

SØF-rapport nr. 03/15

Kostnader ved skoleskyss

Jon Marius Vaag Iversen

Ole Henning Nyhus

SØF-prosjekt nr. 3170: «Kostnader ved skoleskyss»

Prosjektet er finansiert av KS

**SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS
TRONDHEIM, NOVEMBER 2015**

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-8150-128-7 Trykt versjon
ISBN 978-82-8150-129-4 Elektronisk versjon
ISSN 1504-5226

Forord

Denne rapporten er en utredning om kostnader til skoleskyss i grunnskolen. Prosjektet er skrevet på vegne av KS og er i sin helhet utført av Senter for Økonomisk Forskning ved NTNU. Arbeidet med denne rapporten har vært gjort av Ole Nyhus og Jon Marius Vaag Iversen (prosjektleder). Lars-Erik Borge har fungert som kvalitetssikrer og rådgiver underveis i prosjektet. I dette prosjektet er det benyttet data fra offentlige kilder i Statistisk sentralbyrå og data vi selv har hentet inn fra kommuner og fylkeskommuner. Vi takker personer fra fylkeskommunene og trafikkselskapene i Sør-Trøndelag, Vestfold og Hordaland for viktige bidrag i caseundersøkelsen vi gjennomførte. Ansatte ved andre fylkeskommuner og trafikkselskaper har også bidratt gjennom å besvare en spørreundersøkelse. I tillegg vil vi rette en takk til en rekke kommuner som bidro i telefonintervjuer gjennom datainnhentingsprosessen.

Fagansvarlig for rapporten i KS har vært Jorun Sandsmark og FoU-ansvarlig har vært Hilde Ravnaas.

Nevnte personer over gjøres ikke medansvarlig for rapportens konklusjoner og vurderinger.

Trondheim, september 2015

Jon Marius Vaag Iversen (prosjektleder) og Ole Henning Nyhus

Innholdsfortegnelse

| | | |
|-------|---|----|
| 1. | INNLEDNING OG SAMMENDRAG | 1 |
| 1.1. | Innledning | 1 |
| 1.2. | Ulike typer skoleskyss | 4 |
| 1.3. | Oppsummering og sammendrag | 4 |
| 2. | PROBLEMSTILLINGER OG DATA | 9 |
| 2.1. | Problemstillinger | 9 |
| 2.2. | Datamateriale | 9 |
| 2.3. | Metode | 10 |
| 3. | UTVIKLING I KOSTNADER TIL SKOLESKYSS..... | 14 |
| 3.1. | Samlet kostnadsutvikling til skoleskyss | 15 |
| 3.2. | Oppsummering utvikling i kostnader | 22 |
| 4. | SKOLESTRUKTUR – EN DRIVER TIL ØKTE KOSTNADER I SKOLESKYSS?..... | 24 |
| 4.1. | Kvalitative analyser av endringer i skolestruktur | 24 |
| 4.2. | Kvantitative analyser av endringer i skolestruktur | 28 |
| 4.3. | Oppsummering analyser av skolestruktur | 38 |
| 5. | ANDRE DRIVERE TIL KOSTNADSØKNINGER | 40 |
| 5.1. | Kvantitative analyser av mulige kostnadsdrivere | 40 |
| 5.2. | SFO og leksehjelp..... | 45 |
| 5.3. | Spesialskyss | 47 |
| 5.4. | Nærskole | 48 |
| 5.5. | Valgfag i ungdomsskolen | 50 |
| 5.6. | Transportkostnader | 51 |
| 5.7. | Delt bosted | 53 |
| 5.8. | Flyktninger og asylsøkere..... | 54 |
| 5.9. | Anbudskonkurransen og anbudsutforming..... | 55 |
| 5.10. | Finansiering av skoleskyss..... | 56 |
| 5.11. | Oppsummering kostnadsdrivere | 57 |

1. Innledning og sammendrag

1.1. Innledning

Det er et grunnleggende prinsipp i norsk skole at elevene skal få oppfylt retten til grunnopplæring uavhengig av økonomisk bakgrunn, bosted og geografi. For å sikre denne retten må organisering og gjennomføring av opplæringen legges til rette. Gratis skyss er et av elementene for å oppfylle lik rett til opplæring (Utdanningsdirektoratet 2009).

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

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

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

Kommunen er altså ansvarlig for skyss av grunnskoleelever, mens fylkeskommunen organiserer skoleskyssen. Ut over dette er retten til skoleskyss hjemlet i opplæringslova § 7. Retten til skoleskyss er definert av avstanden fra hjem til skole:

«Elevar i 2.-10. årstrinn som bur meir enn fire kilometer frå skolen har rett til gratis skyss. For elevar i 1. årstrinn er skyssgrensa to kilometer. Elevar som har særleg farleg eller vanskeleg skoleveg har rett til gratis skyss utan omsyn til veglengda.» (Opplæringslova § 7-1)

Dette gir to kategorier av elever som har krav på ordinær skoleskyss. For det første er det en gruppe elever som har krav på skoleskyss som følge av avstand fra hjemmet. Det er ulik grense for førsteklassinger og elever som er eldre enn dette. For det andre er det elever som har kortere avstand fra hjemmet til skolen, men som på grunn av farlig skolevei likevel har krav på skoleskyss. Som vi skal se senere er det en vesentlig forskjell i ansvaret for organisering og finansiering av disse to kategoriene av elever. Den første gruppen av elever organiseres og

finansieres (mot takst fra kommunene) av fylkeskommunen. Den andre gruppen faller inn under kommunale vedtak og organiseres og finansieres i sin helhet av kommunene. Der det er rutetrafikk benyttes naturligvis denne. En annen elevgruppe, som faller utenfor reglementet om ordinær skoleskyss, er personer med varig eller midlertidig funksjonshemming. Disse elevene har også krav på skoleskyss uavhengig av avstand. Dette er hjemlet i § 7-3:

«Elevar som på grunn av funksjonshemming eller mellombels skade eller sjukdom har behov for skyss, har rett til det uavhengig av avstanden mellom heimen og opplæringsstaden.

Elevar som har plass i skolefritidsordninga, 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 skolefritidsordninga. Retten omfattar ikkje skyss i skoleferiane. Retten til skyss gjeld uavhengig av avstanden mellom heimen og skolefritidsordninga.»

Disse elevene har også rett til nødvendig reisefølge og tilsyn før undervisning ifølge opplæringslova §7-4. Som vi skal se senere har det vært ulike tolkninger av lovverket knyttet til skyss av funksjonshemmede elever eller andre elever med krav til «spesialskyss». De siste årene har det imidlertid i de fleste fylkeskommuner rådet en tolkning om at fylkeskommunen kun tilbyr skyss til nærskolen. Dersom kommunene velger å organisere skolehverdagen for disse elevene annerledes, må kommunene dekke merkostnaden knyttet til dette selv. Skoleskyss i skoletiden er kommunens ansvar (Utdanningsdirektoratet 2009).

Elever ved private skoler har også rett til skoleskyss til sin skole. Dette er spesielt hjemlet i privatskolelovens § 3-7:

«Elevane har rett til skyss etter reglane i opplæringslova § 7-1 første og andre ledd om skyss i grunnskolen, § 7-2 første ledd om skyss i den vidaregåande skolen, § 7-3 om skyss for funksjonshemma og mellombels skadde eller sjuke og § 7-4 om reisefølge og tilsyn. Retten til skyss, reisefølge og tilsyn for elevar i grunnskolar gjeld berre innanfor kommunegrensa i den kommunen der eleven bur.»

Dette vil si at elever som går på privatskoler har krav på skyss inn til skolen uansett hvor de bor, men innenfor kommunens grenser.

I tillegg til opplæringslova gir Ot.prp. nr. 46 (1997-98) retningslinjer for hvordan lovverket skal tolkes, samt udir-3-2009 – *Særlege problemstillingar i samband med retten til skyss.*

Barn i SFO har ingen lovfestet rett til skyss til og fra SFO. Dette har gjennom tiden vært utsatt for diskusjon. I Ot.prp. nr. 60 (1997-98) kap 2.6 beskrives for eksempel:

«Etter dagens regelverk har barna ikke rett til skyss til og fra skolefritidsordningen. Det er i dag opp til kommunen og fylkeskommunen om det blir lagt til rette for at barna som deltar på skolefritidstilbudet, gis tilbud innen skoleskyssordningen.» Etter dette er opplæringslova § 7-2 slik at elever som har plass i skolefritidsordninga «og som på grunn av funksjonshemming eller mellombels skade eller sykdom har behov for skyss, har rett til skyss til og frå skolefritidsordninga.» Det avgrenses derfor nedenfor mot denne gruppen elever. Ifølge Utdanningsdirektoratet (2009) tolkes dette imidlertid som at elever som kun har delvis SFO, har rett til skoleskyss de dagene de ikke er på SFO.

Kommunene er også etter opplæringslova §13-7a pålagt å ha tilbud om leksehjelp i grunnskolen. Dette er et frivillig tilbud og gir ikke automatisk krav om skoleskyss. Utdanningsdirektoratet (2010) henviser til departementets høringsnotat i forbindelse med innføringen av leksehjelp: «Departementet ser det ikke som naturlig å innføre en rett til skyss etter et tilbud om leksehjelp der deltakelse er frivillig. Det eksisterer heller ingen rett til skyss etter skolefritidsordningen. Departementet ser imidlertid at det vil kunne medføre visse utfordringer i forhold til at noen elever vil kunne ønske skyss etter leksehjelpstilbudet i stedet for etter skolen. Departementet mener at fylkeskommunene/kommunene her må finne praktiske løsninger på dette.»

Basert på opplæringslova og tolkninger av denne kan man si at følgende elever har krav på skoleskyss:

Ordinær skoleskyss

- Elever som bor lengre enn fire km fra nærskolen (to km for første trinn)
- Elever under avstandsgrensen som har farlig skolevei

Dette gjelder alle elever bortsett fra de som er på SFO og frivillig leksehjelp, uavhengig av om skolen er privat eller offentlig.

Spesialskyss

- Elever som på grunn av funksjonshemming eller midlertidig skade og sykdom

Dette gjelder også elever med funksjonshemninger i SFO.

1.2. Ulike typer skoleskyss

I denne rapporten diskuterer vi ulike typer skoleskyss. De tre hovedkomponentene av den totale mengden skoleskyss er imidlertid ordinær skyss, spesialskyss og lukket skyss. Disse er til dels overlappende. Det vil si at lukket skyss i enkelte tilfeller går inn under ordinær skyss, men i mange tilfeller dreier det seg om spesialskyss.

Ordinær skyss

Ordinær skoleskyss kommer som skoleskyss for elever som har krav på skyss mellom hjem og skole som følge av avstand til hjemmet. Grensen for avstand fra hjemmet til skolen er to km for 1. trinn og fire km for 2.-10. trinn. Hovedregelen er at slik skyss gjennomføres med buss. Opplæringslova § 7-1 hjemler kravet om ordinær skoleskyss. I tillegg kan elever ha krav på skoleskyss på grunn av farlig skolevei.

Lukket skoleskyss

Lukket skoleskyss er skoleskyss med drosje. Dette er i hovedsak elever som bor i utkantstrøk uten bussforbindelse, som har farlig skolevei eller som har spesialskyss. Det kan også være såkalt «tilbringerskyss» for elever som bor langt fra bussforbindelse og som får lukket skyss til nærmeste bussforbindelse.

Spesialskyss

Elever som på grunn av funksjonshemming eller midlertidig skade eller sykdom har etter opplæringslova § 7-3 krav på skoleskyss. Denne retten er uavhengig av avstand til hjemmet. I mange tilfeller dreier dette seg om lukket skoleskyss. Spesialskyss gis også til og fra SFO, noe som ikke gjelder for ordinær skoleskyss. Elevene har også rett til reisefølge etter opplæringslova § 7-4.

1.3. Oppsummering og sammendrag

Formålet med denne rapporten har vært å studere kostnadsutviklingen innenfor skoleskyss de siste årene, samt å identifisere kostnadsdrivere til den utviklingen vi har sett. Datamateriale benyttet til dette formålet har vært offentlige tilgjengelige data fra Statistisk sentralbyrå og fylkeskommunenes egne oversikter. I tillegg har vi benyttet informasjon som har kommet frem gjennom en rekke intervjuer med nøkkelpersonell i fylkeskommuner, kommuner og trafikk-

selskap, samt en spørreundersøkelse til fylkeskommuner og trafikkselskap. Tilgjengelige data fra Statistisk sentralbyrå begrenser seg for vår del til perioden 2007-2013 for fylkeskommunene og 2008-2013 for kommunene.

Kostnadsutvikling

Fylkeskommunene og trafikkselskapene har generelt dårlig oversikt over kostnadsutviklingen over tid og dette preger analysene av kostnadsutviklingen. I tillegg finnes det ingen informasjon om kostnadsutviklingen for skoleskyss i fylkeskommunene fra Statistisk sentralbyrå. Skoleskysskostnadene inngår som en del av de totale kostnadene til kollektivtrafikk og vi har måttet estimere skoleskysskostnadene på bakgrunn av disse indikatorene og informasjon om andel av reisene som er skolereiser. Her er det altså flere mulige feilkilder som tas i betraktning når vi tolker resultatene. Samlet sett ser det ut til at man har hatt en moderat kostnadsutvikling til skoleskyss på fylkeskommunenivå. Vår estimering av deflaterte kostnadstall indikerer en marginal økning i perioden etter 2007 for skoleskyss med bilruter. Etter 2010 har man imidlertid sett en økning. Nedgangen fram mot 2010 er hovedsakelig drevet av at andel skolereiser av totale antall reiser er redusert i enkeltfylker som gjør at estimerte driftsutgifter til bilruter reduseres. Kostnadene for båt og ferger går en del opp og ned, men har økt samlet sett. Omfanget av skolereiser (totalt for grunnskole og videregående) har blitt redusert i perioden, spesielt for grunnskolen. Dette til tross for at antall skyssberettigede elever har økt. Det har blitt flere reiser med lukket transport (drosjeskyss).

Kommunene ser ut til å ha hatt en noe sterkere kostnadsutvikling. Her er tallene sikrere i og med at kostnadene (hovedsaklig billett kjøp) rapporteres direkte i KOSTRA. Kommunene har hatt en kostnadsvekst på 17 prosent siden 2008 beregnet på deflaterte tall. Beregninger basert på disse tallene og rapporter fra trafikkselskapene viser at kommunenes billettinntekter står for alt fra 20 prosent til 40 prosent av kostnadene til skoleskyss. Etter 2010 har utviklingen i kommuner og fylkeskommuner vært ganske lik.

Fylkeskommunene mener selv, basert på tall fra spørreundersøkelsen at man har hatt kostnadsutvikling innen skoleskyss som er noe utover normal kostnadsutvikling. Man mener i de fleste tilfeller imidlertid at kostnadsutviklingen innen spesialskyss har vært sterkere enn for ordinær skyss. Fylkeskommunenes manglende oversikt over kostnadsutviklingen, samt datagrunnlaget benyttet i denne rapporten gir ikke grunnlag for å hevde at skoleskysskostnadene har økt mye. Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå og våre beregninger av disse er kostnadsutviklingen sterkere for kommunene.

Konsekvenser av skolestrukturendringer

Denne rapporten har hatt et ekstra fokus på konsekvensene av skolestrukturendringer. Skolestrukturendringer var et av temaene prosjektet skulle se spesielt på, og var et av de punktene som samtlige respondenter har rapportert som en av de viktigste driverne til kostnadsøkninger innen skoleskyss. Vi har analysert dette temaet både kvalitativt og kvantitativt.

Fylkeskommunene og trafikkselskapene rapporterer at de har fått store kostnadsøkninger fra enkelte av skolestrukturendringene, mens andre skolestrukturendringer ikke medfører ekstra kostnader, og at kommunene dekker de kostnadene som kommer med billettinntekter. Konklusjonen er at konsekvensene varierer veldig fra tilfelle til tilfelle og de viktigste variablene som bestemmer konsekvensene for skoleskyssen er avstander, elevtall, eksisterende rutetilbud og muligheter for å samkjøre skyssen med skyss for videregående opplæring. Likevel rapporterer fylkeskommunene og trafikkselskapene at kostnadsøkningene i gjennomsnitt blir dekket av kommunene i liten grad. Eksempler har vist samlede kostnadsøkninger som har vært mer enn dobbelt så store som økte billettinntekter for kommunene. En grafisk illustrasjon i denne rapporten viser at fylkeskommuner som har hatt flere elever berørt av skolestrukturendringer har hatt større kostnadsøkninger enn fylkeskommuner som har hatt færre elever berørt av skolestrukturendringer.

De kvantitative analysene er ment for å gi gjennomsnittlige anslag på kostnadsøkningene for kommuner og fylkeskommuner. De økonomiske konsekvensene for fylkeskommunen blir beregnet på bakgrunn av kommuners og fylkeskommuners relative andel av de totale kostnadene og de direkte økonomiske konsekvensene for kommunene. En «gjennomsnittlig» skolestrukturendring medfører økte kostnader for kommuner på 200 kroner per innbygger 6-15 år, noe som tilsvarer omtrent 200 000 kroner for en gjennomsnittlig norsk kommune (en kommune med ca 1000 skoleelever). Et anslag for de totale kostnadene er da på mellom 500 000 og 800 000 kroner hvor fylkeskommunen dekker resten. Konsekvensene for fylkeskommunene varierer i større grad fra tilfelle til tilfelle, mens for kommunene er dette drevet av billett-kostnader, ekstra spesialskyss og endringer i antallet som har farlig skolevei. Fylkeskommunene og trafikkselskapene har eksempler på skolestrukturendringer som har medført vesentlig større kostnader enn dette anslaget og man har eksempler fra endringer hvor de økonomiske konsekvensene har vært vesentlig lavere.

Dersom man ser bort fra de aller minste skolene som legges ned øker anslaget en del, og vi ser at gjennomsnittlige skolestrukturendringer medfører kostnadsøkninger for kommunene på

mellom 300 og 400 kroner per innbygger 6-15 år, noe som tilsvarer mellom 300 000 og 400 000 kroner for en gjennomsnittlig kommune (gjennomsnittskommunen har omtrent 1000 skoleelever). Konsekvensene for fylkeskommunene er da anslått til omtrent en million kroner. Mindre kommuner er i større grad rammet enn større kommuner i kostnader per innbygger. Analysene viser også indikasjoner på at potensialet for kostnadsøkninger er store dersom det etableres en skole samtidig som den gamle skolen legges ned.

Andre kostnadsdrivere

Vi har også sett på andre kostnadsdrivere til økte skoleskysskostnader. Hovedkonklusjonen i kapitlet om kostnadsutviklingen var at utviklingen har vært moderat. Likevel er det fylkeskommuner som rapporterer om kostnadsvekst. Derfor er det også på sin plass å diskutere eventuelle drivere til dette. Regresjonanalyser av kostnadsforskjeller og kostnadsdrivere viser at spesialundervisning og spredt bosetting slår ut i de fleste modellene. De viser også indikasjoner på at andel flyktninger og andel skilte og separerte gir økte skoleskysskostnader selv om effektene er usikre. Basert på regresjonsanalysene, intervjuer med nøkkelpersoner og svar på spørreundersøkelsene er det hovedsakelig spesialskyss, anbudsutfordringer og delt bosted som fremheves som de viktigste kostnadsdriverne.

Andel elever på SFO og andel elever på leksehjelp har økt en del de siste årene. Dette ble viet en del oppmerksomhet i utlysningen av dette prosjektet. Analysene tyder imidlertid på at dette ikke er noen kostnadsdriver for kommunene eller fylkeskommunene. Snarere tvert imot. Dette har sin årsak i at dette er frivillige tilbud og at disse elevene ikke har krav på skyss. Flere elever med SFO vil derfor bety færre elever som har krav på skyss.

Et annet tema som det ble etterspurt analyser om, er valgfag i ungdomsskolen. Dette ble gradvis innført fra høsten 2013. Analyser her tyder på at dette kan ha vært en midlertidig kostnadsdriver i og med at det ble gradvis innført. Dette vil imidlertid ikke drive kostnadene mot nye høyder siden valgfagene nå er innført i hele ungdomsskolen. I enkelte fylker mener man at man har løst utfordringene innenfor det ordinære skysstilbudet, mens andre mener å ha hatt vesentlige kostnadsøkninger en periode.

Vi har sett at lukkede skoletransporter øker i omfang, og at kostnadene innenfor drosjetransport er den delen av skoleskyssen som øker mest. Spesialskyss ser derfor ut til å være en viktig kostnadsdriver. Man ser en sterkere kostnadsutvikling her enn for skoleskyss for øvrig, og regresjonsanalysene påpekte at mange elever med spesialundervisning er en viktig kostnads-

driver. Når det gjelder delt bosted, har vi sett at lovverket tillater skyss fra begge hjem ved delt bosted og dette fremheves som en sterk kostnadsdriver. I tillegg har vi sett hvordan kommunens organisering av for eksempel spesialundervisning og morsmålsopplæring gir økte kommunale kostnader. Økte lønnskostnader innenfor transportnæringen har også bidratt til økte kostnader.

Dagens finansieringssystem hvor ansvaret er delt mellom kommuner og fylkeskommuner kan gi uheldige insentiveffekter. Dette vil forbli en utfordring så lenge forvaltningsansvaret for grunnskole, videregående skole og kollektivtrafikk er på ulike nivå. I arbeidet med kommune-reformen diskuteres ulike endringer i forbindelse med forvaltning av kollektivtrafikken. Alle løsningene vil imidlertid medføre at ansvaret for skole og skoleskyss til en viss grad vil forbli på ulike forvaltningsnivå.

2. Problemstillinger og data

2.1. Problemstillinger

Dette prosjektet er i all hovedsak todelt. For det første skal vi se på fylkeskommunens utvikling i kostnader for skoleskyss i grunnskolen, og deretter analysere ulike drivere bak kostnadsutviklingen. Problemstillingene gitt i prosjektets utlysning er som følger:

1. Har/Hvordan har fylkeskommunenes kostnader til skoleskyss for elever i grunnskolen endret seg i løpet av de siste ti årene?

2. Hva er eventuelle drivere bak endringen? F.eks.

a. Hvordan har kommunene løst skyssutfordringer knyttet til SFO, leksehjelp og innføring av valgfag i ungdomsskolen? Hvordan har dette eventuelt påvirket kostnadene til skyss?

b. Har nærskoleprinsippet påvirket kostnadene til skyss, inkludert spesialskyss?

c. Har kommunen lagt ned skoler? Hvilke konsekvenser har dette i så fall fått for skysskostnadene?

I tillegg til de mulige driverne som prosjektet etterspør her vil vi gå bredt til verks for å analysere eventuelle andre drivere bak kostnadsutviklingen.

2.2. Datamateriale

Datamaterialet benyttet i dette prosjektet er dels offentlig tilgjengelige data og dels data som er hentet inn i prosjektet, enten gjennom kvalitative intervjuer, regnskapsdata fra trafikkelskap eller spørreundersøkelse.

Av offentlig tilgjengelige data har vi for kostnadsanalysene benyttet oss av KOSTRA. Her ser vi på kostnadsindikatorer og informasjon om skoleskyss både på kommunenivå og fylkeskommunenivå. I tillegg til dette har vi benyttet data om kommunale og fylkeskommunale kjennetegn som kontrollvariabler i regresjonsanalysene. Fra Statistisk sentralbyrå har vi også hentet og analysert deres indeks for busstransportkostnader. Data om skoleskyss/-kollektivtrafikk på det nivået vi er ute etter eksisterer i perioden fra 2007 for fylkeskommunene og i perioden fra 2008 for kommunene.

Informasjon om skoler, som vi benytter i flere av de kvantitative analysene, er hentet fra grunnskolens informasjonssystem (GSI). Her har vi for eksempel informasjon om elever som mottar skoleskyss, elever på SFO, leksehjelp og elever med spesialundervisning. Dette er nøkkelinformasjon når vi skal analysere mulige kostnadsdrivere til skoleskyss. Annen viktig informasjon fra GSI er også om skoler som legges ned og skoler som etableres.

I dette prosjektet har vi også samlet data på andre måter. Først har vi gjennom caseundersøkelser i tre fylkeskommuner og sju kommuner hentet store mengder intervjudata fra samtaler med nøkkelpersoner i offentlig administrasjon og hos trafikkselskapene. Vi har også fått tilgang til dokumenter og regnskapsdata fra ulike fylkeskommuner gjennom disse caseundersøkelsene.

De fylkeskommunale skyssreglementene er også benyttet som viktig informasjonsmateriale om tolkninger og praksis rundt skoleskyss og kollektivtrafikk i fylkeskommunene. Informasjonen fra disse dokumentene har blitt supplert med en spørreundersøkelse til alle fylkeskommuner/-trafikkselskap. Her har vi fokusert på informasjon om kostnadsutvikling, kostnadsdrivere og skolestrukturendringer.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle fylkeskommuner, bortsett fra Oslo (trafikkselskap der tjenesten er håndtert derfra). Vi fikk inn 12 svar fra denne undersøkelsen, men svarene dekker til sammen 13 fylkeskommuner, siden ett av trafikkselskapene har ansvar for to fylkeskommuner. Alle besvarelsene er fullstendige. Dette gir oss en svarprosent på 72,2 prosent, noe som er svært tilfredsstillende. Selv om svarprosenten er god, er dette likevel få observasjoner og vi må derfor være varsom i tolkningene av dette materialet. Hensikten med spørreundersøkelsen var å få utfyllende informasjon fra caseundersøkelsene, for et større utvalg av fylker.

2.3. Metode

I dette prosjektet har vi benyttet en miks av metoder, både kvalitative og kvantitative. Prosjektet startet med caseundersøkelser i tre geografisk spredte fylkeskommuner. I disse caseundersøkelsene gjennomførte vi både gruppeintervjuer og individuelle intervjuer med nøkkelpersoner fra fylkeskommune og eventuelle trafikkselskap. Respondentene fikk på forhånd tilsendt samtaleguide for intervjuet og hadde mulighet til å forberede seg. Her var det representanter fra økonomi, skyss, samferdsel og ledelse. I tillegg ble det gjennomført telefonintervjuer med skyssansvarlige i to til tre kommuner i hvert av fylkene som var del i

caseundersøkelsen. Telefonintervjuene ble gjennomført i etterkant av besøkene i fylkeskommunene. Gjennom flere av intervjuene fikk vi tilgang til regnskapsdata og annen dokumentasjon om utviklingen og tilstanden i fylkeskommunene innenfor området skoleskyss og kollektivtrafikk.

I den kvantitative delen av prosjektet har vi en blanding av enkle framstillinger og illustrasjoner i form av tabeller og figurer, i tillegg til mer avanserte regresjonsanalyser. Vi benytter en multippel regresjonsanalyse for å prøve å identifisere mulige drivere bak endringer i skoleskysskostnader. En regresjonsanalyse har som mål å beskrive sammenhengen mellom en eller flere uavhengige variable og en avhengig variabel. At vi benytter multippel regresjonsanalyse her betyr at vi ser på sammenhengen med flere uavhengige variable.

Vi har en ligning som følger:

$$Y_{mt} = \beta_0 + \beta_1 X_{mt} + \beta_2 Z_{mt} + u_{mt}$$

Y_{mt} vil for eksempel være skoleskysskostnader i kommune/fylkeskommune m på tidspunkt t . X og Z kan være vektorer for ulike variabler, som identifiserer kostnadsdrivere. Eksempler på dette er andel elever på SFO, leksehjelp, andel flyktninger eller elever med spesialundervisning. De ulike variablene vi har tilgjengelig blir presentert senere i denne rapporten.

I regresjonsanalysene benyttes også faste effekter. Dette vil si at vi kun utnytter variasjon i data over tid innenfor den enkelte enhet (i dette tilfelle kommune eller fylkeskommunene). En modell uten faste effekter vil estimere nivåforskjellene mellom fylkeskommunene og kommunene, mens en modell med faste effekter vil estimere kostnadsdrivere over tid i fylkeskommunene og kommunene.

I kapittel 4 analyserer vi effekten av skolestruktur på skoleskysskostnadene. I denne analysen benytter vi et før/etter-rammeverk. Gjennom en slik analyse har vi muligheten til å analysere hvorvidt kostnadsnivået etter skolestrukturendringer er annerledes enn perioden før. Disse analysene er kjent som såkalte difference-in-differences analyser. Det vil si at vi sammenligner utvikling i kostnader i en kommune som har gjort skolestrukturendringer med utviklingen i kommuner som ikke er påvirket av slike endringer. Tanken er da at utviklingen i de andre kommunene som ikke har gjort endringer representerer utviklingen om man ikke hadde vært utsatt for skolestrukturendringer. Dersom kostnadsutviklingen i kommunen/fylkeskommunen som har gjennomført skolestrukturendringer er høyere enn ellers i landet, vil vi kunne knytte

dette til endringen i skolestruktur. En viktig antagelse er da at det ikke skjer vesentlige andre endringer i denne fylkeskommunen som ikke skjer ellers i landet.

Vi har kun 19 fylkeskommuner i Norge og en analyse på fylkessnivå vil ikke gi tilstrekkelig variasjon. Vi velger derfor å gjennomføre analysene på kommunenivå, og basert på kvalitativ informasjon i denne rapporten vil vi anslå fylkeskommunal kostnadseffekter. Analysen vil teknisk sett gjennomføres ved at man estimerer en ligning som beskrevet ovenfor hvor den avhengige variabelen er samlede kostnader eller kostnader per innbygger 6-15 år i kommunen. Ved å legge til faste kommuneeffekter i regresjonen kan vi estimere effekten av skolestruktur- endringer ved hjelp av en enkel dummyvariabel. En dummyvariabel er en variabel som tar to verdier, 0 eller 1. I dette tilfelle tar variabelen verdien 1 i tilfeller hvor man har gjort skolestrukturendringer i kommunen og 0 ellers. Tolkningen av denne variabelen er da effekten av en skolestrukturendring på den avhengige variabelen (kostnadene).

Det som vanskeliggjør en slik analyse i dette prosjektet er at skolestrukturendringer skjer på ulike tidspunkt. Vi kan dermed ikke knytte alle endringer til et bestemt år og se på utviklingen i kommuner med endringer relativt til kommuner som ikke har gjort endringer. En måte å løse det på er å analysere en modell som vist ovenfor med faste kommuneeffekter og en dummy- variabel som er lik 1 for perioden etter skolestrukturendringen og 0 for perioden før endringen. Siden endringen som regel skjer midt i året, vil vi ta bort det året hvor endringer skjer for å gjøre sammenligningen best mulig og å rendyrke før- og etterperioden. I tillegg inkluderes årsummyer, som er variable som er lik 1 for observasjoner det enkelte året og 0 ellers. Dette for å gjøre sammenligningen ellers i landet best mulig og for å kontrollere for trender i skysskostnadene. For å kontrollere for prisstigning benyttes deflaterte kostnadstall. Når faste kommuneeffekter er inkludert, rendyrkes dermed analysen, slik at tolkningen av dummy- variabelen beskrevet ovenfor, er om kostnadsnivået er signifikant sterkere etter skolestruktur- endringen enn før skolestrukturendringen i den enkelte kommune og om dette skiller seg fra «normal utvikling». Vi vil også gjøre denne analysen for delutvalg av kommuner.

Datamaterialet setter begrensninger for hvilken periode vi kan studere. Informasjon om skoleskysskostnader finnes kun for perioden 2008-2013. For at vi skal ha minst ett år for perioden etter nedleggelse og minst ett år for perioden før nedleggelsen, bygger vi analysen på kommuner som har hatt skolenedleggelse i perioden 2009-2012. I tillegg har vi tatt bort kommuner som har gjort mer enn en skolestrukturendring, det vil si kommuner som har gjort endringer i skolestrukturen i flere enn ett av de fire årene. Skoler som har lagt ned flere skoler

samtidig er inkludert, men de som har lagt ned skoler over flere år er ekskludert. Årsaken til dette er at før- og etterperioden blir udefinerbar. Kommunene som er ekskludert inngår ikke i analysen. Dette er gjerne de store bykommunene, og vil sannsynligvis ikke være de mest interessante i denne analysen.

3. Utvikling i kostnader til skoleskyss

Kostnadene til skoleskyss for grunnskolen i Norge er delt mellom kommuner og fylkeskommuner. Som vi har diskutert tidligere organiseres skoleskyssen hos fylkeskommunen, mens kommunene betaler en egenandel, som regel i form av billettakst for barn. Slik som beskrevet innledningsvis er ansvarsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner hjemlet i opplæringslova §13-4. Etter opplæringslova §13-4 første ledd siste punktum betaler kommunene refusjon etter persontakst for grunnskoleelever som blir skyssa av fylkeskommunen (Opplæringslova).

Det har vært en endring de siste årene hvor kommunene har fått større risiko knyttet til spesialskyssen. Dette innebærer at dersom man organiserer spesialundervisningen for elever med store/sammensatte behov ved et fåtall skoler, må kommunene betale ekstrabelastningen knyttet til dette. Det vil si at kommunen avviker fra nærskoleprinsippet for disse elevene. Dette vil være et kommunalt vedtak om en endring i skoletilbudet til eleven. Utdanningsdirektoratet skriver dette om slike vedtak: *«Når elevane etter kommunen sitt skjønn får gå på ein annan skole enn den som ligg nærast, eller som dei soknar til, vil det etter Utdanningsdirektoratet si vurdering kunne vere urimelig at fylkeskommunen skal dekkje ekstrakostnadane ved ei slik avgjerd.»* Andre kommunale vedtak, ofte knyttet til farlig skolevei, finansieres også av kommunene. I Nord-Trøndelag fylkeskommune sitt skyssreglement er følgende beskrevet om kostnadsfordelingen:

«Når kommunen innvilger skoleskyss for elever med for eksempel trafikkfarlig vei, har kommunen selv det økonomiske ansvaret. Dersom det fylkeskommunale rutetilbudet både tids- og kapasitetsmessig kan dekke transporten, er kommunens ansvar begrenset til å betale gjeldende persontakst. I de tilfeller hvor transporttilbudet ikke benyttes, må kommunen dekke alle kostnader ved skyssen.»

Avhengig av kollektivtilbudet eller annet skysstilbud kan altså kommunens økonomiske ansvar også her begrense seg til billettakst.

Nedenfor skal vi skille mellom kommunal og fylkeskommunal utvikling i kostnader. Mens vi for kommunene har tilgang til kostnadsutvikling i KOSTRA, er ikke dette like enkelt for fylkeskommunene. Vi vil derfor estimere en kostnadsutvikling basert på informasjon om kostnader til bilruter, båtruter og lignende og andelen av disse kostnadene som er knyttet til skolereiser. Det vil ligge en antagelse om at kostnadene for skolereisene er omtrent de samme som andre reiser. Som en minste forutsetning må vi anta at kostnadsutviklingen er lik for

skolereiser og andre reiser. I tillegg vil vi utfylle dette med informasjon fra caseundersøkelser og spørreundersøkelse til fylkeskommuner og/eller trafikkselskap.

3.1. Samlet kostnadsutvikling til skoleskyss

Vi skal i dette delkapitlet gjennomgå kostnadsutviklingen både på fylkeskommunenivå og kommunenivå. Det vil si at vi skal se på kostnadsutviklingen i den andelen av kostnadene som kommunene betaler for seg, og vi skal se på utviklingen i fylkeskommunenes andel av kostnadene. I første omgang presenteres regnskapsdata fra KOSTRA. Tabell 3.1 er basert på grunnlagsdata i KOSTRA-databasen og indikatorer konstruert av SSB basert på KOSTRA. Vi starter med en gjennomgang av kostnadsutviklingen for fylkeskommunene. Det vil si fylkeskommunenes samlede kostnader til skoleskyss. Alle tall er deflatert ved bruk av en kommunal deflator fra TBU (Teknisk beregningsutvalg). Alle tall er derfor i 2013-kroner.

Tabell 3.1: Utvikling i kostnader og omfang av skoleskyss i norske fylkeskommuner (KOSTRA, SSB)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Estimert netto driftsutgifter til skolereiser med bil (i mill. kr) | 2 417 | 2 381,7 | 2 520,7 | 2 210,2 | 2 267,1 | 2 314,5 | 2 446,2 |
| Estimert netto driftsutgifter til skolereiser med båt (i mill. kr) | 37,1 | 49,1 | 25 | 41,2 | 58,4 | 61,5 | 53,7 |
| Estimert netto driftsutgifter til skolereiser med ferge (i mill. kr) | 19,6 | 34,7 | 33,1 | 34,3 | 19,8 | 48,9 | 49,9 |
| Antall skolereiser med bil i grunnskole og videregående opplæring (1000 reiser) | 78 396 | 80 363 | 84 688 | 72 908 | 70 832 | 70 855 | 75 233 |
| Antall skolereiser med ferge i grunnskolen og videregående opplæring (1000 reiser) | 14 | 42 | 43 | 150 | 171 | 289 | 239 |
| Antall skolereiser med båt i grunnskolen og videregående opplæring (1000 reiser) | 210 | 234 | 141 | 308 | 390 | 340 | 272 |
| Antall skolereiser i grunnskolen med bil (1000 reiser) | 49 092 | 49 534 | 51 769 | 46 647 | 44 568 | 44 581 | 44 880 |
| Antall skolereiser i grunnskolen med ferge (1000 reiser) | 13 | 24 | 40 | 23 | 32 | 50 | 47 |
| Antall skolereiser i grunnskolen med båt (1000 reiser) | 102 | 122 | 79 | 92 | 128 | 101 | 95 |
| Antall skyssberettigede elever i grunnskolen | 126 323 | 123 576 | 132 809 | 136 021 | 137 064 | 136 893 | 135 046 |
| Antall elever i lukkede skoletransporter i grunnskolen | 12 947 | 14 972 | 15 442 | 14 934 | 13 967 | 16 430 | 15 912 |

Denne tabellen inneholder mye informasjon. For det første; målt i 2013-kroner har utviklingen i samlede kostnader til skoleskyss for bilruter vært relativt konstant siden 2007. Ser vi imidlertid

på utviklingen siden 2010 har vi hatt en økning på omtrent 180 millioner kroner til bilruter, målt i 2013-kroner. Dette er netto driftsutgifter, det vil si driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene er trukket fra. Dette vil med andre ord si det samlede fylkesbidraget, som i 2013 var på 2,4 milliarder kroner.

Båtrutene er mindre i omfang og utgjør derfor lavere kostnader. Rapporteringen her har gått noe opp og ned, og det rapporteres om netto driftsutgifter på 16 millioner kroner mer i 2013 enn i 2007, målt i 2013-kroner. Samme utviklingen ser vi for skoleskyss med ferge, men også her har det samlet sett vært en økning.

Omfanget av skoleskyss er i tabellen gitt ved antall skolereiser. Dette antallet er redusert i perioden fra 78,5 millioner reiser i 2007 til 75,2 millioner reiser i 2013. Av disse reisene varierer reiser for grunnskolen med 49 millioner reiser i 2007, ned til 45 millioner reiser i 2013. I 2009 var antall reiser på 52 millioner. Ifølge disse tallene har man hatt en voldsom økning i antall reiser med båt og særlig med ferge, men denne økningen har i hovedsak vært for elever i den videregående skolen.

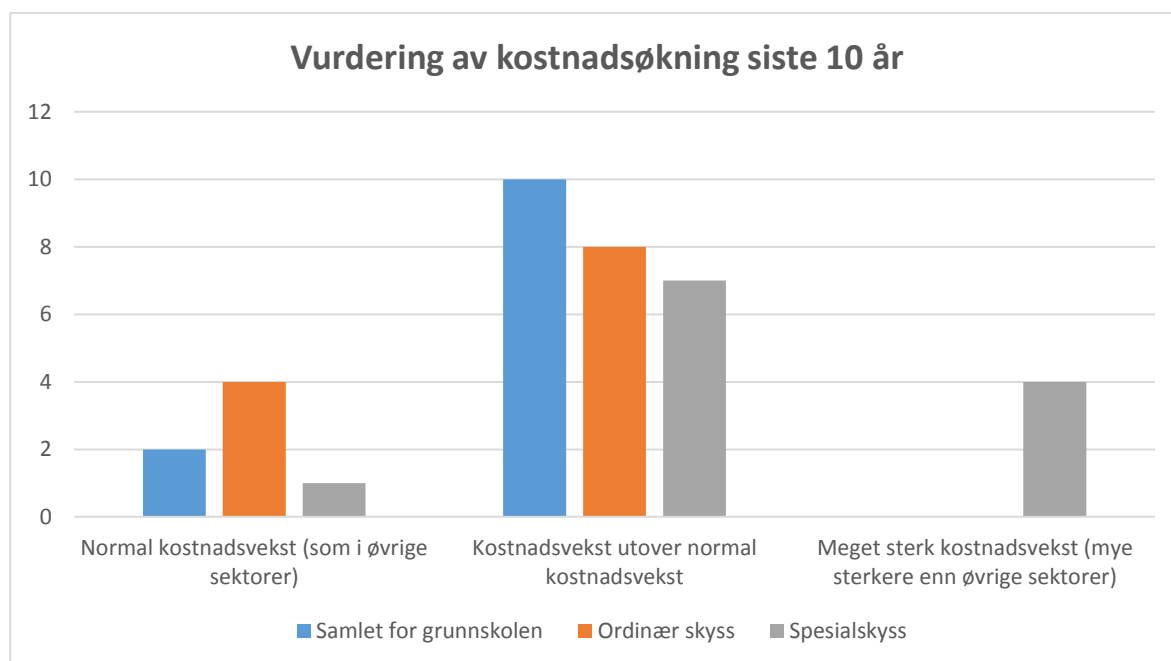
Når det gjelder det totale omfanget av skyssberettigede elever, øker dette jevnt i perioden, fra omtrent 126 000 skyssberettigede elever i 2007 til omtrent 135 000 skyssberettigede elever i 2013. Dette kan avvike noe fra antall elever med skyss i grunnskolen som presenteres nedenfor. Antallet elever med skyss er normalt noe høyere enn antall skyssberettigede elever. Også antallet elever i lukkede transporter øker fra 13 000 elever til 16 400 elever på seks år, en økning på omtrent 26 prosent. Dette vil si at antallet elever som har krav på skyss øker, mens antallet reiser reduseres.

Det må bemerkes at dette er estimerte tall og vi må være varsom med å tolke denne utviklingen. Det ser likevel ikke ut som om netto driftsutgifter for fylkeskommunen har økt i perioden, selv om antallet elever med skoleskyss har økt. Vi har sett at dette har sin sammenheng med redusert antall skolereiser. Vi skal nedenfor se nærmere på denne utviklingen. Har kommunene tatt en større del av regningen eller gir ikke våre beregninger et klart bilde av utviklingen?

Fra våre caseundersøkelser forteller man om et svært dårlig datagrunnlag for å studere kostnadsutviklingen til skoleskyss. Dette vil sannsynligvis våre beregninger også bære preg av. I et av våre casefylker som har organisert kollektivtrafikken i et trafikkelskap, har man økt budsjettet for kollektivtrafikk med 82 prosent på sju år, noe som er omtrent dobbelt så mye som normal prisvekst. Dette er samlet for både grunnskole, videregående skole og annen skyss.

I et annet av våre casefylker har det imidlertid ikke vært en tilsvarende økning, skal vi tro fylkeskommunens egne tall. Kostnadene hopper opp og ned år for år. For grunnskole har utgiftene siden 2006 økt med omtrent 50 prosent, selv om man har hatt en reduksjon på 20 prosent de siste tre årene. For videregående skoler er situasjonen en annen. Samlet har man sett en reduksjon i kostnader i perioden, men har hatt en økning de siste årene. Det understrekes imidlertid flere steder at det er vanskelig å skille mellom skoleskyss i grunnskole og videregående skole.

I spørreundersøkelsen til fylkeskommuner og trafikkselskap spurte vi om kostnadsutviklingen knyttet til skoleskyss, både samlet sett og spesifikt for ordinær skyss og spesialskyss. Fra caseundersøkelsene vet vi at verken trafikkselskapene eller fylkeskommunene har gode data på denne utviklingen, slik at vi må kunne tolke svarene på dette spørsmålet som respondentenes «magefølelse» for utviklingen. Svaralternativene var «Reduserte kostnader», «Lav kostnadsvekst», «Normal kostnadsvekst», «Kostnadsvekst utover normal kostnadsvekst» og «Meget sterk kostnadsvekst». Svarfordelingen presenteres i figur 3.1.



Figur 3.1: Fra spørreundersøkelse: Kostnadsutvikling for fylkeskommunen siste 10 år. Antall respondenter

Figuren viser tre av fem svaralternativ. De to andre svaralternativene var «reduuerte kostnader» og «lav kostnadsvekst (lavere enn andre sektorer)». Ingen av respondentene valgte disse alternativene. De blå søylene representerer fylkeskommunenes svar på samlet kostnadsutvikling for skoleskyss i grunnskolen. Vi ser at det er ingen av respondentene som mener at

man har hatt en meget sterk kostnadsutvikling knyttet til dette området. Dette stemmer overens med analysene så langt. To respondenter mener man har hatt en tilsvarende kostnadsøkning som andre sektorer. De aller fleste mener imidlertid at kostnadsøkningen har vært noe utover normal kostnadsøkning, som vil si at utviklingen i kostnader har vært noe høyere for skoleskyss enn for andre sektorer for øvrig. Når det gjelder ordinær skyss, er det noe flere som mener at man har hatt en normal kostnadsutvikling, mens de aller fleste fortsatt mener at utviklingen har vært noe utover normal kostnadsvekst. For spesialskyss er fordelingen noe annerledes. Fire av 13 mener at det har vært en meget sterk kostnadsvekst. En av 13 mener at det har vært en normal kostnadsvekst, mens de resterende svarer at det har vært kostnadsvekst utover normal vekst. Alt i alt ser vi altså at enkelte fylkeskommuner mener kostnadsveksten innen spesialskyss har vært sterkere enn for ordinær skyss. Dette skal vi komme tilbake til.

Ett av trafikksekskapene vi var i kontakt med gjennom utsendelsen av spørreskjema har beregnet sin utvikling i kostnader. Selskapet hadde en årlig økning på 2,3 prosent for rutebilkostnader og 5,3 prosent for drosjekostnader siste fem år. Inntektene for skoleskyss har økt noe mer. Det er beregnet at skoleskyssinntektene står for 17,1 prosent av kostnadene til rutebil, en økning fra 15,9 prosent. Man har økt barnetakstene med et gjennomsnitt på 4,0 prosent per år.

Fylkeskommunene hadde også mulighet til å kommentere denne utviklingen ytterligere. Kommentarene går i hovedsak på drivere bak utviklingen og de kommer vi tilbake til. Fylkeskommunene svarer altså i hovedsak at man har hatt en sterkere kostnadsvekst for skoleskyss enn andre sektorer. Manglende oversikt over kostnadsutviklingen adskilt for skoleskyss i de fleste fylkeskommunene, samt tallmaterialet i denne rapporten gir ikke støtte for en slik utvikling. Vi klarer ikke å dokumentere en sterk kostnadsvekst, men tallene er også usikre.

Kommunene har også utgifter knyttet til skoleskyss. For ordinær skyss dreier dette seg i stor grad om billettakst for enkeltelever. Kommunene finansierer også sine kommunale vedtak, som ofte er knyttet til farlig skolevei. I tillegg har vi diskutert om kommunene kan ha utgifter knyttet til spesialskyss.

Tabell 3.2: Utviklinger i kostnader til skoleskyss i kommunene

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|---------|--------|--------|--------|
| Netto/brutto driftsutgifter til skoleskyss (i 1000 kr) | 1040 | 1131 | 1155 | 1171 | 1211 | 1221 |
| Antall elever i grunnskoleskyss | | | 139 499 | 137015 | 137185 | 135106 |

Vi ser at kommunene har hatt en økning i sine kostnader med over 17 prosent siden 2008, målt i 2013-kroner. Sammenligner vi dette med fylkeskommunenes utgifter ser det ut til at kommunene tar en større del av regningen nå enn tidligere, noe som vi også så fra eksemplet i en av fylkeskommunene ovenfor. Det har vært en jevn økning over år. Vi må imidlertid ta forbehold om utviklingen på fylkeskommunenivå, siden vi kun har mulighet til å estimere utviklingen basert på utgifter til bilruter og andelen av disse som er til skoleskyss. Dersom skoleskyss har en annen utvikling enn kollektivtilbudet for øvrig, blir denne estimeringen feil. Informasjon fra våre respondenter tyder imidlertid på at dette kan være en god tilnærming. Det er imidlertid store forskjeller mellom fylkeskommuner i hvor stor del av kollektivtrafikken som er skoleskyss. Enkelte steder er skoleskyss det eneste kollektivtilbudet, mens andre steder utgjør skoleskyssen kun en liten andel. Et annet viktig punkt å forholde seg til er at fylkeskommunens netto utgifter også inneholder videregående opplæring.

Telefonintervjuer med kommunene tyder på at utviklingen i kostnader til ordinær skoleskyss har vært relativt stabil, dersom det ikke har vært spesielle strukturendringer i kommunen. Kostnadsøkningene vil i så fall komme fra økte billettakster. Enkelte kommuner vi har snakket med hevder imidlertid at kommunen har tatt en større del av regningen for spesialskyss de siste tre-fire årene som kan ha ført til at de har sett en økning i sine kostnader. Dette kommer av en lovtolkning om at dersom kommunen organiserer spesialundervisningen på en slik måte at elevene ikke går på nærskolen, må kommunene dekke merkostnadene til denne skyssen. Da fylkeskommunen de fleste steder tidligere tok hele denne regningen, betaler kommunen nå den ekstra kostnaden fra nærskolen og til skolen/spesialavdelingen hvor undervisningen foregår. Dette er i mange tilfeller drosjeskyss og en kostbar form for skyss. Vi har kun snakket med et fåtall kommuner, slik at dette ikke på noen måte er representativt for utviklingen samlet sett. Dette gir oss imidlertid utfyllende informasjon til det datamaterialet vi har presentert.

Figur 3.2 på neste side viser utviklingen i kostnader til skoleskyss grafisk. Nivået i 2008 er satt til en og utviklingen de neste årene ses i forhold til nivået i 2008. I figuren ser vi at man har en kostnadsreduksjon, målt i 2013-kroner mellom 2009 og 2010, mens utviklingen i etterkant har vært ganske lik. Denne utviklingen skjer samtidig med at mesteparten av riksveinettet ble overført til fylkeskommunene, slik at samferdselsbudsjettet ble voldsomt endret. Dette kan forstyrre utviklingen noe. Samtidig skjer det i en periode hvor kommunene tar en større del av regningen for spesialskyssen, og det skjer samtidig som at Udir publiserte et notat knyttet til tolkningen av opplæringslova og praksis knyttet til organiseringen av skoleskyss. (Udir 3-2009). Det er også verdt å merke seg at det som hovedsakelig endrer seg for fylkeskommunene

mellom 2009 og 2010 er andelen av reisene som er skolereiser. Samlede kostnader til bilruiter øker stabilt, men andelen av reisene som er skolereiser endrer seg. Vi har ingen informasjon om hva som driver dette. Det er flere fylker som har en nedgang i andel skolereiser i denne perioden, men det er særlig Rogaland som bidrar til dette skiftet. Her skjer det noe spesielt mellom 2009 og 2010 i rapporteringen om andel skolereiser. Sett bort fra dette skiftet, er utviklingen i kommunene og fylkeskommunene ganske lik. For alle andre år enn mellom 2009 og 2010 er utviklingen relativt lik mellom kommuner og fylker.

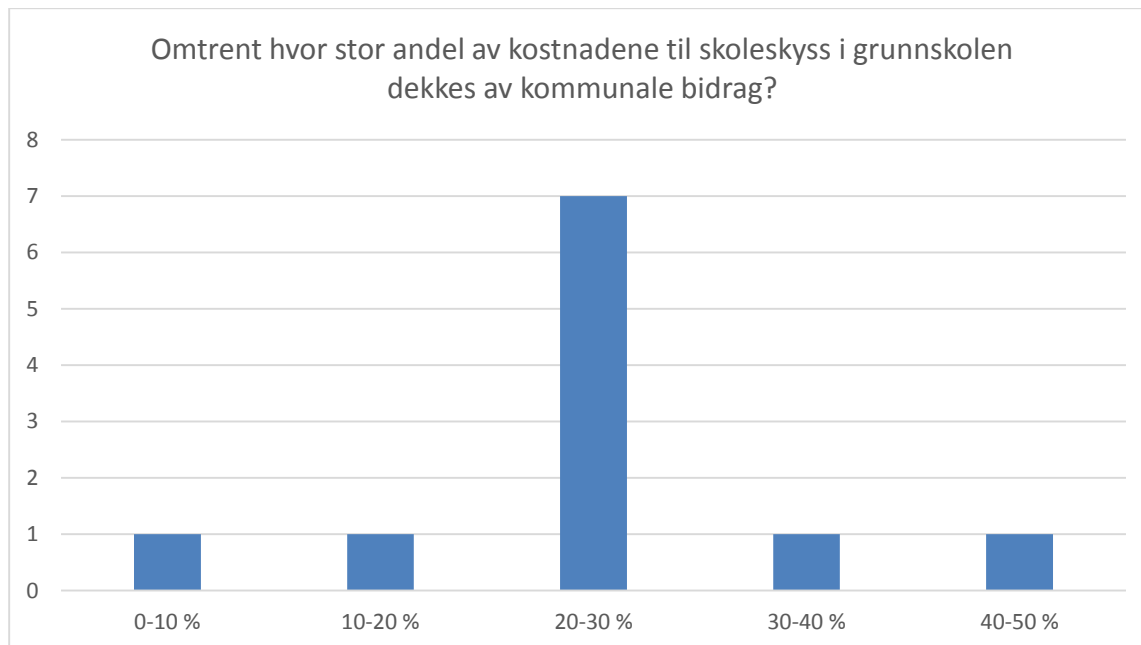


Figur 3.2: Utvikling i kostnader til skoleskyss i fylker og kommuner. Indeks

På grunn av usikkerheten rundt andel skolereiser er analysene om kostnadsutvikling usikker. Fra spørreundersøkelsen spurte vi også om hvordan balansen mellom kommunal og fylkeskommunal finansiering hadde blitt endret i perioden. Fem av fylkeskommunene var da av den oppfatning at balansen var uendret, mens de resterende var av den oppfatning at kommunene betaler en mindre andel av de samlede kostnadene. Dette avviker litt fra analysene ovenfor. Vi må også være varsom med tolkningen av dette. For det første har caseundersøkelsene vist at fylkeskommunenes datagrunnlag ikke er egnet for å se på kostnadsutvikling over tid. For det andre kunne svaret blitt annerledes om vi hadde spurt kommunene det samme spørsmålet. Likevel vil det være fylkeskommunene eller trafikkselskapene som sitter med den beste oversikten over akkurat dette. Eksemplet fra ett av trafikkselskapene diskutert ovenfor viser imidlertid at billettinntektene står for en større andel av kostnadene nå enn for noen år siden.

Når fylkeskommunene blir bedt om å angi hvor stor del av kostnadene til skoleskyss i grunnskolen som dekkes av kommunale billettinntekter, er de relativt samstemte om at nivået

ligger på omtrent 20-30 prosent. Enkelte andre fylkeskommuner mener kommunens andel er mindre, mens noen mener at kommunens andel er større.



Figur 3.3: Fra spørreundersøkelse. Balansen mellom kommunal og fylkeskommunal finansiering av skoleskyss i grunnskolen

3.2. Oppsummering utvikling i kostnader

Kort oppsummert er funnene i dette delkapitlet som følger:

- Det ser ut til å ha vært en moderat kostnadsutvikling for fylkeskommunene når det gjelder skoleskyss de siste sju årene.
- Det kan se ut som om kommunene har hatt en sterkere utvikling i kostnadene, og tar litt større andel av den samlede regningen enn for noen år siden.
- Det er stor usikkerhet knyttet til beregningene på fylkesnivå. De har hatt en nedgang fra 2009 til 2010. Denne er i våre beregninger drevet av at andelen skolereiser reduseres mye i enkeltfylker. For alle andre år har utviklingen i kommuner og fylkeskommuner vært lik.
- Antallet skolereiser for ordinær skyss er redusert i perioden, mens antallet lukkede skoletransporter har økt i omfang.
- Kostnadsutviklingen for spesialskyss har vært sterkere enn for ordinær skyss.
- Kommunenes andel av finansieringsansvaret for skoleskyss er på mellom 20 og 30 %.
- Mangelfull data i fylkeskommunene gjør beregningene i dette kapitlet usikre.

Beregninger gjort i dette kapitlet, samt samtaler med fylkeskommuner og kommuner tyder på en moderat kostnadsutvikling innenfor skoleskyss. Kommunene ser ut til å ha en noe sterkere kostnadsutvikling, men beregningene er usikre. Samtaler med kommunene tyder imidlertid på at de har tatt en større del av regningen knyttet til spesialskyss de siste årene.

Fra spørreundersøkelsen virker det også som at den største kostnadsutviklingen har vært for spesialskyss, mens utviklingen for ordinær skyss har vært mer moderat. Fylkeskommunene rapporterer at kommunens bidrag er uendret eller lavere siste 10 år og de fleste fylkeskommunene sier at kommunens bidrag til kostnadene for skoleskyss i grunnskolen er på mellom 20 prosent og 30 prosent.

4. Skolestruktur – en driver til økte kostnader i skoleskyss?

Senere i denne rapporten skal vi se på hva som er drivere bak eventuelle kostnadsøkninger til skoleskyss. Et spesielt fokus i rapporten vil imidlertid være på skolestrukturendringer. Det er to hovedårsaker til det. For det første blir dette direkte etterspurt i oppdraget. For det andre er skolestrukturendringer det punktet som går igjen fra alle våre respondenter. Både fylkeskommuner, trafikksekselskap og kommuner er samstemte i at skolestrukturendringer er en av de viktigste kostnadsdriverne til økte skyssutgifter.

4.1. Kvalitative analyser av endringer i skolestruktur

Alle fylkeskommunene vi intervjuet i caseundersøkelsene synes det er problematisk at kommuner vedtar skolestrukturendringer uten å ta særlig hensyn til de totale skysskostnadene. Hvordan en skolestrukturendring slår ut i skysskostnadene vil imidlertid avhenge av flere faktorer. Fylkeskommunene nevner ulike variabler: For det første avhenger det av antall elever som rammes av strukturendringen og beliggenheten til den nye nærskolen. For det andre handler det om rutetilbudet er organisert rundt barnas bosted. For enkelte av skolene som legges ned har man allerede før endringen skoleskyss for de fleste elevene, slik at forskjellen i skoleskyss fra tidligere kun er at elevene fraktes noe lengre. Hvordan nye ruter korresponderer med skyss for elever i videregående er også av interesse her. I noen tilfeller vil ikke en skolestrukturendring medføre særlig økning i skysskostnader og kommunene kan dekke den eventuelle ekstrakostnaden. I andre tilfeller vil det være slik at en skolestrukturendring skaper vesentlige omveltninger i skysslogistikken som medfører store ekstrakostnader for fylkeskommunene.

En av fylkeskommunene nevner et eksempel hvor to skoler på omtrent 200 elever ble nedlagt. Ikke alle elevene trengte skoleskyss. Bosettingsmønsteret rundt denne skolen og manglende eksisterende rutenett gjorde at man måtte sette opp to ekstra busser på grunn av denne endringen. En svært omtrentlig beregning av driftskostnadene til dette kom på 2,0 millioner kroner (tommelfingerregel på en million kroner per buss,) mens kommunens bidrag (dersom alle får skyss) kommer på maksimalt 1,2 millioner kroner, dersom samtlige elever tok buss og ingen tok buss tidligere (sannsynligvis vesentlig mindre). Det vil si at en kommune maksimalt kunne dekke 60 prosent av kostnadsøkningen, mens fylkeskommunen får en ekstra regning på minst 800 000 kroner. Siden alle elevene ikke trengte skyss, og at noen elever hadde skyss fra

før av (mangler informasjon om dette), vil kommunens andel være vesentlig mindre og fylkeskommunens andel være vesentlig høyere.

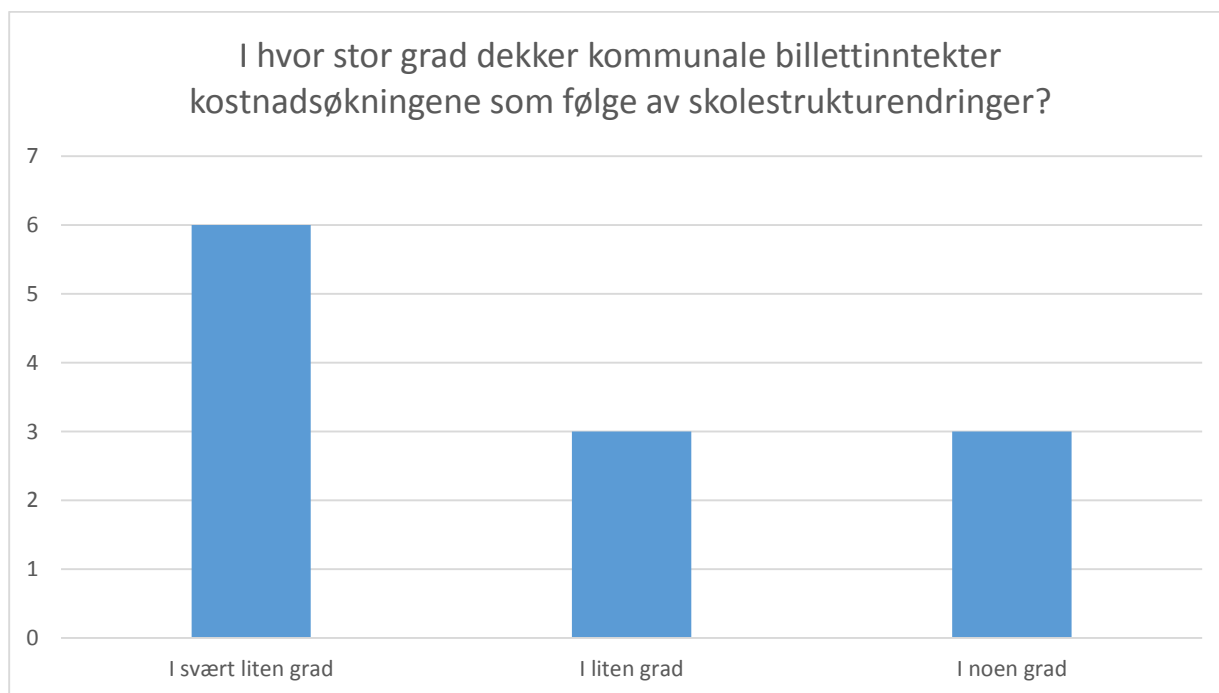
Når vi i spørreundersøkelsen ber fylkeskommunene trekke fram de viktigste driverne bak kostnadsøkninger innenfor skoleskyss, velger ti av tolv fylkeskommuner å trekke frem skolestrukturendringer. Dette indikerer at dette er en viktig driver. Når respondentene blir bedt om å utdype deres erfaringer nevnes følgende:

- Nedleggelse av distriktsskoler
- Offentlige skoler som legges ned og det etableres private skoler. Medfører skyss fra samme område til to skoler. Generell etablering av privatskoler
- Kommuner legger ned skoler for å spare penger. Dette fører til økte kostnader på et annet forvaltningsnivå i fylkeskommunen
- Økt antall private skoler og sentralisering av offentlige skoler
- Sammenslåing av skoler
- Skoler legges ned - det blir flere skyss elever pga. lang avstand til skolen
- Nedleggelse gjør at flere elever får rett på skyss
- Lengre avstand
- Sentralisering av kommunale skoler gjør at private skoler etableres i de gamle skolelokalene - elever til private skoler kommer som regel fra større områder, og med få elever fra mange ulike områder påvirker kostnader, samt at dette er elever som skal ha skyss på kryss av nærskolegrenser.
- Sammenslåing og nedleggelse skoler - lengre skolevei
- Økt sentralisering

Vi ser at de fleste av kommentarene her går på at med skolenedleggelse får flere elever krav på skyss til og fra skolen og elevene må fraktes over lengre avstander. I tillegg er det verdt å merke seg at flere respondenter nevner at etablering av private skoler som følge av skolenedleggelse fører til en ekstra skysskostnad. Man kan da tenke seg en situasjon hvor det etableres en privatskole i det gamle skolebygget og at enkelte av elevene går på denne skolen, mens noen andre elever går på den offentlige nærskolen. I tillegg kan man tenke seg at den private skolen rekrutterer elever fra andre deler av kommunen. I dette tilfellet vil man oppleve skoleskyss i flere retninger og med større avstander. Ekstrakostnaden som følge av en skolestrukturendring vil da få en ekstra dimensjon. I de kvantitative analysene senere skal vi forsøke å ta hensyn til dette.

Ett av fylkene vi snakket med i caseundersøkelsen hadde opplevd dette. En kommune som planla nedleggelse av en skole, tok trafikkselskapet med på råd om valg av skole. Kommunen valgte nedleggelse av skolen som trafikkselskapet mente var mest hensiktsmessig ut fra deres ståsted. Dette alternativet ga relativt beskjeden økning i skysskostnadene. Men i ettertid ble det istedet startet en privatskole i lokalene til den nedlagte kommunale skolen. Dette medførte at skolen fikk elever fra hele kommunen og ikke lenger bare elever fra eget skoledistrikt. Konsekvensen var selvfølgelig en betydelig økning i skysskostnadene.

En endring i skolestruktur er et vedtak som skjer på kommunalt nivå. Selv om dette vedtaket også fører til økte skysskostnader for kommunen, er økonomiske besparelser ofte ett av argumentene i skolestrukturendringer. For fylkeskommunen har vi sett at dette i de aller fleste tilfeller medfører økte kostnader, og som ofte ikke hensyntas i den kommunale beslutningen. I spørreundersøkelsen ble fylkeskommunene spurt om i hvor stor grad kommunale billettinntekter dekker kostnadsøkningene som følge av skolestrukturendringer. Respondentene fikk fem svaralternativer, fra «i svært liten grad» til «i svært stor grad». Ingen svarte «i stor grad» eller «i svært stor grad». Svarfordelingen ellers er som følger:



Figur 4.1: Fra spørreundersøkelse: I hvor stor grad dekker kommunale billettinntekter kostnadsøkningene som følge av skolestrukturendringer?

Vi ser at tre respondenter mener kommunene i noen grad dekker kostnadsøkningene og tre respondenter svarer «i liten grad». Det er seks fylkeskommuner som har besvart «i svært liten

grad». Besvarelsene er sannsynligvis gjort på grunnlag av erfaringer fra skolestrukturendringer og bekrefter inntrykket om at dette er en viktig driver til kostnadsøkninger for skoleskyss. Samtidig ser vi at omfanget av hvordan dette påvirker fylkeskommunene vil variere fra tilfelle til tilfelle.

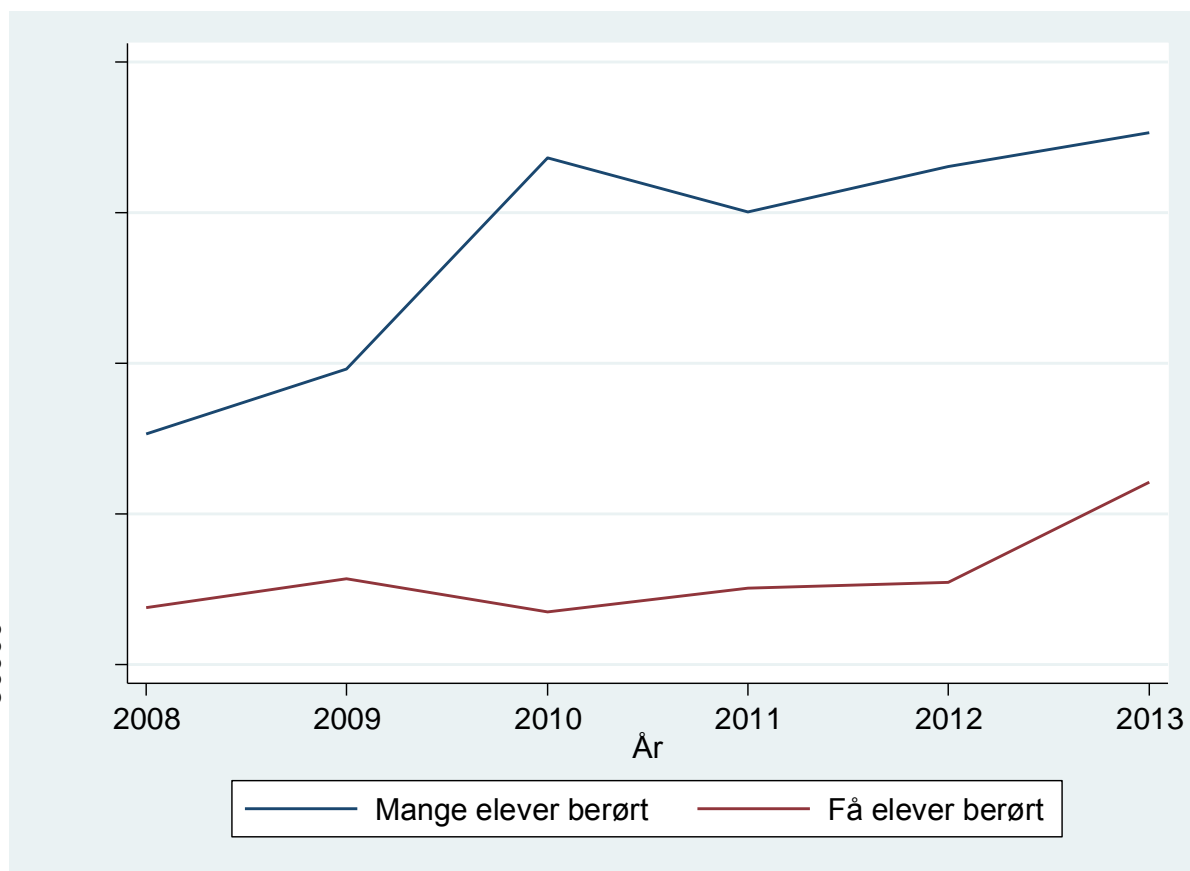
En av kommunene vi snakket med i caseundersøkelsen, hadde også et eksempel hvor kommunen hadde fått reduserte skysskostnader som følge av en skolestrukturendring, og hvor man mente man hadde overført en del kostnader til fylkeskommunen. Bakgrunnen for dette var at ved den gamle skolen hadde mange elever kommunale vedtak som følge av farlig skolevei. Etter endringen i skolestruktur kom disse elevene inn under fylkeskommunens avstandsgrenser og fikk dermed skyss på lik linje med andre som er over den grensen. Fylkeskommunen overtok dermed finansieringsansvaret for en stor gruppe elever.

Også en av de større kommunene vi snakket med har opplevd kostnadsøkninger som følge av skolestrukturendringer. En barneskole og en ungdomsskole ble nedlagt og dette førte til at 300 ekstra elever fikk skoleskyss. For kommunen medførte dette en økning i kostnader for skoleskyss på opp mot 1,7 millioner kroner. For fylkeskommunen medførte endringen en ekstra dimensjonering på tre busser, med omtrentlig kostnad på 3 millioner kroner, avhengig av bruk. Av disse ekstrakostnadene ble altså, 1,7 millioner kroner dekket av kommunale billettinntekter.

Konklusjonen etter den kvalitative gjennomgangen av analyser av skolestruktur viser i all hovedsak at fylkeskommunene bærer en stor del av kostnadsøkningen som følge av skolestrukturendringer, men at omfanget av dette varierer fra tilfelle til tilfelle. Dette vil vanskeliggjøre en kvantitativ analyse, men vi vil i neste delkapittel forsøke å estimere et slags gjennomsnittlig anslag på kostnadskonsekvenser av skolestrukturendringer både på kommune- og fylkeskommunenivå. I de tilfeller økonomi er et argument i en skolestruktursak, vil man ikke ta de totale kostnadene i betraktning. Fra eksemplet ovenfor vil man kun ta 1,7 millioner økte skysskostnader i betraktning, mens de totale kostnadene for samfunnet er på 3 millioner kroner. En skolestrukturendring som medfører kostnadsøkninger for en kommune samlet sett vil sannsynligvis ikke bli gjennomført, selv om det er mange andre argumenter i en slik diskusjon.

4.2. Kvantitative analyser av endringer i skolestruktur

Siden det er fylkeskommunene som sitter med det organisatoriske og finansielle ansvaret for skoleskyss både for grunnskole og videregående skole, ville det ideelle vært å studere effekten av skolestrukturendringer på utgiftene for fylkeskommunen. Men i og med at skolestrukturendringer i grunnskolen skjer hvert år flere steder i landet vil dette være en umulig oppgave. Det vil være umulig å isolere effekten av en skolestrukturendring i en kommune på fylkeskommunale kostnader, siden skolenedleggelse skjer i alle fylkeskommuner nesten hvert år. Vi kan imidlertid diskutere om skolestrukturendringer er en kostnadsdriver ut fra figur 4.2. Figuren viser utviklingen i kostnader for to grupper av fylker. Den ene gruppen av fylker hadde i årene 2010 og 2011 mange elever berørt av skolestrukturendringer, mens den andre gruppen hadde få elever berørt av skolestrukturendringer i den samme perioden. Denne gruppen kunne imidlertid ha mange endringer i 2012 og 2013, det har vi ikke hensyntatt. Andre faktorer som skjer i samme periode er naturligvis heller ikke hensyntatt i denne relativt enkle figuren. Årene er valgt for å ha en tilstrekkelig periode før og etter endringene.



Figur 4.2: Utvikling i netto driftsutgifter til skoleskyss med bilruiter i fylkeskommuner med hhv. mange elever berørt av skolestrukturendringer og få elever berørt av skolestrukturendringer i 2010 og 2011

Utviklingen i kostnader for de ulike gruppene i figur 4.2 er ganske oppsiktsvekkende. Gruppene er delt på gjennomsnittet slik at «få elever» betyr at man har under gjennomsnittlig antall elever berørt av skolestrukturendringer de valgte årene. Gruppen med mange elever (over gjennomsnittet) berørt av skolestrukturendringer har opplevd en kraftig kostnadsøkning i perioden. Vi forventer å se endringer i 2010, 2011 og 2012 som følge av skolestrukturendringene og figur 4.2 bekrefter dette. Den andre gruppen har en ganske flat utvikling. Dette er deflaterte tall. Forskjellene i kostnader er mer enn doblet mellom de to gruppene i perioden. Fra 2012 til 2013 er det en sterkere utvikling i den andre gruppen. Årsaken til dette kan være at denne gruppen har større behov for å komme etter med tanke på skolestrukturendringer, og at dette også kan tolkes som en effekt av skolestrukturendringene på fylkeskommunale kostnader. En rask gjennomgang av data viser at denne gruppen har noe flere elever berørt av skolestrukturendringer i 2012.

Figur 4.2 er en svært enkelt analyse av kostnadsutviklingen som ikke hensyntar noen andre faktorer enn de endringene vi kjenner. Figuren er ment som å gi en indikasjon på om skolestrukturendringer er en kostnadsdriver og figur 4.2 bekrefter dette i likhet med de kvalitative analysene.

Vi har også gjennomført regresjonsanalyser av endringer i skolestruktur. Dette er såkalte difference in difference analyser og er beskrevet i metodekapitlet. Vi velger å gjennomføre analysene på kommunenivå, for i det hele tatt skape variasjon skolestrukturendringer. For en slik analyse kreves det at noen enheter gjør endringer, mens andre ikke gjør endringer. Deretter vil vi aggregere resultatene opp på fylkesnivå, ved å gjøre kostnadsanslag på konsekvensene for fylkeskommunen, basert på annen informasjon i denne rapporten. Som diskutert tidligere vil effekten av en skolestrukturendring variere mye fra tilfelle til tilfelle. Resultatene av en slik analyse er rapportert i tabell 4.1.

Tabell 4.1: Regresjonsanalyse. Effekten av skolenedleggelse på skysskostnader per innbygger. Alle kommuner

| | Skysskostnader per innbygger 6-15 | | | | | |
|----------------------------|-----------------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Etter skolenedleggelse | 535.6*** | 226.0** | 246.7*** | 242.6** | 236.9** | 203.1** |
| | (86.15) | (95.05) | (94.84) | (94.80) | (94.64) | (94.35) |
| 2009 | | 183.6*** | 201.5*** | 223.8*** | 194.7*** | 188.3*** |
| | | (63.94) | (63.87) | (64.82) | (65.91) | (65.54) |
| 2010 | | 343.1*** | 379.2*** | 392.3*** | 325.9*** | 446.4*** |
| | | (64.18) | (64.63) | (65.27) | (69.97) | (97.45) |
| 2011 | | 430.4*** | 485.5*** | 556.9*** | 459.0*** | 586.4*** |
| | | (65.56) | (66.88) | (75.88) | (86.09) | (106.8) |
| 2012 | | 483.9*** | 558.2*** | 658.2*** | 526.6*** | 667.2*** |
| | | (67.94) | (70.43) | (85.93) | (102.5) | (119.9) |
| 2013 | | 462.6*** | 550.5*** | 678.8*** | 530.5*** | 678.7*** |
| | | (69.73) | (73.19) | (96.44) | (116.9) | (131.4) |
| Antall innbyggere | | | -0.217*** | -0.215*** | -0.192*** | -0.178*** |
| | | | (0.0570) | (0.0575) | (0.0580) | (0.0578) |
| Andel skilte og separerte | | | | -7.766 | 17.22 | 18.31 |
| | | | | (48.24) | (49.02) | (48.74) |
| Andel innvandrere | | | | -30.13** | -34.59** | -30.65** |
| | | | | (14.62) | (14.91) | (14.84) |
| Andel elever på leksehjelp | | | | | | -665.9* |
| | | | | | | (377.8) |
| Andel elever på SFO | | | | | | -3,305*** |
| | | | | | | (758.2) |
| Konstantledd | 2,917*** | 2,639*** | 4,303*** | 4,523*** | 6,017*** | 6,661*** |
| | (21.19) | (44.46) | (439.0) | (716.8) | (1,096) | (1,098) |
| Antall observasjoner | 2,142 | 2,142 | 2,142 | 2,142 | 2,141 | 2,141 |
| R-kvadrert | 0.021 | 0.061 | 0.069 | 0.071 | 0.076 | 0.088 |
| Antall kommuner | 379 | 379 | 379 | 379 | 379 | 379 |

Resultatene i tabell 4.1 indikerer en positiv sammenheng mellom kostnader til skoleskyss og skolenedleggelser. *,** og *** indikerer signifikants på henholdsvis 10 %, 5 % og 1 % signifikansnivå. Variabelen «etter skolenedleggelse» gir forskjellen i kostnader per unge

innbygger etter skolenedleggelsen i forhold til perioden før. Etter som vi legger til ekstra kontrollvariabler reduseres koeffisienten fra over 500 kroner per innbygger 6-15 år til like over 200 kroner per innbygger 6-15 år. En gjennomsnittlig effekt vil da være på 200 000 kroner for en gjennomsnittlig kommune i utvalget (8000 innbyggere) med omtrent 1000 skoleelever. Etter at tidsdummyer (Lik en for observasjon det enkelte år, 0 ellers) er lagt til i kolonne 2 er effekten svært robust for ytterligere spesifikasjoner. Dette er en indikasjon på at det ikke er skjevheter knyttet til estimatene. Utvalget av kontrollvariabler er valgt basert på kostnadsanalysene senere i kapittel 5, samt indikatorer benyttet i det kommunale inntektssystemet.

Denne effekten vil sannsynligvis variere veldig med antall elever, størrelse på skolestruktur- endringen, eksisterende rutetilbud og lignende slik som diskutert i den kvalitative analysen. Resultatene fra tabell 4.1 gir gjennomsnittlige anslag på kostnadseffekten av en skole- nedleggelse. Det vil si at enkelte nedleggelse vil få større økonomiske konsekvenser, mens andre nedleggelse vil få mindre økonomiske konsekvenser. Senere skal vi se på effekten enkelte år, samt se på effekten for ulike utvalg.

For å si litt om omfanget av det gjennomsnittlige anslaget kan vi diskutere et eksempel. Anta en nedleggelse av en skole på for eksempel 100 elever i en gjennomsnittlig stor kommune, hvor man etter nedleggelsen har behov for skoleskyss for 40 nye elever. Kommunen må kjøpe dagskort for 30 kroner per elev (ev. tur/retur-billett) i 190 skoledager. Til sammen blir dette i overkant av 200 000 kroner. Skolenedleggelse som medfører skyss for flere elever vil medføre høyere kostnader enn dette, mens mindre skolenedleggelse medfører lavere kostnader til skyss.

Analysene i tabell 4.1 har kostnader per innbygger i skolealder som avhengig variabel. Dette gjør tolkningen litt vanskeligere. For å gjøre sammenligninger mellom små og store kommuner bedre, vil likevel dette være den beste løsningen. I tabell 4.3 gir vi også resultater for totale skysskostnader.

Kommunale kostnader til skoleskyss er i hovedsak preget av billett-kostnader for ordinær skoleskyss. I tillegg har vi sett at kommunale vedtak bidrar til økte skysskostnader. Men hvordan påvirker dette det fylkeskommunale skyssbudsjettet? Analysen sier i utgangspunktet ingenting om dette og av årsaker diskutert tidligere vil ikke fylkesnivåanalyser være mulig. Basert på resultater i den kvalitative analysen kan vi imidlertid gi anslag for hvilke konsekvenser skolenedleggelsene har på kostnader til skoleskyss for fylkeskommunene.

Resultater fra den kvalitative delen av analysen kan hjelpe oss med å anslå konsekvensene for fylkeskommunen. For det første viser våre beregninger at kommunens kostnader utgjør omtrent 40 prosent av fylkeskommunens totale kostnader. Dette er tatt fra tallene i kapittel 3. I tillegg har fylkeskommunen besvart gjennom caseundersøkelser og spørreundersøkelser at kommunene dekker mellom 20 og 40 prosent av kostnadene til skoleskyss. Det vil si at kommunens billettinntekter dekker denne andelen av fylkeskommunens kostnader. Det er verdt å merke seg at kommunen kan ha andre kostnader knyttet til skyss av elevene. Enten på grunn av farlig skolevei eller annen skyss både før, under og etter skoledagen.

Basert på informasjonen fra resultatene i tabell 4.1 kan vi anslå den økonomiske belastningen for fylkeskommunen av en «gjennomsnittlig» skolenedleggelse. Ovenfor benyttet vi et regneeksempel hvor en skolenedleggelse medførte at 40 ekstra elever trengte skoleskyss. Dette ga ekstrakostnader på rundt 200 000 kroner for kommunen. Dette vil medføre økte kostnader på mellom 500 000-800 000 kroner samlet sett, hvor fylkeskommunen får 200 000 kroner i inntekter fra kommunen. En annen måte å tolke analysene på er at kostnadene samlet sett vil være på minst 500 kroner per innbygger 6-15 år i kommunen. Denne måten å regne på kan virke litt merkelig, men må ses i sammenheng med at kostnadene for fylkeskommunen først og fremst avhenger av antall elever som trenger skyss. Som diskutert gjentatte ganger i de kvalitative analysene vil effekten avhenge av en rekke faktorer ved skolene, beliggenheten og rutetilbudet i kommunen.

Det er fire år som bidrar til identifisering av effekten av skolenedleggelse i denne analysen. Nedenfor skal vi se på effekten av skolenedleggelse for årene enkeltvis, det vil si for årene 2009-2012. Tabell 4.2 viser resultatene. Samme kontrollvariabler som i den mest generelle modellen i tabell 4.1 er inkludert.

Tabell 4.2 Regresjonsanalyse av effekten av en skolenedleggelse. Årlig analyse for årene 2009-2012

| | Skyskostnader per innbygger 6-15 år | | | |
|-------------------------|--|-------------|-------------|-------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Etter | 516.8** | 424.5** | 126.0 | 180.1 |
| skolenedleggelse | (210.0) | (186.9) | (150.6) | (157.2) |
| Konstantledd | 5,307*** | 4,891*** | 4,898*** | 4,677*** |
| | (878.1) | (805.3) | (838.6) | (920.0) |
| Antall obs. | 1,352 | 1,342 | 1,397 | 1,451 |
| R-kvadrert | 0.083 | 0.083 | 0.080 | 0.064 |
| Antall kommuner | 271 | 269 | 280 | 291 |

Note: Tabell 4.2 inkluderer de samme kontrollvariabler som den mest generelle modellen i tabell 4.1.

Resultatene i tabell 4.2 er noe overraskende. Vi ser signifikante effekter av skolenedleggelse kun for årene 2009 og 2010, mens for årene 2011 og 2012 er ikke effekten signifikant. Koeffisientene er også noe lavere. I analysen ser vi på endringer gjort det enkelte år, sammenlignet med kommuner som ikke har gjort endringer i perioden.

Effektene for 2009 og 2010 er større enn for alle år samlet. Eksemplet som inkluderte alle år, ga et anslag for gjennomsnittskommunen på 200 000 kroner, basert på analyser for alle år. I tabell 4.2 ser vi at koeffisienten er mer enn dobbelt så stor for to av årene, og at bak denne gjennomsnittlige effekten ser vi at for disse to årene er effekten på 400 000-500 000 kroner (for en gjennomsnittlig stor kommune), noe som gir et anslag for samlede kostnader på 1,2-2 millioner kroner, hvor fylkeskommunen finansierer det resterende. De to siste årene ser vi også en positiv koeffisient, men denne er langt fra signifikant.

Hva kan være årsaken til den store forskjellen mellom årene? Dette er et viktig spørsmål basert på koeffisientene i tabell 4.2 og går på troverdigheten av samlede analysene. Vi kan peke på forskjellige årsaker til dette. En nærliggende årsak er for eksempel at nedleggelsene i 2009 og 2010 medfører flere ekstra skysslever enn i 2011 og 2012. En annen årsak er at konsekvensen av skolenedleggelsen ennå ikke har slått ut i kostnadene (særlig for 2012). En nedleggelse kan skje midt i året og vil ikke medføre ekstra kostnader før året etterpå. Det er likevel nokså spesielt at vi finner en effekt kun to av årene. Dette kan imidlertid indikere at potensialet for kostnads-

økninger er høyere enn funnet i de samlede analysene. Resultatene bygger også under konklusjonen at konsekvensene av en skolenedleggelse på skoleskysskostnadene varierer veldig fra tilfelle til tilfelle.

I den neste tabellen skal vi se på effekten av skolenedleggelse for utvalg av kommuner. Det vil for eksempel være utvalg av kommuner av ulik størrelse. Da vil vi sammenligne effekten av skolenedleggelse i kommuner av en viss størrelse med kommuner av samme størrelse som ikke har gjort endringer. Vi vil også se på skolenedleggelse hvor det samtidig har skjedd en etablering av skole. Andre utvalg vi skal se på er nedleggelse av store eller små skoler. Hypotesene her vil være at effekten vil slå hardere ut per innbygger i små kommuner enn i store kommuner. Der det etableres en skole er effekten usikker, mens store skolenedleggelse bør slå hardere ut enn små skolenedleggelse. Tabell 4.3 oppsummerer resultatene. Hver celle i tabellen representerer en regresjonsanalyse. Her inkluderer vi også modeller som ser på totale kostnader. Små skolenedleggelse i små kommuner vil trekke ned effekten her, men tolkningen er mer direkte.

Tabell 4.3: Effekten av skolenedleggelse for delutvalg av kommuner. Skysskostnader per unge innbygger og totale skysskostnader

| | Skysskostnader i kroner deflatert per innb 6-15 | Skysskostnader i kroner totalt deflatert |
|---|---|--|
| Alle kommuner | 203,1** | 90 239 |
| Kommuner som etablerer en annen skole samtidig eller året etter | 587,5 | 1 235 338** |
| Kommuner som etablerer privatskole samtidig eller året etter | 1154,9 | 188 968 |
| Kommuner med færre enn 5 000 innbyggere | 325,4** | 92 313** |
| Kommuner med færre enn 10 000 innbyggere | 283,8** | 120 248** |
| Kommuner med færre enn 15 000 innbyggere | 229,7** | 61 356 |
| Kommuner med færre enn 20 000 innbyggere | 206,3** | 47 612 |
| Kommuner med flere enn 20 000 innbyggere | 131,2 | 191 839 |
| Endringen omfatter minst 20 elever | 360** | 161 953** |
| Endringen omfatter minst 40 elever | 331,2** | 104 597 |
| Endringen omfatter minst 75 elever | 416,9** | 200 174** |
| Endringen omfatter minst 100 elever | 196,5 | 129 988 |

Som nevnt tidligere representerer hver celle i tabellen ovenfor en regresjonsanalyse. Koeffisienten av variabelen for perioden etter skolenedleggelse er rapportert. To stjerner representerer signifikans på 5 prosentnivå. Den øverste linjen i tabellen representerer analyse på hele utvalget, og effekten per innbygger 6-15 år er den samme som i tabell 4.1. I kolonne 2 estimerer vi totale kostnader. Vi ser at effekten her ikke er signifikant. Koeffisienten representerer en kostnadsøkning på i overkant av 90 000 kroner etter skolenedleggelse, men denne er ikke presist nok estimert til å være signifikant. Vi merker oss at dette representerer et gjennomsnitt av alle skolenedleggelse, fra en skole med en elev til en skole på over 500 elever. Det kan være mange årsaker til at denne ikke er signifikant for kommunene. Vi kan se for oss at en del skolenedleggelse skjer i større byer hvor skoleskyss ikke er tema. På den andre side kan slike nedleggelse skje i distriktene hvor elevene allerede har skyss, eller som vi har sett at elevene har skyss på grunn av farlig skolevei, men at kostnadene etter nedleggelsen blir overført

til fylkeskommunen. Det at vi finner en signifikant sammenheng for kostnader per unge innbygger innebærer imidlertid at sett i sammenheng med innbyggertallet, vil kostnadene øke. Det er sannsynlig at økte skysskostnader i kommuner med fallende elevtall eller innbyggertall vil bidra til signifikante sammenhenger i kolonne 1, men ikke i kolonne 2. Vi bemerker imidlertid at koeffisienten er positiv i begge tilfeller.

I den andre raden går vi videre til å se på effekten av skolenedleggelse der hvor det samtidig har skjedd en etablering. Koeffisienten per elev nesten tredobles, men er ikke lengre signifikant. Dette er ikke overraskende siden antallet skolenedleggelse som bidrar i denne analysen er mye mindre enn i analysen med alle skolenedleggelse. Vi legger her til et krav om at det samtidig etableres en skole. For samlede kostnader skjer det store endringer. En skolenedleggelse hvor det samtidig etableres en skole, medfører økte kostnader for kommunen på i overkant av 1,2 millioner kroner. For fylkeskommunen vil dette si et anslag på 3,5-4,5 millioner kroner brutto, men hvor kommunene dekker billettinntekter på 1,2 millioner kroner (minus eventuelle andre kommunale ekstrakostnader). Fylkeskommunen vil dermed ha et økonomisk bidrag på mellom 2,0 og 3,0 millioner kroner i tilfellet.

Som nevnt tidligere kan man tenke seg at en skoleetablering i forbindelse med skolenedleggelse kan ha en usikker effekt. Her ser det imidlertid ut til at effekten blir vesentlig sterkere i disse tilfellene. Vi velger å tro at årsaken til dette er at det som driver denne sammenheng er hvor det bygges ny skole i en kommune som erstatter flere små skoler. Det representerer en mer sentralisert skolestruktur. Det er ikke bare noen elever på en liten skole som blir flyttet til naboskolen, men en slik nedleggelse medfører en større endring.

Vi ser også på tilfeller hvor det etableres en privat skole i kommunen samtidig som skole- nedleggelsen (eller året etterpå). Et typisk eksempel på dette er nedleggelse av en grendeskole, hvor det etableres en privat skole i de gamle skolelokalene. Heller ikke her finner vi noen signifikant sammenheng for kostnader per elev. Koeffisienten er imidlertid på over 1100 kroner per elev. Heller ikke for totale kostnader er sammenheng signifikant. Koeffisienten er også mye lavere enn i det forrige tilfellet, men dobbelt så stor som for alle nedleggelse. I utgangspunktet skulle man tenke seg at slike tilfeller ville generere veldig mye skyss. Det er verdt å nevne at det er svært få tilfeller i vårt datamateriale hvor det etableres en privatskole samtidig eller året etter en nedleggelse, og dette er årsaken til at vi ikke finner noe signifikant sammenheng. Analysene av etableringene viser i hovedsak at potensialet for kostnadsøkninger i disse tilfellene er stort.

Lengre ned i tabell 4.3 ser vi på effekten av skolenedleggelse for henholdsvis små og store kommuner. For å beholde et visst antall observasjoner legger vi suksessivt til nye kommuner med flere innbyggere. «Færre enn 15 000 innbyggere» betyr altså at vi studerer gruppen av kommuner mellom 0 og 15 000 innbyggere. Gruppene blir derfor ikke gjensidig utelukkende. Når vi ser på skysskostnader per elev, ser vi en klar tendens til at effekten er størst blant de minste kommunene. For de minste kommunene er effekten over 300 kroner per elev i kommunen. Denne reduseres etter hvert som kommunen blir større. For de største kommunene er ikke effekten signifikant. En ren mekanisk sammenheng vil her medføre at for de største kommunene kreves det en mye større skolestrukturendring for at dette skal slå ut i kostnader per innbygger. En endring på 50 elever som trenger skyss, slår ikke ut i kostnader per elev på samme måte i en stor kommune som i en liten kommune. Derfor er det viktig også å se på de totale kostnadene. For totale kostnader finner vi en sammenheng for de minste kommunene, men ikke for de største kommunene. Effekten er på mellom 90 000 og 120 000 kroner. En skolenedleggelse i en liten kommune på bare noen tusen innbyggere vil ikke inkludere mange elever og det er en av forklaringene på at kostnadsanslaget er relativt lavt.

Resultatene fra tabell 4.3 er ganske tydelige i at kostnadskonsekvensene av skolestruktur- endringer er større i de minste kommunene enn i de største. Det er også naturlig å tro at kostnadsøkningen for fylkeskommunen også er større for endringer i de minste kommunene. Det er særlig to årsaker som peker i den retningen på bakgrunn av resultatene fra de kvalitative analysene. For det første er avstandene større i de minste kommunene slik at en skolestruktur- endring betyr at en større andel av elevene må ha skoleskyss. For det andre og kanskje viktigst er skoleskyssen ofte den eneste formen for kollektivtrafikk i de minste kommunene. Derfor vil det når en skole legges ned bli behov for å opprette nye ruter for alle elevene som omfattes av endringen. Når en skole i en større kommune legges ned, vil det i noen tilfeller skje innenfor et eksisterende rutenett med kapasitet til å inkludere noen ekstra elever. Man kan også tenke seg at avstandene ikke er så store i disse kommunene, slik at man ikke kommer inn under skyss- grensen.

Den kanskje viktigste drivkraften for om en skolenedleggelse skal påvirke skoleskyss- kostnadene er antallet elever den omfatter. Den nederste raden i tabell 4.3 ser på effekten av skolenedleggelse på skysskostnader for ulike skolestørrelser. For å beholde et nødvendig antall observasjoner undersøker vi dette ved suksessivt å ta bort de minste skolene. For alle kommuner husker vi at effekten var på omtrent 200 kroner per elev. Dersom vi tar bort nedleggelsene av skoler som er mindre enn 20 elever, øker koeffisienten til 360 kroner per innbygger 6-15 år.

Effekten er altså nesten dobbelt så stor. Ved å ta bort skolenedleggelse under 40 elever reduseres koeffisienten marginalt, mens for skolenedleggelse som omfatter skoler med mer enn 75 elever er effekten på 417 kroner per innbygger 6-15 år. Også for totale kostnader ser vi en større effekt når de minste skolene tas bort. Hvorfor skolene med flest antall elever ikke gir en signifikant sammenheng, er sannsynligvis av samme årsaker som for de største kommunene. Avstandene til naboskolen er i gjennomsnitt mindre og kollektivtrafikken er bedre utbygget.

4.3. Oppsummering analyser av skolestruktur

Kort oppsummert er funnene i dette delkapitlet som følger:

- Skolestrukturendringer fremheves som en av de viktigste kostnadsdriverne for skoleskyss.
- Den økonomiske effekten av en skolestrukturendring på skoleskysskostnadene vil variere veldig fra tilfelle til tilfelle, basert på elevtall, beliggenhet, rutetilbud og lignende.
- En gjennomsnittlig skolenedleggelse vil medføre i overkant av 200 000 kroner i økte skysskostnader for kommunen, og 500 000-800 000 kroner samlet sett for kommune og fylkeskommune.
- Dersom vi ekskluderer de aller minste skolene, er anslaget på 300 000-400 000 kroner for kommunen og omtrent en million kroner samlet sett.
- Det er indikasjoner på at i tilfeller der det etableres private skoler vil kostnadene øke mer.
- Små kommuner er hardest rammet per innbygger 6-15 år som følge av skolestrukturendringer.

Vi har i dette kapitlet analysert konsekvensene av skolestrukturendringer for skoleskysskostnader. Økonomiske besparelser er ofte ett av flere argumenter når kommunen gjør skolestrukturendringer. Hvordan endringene påvirker skoleskysskostnader for kommuner og fylkeskommuner avhenger imidlertid av antall elever, beliggenhet, etableringer, eksisterende kollektivtrafikk og organisatoriske løsninger.

Analysene i denne tabellen har vist at fylkeskommunale skysskostnader ser ut til å reagere på skolenedleggelse. Fylkeskommunen har det organisatoriske og finansielle ansvaret for skoleskyssen og endringer utover «det gjennomsnittlige» vil gå på fylkeskommunens budsjett. De

kvantitative analysene har vi vært nødt til å gjøre på kommunenivå, men hvor vi bruker resultater fra de kvalitative analysene som grunnlag for å anslå konsekvenser for fylkeskommunen. Samlet for alle kommuner finner vi at en skolenedleggelse medfører en økning i skysskostnadene per innbygger 6-15 år på 200 kroner. For en gjennomsnittlig kommune (1000 innbyggere 6-15) medfører dette 200 000 kroner. Et anslag på fylkeskommunens bruttokostnader vil være på 500 000-800 000 kroner, hvor man trekker fra kommunale inntekter. Effekten ser ut til å være sterkere dersom det etableres en skole samtidig med nedleggelsen, men effekten er usikker på grunn av manglende antall observasjoner. Vi har diskutert at en etablering er et tegn på en større skolestrukturendring og representerer en sentralisering. Datamaterialet gir kun grunnlag for en signifikant sammenheng i 2009 og 2010.

Mindre kommuner rammes hardere av skolestrukturendringer. Det er muligens også her besparelsene for andre driftsøkonomiske faktorer av en skolestrukturendring er størst per innbygger, men det tar ikke vi hensyn til i denne rapporten. For fylkeskommunen vil også kostnadsøkningen være størst her. Den viktigste årsaken til dette virker å være at det eksisterende kollektivtilbudet er dårlig utbygd.

Når vi tar bort de skolenedleggelsene som omfatter svært få elever, er effekten vesentlig større. Alt etter hvor mange vi tar bort ser det ut til at effekten ligger på 300-400 kroner per innbygger 6-15 år. For fylkeskommunen vil dette i gjennomsnitt bety en kostnadsøkning på 900-1 400 kroner per innbygger 6-15 år.

5. Andre drivere til kostnadsøkninger

Kapittel 4 omhandlet skolestrukturendringer som en viktig kostnadsdriver. Dette ble vektlagt ekstra siden det har blitt sett på som den viktigste driveren til økte kostnader for skoleskyss både for fylkeskommuner og kommuner. Dette kapitlet skal ta for seg andre mulige kostnadsdrivere. Vi skal for eksempel ta for oss SFO, leksehjelp og valgfag i ungdomsskolen, samt at vi skal forsøke å identifisere andre mulige kostnadsdrivere. For å gjøre dette har vi gått både kvalitativt og kvantitativt til verks.

5.1. Kvantitative analyser av mulige kostnadsdrivere

Vi starter denne gjennomgangen med å gjennomføre en regresjonsanalyse av kostnadene til skoleskyss både på kommunenivå og fylkeskommunenivå. Vi skal kjøre to ulike modeller for hver av enhetene. Den ene med faste effekter og den andre uten faste effekter. Disse modellene måler ulike forskjeller. Modeller uten faste effekter sammenligner kommuner/fylkeskommuner med hverandre. Denne vil altså identifisere *kostnadsforskjeller* mellom kommunene/fylkeskommunene. Modeller med faste effekter vil kun utnytte variasjon over tid innad i den enkelte fylkeskommune/kommune og denne vil identifisere *kostnadsdrivere* over tid. Altså endringer over tid som fører til økte kostnader. Det vil si at endringer i en variabel påvirker endringen i skysskostnader. Dette er en nødvendig restriksjon for å analysere kostnadsdrivere. Det er mindre problemer knyttet til utelatte variable i en modell med faste effekter. Modellene uten faste effekter kan gi merkelige resultat dersom en utelatt variabel påvirker kostnadene til skoleskyss og er korrelert med en av de inkluderte forklaringsvariablene. Med resultatene fra regresjonsanalysene som utgangspunkt skal vi gjennomgå ulike mulige kostnadsdrivere for skoleskyss. Modellene er forklart i metodekapitlet.

Regresjonsanalysene er oppbygd basert på informasjon fra de kvalitative analysene, samt at vi har inkludert kjente kriterier fra inntektssystemet. Vi har forsøkt å inkludere de faktorer som kan tenkes å påvirke kostnadene til skoleskyss og som vi samtidig har offentlige data på. Tabell 5.1 oppsummerer resultatene.

Resultatene avhenger mye av om vi inkluderer faste effekter eller ikke. Dette er ikke så rart, da vi tar bort mye variasjon ved kun å studere utviklingen over tid innad i den enkelte kommune eller fylkeskommune. Tolkningen av koeffisientene er også nokså forskjellige. Tolkningen av analysene uten faste effekter vil være på forskjeller mellom kommuner, for eksempel når det

gjelder andelen elever på SFO, vil en negativ koeffisient bety at kommuner med høy andel elever i SFO i gjennomsnitt har lavere kostnader per innbygger enn kommuner med lav andel elever i SFO. Med faste effekter vil tolkningen være knyttet til effekten av endringer i andelen SFO over tid.

Tabell 5.1: Regresjonsanalyse. Faktorer som påvirker kostnader og kostnadsutviklingen for skoleskyss i kommuner og fylkeskommuner

| | OLS | FE | OLS | FE |
|--|------------------------------------|------------------------------------|--|--|
| | Skysskostnader per elev i kommuner | Skysskostnader per elev i kommuner | Estimerte skysskostnader per elev i fylkeskommuner | Estimerte skysskostnader per elev i fylkeskommuner |
| Andel innbyggere som bor i tettsted | -4.963*** (0.209) | -4.084** (2.068) | -20.71*** (6.299) | -71.04 (69.00) |
| Andel elever i SFO | -1.952*** (0.725) | -2.445 (1.506) | -40.47*** (14.77) | -14.40 (41.74) |
| Andel elever med leksehjelp | 0.0474 (0.498) | 0.521 (0.651) | 7.400 (11.96) | 7.658 (22.11) |
| Andel elever med spesialundervisning | -0.0184 (0.0131) | 0.0397* (0.0211) | -0.00680 (0.340) | 1.009** (0.479) |
| Sone | 3.70e-06* (2.13e-06) | 2.25e-06 (1.81e-05) | 0.00321 (0.449) | -2.228 (3.287) |
| Nabo | 6.33e-06 (6.13e-06) | -1.85e-05 (4.33e-05) | | |
| Antall innbyggere | -1.26e-05*** (4.02e-06) | -3.71e-05 (5.25e-05) | | |
| Andel skilte og separerte | 24.37*** (4.301) | 4.814 (14.49) | 2.085 (56.74) | -4.960 (409.4) |
| Andel flyktninger | 1.022 (6.636) | 1.485 (21.51) | 87.44 (81.76) | 339.5 (370.7) |
| Gjennomsnittlig skolestørrelse 2010 | 0.000737 (0.000692) | -0.000548 (0.00224) | | |
| 2011 | -0.229** (0.103) | -0.200*** (0.0645) | | -0.746 (1.190) |
| 2012 | - | - | 0.971 (0.596) | - |
| Basis | 0.0413 (0.0511) | 0.0490 (0.0301) | 0.656** (0.312) | 0.279 (0.244) |
| Andel elever med skyss i videregående | | | 24,452 (15,681) | 63,730 (99,097) |
| Gjennomsnittlig kommunestørrelse | | | 129.5*** | 81.10 |
| Konstantledd | | | (43.27) | (74.74) |
| | | | 0.000219 (0.000173) | -0.00173 (0.00134) |
| | 4.619*** (0.286) | 5.705*** (1.780) | 18.49*** (5.688) | 63.43 (40.50) |
| Antall observasjoner | 1,277 | 1,277 | 54 | 54 |
| R-kvadrert | 0.426 | 0.031 | 0.833 | 0.502 |
| Antall kommuner | | 427 | | |
| Antall fylker | | | | 18 |

Dersom vi først ser på analysene uten faste effekter på kommunenivå, ser vi at det er enkelte variable som slår signifikant inn. I kommuner hvor mange innbyggere bor i tettsted er skyss-

kostnadene per elev lavere. Dette er som forventet. Der mange bor i tettsted er det færre elever som trenger skyss og kostnadene blir lavere. Andel elever i SFO er også negativt. Det vil si at kommuner med mange elever på SFO opplever lavere kostnader i gjennomsnitt enn elever med en lavere andel elever på SFO. Andel elever med spesialundervisning og andel elever på leksehjelp slår ikke signifikant inn, men begge har en negativ koeffisient. Variabelen Sone inngår i inntektssystemet og har her en svak positiv og signifikant effekt til et 10 prosent signifikansnivå. Store kommuner ser ut til i gjennomsnitt å ha høyere kostnader til skoleskyss per elev. Dette er noe overraskende. En årsak kan være at det i større byer i større grad er farlig skolevei, og at kommunen derfor tar en større del av kostnadene til skoleskyss for elevene. Andelen skilte og separerte slår også positivt inn. Dette betyr at kommuner med høy andel skilte og separerte har høyere kostnader per elev i gjennomsnitt enn kommuner med lavere andel skilte og separerte. Elever med delt bosted driver etter all sannsynlighet denne effekten. Andel flyktninger er også positiv, men ikke signifikant. Det samme gjelder gjennomsnittlig skolestørrelse.

Når vi legger til faste kommuneeffekter, er det kun en variabel som slår signifikant inn. Dette er andel elever med spesialundervisning. Det vil si at en økning i andel elever med spesialundervisning gir økte kostnader for kommunen. Her er det etter all sannsynlighet spesialskyssen som slår inn. Selv om alle elever med spesialundervisning ikke har spesialskyss, vil en økning i spesialundervisning i de fleste tilfeller være assosiert med mer spesialskyss i gjennomsnitt. Det er sterke restriksjoner som er lagt på denne modellen over en kort tidsperiode slik at det skal stor presisjon til før man finner signifikante sammenhenger. Andel flyktninger er den variabelen som er nærmest å slå signifikant inn. Denne er positiv, som vil si at økt andel flyktninger vil gi økte skyssutgifter. Dette kommer vi tilbake til senere. Ingen av de andre variablene i modellen er i nærheten av å slå signifikant inn. Det er verdt å merke seg at forklaringsgraden er svært lav for disse analysene. Vi fanger ikke opp mye av variasjonen i data her.

Fylkesanalysene er gjennomført på samme måte. For analysene uten faste effekter ser vi at i likhet med kommuneanalysene slår andelen elever som bor i tettsted signifikant negativt inn. I fylker med mange innbyggere som bor i tettsted er kostnadene per elev lavere enn i fylker med færre elever som bor i tettsteder (altså mer spredt bosetting). Det samme gjelder andelen elever på SFO. Vi har relativt få fylker i dette landet så variasjonen er vesentlig mindre enn for kommuneanalysene. Den eneste variabelen som slår signifikant inn utover dette er andelen elever med skyss i videregående. Siden den avhengige variabelen i denne analysen inneholder

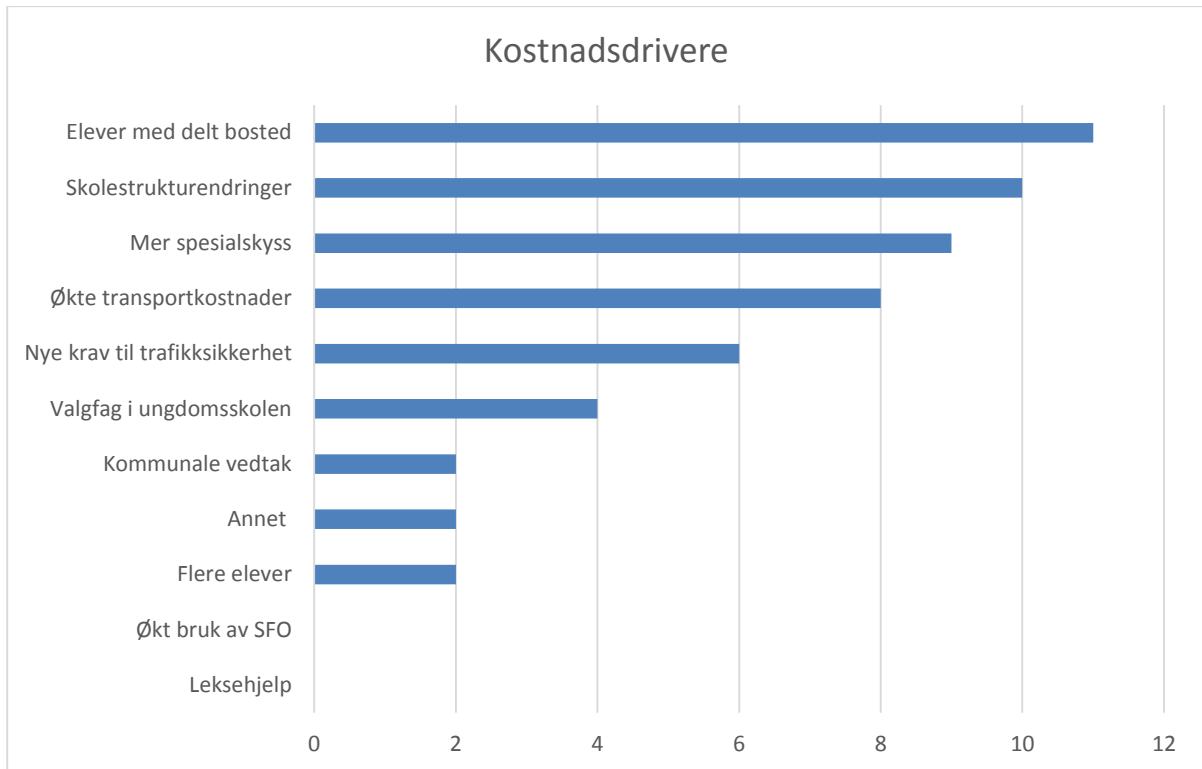
all skoleskyss for fylkeskommunen, inkluderer vi en kontrollvariabel for andelen elever i videregående opplæring med skoleskyss. Denne slår som forventet positivt inn på skysskostnadene.

Basis (invers innbyggertall) slår positivt inn, som vil si at store fylker har lavere kostnader per elev enn mindre fylker. Denne variabelen er signifikant kun til et 11 prosent signifikansnivå. Fylker med mange flyktninger har i gjennomsnitt høyere kostnader per elev enn fylker med lavere andel flyktninger. Denne variabelen er imidlertid ikke signifikant. Vi kommer tilbake til en diskusjon rundt dette.

Når vi legger til faste fylkeseffekter til analysene, utnytter vi kun variasjon innad i 18 fylker over tre år. Det er lite variasjon igjen for estimeringen, og det er kun en variabel som slår signifikant inn og dette er andelen elever med spesialundervisning. En økning i andelen elever som mottar spesialundervisning gir også på fylkesnivået økte skysskostnader per elev. Selv om kommunene de siste årene har tatt større finansielt ansvar for spesialskyssen, har fortsatt fylkeskommunen ansvar for all spesialskyss mellom hjemmet og nærskolen. Gjennomsnittlig kommunestørrelse er den som ligger nærmest å være signifikant ut over dette. En økning her er assosiert med lavere kostnader per elev.

Disse regresjonsanalysene er gjennomført i et forsøk på å finne mulige kostnadsdrivere. Resultatene tyder på at spredt bosetting er en kostnadsdriver, og noe som kan forklare nivåforskjellen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det samme gjelder elever med spesialundervisning. Dette vil i gjennomsnitt gi mer spesialskyss, som er den mest kostbare formen for skoleskyss. Andelen elever i SFO slår inn negativt i de fleste spesifikasjoner. Det er også indikasjoner på at høy andel skilte og separerte slår positivt inn, noe som forklares ut fra kostnadene knyttet til delt bosted. Andelen flyktninger har en positiv koeffisient i alle spesifikasjoner, men slår aldri signifikant inn. Nedenfor går vi inn for å diskutere mulige drivere enkeltvis. Vi tar da utgangspunkt i disse regresjonsanalysene, samt at vi diskuterer informasjon og resultater fra de kvalitative analysene.

I spørreundersøkelsen hadde vi et oppfølgingsspørsmål til temaet om økte kostnader til skoleskyss. Dette spørsmålet omhandlet kostnadsdrivere. Vi hadde en rekke eksempler som fylkeskommunene kunne velge blant. I tillegg kunne de velge andre kostnadsdrivere. Fordelingen var som følger:



Figur 5.1: Fra spørreundersøkelse. Mulige kostnadsdrivere til eventuelle kostnadsøkninger

De tre punktene som skiller seg ut i denne figuren er elever med delt bosted, skolestrukturendringer og spesialskyss. Vi kommer inn på alt dette nedenfor. Vi bemerker også at leksehjelp og SFO ikke blir vektlagt av noen. Innenfor annet besvarer fylkeskommunene at det ikke er mer spesialskyss, men at spesialskyssen har blitt dyrere. Videre besvarer man at midlertidig flytting av skoler har vært kostbart, og at en «svak» eller «liberal» tolkning av regelverket har ført til kostnadsøkninger. Nedenfor skal vi gå inn på kostnadsdriverne enkeltvis.

5.2. SFO og leksehjelp

Ett av hovedpunktene i prosjektet var å besvare spørsmålet om at økt antall elever i SFO eller leksehjelp bidro til økte skysskostnader. Man kan tenke seg at dette gir utfordringer knyttet til logistikken rundt skoleskyss. Andelen elever i SFO har økt med mer enn 10 prosentpoeng de siste ti årene (KOSTRA), og utfordringene knyttet til dette kan derfor tenkes å ha økt. Også bruken av leksehjelp har økt i omfang. Kommunene er i dag lovpålagt å tilby leksehjelp i grunnskolen (opplæringslova).

Elever med plass på SFO og leksehjelp har imidlertid ikke krav på skoleskyss. Utdanningsdirektoratets rundskriv 3-2009 slår fast dette. Dette er et frivillig tilbud og er derfor ikke en del av opplæringstilbudet. De aller fleste fylkeskommunene behandler dette spørsmålet i sine skyssreglement. Som for eksempel fra skyssreglementet til Nord-Trøndelag fylkeskommune leser vi:

«Skyss til og fra SFO er ikke skoleskyss. Kommunen eller fylkeskommunen har ikke noe ansvar for denne skyssen.»

«Elever som har delplass i SFO har krav på skoleskyss i forhold til den andelen de ikke er i SFO.»

For elever med delt SFO ser det derfor ut til at disse får skyss de dagene de ikke er i SFO. Noen steder hvor bussrutenettet er godt utbygd gis det imidlertid tilbud om at elevene kan benytte seg av eksisterende kapasitet til å ta bussen til og fra SFO. For eksempel beskrives dette i skyssreglementet til Møre og Romsdal fylkeskommune:

«Elevar som deltek på SFO/leksehjelp kan bydast skoleskyss dersom elevene kan nytte seg av det eksisterande skyssopplegg.»

Også i Hordaland finnes et slikt tilbud:

«... i særskilte tilfelle kan funksjonsfriske elevar likevel få skyss til/frå SFO dersom dette ikkje fører til ekstra skyss/merkostnader for fylkeskommunen...»

Dette gjelder likevel ikke i ferier. Fylkeskommunens skyssansvar er begrenset til 190 dager i året.

Regresjonsanalysene viste en negativ sammenheng mellom andelen elever i SFO og skysskostnader per elev. Sett i forhold til regelverket og fylkeskommunens skyssreglement er ikke dette overraskende. Flere elever på SFO vil i praksis bety at færre elever har krav på skoleskyss. Analysene er svært robuste og gjelder både for kommunens og fylkeskommunens kostnader. Koeffisienten for leksehjelp er også negativ, men aldri signifikant. Årsaken til dette kan være at det er liten variasjon mellom kommunene i hvor mange elever som deltar på leksehjelp.

Fra spørreundersøkelsen svarer ti av tolv fylker at funksjonsfriske elever ikke får skyss til og fra SFO. Av de to andre fylkeskommunene er det en som er klar på at eleven får skyss til og fra SFO i en av kommunene i fylkeskommunen (EN stor by), og at dette er en liberal tolkning av regelverket. Også en annen fylkeskommune beskriver en åpning for at elevene kan bruke

samme reisekort ved senere bussavganger. I tillegg nevnes skyss for funksjonshemmede som har krav på skyss til og fra SFO.

På spørsmålet om elever får skyss til og fra leksehjelp svarer ni av tolv fylkeskommuner at elevene ikke får det. Blant de som svarer at disse elevene får skoleskyss, nevner en kommune at man har en mer liberal tolkning (samme som gir skyss til SFO) og tilbyr skyss til leksehjelp. En fylkeskommune nevner eksempler hvor leksehjelp legges inn i skoledagen, og at man tilbyr skyss ved at elevene bruker oppsatte busser senere på dagen. En tredje fylkeskommune sier at man tilbyr skyss til disse elevene og mener at de har krav på dette. Det medfører imidlertid ikke økte kostnader siden elevene benytter busser som passerer skolen senere på dagen og har ledig kapasitet.

Elever på SFO har altså ikke krav på skoleskyss. Selv om enkelte fylker likevel åpner for skyss for disse elevene, viser resultater i denne rapporten at økt andel elever med SFO reduserer skysskostnadene i fylkeskommune og for kommunen.

5.3. Spesialskyss

Både gjennom caseundersøkelsen og spørreundersøkelsen som er gjennomgått ovenfor har spesialskyss blitt poengtert som en kostnadsdriver. Spesialskyss bruker i stor grad drosjer og dette er mer kostbar skyss enn skyss i buss, samt at det ser ut til at kostnadsutviklingen har vært sterkere for denne typen skyss. Dette så vi i kapittel 3. En av fylkeskommunene vi intervjuet hadde opplevd over 6 prosent årlig vekst til drosjeskyss de siste årene (både ordinær skyss og spesialskyss). I kapittel 3 så vi også at omfanget av lukkede skoletransporter (drosjer) har økt, mens annen skyss har blitt redusert. Kapittel 3 gjennomgikk også spørreundersøkelsen hvor fylkeskommunene ble spurt om kostnadsutviklingen, og her gikk det tydelig fram at man mente at kostnadsutviklingen innenfor spesialskyss var vesentlig sterkere enn ordinær skyss.

Regresjonsanalysene ga ingen muligheter til å se på spesialskyss direkte. Vi inkluderte imidlertid en forklaringsvariabel for andel elever med spesialundervisning. Det er ikke noe godt mål på spesialskyss, men mye spesialundervisning indikerer økt sannsynlighet for mye spesialskyss. Denne variabelen skiller seg ut ved å slå signifikant inn i begge modeller med faste effekter. En økning i spesialundervisning medfører økte utgifter til skoleskyss, både på kommunenivå og fylkesnivå. Dette indikerer at spesialskyss og andre elever som har behov for slik skyss er en bestemt og sterk kostnadsdriver til økte kostnader til skoleskyss.

Funksjonshemmede elever har krav på skyss etter opplæringslova §7-3. Dette er beskrevet innledningsvis i rapporten. Fylkeskommunen er ansvarlig for å fatte vedtak om skyss for elever med varig funksjonshemming. Det skal dokumenteres med legeerklæring/PPT-utredning at eleven har behov for skyss. Også elever med midlertidige skader eller funksjonshemminger har krav på skyss i perioden.

I enkelte tilfeller har eleven krav på reisefølge eller ledsager på tur til skolen. Kommunen har det organisatoriske og finansielle ansvaret for dette. Nedenfor diskuteres også spesialskyss i diskusjonen om avvik fra nærskoleprinsippet.

5.4. Nærskole

Et punkt som oppdraget ble bedt om å se spesielt på var nærskole og avvik fra nærskoleprinsippet. Dette kan ha ulike årsaker som vi skal gå inn på. Regresjonsanalysene hadde ingen muligheter til å se direkte på dette. Spørreundersøkelsen tok heller ikke opp dette temaet i særlig grad. Spesialskyss og spesialundervisning er imidlertid sentralt også her, som vi skal diskutere. Avvik fra nærskole skjer ofte i forbindelse med spesialundervisning.

Endring av skolekretsgrenser er en form for avvik fra nærskolen. Ett av casefylkene hadde erfaring med en kommune som ofte endrer skolekretsgrensene. Tolkningen av denne endringen er at elever etter endringen sokner til en annen skole og at dette oppleves som nærskolen. Fylkeskommunen må dermed ta eventuelle kostnadsøkninger knyttet til dette. Når avvik fra nærskolen skjer for enkeltelever, er det imidlertid annerledes. Her er fylkeskommunen uten finansielt ansvar. En av kommunene vi snakket med hadde eksempler hvor foreldre søkte elevene til andre skoler. Et krav når søknaden ble innvilget var imidlertid at foreldrene selv dekket skysskostnadene.

Slike vedtak er beskrevet i enkelte av fylkeskommunenes skyssreglement. Som for eksempel i skyssreglementet til Møre og Romsdal:

«Elevar kan etter søknad takast inn ved ein anna offentleg skole enn den i skolekrinsen eleven høyrer til. Det er kommunen som avgjer om ein elev skal overførast til ein anna skole. Moglege meirkostnader belastast den einskilde kommune/forelder.»

Og for Hordaland:

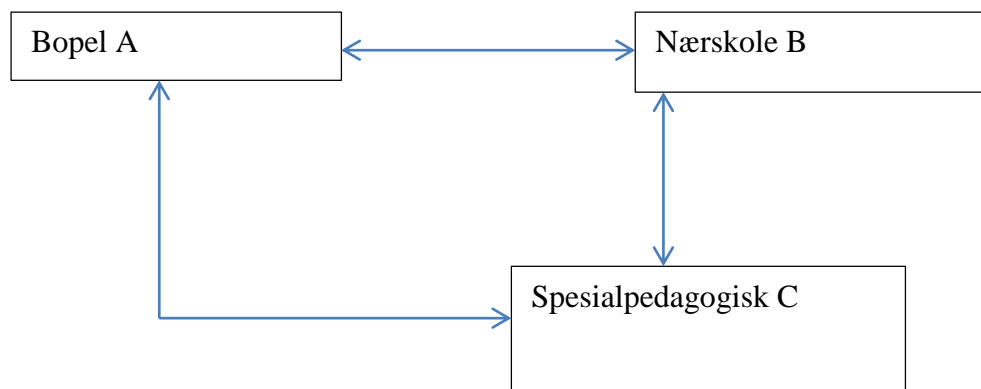
«Når kommunen gjer vedtak om å innvilge ein annan skoleplass enn nærskolen etter fritt skoleval gjeld ikkje reglane i opplæringslova om skyss. Kommunen kan velje å lage egne reglar om dette.»

Dette gjelder også etter flytting, dersom eleven ønsker å fortsette på sin gamle skole, selv om han nå sokner til en annen skolekrets. Da vil det være skoleeier eller foreldrenes ansvar å finansiere skoleskyssen. Dette er blant annet beskrevet i skyssreglementet til Østfold fylkeskommune.

Når det gjelder spesialskyss, er dette en mer vanlig organisering. Flere kommuner organiserer spesialundervisning i egne grupper ved egne skoler eller enheter. Her er det pedagogiske årsaker til organiseringen for å sikre at elevene får riktig kompetanse til de behovene de måtte ha. Oppland og Hedmark behandler dette i sin skysshåndbok:

«Dersom elever etter kommunalt vedtak får undervisning på en annen skole enn den de sokner til, vil kommunen være ansvarlig for merkostnaden med skyssen. Dette gjelder også når opplæringen helt/delvis blir gitt i bedrift. Tilsvarende gjelder der kommunen samler det pedagogiske tilbudet og evt. interkommunalt undervisningsopplegg på ett sted.»

I praksis betyr dette at kommunen betaler merkostnaden når undervisning blir gitt på et annet sted enn nærskolen. I Opplandstrafikk's håndbok for grunnskoleskyssen i Oppland beskrives dette mer grunnleggende. Man tar utgangspunkt i denne figuren:



Ansvar for skoleskyssen er da delt mellom fylkeskommunen og kommunene som følger:

A – B Fylkeskommunalt ansvar

B – C Kommunalt ansvar

C – B Kommunalt ansvar

A – C Fylkeskommunalt ansvar. Kommunen dekker merkostnad utover persontakst hvis det er ressurskrevende skyss

Kommunene tar altså et større ansvar for spesialskyssen om den selv velger å organisere den annerledes enn etter nærskoleprinsippet. Ikke alle fylkeskommuner er like absolutt i denne tolkningen. For eksempel i Vest-Agder er dette beskrevet mer åpent:

«Elever som går på en annen skole enn nærskolen faller utenfor fylkeskommunens skyssansvar selv om avstanden mellom hjem og skole er mer enn to og fire km. Kvalitetskriteriene i dette reglementet kan fravikes når eleven går på annen skole enn nærskolen. Tilrettelagt undervisningsopplegg som er forankret i godkjent fagplan eller individuell opplæringsplan kan gi rett til skyss selv om den er lagt til andre steder enn elevens nærskole. Disse sakene skal vurderes i hvert enkelt tilfelle.»

I dette fylket virker det som man har en individuell vurdering av ansvarsfordeling i hvert enkelt tilfelle, og det virker å være en åpning for at fylkeskommunen tar skyssansvar for disse elevene dersom dette er fundert i en godkjent fagplan.

Våre samtaler med kommuner og fylkeskommuner indikerer at man har en mer samlet oppfatning av skyssansvaret nå enn for få år siden, og at konsekvensene av dette har vært at for de fleste kommuner har man måttet ta en større del av kostnadene knyttet til spesialskyss om de har organisert dette annerledes enn etter nærskoleprinsippet.

5.5. Valgfag i ungdomsskolen

Valgfag i ungdomsskolen ble gradvis innført høsten 2012 (regjeringen.no). Innføringen skjedde trinnvis. Det vil si at det første skoleåret ville fagene gjelde for 8. trinn. Fra høsten 2013 gjaldt det både 8. trinn og 9. trinn, mens fra skoleåret 2014/2015 er dette innført på samtlige trinn. Det ble gjennom innføringen rapportert om ekstra kostnader til skoleskyss, og dette var et viktig punkt i utarbeidelsen av dette prosjektet.

I alle intervjuer, både med fylkeskommuner og kommuner, hadde vi valgfag i ungdomsskolen som tema. Konklusjonen fra disse intervjuene var ganske entydig. Dette hadde i de fleste tilfeller ikke vært tema i det hele tatt, og skoler og kommuner hadde gjennomført fleksible løsninger for å tilpasse dette til rutetidene. Fra figur 5.1 ser vi imidlertid at fire fylkeskommuner mener at valgfag i ungdomsskolen har vært en kostnadsdriver. Vi hadde også et eget spørsmål knyttet til om elevene på valgfag får skoleskyss. Kun tre fylkeskommuner svarte at tilbudet var uendret. Blant dem som svarte at elevene fikk skoleskyss, kommenterte de som følger:

- For 8. klassinger som fikk lengre skoledag
- Endring av ruter og rutetider. Medfører ekstra materiell

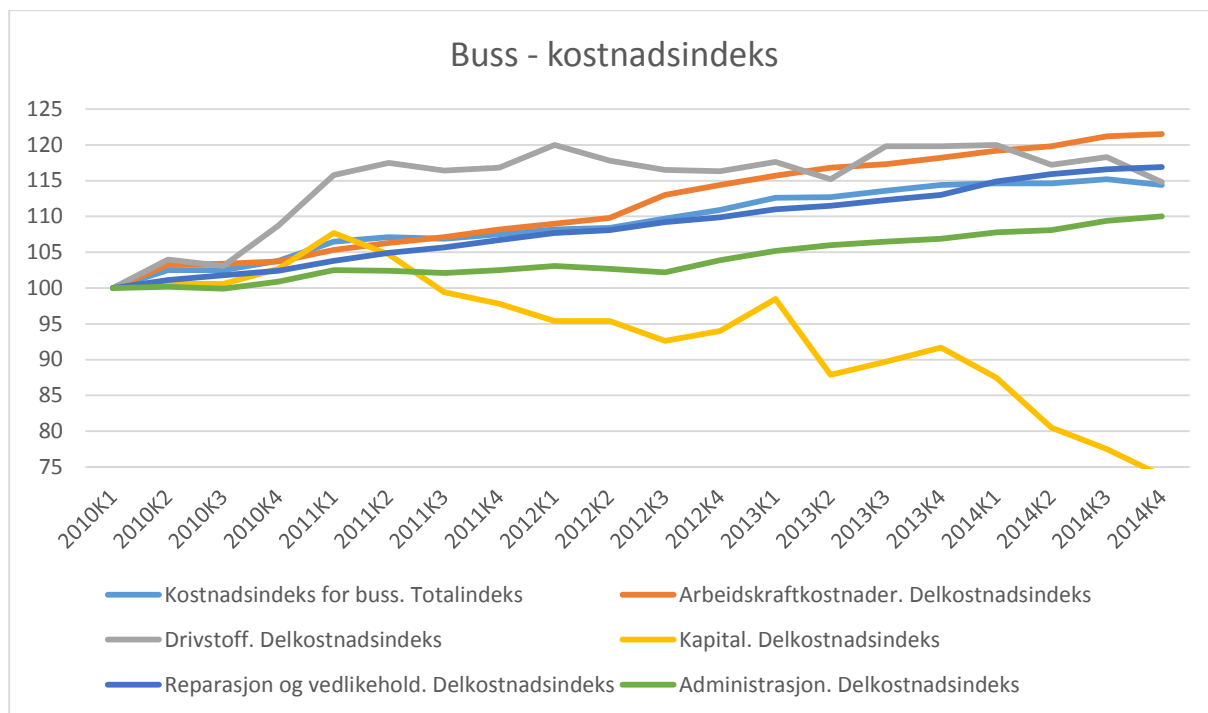
- Det må kjøres flere turer pga. ulike sluttider.
- Noe ekstra hjemkjøring pga. ulike sluttider på de ulike trinnene
- Høyere timeantall, flere skysser
- Har medført økning av kostnadene på grunn av at det har blitt behov for flere skyss-tidspunkter på ungdomsskolene (økt produksjon).
- Ja, vi ser eksempel på 1-10 skoler har innført lengre skoledag for trinnene 8-10. Dette utløser da en ekstra hjemkjøring.
- Der det ikke passer med skyss av elever på videregående, må vi sette opp ekstra skyss.
- De fleste skolene velger å ta dette som en ekstra 30 min-økt etter at de andre elevene er ferdige og krever da å få egen skyss til/fra for disse elevene. Mindre samkjøring med andre skoler.

Vi ser dermed at enkelte fylkeskommuner har klare kostnadsøkninger som følge av dette. Og at kommunal organisering av tilbudet gir konsekvenser for skysstilbudet.

Vi tolker dette slik at den gradvise innføringen av valgfag i ungdomsskolen har fått konsekvenser for skysskostnadene i enkelte fylkeskommuner, og at ulike kommunal organisering av tilbudet har gitt ulike konsekvenser. Når dette nå er innført på alle trinn, er timetallet økt for samtlige trinn ved skolen. Dette vil si at dette ikke vil være noen kostnadsdriver framover. Det kan imidlertid medføre at koordinering med skyss til videregående skole blir vanskeligere, og at det for 1-10-skoler kan gi permanente kostnadsøkninger. Denne økningen er imidlertid tatt, og man vil ikke se at dette driver kostnadene videre.

5.6. Transportkostnader

Gjennom caseundersøkelsen fikk vi et innblikk i trafikksekskapenes kostnader. Trafikksekskapene mente at lønnskostnadene hadde økt mer for denne gruppen enn andre, samt at man har en høyere andel drivstoffkostnader. Kapitalkostnadene mente man imidlertid at var blitt redusert i perioden. Vi har sett på Statistisk sentralbyrås transportindeks over en periode for å se hvordan ulike kostnadsfaktorer har utviklet seg for busstransport i Norge.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 5.2: Kostnadsindeks for buss

Vi ser fra figur 5.2 hvordan ulike kostnadskomponenter har utviklet seg kvartalsvis siden første kvartal 2010. Indeksen starter på 100 det første kvartalet og kostnadene regnes ut som en indeks med utgangspunkt i dette kvartalet. Totalindeksen viser den samlede kostnadsutviklingen innenfor sektoren. Denne viser en verdi på omtrent 115 i siste kvartal 2014. Delkostnadsindeksen for reparasjon og vedlikehold følger totalindeksen gjennom hele perioden. Delkostnadsindeksene som har en kraftigere utvikling enn hovedindeksen er hovedsakelig arbeidskraftkostnader og drivstoffkostnader (selv om denne dupper under hovedindeksen siste kvartal). Drivstoffkostnadene varierer mer i perioden og lå veldig høyt gjennom 2011 og 2012. Administrasjonsindeksen har hatt en noe svakere utvikling, mens kapitalkostnadene har hatt en negativ utvikling med en verdi på 75 siste kvartal 2014. Det lave rentenivået bidrar til dette.

Kostnadsindeksen bekrefter dermed inntrykket fra caseundersøkelsen om at arbeidskraftkostnadene har hatt en særlig sterk utvikling. Fra spørreundersøkelsen (figur 5.1) ser vi også at åtte av tolv fylkeskommuner trekker frem økte transportkostnader som en viktig kostnadsdriver.

5.7. Delt bosted

Elever med delt bosted er den faktoren som blir trukket fram av flest fylkeskommuner i spørreundersøkelsen. Den blir trukket fram av hele elleve av tolv fylkeskommuner eller trafikkselskap. Også i caseundersøkelsene ble dette diskutert i stor grad, og at dette var en kostnadsdriver både for fylkeskommuner og kommuner. Regresjonsanalysene viser en signifikant positiv sammenheng mellom andel skilte og separerte i nivåanalysene på kommune-nivå, men er ikke signifikant i noen av de andre modellene. Andelen skilte og separerte i kommunen er imidlertid ikke et direkte mål på andelen elever som har delt bosted, og analysene blir derfor noe upresise.

Behandling av elever med delt bosted er beskrevet i Udir sitt rundskriv 3-2009. Dette beskrives også i de fleste skyssreglement. For eksempel fra Nordland sitt reglement her:

«En elev har delt bosted når han/hun bor tilnærmet like mye (50/50) på begge steder. Retten til skoleskyss iht. opplæringslova §7-1 og 7-2, kan da gjelde for begge bostedene. Vanlig samværsavtale etter barnelova, gir ikke rett til gratis skoleskyss fra begge bostedene, jfr. Utdanningsdirektoratets rundskriv 3-2009.»

I Hordaland er det i tillegg beskrevet:

«Det må føreligge dokumentasjon på at eleven bur tilnærma like mykje hos begge foreldra før skyss i fylkeskommunen sin regi blir igangsett. Dette må være underteikna av begge føresette.»

Og om eleven bor i to kommuner er det kommunen med opplæringsansvaret som også har ansvaret for å organisere og betale skyssen. I andre fylker er det beskrevet som den kommunen hvor eleven er folkeregistrert. Som regel er dette samme kommune. Det virker som om fylkeskommunene har ganske lik praksis knyttet til delt omsorg. For Finnmark beskrives følgende:

«Eleven har krav på gratis skoleskyss etter reglene i kap 2 fra begge foreldre til/fra skolen dersom daglig omsorg er etablert etter reglene beskrevet i pkt 1.1.6 (fylkeskommunens def. av delt bosted). Skyssordning fra begge foreldre forutsetter at begge bosteder er i samme kommune og at det er etablert ordinær skoleskyss som eleven kan følge.»

Her ser vi altså en begrensning på bosted i samme kommune og at det må være etablert skyss på strekningen. Begrensninger er også beskrevet i skysshåndbok for grunnskoleskyss i Oppland:

«... dersom det blir særdeles lang/uforsvarlig reisetid, eller særlig byrdefullt, kan fri skyss avslås av hensyn til barnet.» Samtidig beskrives det at *«Fylkeskommunen kan i spesielle tilfeller*

vurdere kostnadene for skyssopplegget» og «Det eksisterende transport/kollektivtilbudet skal benyttes. Drosjeskyss vurderes kun i enkelttilfeller.»

Noen fylkeskommuner setter fordeling 60/40 som absolutt grense for å kunne regnes som delt bosted.

Andre elever endrer bosted av ulike årsaker. For disse gjelder det ulike begrensninger, som for eksempel for Oppland og Hedmark:

«skyss mellom fosterhjem og skole dekkes som ordinær skyss mellom hjem og skole». Det beskrives også at barn som blir tatt hånd om av barnevernet i en kortere tidsperiode, har rett til å fortsette sin skolegang ved den skolen vedkommende var elev på og at retten til skoleskyss er deretter. Dette finansieres og organiseres imidlertid av barnevernet inntil det er gitt permanent bosted.»

Dette gjelder imidlertid vanligvis ikke for elever som bor andre steder, som for eksempel familie og venner. Det er beskrevet i skyssreglementet til Hordaland at:

«Elevar som mellombels bur andre stader, t.d. hos familie eller venner, har ikkje rett på skyss.»

Elever med delt bosted ser derfor ut til å være en økende gruppe, og aktørene vi har snakket med peker ut denne gruppen som en sterk kostnadsdriver, og som vi har sett ovenfor har man rett til skoleskyss fra begge hjem med noen begrensninger.

5.8. Flyktninger og asylsøkere

Andel flyktninger slår ikke signifikant inn i noen av regresjonsanalysene. Koeffisientene er imidlertid alltid positive, noe som indikerer at flere flyktninger gir høyere kostnader for fylkeskommuner og kommuner. Dette temaet ble ikke behandlet i spørreundersøkelsen.

Ingen av fylkeskommunene vi snakket med diskuterte flyktninger og asylsøkere i særlig grad. En av de større kommunene nevnte imidlertid økt antall flyktninger som en viktig kostnadsdriver for kommunen. Kommunen hadde en andel av skolene som fungerte som mottaksskoler for disse elevene, og man hadde derfor avvik fra nærskoleprinsippet. I begynnelsen benytter man lukkede transportere for disse elevene slik at kostnadene per elev er store. Kommunene betaler også ekstrakostnadene i forhold til kostnadene med å skyss elevene til nærskolen. En stor økning i antallet flyktninger har derfor medført store kostnader for kommunen. En annen kostnadsdriver for disse elevene er morsmålsopplæring, som man har organisert på en til to

skoler i kommunen. Her skysses elevene minst en dag i uken og dette er kostnader kommunen dekker fullt ut.

I den grad flyktninger i større grad har lukkede transporter vil dette medføre økte kostnader også for fylkeskommunen.

5.9. Anbudskonkurranse og anbudsutforming

Flere av fylkeskommunene problematiserer konkurranse i markedet og anbudsutforming som viktige kostnadsdrivere. Drosjemarkedet nevnes spesielt. De nevner dette på linje med skolestrukturendringer når kostnadsdrivere diskuteres. Gjennomsnittsprisen per tur varierer veldig mellom områder. I områder med dårlig konkurranse vil prisene være vesentlig høyere og man er i distriktene fristilt fra deler av takstreglementene og opererer med monopolpriser. Også i store anbud kan man miste konkurranse fordi det er så få mulige tilbydere til såpass omfattende kontrakter.

En av fylkeskommunene har opplevd endringer som følge av at drosjeselskaper har slått seg sammen, ble en aktør i markedet og prisene økte mye. Det er gjort ulike forsøk på å utforme anbudene på en slik måte at det etableres konkurranse i markedet. Man har med hell drevet drosjeanbud gjennom bussanbudene.

Også en annen fylkeskommune problematiserer skyhøye priser på grunn av små marked. Det er ofte områder med kun en tilbyder og prisene blir deretter.

Det er store variasjoner i kostnadsnivå ulike steder i fylkene og også utviklingen over tid i de ulike delene. Gjennomsnittskostnadene varierer mye uten at det reflekterer kjørekostnadene nevneverdig. Kostnadsøkningen årlig i et fylke har variert fra 2,5 prosent i et område til 10,7 prosent i et annet område. Man er bekymret for at kostnadene i de billigste områdene skal øke opp til de dyreste. Dette er en potensiell kostnadsbombe. Priser kommuniseres i enkelte tilfeller og kan føre til konvergens. I store byer hvor man kan tenke seg lave driftskostnader og korte avstander opplever man at kostnadene er uforholdsmessig høye.

Snittkostnadene på drosjeskyss varierer også mye, fra under 50 000 per skysselev til over 100 000 per skysselev enkelte steder uten at det reflekterer lengde på turene eller lignende.

En av fylkeskommunene har hatt over 6 prosent årlig vekst i drosjeskyss.

5.10. Finansiering av skoleskyss

Dagens finansieringssystem for skoleskyss er som nevnt kjennetegnet ved delt ansvar mellom fylkeskommune og kommune. Vi har ikke noen sammenlignbar del av det offentlige tjenestetilbudet som finansieres på samme måte. Det er fordeler og ulemper ved et slikt finansieringssystem og vi skal ha en diskusjon av dette nedenfor.

Bekymring ved dagens finansieringssystem er at kommunens insentiver til å redusere omfanget av skoleskyss er små. Store økninger i skoleskysskostnadene skjer i stor grad på fylkeskommunens bekostning. Mer konkret er bekymringen at endringer gjort på kommunalt nivå får konsekvenser for et annet forvaltningsnivå, og at kommunene ikke har gode insentiver til å redusere omfanget av skoleskyss dersom de økonomiske konsekvensene er små.

Skolestrukturendringer er den kommunale endringen som har blitt diskutert i størst grad i forbindelse med finansieringssystemet. Dersom det er slik at en kommunaløkonomisk lønnsom skolestrukturendring er samfunnsøkonomisk ulønnsom, kan dette være bekymringsfullt og ineffektivt. Dette vil si at økte kostnader for fylkeskommunen er større enn de kommunale besparelsene. En skolestrukturendring kan imidlertid være motivert av andre gode argumenter, både pedagogiske og samfunnsmessige. Dette har ikke fokus i denne rapporten.

Rundskriv N-4/85 om endringer i reglene om skoleskyss i grunnskolen fra Samferdselsdepartementet fastslo at grunnskoleloven fra 13. juni 1969 § 4 ble endret, noe som innebar at fylkeskommunen i hovedsak overtok ansvaret for skyss av elever i grunnskolen. Bakgrunnen for dette var innføringen av det nye inntektssystemet for fylkeskommunene og kommunene fra 1. januar 1986. Siktemålet med ansvarsfordelingen på skoleskyssen er at man herigjennom skal legge forholdene til rette for en samordning av skyssen i grunnskolen, videregående skoler og ordinære personruter ved at alt samles på fylkeskommunens hånd (Samferdselsdepartementet).

Etter opplæringslova §13-4 om ansvarsfordeling mellom kommune og fylkeskommune er det beskrevet, som diskutert tidligere i denne rapporten, at kommunen er delansvarlig for finansieringen av skoleskyssen gjennom at man betaler persontakst per elev.

Utfordringen ved dette finansieringssystemet er at ansvaret for grunnskole, videregående opplæring og kollektivtrafikk befinner seg på ulike forvaltningsnivå. Dette gir en noe fragmentert ansvarsfordeling. I den grad ansvaret fortsetter å være på flere nivå vil vi uansett finansieringsmodell ha utfordringer knyttet til dette. Dersom kommunene får større ansvar for kollektivtrafikk og for skoleskyss, vil dette ha utfordringer opp mot fylkeskommunene som har

ansvaret for videregående opplæring. Vår oppfatning er at for å få et finansieringssystem med gode insentiver til å holde skysskostnadene på et fornuftig nivå, bør alle berørte ansvarsområder som videregående opplæring, kollektivtrafikk og grunnskoleopplæring være på samme forvaltningsnivå.

5.11. Oppsummering kostnadsdrivere

Kort oppsummert er de viktigste funnene i dette kapitlet som følger:

- Økt antall elever i SFO og leksehjelp har ikke medført økte skoleskysskostnader, snarere tvert imot.
- Valgfag i ungdomsskolen kan ha vært en midlertidig kostnadsdriver i en periode hvor det ble gradvis innført.
- Lukkede skoletransporter øker i omfang og har en sterkere kostnadsutvikling enn annen skyss.
- Spesialskyss ser ut til å være en viktig kostnadsdriver. Andre drivere som fremheves spesielt er anbudsutfordringer og elever med delt bosted.
- Dagens finansieringsmodell kan gi uheldige insentiveffekter. Så lenge ansvaret for grunnskole, videregående skole og kollektivtrafikk er på ulike forvaltningsnivå vil man kunne se uheldige økonomiske beslutninger.

Kapittel 3 poengter at man har sett en moderat kostnadsutvikling innenfor skoleskyss. Noen faktorer har imidlertid bidratt til økte kostnader her. Foruten skolestrukturendringer har vi i denne gjennomgangen sett på flere ulike kostnadsdrivere. For det første vil konklusjonen på problemstillingene gitt i dette oppdraget være at SFO og leksehjelp ikke er kostnadsdrivere, snarere tvert imot. Valgfag i ungdomsskolen ser ut i enkelte fylkeskommuner å ha vært en midlertidig kostnadsdriver i en periode hvor dette ble gradvis innført.

Andre faktorer som har vist seg viktig i kostnadsutviklingen er for eksempel spesialskyss, elever med delt bosted og anbudsutfordringer. Vi har sett at lukkede skoletransporter øker i omfang, og at kostnadene innenfor drosjetransport er den delen av skoleskyssen som øker mest. Spesialskyss ser derfor ut til å være en viktig kostnadsdriver. Man ser en sterkere kostnadsutvikling her enn for skoleskyss for øvrig og regresjonsanalysene påpekte at mange elever med spesialundervisning er en viktig kostnadsdriver. Når det gjelder delt bosted, har vi sett at lovverket tillater skyss fra begge hjem ved delt bosted, og at dette kan være en sterk kostnads-

driver. Dette var også punktet som ble trukket fram av flest fylkeskommuner som kostnadsdriver. Store kostnadsforskjeller i ulike geografiske områder og i ulike anbudsområder tilsier at anbudsforskjeller er en viktig kilde til kostnadsforskjeller.

I tillegg har vi sett hvordan kommunens organisering av for eksempel spesialundervisning og morsmålsopplæring gir økte kommunale kostnader. Økte lønnskostnader innenfor transportnæringen har også bidratt til økte kostnader.

Gjennom skolestrukturanalysene kom det også fram at privatskoler kunne være en kostnadsdriver. Tilbakemeldingene gjennom de kvalitative analysene er at privatskoler i enkelte tilfeller kan generere store skysskostnader. Bakgrunnen for dette er at de kan rekruttere elever fra hele kommunen og har rett til skyss for disse dersom de bor mer enn fire km unna skolen. Privatskolen regnes dermed som nærskolen. Vi har analysert dette kvantitativt og analyser ikke rapportert her har vist at andelen privatskoler ikke slår inn som en kostnadsdriver i analysene. Andelen privatskoler er imidlertid lav og begrenser seg til et fåtall kommuner. Det er derfor utfordrende å analysere.

Dagens finansieringssystem hvor ansvaret er delt mellom kommuner og fylkeskommuner kan gi uheldige insentiveffekter. Dette vil forbli en utfordring så lenge forvaltningsansvaret for grunnskole, videregående skole og kollektivtrafikk er på ulike nivå. I arbeidet med kommune-reformen diskuteres ulike endringer i forbindelse med forvaltning av kollektivtrafikken, men det ser ut til at ansvaret for skole og skoleskyss til en viss grad vil forbli på ulike forvaltningsnivå.

Litteraturliste

KOSTRA: Statistisk sentralbyrå. www.ssb.no/kostra

Opplæringslova: www.lovdatab.no

Ot.prp.nr 46 (1997-1998) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.*
www.regjeringen.no

Utdanningsdirektoratet (2009): *Særlege problemstillingar i samband med retten til skyss.*
www.udir.no

Utdanningsdirektoratet (2010): *Skoleskyss i forbindelse med leksehjelp – svar til fylkesmannen i Nord-Trøndelag.*
http://www.udir.no/globalassets/upload/lov_regelverk/tolkningsuttalelser/5/1/skyss_leksehelp.pdf

Publikasjonsliste SØF

| | | |
|-------|---|--|
| 03/15 | Kostnader ved skoleskys | Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus |
| 02/15 | Evaluering av landslinjeordningen | Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus |
| 01/15 | Ressurskrevende tjenester i pleie og omsorg – omfang og kostnader | Lars-Erik Borge Jon Marius Vaag Iversen Ingvild Vardheim Knut Løyland |
| 03/14 | Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2010-2013 | Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Ivar Pettersen |
| 02/14 | Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform | Jørn Rattsø |
| 01/14 | Kommunaløkonomiske konsekvenser av befolkningsvekst | Lars-Erik Borge Jørn Rattsø |
| 04/13 | Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling | Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Knut Løyland Ole Henning Nyhus |
| 03/13 | Karakterbruk og kvalitet i høyere utdanning | Bjarne Strøm Torberg Falch Trude Gunnes Marianne Haraldsvik |
| 02/13 | Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling | Lars Erik Borge Lars Håkonsen Knut Løyland Hildegunn Ekroll Stokke |
| 01/13 | Kommunal medfinansiering av sykehustjenester: Betydningen av helseforetak, avstand og private avtalespesialister | Lars Erik Borge Ole Henning Nyhus |
| 05/12 | Tilskudd til ikke-kommunale barnehager: Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager | Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Ole Henning Nyhus |
| 04/12 | Kommunal variasjon i elevresultater, ressursinnsats og styringssystemer | Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen |

| | | |
|-------|---|---|
| 03/12 | Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2009 og 2010 | Lars-Erik Borge Ivar Pettersen |
| 02/12 | Bedre måling av kvalitet i kommunene | Lars-Erik Borge Geir Møller Ole Henning Nyhus Ingvild Vardheim |
| 01/12 | Alternativ anvendelse av midlene i Trondheim kommunes kraftfond | Lars-Erik Borge |
| 06/11 | Bedre måling av tjenesteproduksjonen i kommunene | Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Per Tovmo |
| 05/11 | Kommunale skoleeiere: Nye styringssystemer og endringer i ressursbruk | Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen |
| 04/11 | Kostnadsanalyse av alternative boformer for eldre | Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus |
| 03/11 | Grunnskolekarakterer og fullføring av videregående opplæring | Torberg Falch Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm |
| 02/11 | Effektivitet i kommunale tjenester | Lars-Erik Borge Ivar Pettersen Per Tovmo |
| 01/11 | Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne | Torberg Falch Ole Henning Nyhus |
| 07/10 | Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning | Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen |
| 06/10 | Regionale effekter av finanskrisen | Ole Henning Nyhus Per Tovmo |
| 05/10 | Fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt | Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus |
| 04/10 | Videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne innvandrere | Torberg Falch Ole Henning Nyhus |
| 03/10 | Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring | Torberg Falch Lars-Erik Borge Päivi Lujala Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm |
| 02/10 | Barnehager i inntektssystemet for kommunene | Lars-Erik Borge Anne Borge Johannesen Per Tovmo |

| | | |
|-------|--|---|
| 01/10 | Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008 | Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen |
| 08/09 | Kostnader av frafall i videregående opplæring | Torberg Falch Anne Borge Johannesen Bjarne Strøm |
| 07/09 | Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne | Torberg Falch Ole Henning Nyhus |
| 06/09 | Ny produksjonsindeks for kommunene | Lars-Erik Borge Per Tovmo |
| 05/09 | Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren | Lars-Erik Borge |
| 04/09 | Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Sluttrapport | Lars-Erik Borge Halvdan Haugsbakken Bjarne Strøm |
| 03/09 | Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Resultater fra spørreundersøkelse | Anne Borge Johannesen Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm |
| 02/09 | Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land | Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm Per Tovmo |
| 01/09 | Skole-, hjemmeressurser og medelevers betydning for skolerresultater og valg | Hans Bonesrønning |
| 06/08 | Den økonomiske utviklingen i Trondheimsregionen | Ole Henning Nyhus Per Tovmo |
| 05/08 | Suksessfaktorer i grunnskolen: Analyse av nasjonale prøver 2007 | Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen |
| 04/08 | Ressurser og resultater i grunnopplæringen: Forprosjekt | Hans Bonesrønning Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Bjarne Strøm |
| 03/08 | Kultur, økonomi og konflikter i reindriften - En deskriptiv analyse av Trøndelag og Vest-Finnmark | Anne Borge Johannesen Anders Skonhoft |
| 02/08 | Analyser av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen | Lars-Erik Borge Per Tovmo |
| 01/08 | Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen | Torberg Falch Linn Renée Naper |
| 02/07 | Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i barnehagesektoren | Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik |

| | | |
|-------|--|---|
| 01/07 | Ressurssituasjonen i grunnpoplæringen | Torberg Falch Per Tovmo |
| 08/06 | Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke | Karen N. Byrhagen Torberg Falch Bjarne Strøm |
| 07/06 | Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Sluttrapport | Lars-Erik Borge Kjell J. Sunnevåg |
| 06/06 | Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen | Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik |
| 05/06 | Skoleåret 2004/2005: Frittstående grunnskoler under ny lov og frittstående videregående skoler under gammel lov | Hans Bonesrønning Linn Renée Naper |
| 04/06 | Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak | Ragnhild Bremnes Torberg Falch Bjarne Strøm |
| 03/06 | Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i pleie- og omsorgssektoren | Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik |
| 02/06 | Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2005 | Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Linn Renée Naper Kjell J. Sunnevåg |
| 01/06 | Ressursbruk i grunnpoplæringen | Lars-Erik Borge Linn Renée Naper |
| 07/05 | Gir frittstående skoler bedre elevresultater? <i>Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler - Baseline rapport I: Elevresultater</i> | Hans Bonesrønning Linn Renée Naper Bjarne Strøm |
| 06/05 | Ressurssituasjonen i grunnskolen 2002-2004 | Lars-Erik Borge Linn Renée Naper |
| 05/05 | Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2004 | Lars-Erik Borge Kjell Sunnevåg |
| 04/05 | Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning | Torberg Falch Marte Rønning Bjarne Strøm |
| 03/05 | Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger | Lars-Erik Borge Jørn Rattsø |
| 02/05 | Evalueringsrapport av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet | Erlend Berg Jørn Rattsø |
| 01/05 | Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner | Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik |