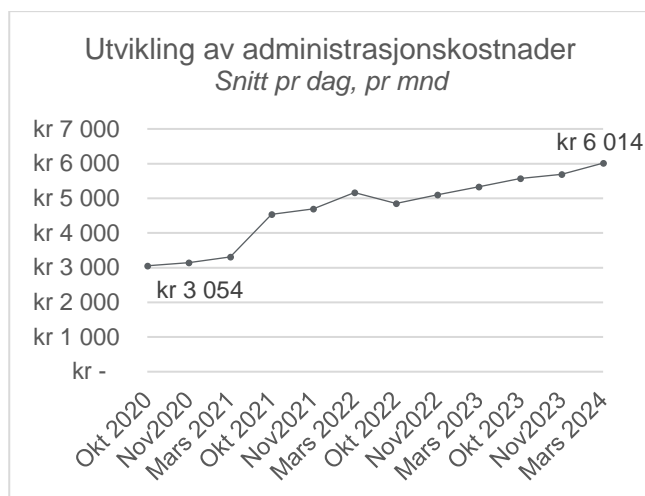


Viser snitt takst pr tur med drosje etter antall soner.

Det er stor variasjon for drosjekostnadene, selv for elever som blir fraktet gjennom et likt antall soner. Årsaken til de store variasjonene er ifølge Østfold Kollektivtrafikk flere, blant annet spiller faktorene som legges til grunn for prisreguleringen et bidrar til variasjonen i kostnadene. Endring i samkjøring og alenetransport kan ofte utgjøre store variasjoner i takstene for drosje. Men samkjøringen er hovedregelen, og ingen elever får innvilget alenetransport dersom det ikke foreligger en legeerklæring eller når det ikke er andre å samkjøre sammen med.

3.3.3 Administrasjonskostnader

Kommunen betaler et administrasjonstillegg til Østfold kollektivtrafikk for elevene som har skyss etter kommunalt vedtak og som ikke kan ta eksisterende bussruter. I rammeavtalen kommunen har med Østfold kollektivtrafikk er dette tillegget fastsatt til 10 kr (eks. mva.). I elevlistene f.o.m oktober 2021, ligger dette tillegget stabilt på 12,5 kr pr elev pr tur. Før dette varierte tillegget mellom 7,50 kr og 12,50 kr, noe som kan sees i sammenheng med endringen i beregningen av godtgjørelse for drosjene (Jf. Kap.3.3.2). Siden disse har lagt stabilt på samme takst, er de ikke utslagsgivende for økningen i skysskostnadene.

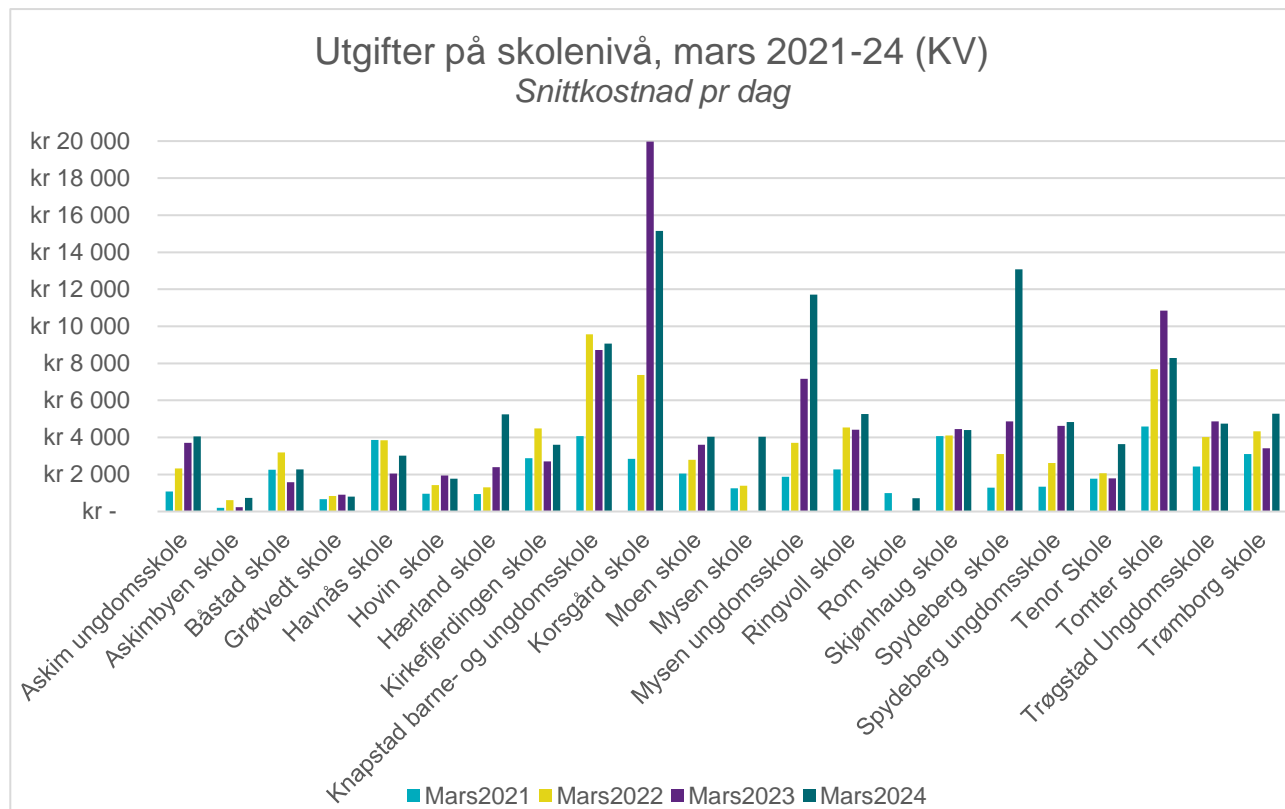
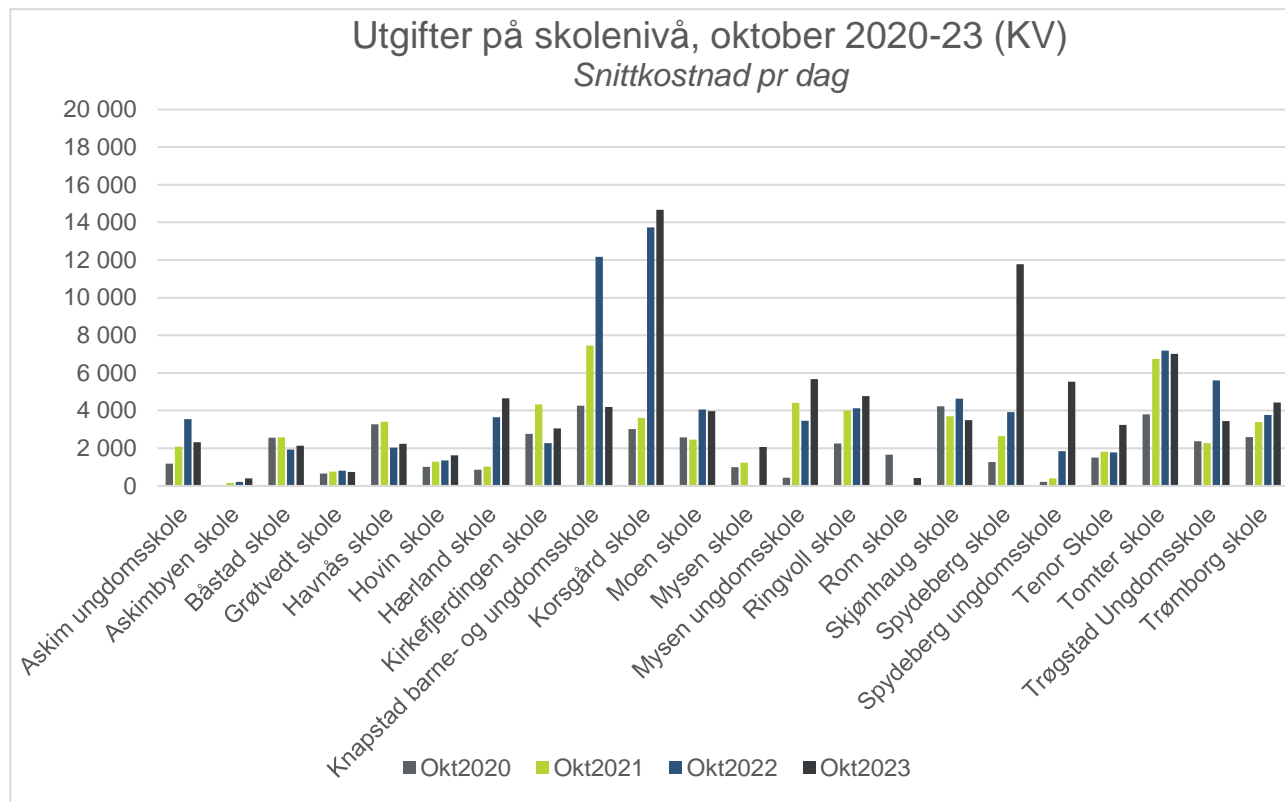


I figuren over til venstre vises utviklingen i administrasjonskostnadene pr. dag fra 2020 til 2024. Utgiftene til administrasjon har økt fra ca. kr. 3 000 til ca. kr. 6 000 pr. dag i perioden oktober 2020 til mars 2024. Med utgangspunkt i disse tallene og et skoleår på 190 dager har de årlige kostnadene anslagsvis økt fra ca. kr. 570 000 til ca. 1 140 000. Man ser at den største økningen kom da administrasjonstillegget økte til kr. 12,50 for alle turer med drosje. Ellers følger utviklingen samme profil som veksten i antall elever med drosje. Figuren til høyre viser i hvor stor andel administrasjons-kostnadene utgjorde av de samlede kostnadene til kommunalt vedtatt skyss. Nedgang har vært fra 4,6% og ned til 3,3%. Dette er naturlig siden økningen av administrasjonskostnadene ikke har vært like stor som økningen ved de totale skysskostnadene ved kommunale vedtak.

3.4 Utvikling på skolenivå

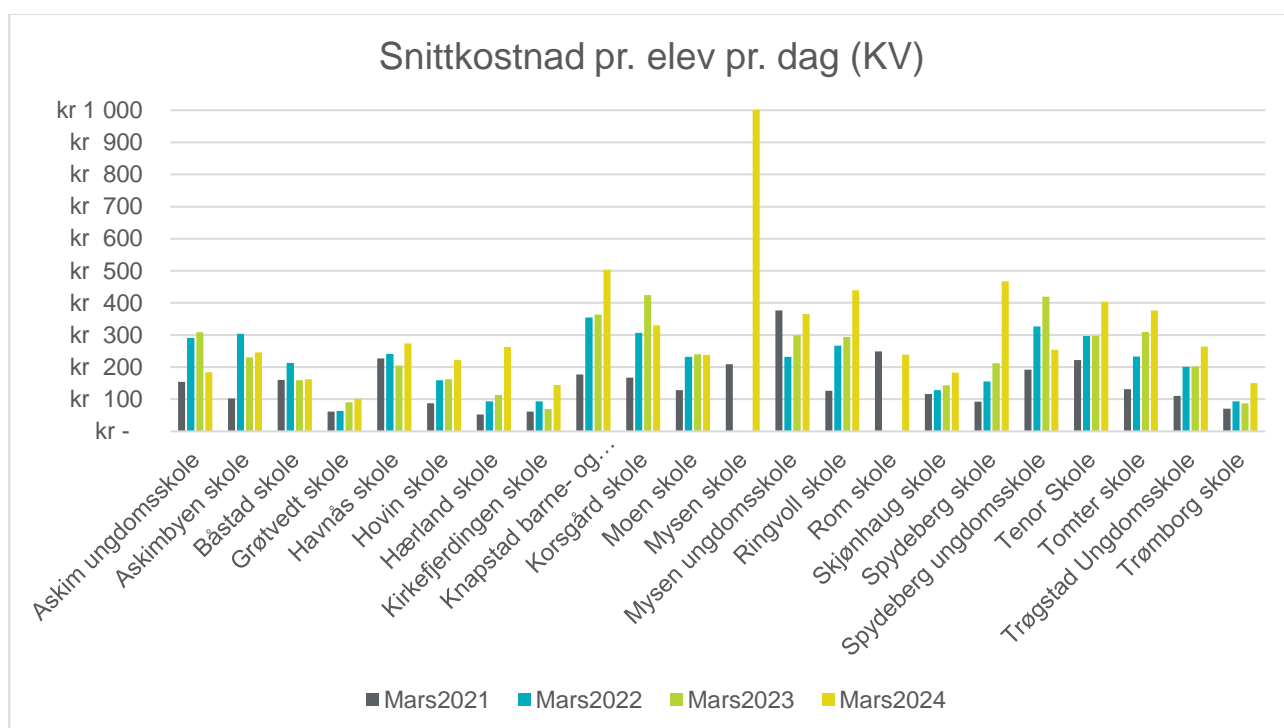
Det er stor variasjon mellom skolene i Indre Østfold kommune når det gjelder størrelse, antall elever, opplæringstilbud og beliggenhet i forhold til elevenes bosted. Denne variasjonen gir naturlig nok utslag på utgiftene til skoleskyss for de ulike skolene. I dette kapittelet ser vi på utviklingen i skysskostnadene på skolenivå, samt at det presenteres en sammenligning av skolene.

I disse oversiktene har vi valgt å se bort fra Mortenstua skole. Årsaken til dette er at skolen utelukkende har elever som trenger et helhetlig spesialpedagogiske opplæringstilbud, og at samtlige elever har skyss med drosje. Skysskostnadene knyttet til denne skolen alene utgjør mellom 20-30% av de totale kostnadene (etter KV) for kommunen. Senere i rapporten går vi nærmere inn på enkelte skoler, og da også Mortenstua skole. Elevene ved Rudolf Steiner skolen er alle på fylkeskommunalt vedtak, og derfor er ikke denne skolen med i oversikten over kommunale vedtak.



Det er store kostnadsforskjeller mellom de ulike skolene i kommunen, og som tidligere nevnt har dette flere årsaker. Skoler som skiller seg spesielt ut med høye kostnader er Knapstad barne- og ungdomsskole, Korsgård skole, Mysen ungdomsskole, Spydeberg skole og Tomter skole. I tillegg ser man at flere andre skoler også har hatt en markant økning i kostnadene de siste årene. Dette ser vi nærmere på når vi senere i dette kapittelet går innpå enkelte skoler.

Årsaken til at noen av skolene har spesielt høye utgifter kan skyldes høyt antall skyss elever. For å korrigere for dette viser neste diagram snittpris pr. elev med skyss pr. skole, for mars måned 2021-2024.



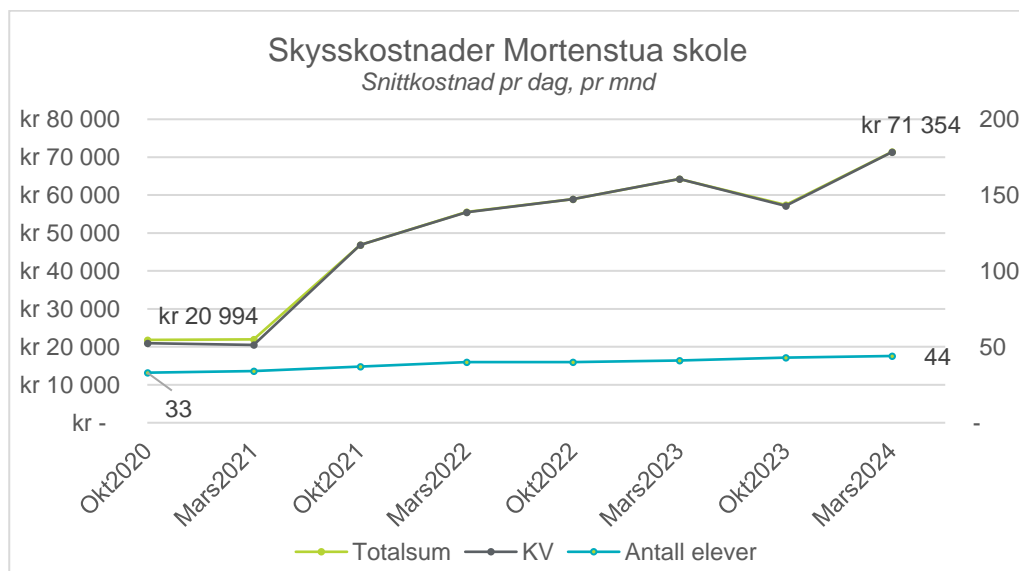
Det er spesielt Mysen skole som skiller seg ut med en svært høy kostnad pr. elev i mars 2024 (Skolen hadde ingen elever på kommunalt vedtak i mars 2022 eller 23) Ellers ser man også økning hos flere andre skoler, blant annet hadde skolene Ringvoll, Knapstad, Korsgård, Spydeberg og Tomter høyere kostnad pr. elev pr. dag i mars -24, enn i mars 2020. For andre skoler som Askim U, Båstad, Havnås, Mysen U. og Rom ser vi liten endring i kostnaden fra mars -21 til mars -24.

For å undersøke mulige årsaker bak kostnadsforskjellene mellom de ulike skolene, går vi nærmere innpå enkelte skoler. Alle grafer viser snittkostnad pr. dag, pr. mnd. for kommunale vedtak.

3.4.1 Mortenstua skole

Mortenstua skole er en skole for elever som trenger et helhetlig spesialpedagogisk opplæringstilbud, og her tar samtlige elever drosje til skolen. I oversiktene er kostnadene delt på skolens to lokasjoner, Pennestrøket 17 og Morten Arendts vei, mens vi i våre beregninger ser på kostnadene til skolen under ett. I mars 2024 var det da 43 elever med skyss etter kommunalt vedtak, og en elev med skyss etter fylkeskommunalt vedtak. Skysskostnadene ved Mortenstua utgjorde pr. mars 2024 28% av kommunens totale skyssutgifter, og 22% av skysskostnadene knyttet til de kommunale vedtakene i kommunen. Flere av elevene hadde en skysskostnad på mellom kr. 20-60 000 i mars 2024.

Kostnadsutviklingen til Mortenstua skole har de siste årene hatt en markant økning. Dette gjelder både de totale skysskostnadene og snittkostnad pr. elev. Siden alle elevene ved Mortenstua har drosjeskyss er økningen utelukkende knyttet til økte kostnader for drosje.

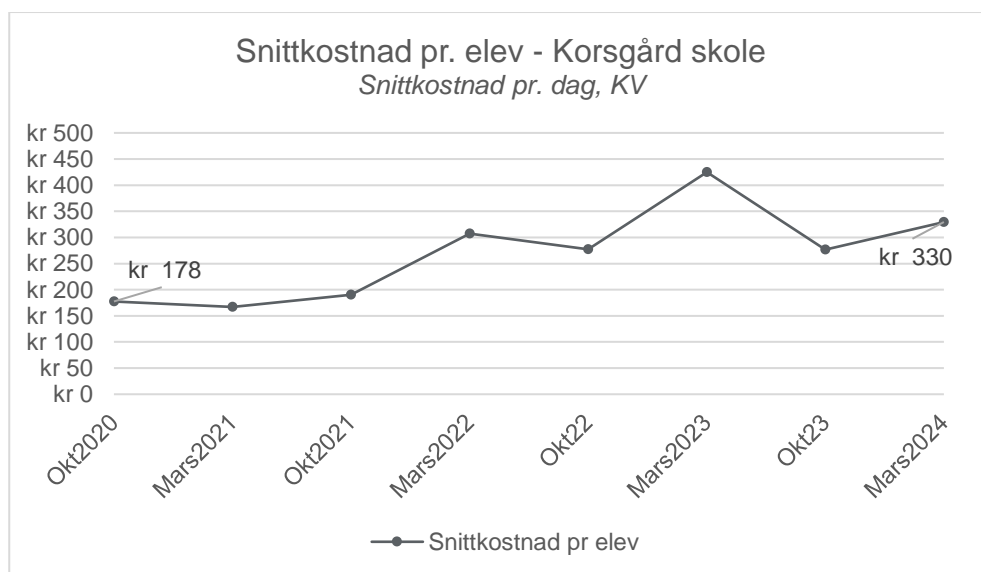
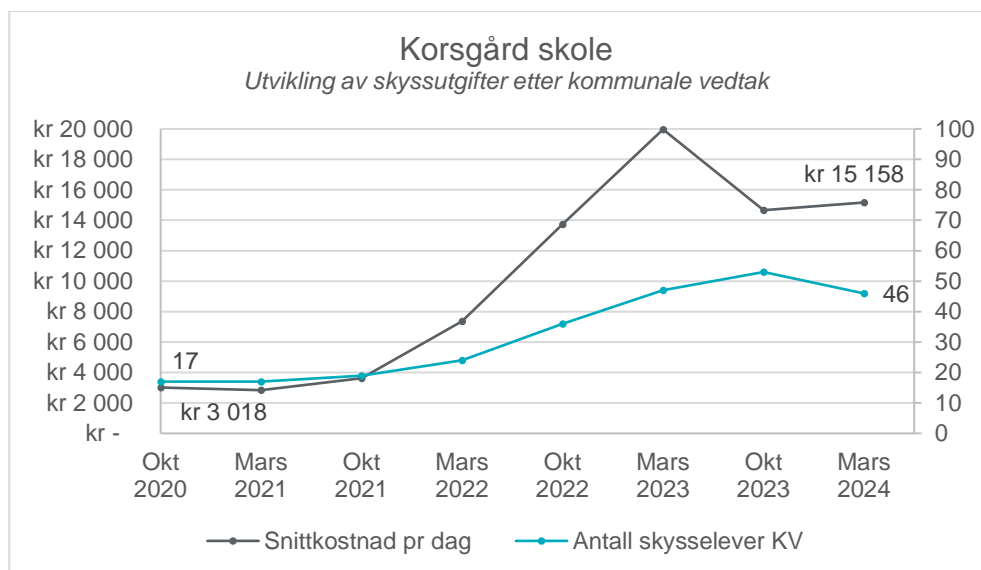




I skolebehovsplanen til kommunen står at det; «*Det er en tendens at det er flere søkere til Mortenstua de kommende årene enn hva det per i dag er kapasitet til. Mortenstua er per i dag en stor kompetansebedrift og vil for fremtiden kunne være et ressurscenter for skolene i kommunen rundt barn med ulike utfordringer.*» Et økt elevtall ved Mortenstua vil øke skysskostnaden til kommunen ytterligere i årene fremover.

3.4.2 Korsgård

Korsgård skole er ifølge kommunen mottaksskole for blant annet elever som kom til Norge fra Ukraina i 2022/23, og flere elever får nå norskopplæring der. Dette har gjort utslag på skysskostnadene for denne skolen, og det er rimelig å anta at den kraftige kostnadsøkning de siste årene skyldes nettopp skolens rolle som mottaksskole. En stor andel av kostnadene er knyttet til kommunale vedtak, og da ingen av elevene tar buss er også skysskostnadene pr. elev svært høye. Pr. mars 2024 er kostnadene etter kommunale vedtak på kr. 242 525 fordelt på 46 elever. Kostnadene pr. elev ligger hovedsakelig på et par tusen i mars måned, men noen er oppe i 15-16 000 kr. Siden alle elevene ved Korsgård har drosjeskyss, er økningen utelukkende knyttet til økte kostnader for drosje.

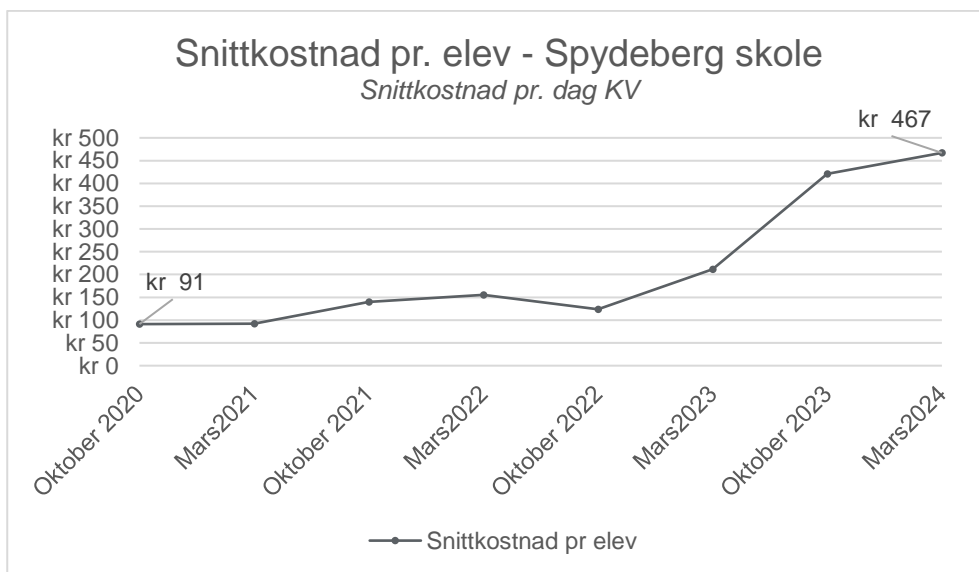
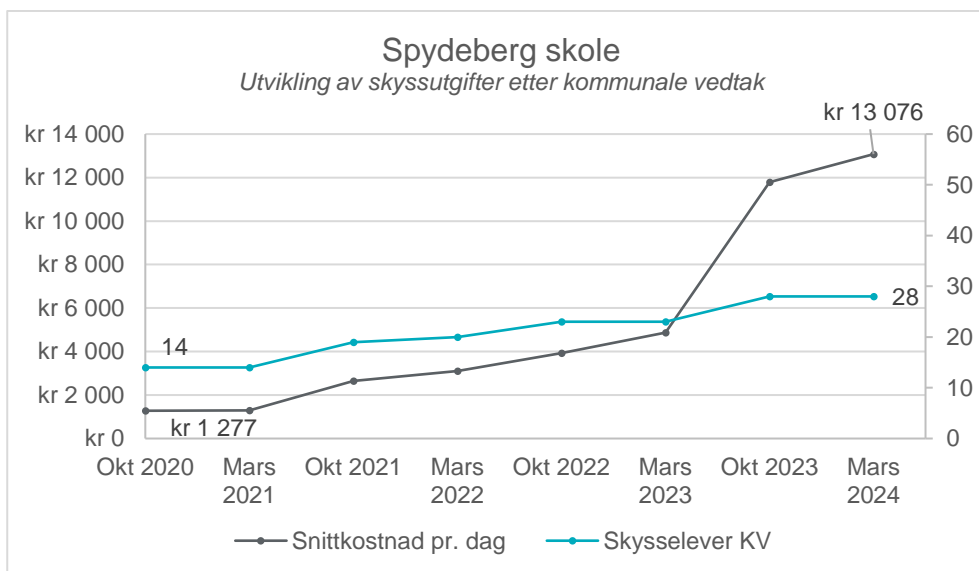


3.4.3 Spydeberg skole

Spydeberg skole sine høye kostnader kom etter en spesielt kraftig stigning fra mars 2023 til oktober 2023. I mars 2024 var skysskostnadene etter de kommunale vedtakene på kr. 209 217 fordelt på 36 elever, mens i kostnadene i mars 2023 var på kr. 111 999 fordelt på 35 elever. I mars 2024 tok 10 elever buss, 12 hadde «Drosje for buss» og 12 hadde «Drosje», til sammenligning var det i mars 2023 12 elever på buss, 11 på «Drosje for buss» og 12 elever på «Drosje». Antall elever og type transport er omtrent tilsvarende disse årene, mens kostnadene nesten har doblet seg. Justerer man for antall skoledager disse månedene fremstår

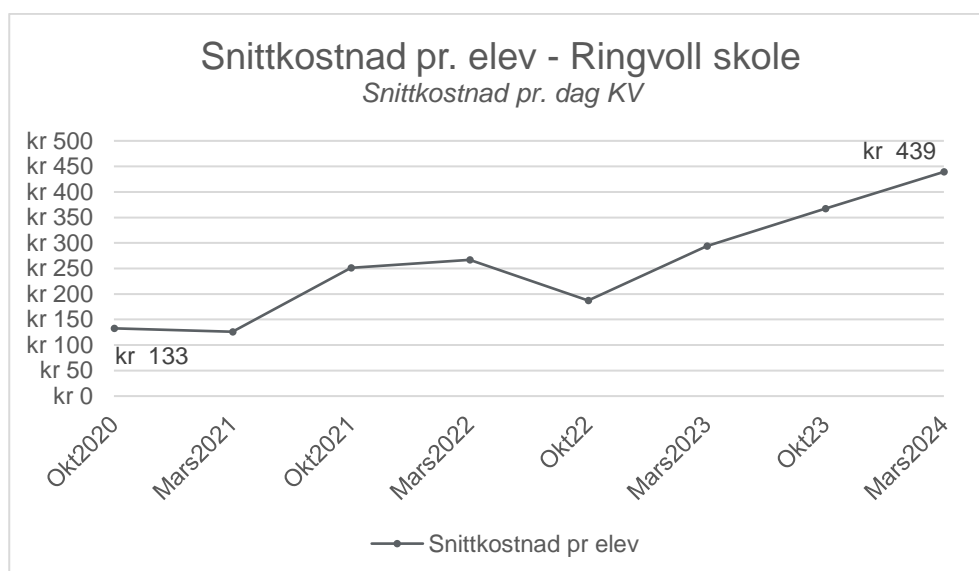
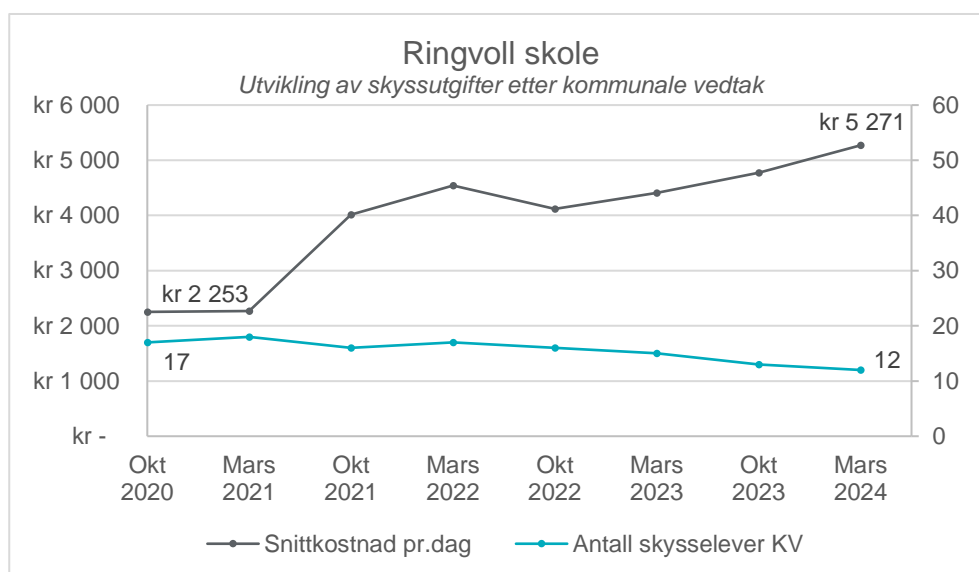
er økningen enda større. Snittkostnad pr elev etter kommunale vedtak stiger da fra 4 870 kr i mars 2023, til 13 076 kr i mars 2024. Går man mer i detalj på elevnivå, ser man tydelig at det er flere høye takster i 2024 enn i 2023. Noen drosjetakster er svært høye i mars 2024, helt oppe på 1 770 kr pr tur.

Skolen ligger i nærheten av grenseområdet i Spydeberg, som kunne vært en forklaring på de høye skysskostnadene etter kommunale vedtak, da elevene må krysse en svært trafikkert veg (E18). Etter en analyse av adressene til elevene med høyest skyssutgifter, finner vi at disse elevene ikke er bosatt i grenseområdet. De er imidlertid bosatt såpass langt fra skolen at de trolig av pedagogiske årsaker har fått innvilget plass ved en annen skole enn nærskolen. Det er et par elever som bor i grenseområdet, men disse fører ikke til spesielt store utslag i kostnadene for Spydeberg skole.



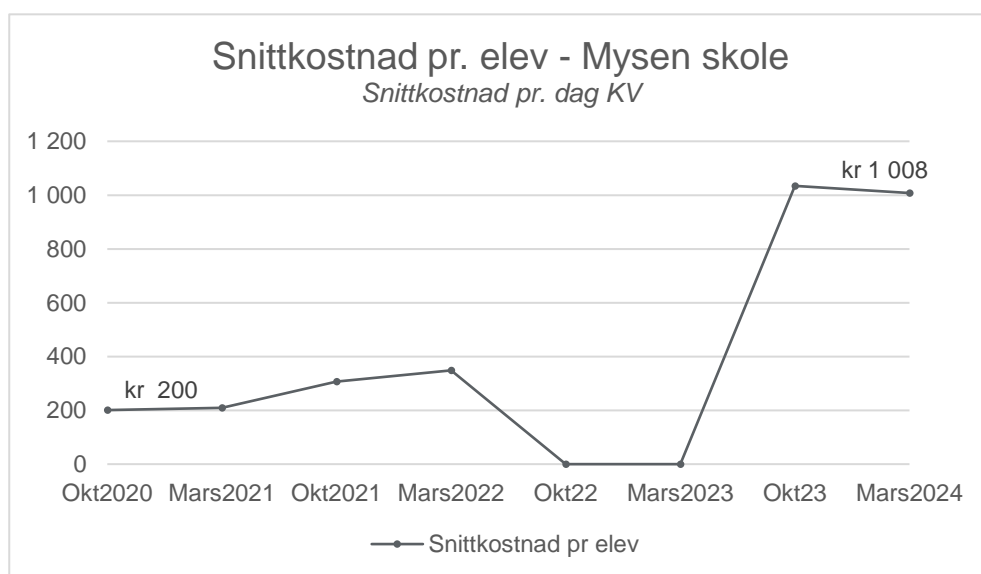
3.4.4 Ringvoll skole

Ringvoll skole har relativt høye skyssutgifter pr. elev, og har som de fleste skolene hatt økende skyssutgifter de siste årene. Pr. mars 2024 er skysskostnadene for de kommunale vedtakene på 84 338 for 12 elever. Her tar dobbelt så mange elever drosje enn buss, og drosjekostnadene for skolen utgjør ca. 80 333 kr. Noen av elevene hentes også på samme sted, men har ulik takst. Det fremkommer ikke i listene om disse elevene samkjører. Ifølge skolebehovsplanen tilbyr Ringvoll skole et innføringstilbud til nyankomne elever som er bosatt på mottaket i Hobøl. Dette kan være en av årsakene til de økende skysskostnadene for denne skolen.



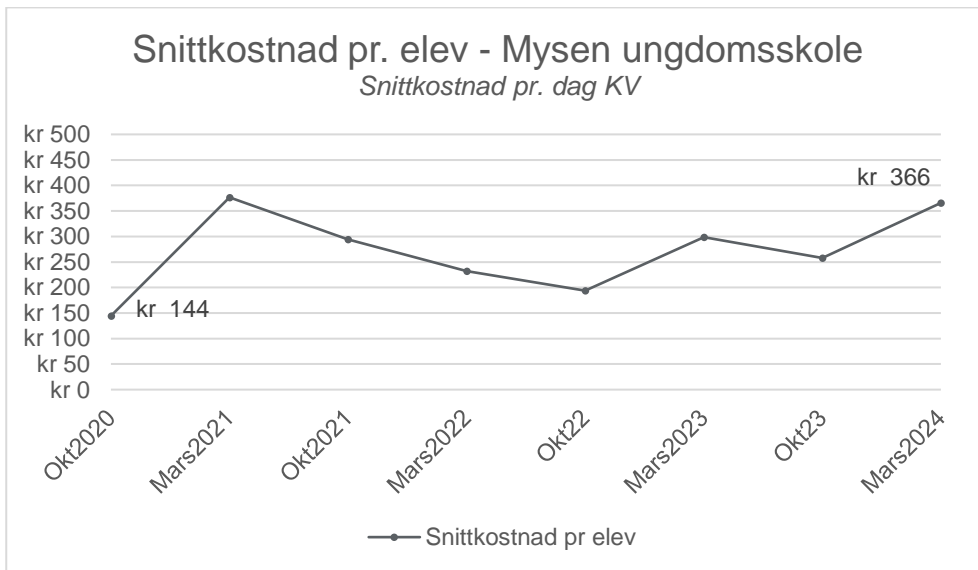
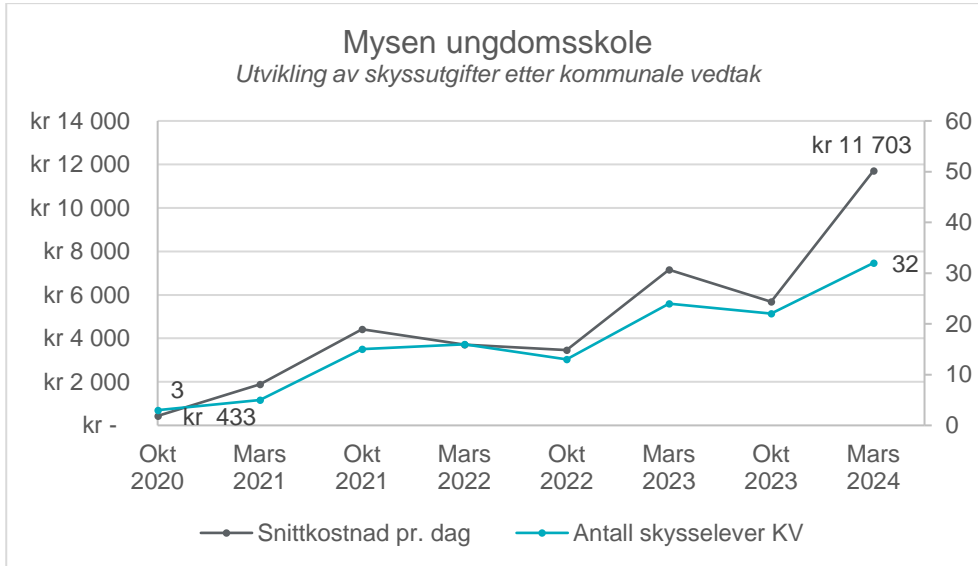
3.4.5 Mysen skole

Ved Mysen skolen er det få elever som har skoleskyss, men viser en tydelig utvikling. Fra oktober 2020 – mars 2022 har snittkostnadene pr elev (etter kommunale vedtak) lagt relativt stabil. Ingen elever fikk skyss etter kommunale vedtak skoleåret 22/23, men skysskostnadene for året etter økte kraftig. I mars 2024 var kostnadene pr. elev i snitt kr. 1000 pr dag. Hvor høyest dagskostnad var på 1 862 kr, mens laveste dagskostnad var på 430 kr. De øvrige elevene hadde en dagskostnad på rundt kr. 800.



3.4.6 Mysen ungdomsskole

Mysen ungdomsskole er skolen med de tredje høyeste totale skyssutgiftene (både KV og FKV), etter Mortenstua skole og Rudolf Steiner skolen. Men Mysen ungdomsskole har også flest skyss elever blant alle skolene, hvor den største delen får skyss etter fylkeskommunale vedtak og hele 84% av alle skyss elevene tar buss. Kostnadsøkningen de har hatt ifm. de kommunale vedtakene fra oktober 23 til mars 2024 skyldes trolig at antall elever på kommunalt vedtak med drosjeskyss økte fra 11 til 21.



4 Kostnadsdrivere og resultat

I dette kapittelet blir mulige kostnadsdrivere vurdert, og de viktigste resultatene fra utredningen legges frem. Med utgangspunkt i funn fra analysen av skysskostnadene til kommunen, lokale retningslinjer og samtaler med kommunen og Østfold kollektivtrafikk, pekes det på konkrete og *mulige* årsaker bak økningen i kostnadene. Hvilken påvirkning «fritt valg i grenseområdene» har på skysskostnadene, samt kostnadsanalyse fra justering av skolestrukturen blir også omtalt. Hvor flere detaljer om sistnevnte finnes i rapporten om «Justering av skolestruktur»

4.1 Kostnadsdrivere for skoleskyss

Følgende er kostnadsdrivere for skoleskyss:

- Antall elever på de ulike skyss-kodene
 - Antall kommunale vedtak om skyss
 - Antall fylkeskommunale vedtak om skyss
- Antall kjørte kilometer med drosjeskyss
- Antall vedtak om alenetransport
- Antall vedtak om samkjøring

Av disse driverne er det utelukkende antall elever med skyss etter kommunalt vedtak Indre Østfold kommune kan påvirke. Dersom færre elever har behov for skyss til annen skole enn nærskolen, kan kostnadene reduseres. Dette kan gjøres ved at alle skoler har tilstrekkelig kompetanse til å gi et godt opplæringstilbud til alle elever i skolekretsen, og at det ikke innvilges skoleplass ved en annen skole enn nærskolen. Det er utenfor rammene til denne utredningen å gå i detalj på hvor omfattende dette er, men en pekepinn kan være at det i dagens grenseområder er 12 av 26 elever med skoleskyss til en annen skole enn nærskolen. Da er ikke elever ved Mortenstua tatt med i tallene. Se kap. 4.8 for nærmere omtale av dette.

I de historiske tallene har vi funnet at økning i antall elever med kommunalt eller fylkeskommunalt vedtak om skyss ikke har endret seg i takt med utviklingen i kostnadene.

Det er avstanden mellom elevenes bostedsadresse og skole som avgjør hvordan driveren «kjørte kilometer med drosjeskyss» påvirker kostnaden. Selv om endringen i antall elever med skyss har vært liten, har de tilgjengelig data ikke vært egnet til å se om også antall kjørte kilometer med drosje har vært stabilt. Det er derfor ikke mulig innenfor ramme til denne rapporten å avgjøre om det er endring i antall kjørte kilometer eller overgangen fra fastpris til antall kjørte kilometer som er årsaken til kostnadsøkningen.

Fra ØKT har Norconsult fått opplyst at samkjøring av elever med drosjeskyss er hovedregelen i Østfold fylke. Men det er i tilgjengelig datamateriale ikke spesifisert hvilke elever som er på samkjøring, og derfor heller ikke mulig å avklare hvordan utviklingen har vært og hvordan det har påvirket kostnadene.

4.2 Kommunale vedtak

I utredningen kommer det tydelig frem at utgiftene knyttet til de kommunale vedtakene står for den klart største andelen av de totale skoleskysskostnadene for Indre Østfold kommune. Her har spesielt kostnadene til drosjetransport hatt en markant økning de siste årene, hvor økningen ikke samsvarer med utviklingen i *antall* vedtak om drosje som skoleskyss. Kostnadene knyttet til drosje har økt i påfallende grad, sammenlignet med både kostnadene knyttet til busstransport og kommunens utgifter for skoleskyss etter fylkeskommunale vedtak. Dette kommer tydelig frem i analysen av Spydeberg skole (Jf. kap. 3.4.3) hvor kostnadene til drosje ved kommunale vedtak nesten hadde doblet seg fra mars 2022 til mars 2023, mens antall elever med drosje disse årene er det samme.

4.3 Økte kostnader til drosje

Østfold kollektivtrafikk (ØKT) opplyser at de har registrert en kraftig økning i kostnadene knyttet til drosje for elever med fylkeskommunalt vedtak om skyss. Her nevner de indeksregulering som en av årsakene for økningen. Østfold kollektivtrafikk har vært tydelige om problemstillingen av de økte kostnadene overfor fylket i rapporteringer de siste årene. De sier også at det er et tema i ulike forum for kollektivtrafikk i hele landet, da alle kollektivselskap ser samme trend. Dette sammenfaller med analysen Norconsult har gjort, hvor det fremkommer en stor økning i drosjeutgiftene ved de kommunale vedtakene.

4.3.1 Endring i kostnadsberegning ved drosjetransport

Siden 2017 har den samme transportøren hatt anbudet for skoleskyss med drosje i Indre Østfold kommune (og kommunene som tidligere utgjorde det som nå er Indre Østfold kommune). Avtalen i perioden 2017-2021 hadde en innretning hvor *noen* områder ble godtgjort med pris pr. tur, pr. elev og andre områder ble godtgjort etter antall km. fra depot og tilbake til depot. Fra 2021 og frem til i dag blir operatør godtgjort etter antall kjørte km. fra depot og tilbake til depot, for hele kommunen. Denne endringen i beregningen av godtgjørelse for drosjene kan da ha medført økninger i skoleskysskostnadene til kommunen, da dette sammenfaller med når økningen i skoleskysskostnadene startet. Det har i tallene som er gjort tilgjengelig for Norconsult ikke vært mulig å se om antall kjørte kilometer økte i samme periode, eller om kostnadene for turer som tidligere ble godtgjort etter fastpris også endret seg.

4.3.2 Elever med spesialskyss

En av årsakene som ØKT nevner i forbindelse med økte kostnader ved drosje som skoleskyss, er en økt forventning blant foresatte om egne transportløsninger, og til mer fleksible tider i forhold til skolens ordinære start- og sluttider. De har gjort forsøk på å gi avslag på skyss som er svært kostbare, men hensynet til retten til skoleskyss og barnets beste, veier ofte tyngre enn det økonomiske hensynet i slike saker. ØKT ser samme tendens som Norconsult har kommet frem til i analysen, at *enkelte elever er svært kostnadsdrivende*. Da det er fylket som er ansvarlig for skoleskyss grunnet delt omsorg og sykdom/skader, nevner de spesielt disse, da de ofte har rett på spesialtilpasset skyss. For kommunen sin del ser man tilsvarende for elever som har spesialtilpasset skyss til andre skoler enn nærskolen. Diagrammet i kap.3.3 som viser prosentvis andel av elever på drosje, viser at 95% av elever som får skyss etter kommunale vedtak, tar drosje. Denne prosentandelen har lagt relativt stabil de siste årene, mens kostnadene har økt kraftig. Det fremkommer ikke i statistikken fra Østfold kollektivtrafikk om elever med drosje samkjører eller ikke, så selv om andelen har lagt stabil, kan flere elever nå ha fått innvilget mer kostbare transportløsninger.

4.4 Avgjørelser om type vedtak

Enkelte elever kan har rett til skoleskyss av flere grunner, hvor det i noen tilfeller kan være både ved kommunalt og fylkeskommunalt vedtak. Dette kan inntreffe dersom elever har rett på gratis skyss grunnet funksjonshemming, midlertidig eller vedvarende skade eller sykdom, men får innvilget skoleplass på en annen skole enn nærskolen grunnet pedagogiske årsaker. Skoleskyss grunnet medisinske årsaker er fylkeskommunale vedtak, mens skoleskyss til en annen skole enn nærskolen er et kommunalt vedtak. Analysen til Norconsult tyder på at prosedyren hos Østfold kollektiv trafikk og Indre Østfold kommune, er at disse tilfellene faller inn under *kommunale vedtak*, hvor kommunen tar største del av regningen. Dette fremkommer i oversikten over kostnadene til Mortenstua skole, hvor elevene i hovedsak er på kommunale vedtak (Jf. Kap. 3.4.1). Dette er en spesialscole hvor flere elever ut fra medisinsk årsak får skyss «til en annen skole enn nærskolen». I rundskrivet til Udir-2024 står det at kommunen og fylket må samarbeide om skyssen dersom elever har rett til skyss av flere årsaker (Jf. Kap.2.1.2).

4.5 Kostnadsfordeling ved kommunale vedtak

I rundskrivet til Udir-2024 kap.7.2 står det at kommunen er ansvarlig for *ekstrakostnadene* til skyssen ved kommunale vedtak (Jf. Kap.2.1). Fylkeskommunen skal da betale det skysskostnadene hadde vært dersom eleven gikk på nærskolen, mens kommunen tar resten av regningen. Med utgangspunkt i dette kan det argumenteres for at utgiftene skal fordeles ved at Østfold kollektivtrafikk skal betale *drosjeutgiftene* «til nærskolen» og at kommunen skal betale resten av drosjeregningen. Både de lokale retningslinjene og rundskrivet til Udir-2019 kan tolkes som at kostnadene fylkeskommunen skal betale i disse tilfellene beregnes utfra persontakst, som da er den laveste prisen på ordinær enkeltbillett. Hvordan Indre Østfold

kommune og Østfold kollektivtrafikk fordeler disse kostnadene, fremkommer ikke i listene Norconsult har fått tilsendt. Men siden skysskostnadene til blant annet Mortenstua skole utgjør 28% av de totale skysskostnadene, oppfordrer vi kommunen om å undersøke dette nærmere.

4.6 Takstsoner for skoleskyss

Analysen av skysskostnadene viser at busskostnader ikke er hovedårsaken for de økte skysskostnadene. Likevel kan en endring i takstsonene være besparende for kommunen. Soneinndelingen som gjelder for skoleskyss følger avtaler fra de gamle kommunene, og er geografisk mindre enn takstsonene som gjelder for ordinær kollektivtransport. Dette gjør at en del elever i kommunen faktureres for skysses gjennom flere soner enn det som ville vært tilfelle dersom takstsonen for skoleskyss hadde fulgt takstsonen for ordinær kollektivtransport. Prisen for en ordinær barnebillett med kollektivtransport i Indre Østfold kommune var i 2024 kr. 20,-, mens prisen for en skoleskyssbillett i området til gamle Askim, Eidsberg, Hobøl og Spydeberg kommuner startet på kr. 31.29 og i gamle Trøgstad på kr. 20,28. Hvorvidt en forhandling om sonegrenser og takst er mulig kan ikke Norconsult uttale seg om, men Norconsult oppfordrer kommunen til å få sin juridiske avdeling til å vurdere hvorvidt dagens avtale er i tråd med Udirs rundskriv fra 2024.

4.7 Justering av skolestruktur

Indre Østfold kommune er inne i et større omstillingsprosjekt for alle tjenesteområder, hvor «Gjennomgang av skolestruktur» er ett av områdene innenfor tjenesteområde oppvekst. I en annen rapport har Norconsult utarbeidet 3 konkrete forslag til justering av skolestrukturen, etter en grundig gjennomgang av eksisterende skolebruksplan.

For å undersøke hva endringer i skolestrukturen kan ha å si for skyssutgiftene til kommunen, blir konsept 1A fra rapporten om justering av skolestrukturen lagt til grunn. Dette innebærer at Havnås skole legges ned, og at elevene blir plassert på Hærland, Skjønhaug eller Mysen skole.

Kostnader for Havnås skole var pr. mars 2024 på totalt kr. 56 435 kr og 22 av skolens 55 elever hadde skyss. Av disse var det 10 elever som fikk skyss etter fylkeskommunalt vedtak, med totale utgifter på kr. 8 300. 12 av elevene fikk skyss etter kommunale vedtak, med totale utgifter på kr. 48 135, her av tok 7 av elevene drosje som utgjorde en total kostnad på kr. 44 760.

Dersom Havnås skole legges ned, vil 55 elever få rett til gratis skoleskyss. Dette er en økning på 32 elever. Alle elevene vil få skoleskyss grunnet lang skolevei, og da etter fylkeskommunale vedtak. En elev som bor i Skjønhaug skolekrets, vil ikke ha rett på skoleskyss. Ut fra avstanden mellom bostedsadressen til elevene og den nye nærskolen finner vi at de fleste elevene får Skjønhaug skole som ny nærskole, 2 elever får Hærland skole som ny nærskole og en elev får Mysen skole. Det antas videre at elevene som i dag ikke har

skoleskyss til Havnås skole vil komme til å bo over 4 km fra sin nye nærskole og dermed få skyss grunnet lang skolevei. Denne antakelsen er gjort på bakgrunn av at avstandene mellom skolene er over 8 km.

Gitt at alle elevene trenger skyss frem og tilbake hver dag og at alle elevene blir skysset 2 soner, ville utgiftene til skyss for mars 24 blitt som vist i tabellen under.

Antall dager	Turer pr. dag	Takst	Totalt pr. elev	Totalt for 54 elever
16	2	41,26 kr	1 386,2 kr	74 857 kr

For mars 2024 var de totale kostnadene for Havnås skole på 56 435 kr. Justeringen av skolestrukturen etter konsept 1A vil dermed ikke gi en besparelse, men *økte kostnader på 18 422 kr.*

Tilsvarende beregninger er gjort med utgangspunkt i kostnadene til Havnås for oktober 2023. Da var kostnadene lavere enn i mars 2024, på totalt 46 165 kr, samtidig som det var en skoledag mer i oktober 2023. Bakgrunnen til denne økte kostnaden er i hovedsak en elev som har fått innvilget skyss på kommunalt vedtak, etter oktober 2023. Tar man utgangspunkt i tallene for oktober 2023, vil skysskostnadene øke med 29 588 kr for kommunen dersom Havnås legges ned. (Beregningene er her gjort med takster for 2023, og ikke 2024)

Andre forslag til skolejusteringer er at Kirkefjordingen legges ned, hvor elevenes nye nærskole blir Mysen, Trømborg eller Moen skole. Et annet forslag er at Tenor skole legges ned, hvor elevenes nye nærskole blir Mysen eller Korsgård. Tilsvarende beregninger som for Havnås skole er gjort, og resultatet er at ingen av disse skolejusteringene vil medføre besparelse for kommunen, men *økte skysskostnader* (Mer detaljer ved disse beregningene ligger i rapporten for Justering av skolestruktur).

Ved at en skole legges ned, vil flere elever få skyss grunnet lang skole vei, som er et fylkeskommunalt vedtak. Da skal kommunen «kun» betale refusjon etter persontakst med buss pr. elev, og ikke de reelle kostnadene eller administrasjonskostnader slik det er ved kommunale vedtak. Årsakene til at det likevel blir dyrere for kommunen er blant annet at flere elever får rett til skoleskyss og samtlige elever får da skoleskyss hver dag. Ved at skoleskyss følger et sonekart som tar utgangspunkt i de gamle kommunegrensene, blir elevene da i de fleste tilfellene skysset gjennom flere soner. Pr 2023 øker takst pr. tur fra 29,8 kr for en sone, til 41,26 kr for to soner til 52,72 kr for tre soner og 64,18 kr for fire soner. En elev som skysses gjennom 3 soner hver dag til og fra skolen, koster kommunen 105 kr. Når dette gjelder alle elevene på en skole, kan dette medføre en relativt høy kostnad for kommunen.

4.8 Fritt skolevalg i grenseområdene

Kommunen ønsker å få belyst i hvilken grad fritt skolevalg i grenseområdene påvirker utgiftene til skoleskyss. En gjennomgang av skyssen i mars 2024 viser at det i dagens grenseområder var 26

barneskoleelever som hadde skyss til en kommunal skole (elever ved Mortenstua er da holdt utenfor). Av disse 26 elevene fikk 3 skyss til sin primærskole, 11 til sin sekundærskole og 12 til en tredje skole. Tabellen under viser hvilken skyss-kode med tilhørende kostnader som var knyttet til disse elevene.

Primærskole	KV	kr	6 873	kr	7 780
	FKV	kr	407		
	VT	kr	501		
Sekundærskole	KV	kr	41 868	kr	45 026
	FKV	kr	3 157		
Tredje skole	KV	kr	43 714	kr	49 647
	FKV	kr	2 003		
	VT	kr	1 095		
	DO	kr	2 835		

I mars 2024 var de samlede kostnadene til skyss for de 26 elevene som var bosatt i grenseområdene og gikk på en offentlig skole kr. 120 452,-. Skysskostnaden for barn som ikke var elev ved sin primær- eller sekundærskole utgjorde 48,5%, og den kommunale kostnaden for dette var ca. kr 44.000,-.

Av kostnaden på ca. kr. 45.000,- som er knyttet til elevens valg om å gå på sekundærskolen utgjorde den kommunale kostnaden ca. kr. 42.000,-. Dersom kommunen ikke hadde hatt ordningen med grenseområder, ville dette vært den maksimale innsparingen. Forutsetningen er at elevene ikke hadde hatt krav på annen skyss etter kommunalt vedtak. Besparelsen kunne videre vært økt med ca. kr. 44.000,- dersom tilbudet til elever som i dag går ved en tredje skole hadde vært tilgjengelig ved primærskolen.

Det er rimelig å anta at kostnadsbilde fra mars 2024 også er gjeldende for de øvrige månedene i skoleåret 2023/2024.

5 Oppsummering og anbefalinger

De økte skysskostnadene skyldes i stor grad utgiftene knyttet til de kommunale vedtakene. Analysene i denne rapporten viser at økningen blant annet skyldes faktorer kommunen i liten grad hadde forutsetninger for å se komme, og som kommunen i liten grad har kunnet påvirke. Dette er årsaker som økte kostnader i drosjenæringen nasjonalt (økte kostnader til drivstoff, strøm o.l.) og økt antall elever med *rett* til spesialskyss. Østfold Kollektivtrafikk (ØKT) uttaler at samkjøring er hovedregelen ved drosjeskyss, likevel har kostnadene økt betydelig uten at andelen elever med drosje har økt tilsvarende. Norconsult anbefaler kommunen å gå i dialog med Østfold kollektivtrafikk om hvordan behandling av søknader om alenetransport og organisering av drosjetransporten håndteres. En annen mulig årsak for de økte kostnadene kan være endringen i avtalen om drosjeskyss som ble gjort i 2021. Tidspunktet for endringen i avtalen sammenfaller med tidspunktet for når den kraftige økningen i skyssutgiftene startet. Endringen i avtalen handler om beregningsmetoden for godtgjørelse av en drosjetur (Jf. kap. 4.3.1). Det er Østfold Kollektivtrafikk som organiserer all skyss, også for de elevene som får skyss etter kommunale vedtak. Et mulig besparende tiltak kan være at kommunen overtar denne organiseringen selv.

Beregningene til Norconsult viser at forslagene til justering av skolestrukturen i kommunen, *ikke* vil være kostnadsbesparende ift. skysskostnader. På skolene som legges ned, vil elever som tidligere hadde skyss på kommunalt vedtak, komme over på fylkeskommunalt vedtak grunnet lang skolevei. Samtidig vil elever som ikke hadde rett på skyss, nå få rett til skyss. Selv om samtlige elever kommer på fylkeskommunalt vedtak, må disse elevene ofte skysses gjennom flere soner, noe som gjør at de utgjør en relativt stor utgift. Spesielt gjelder dette på skolen som nå har lav prosentandel skyss elever. Merk at dersom taksten og takstsonene for skoleskyss endres til å være sammenfallene det som gjelder for ordinær kollektivtransport kan kostnadsbilde være annerledes.

Kostnadsfordelingen ved kommunale vedtak er også noe kommunen anbefales å se nærmere på. Det fremkommer ikke i informasjonen Norconsult har fått tilsendt hvordan disse kostnadene fordeles, men siden elever med drosjetransport etter kommunale vedtak er såpass kostbare for kommunen bør dette undersøkes etter punktene i kapittel 4.5.

En gjennomgang sammen med ØKT om hvordan behandlingen av vedtak håndteres, kan også være nyttig for kommunen. Dersom elever som i dag faller inn under to kategorier blir gitt et kommunalt vedtak, øker dette skysskostnadene til kommunen betraktelig (Jf. kap. 4.4). Dette er ofte elever som har spesialtransport, og er da svært kostbare. Her anbefaler Norconsult at kommunen sammen med Østfold Kollektivtrafikk går igjennom og eventuelt justerer dagens rutiner for behandlingen av disse søknadene.

At kommunen har et kompetansesenter som Mortenstua skole, fremfor å fordele kompetansen og elevene på flere skoler, medfører høye skysskostnader for kommunen. Analysen viser at skysskostnadene til denne

skolen alene utgjør 22% av hele kommunens skoleskysskostnader. Elevene på denne skolen har ofte behov for spesialtransport, og ved at de må skysses lenger enn til nærskolen, medfører dette økte kostnader. Det forventes at elevtallet ved Mortenstua kommer til å øke i årene fremover, og Norconsult anbefaler kommunen å se på om de kan utnytte noen organisatoriske muligheter som opprettholder kvaliteten i tilbudet til elevene, samtidig som skysskostnadene reduseres.

Dagens ordning med at elever i utvalgte grenseområder mellom to skoler kan velge hvilken skole de vil gå på viser seg å ha liten konsekvens for skysskostnadene. Tallen for mars 2023 tyder på at det er like store kostnader knyttet til elever som får skole plass på en tredje skole, som det til elever som får plass ved sin sekundærskole. For mars 2024 var kostnaden for disse to elevgruppene kr. 44.000,- og 45.000,-.

Selv om den største delen av skysskostnadene knyttes til de kommunale vedtakene, og da i hovedsak kostnadene til drosje, vil Norconsult peke på andre tiltak kommunen kan gjøre for å redusere kostnadene. I kapittel 3.3.1 ble sonekartet for skoleskyss lagt frem, og sammenlignet med sonekart for ordinær kollektivskyss i kommunen. Dagens sonekart for skoleskyss følger fra de gamle kommunene, og takstene for skoleskyss er høyere enn takstene for en barnebillett på ordinær kollektivtransport. Norconsult anbefaler Indre Østfold kommune å sjekke hvilke av disse soneinndelingene og takstene som skal benyttes ved fastsetting av skysskostnader jf. «Rundskriv om skyss» Udir-2024. Dersom Indre Østfold kommune kan benytte de ordinære kollektivtakstene og ordinære takstsonene vil kostnadsbilde ved justering av skolestrukturen også påvirkes. Hvor det med dagens takster ikke utgjorde en besparelse i skysskostnader å redusere antall skoler, kan en endring i takst og sonekart gjør det.