

Høringsnotat

- **Forslag til endring i vegtrafikkloven § 40 a om fylkeskommunens ansvar for trafikksikkerhetsarbeid**
- **Forslag til forskrift om krav til særlige sikringstiltak ved skoleskyss i buss**

1.	Innledning.....	3
2.	Forslag om å utvide anvendelsesområdet for vegtrafikkloven § 40 a annet ledd	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Gjeldende rett.....	4
2.3	Departementets vurdering	5
2.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	6
2.5	Forslag til endring i vegtrafikkloven	6
3.	Forslag til forskrift om krav til særlige sikringstiltak ved skoleskyss i buss	7
3.1	Innledning.....	7
3.2	Bakgrunn	7
3.2.1	Omfanget av skoleskyss i grunnskolen	7
3.2.2	Ulykkestall for skolebarn ved skoleskyss i buss.....	7
3.2.3	Fylkeskommunenes praksis under skoleskyssordningen.....	8
3.2.3.1	Generelt.....	8
3.2.3.2	Funn i rapport fra SINTEF	8
3.2.3.3	Departementets kartlegging 2009 og 2010.....	9
3.3	Gjeldende rett.....	11
3.3.1	Innledning	11
3.3.2	Opplæringsloven	11
3.3.3	Privatskoleloven	12
3.3.4	Yrkestransportloven	12
3.3.5	Vegtrafikkloven med relevante forskrifter	13
3.3.5.1	Generelt.....	13
3.3.5.2	Forskrift 4. oktober 1994 nr 918 (kjøretøyforskriften) – Klassifisering	13
3.3.5.3	Forskrift 21. september 1979 nr. 7 – Føreransvaret for barn under 15 år.....	14
3.4	Fremmed rett.....	14
3.4.1	Sverige	14
3.4.2	Danmark.....	14
3.5	Omfang av et påbud om særlig sikring av skoleelever ved skoleskyss	15
3.5.1	Innledning	15
3.5.2	Omfanget av et påbud i lys av opplæringslovens regulering	15
3.5.3	Nærmere om dimensjoneringsforpliktelsens rekkevidde	16
3.5.4	Unntak for buss klasse I	18
3.5.5	Tidspunkt for innfasing av påbud	18

3.6	Reaksjoner ved brudd på dimensjoneringsforpliktelsen.....	18
3.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	18
3.8	Forslag til forskrift om krav til særlige sikringstiltak ved skoleskyss i buss	19

1. Innledning

Samferdselsdepartementet har lenge vært opptatt av problematikken knyttet til trafikksikkerhet ved skoleskyss i buss. Selv om ulykkesstatistikken viser at buss i all hovedsak er et trafikksikkert transportmiddel, er ulykkespotensialet stort dersom en alvorlig ulykke først skulle oppstå. Det er dette store ulykkespotensialet som kombinert med dagens bruk av ståplass/manglende bilbelter i skolebuss har vært avgjørende når departementet nå ser behov for å pålegge fylkeskommunene særlige sikringskrav ved gjennomføring av skoleskyssen.

Vegtrafikkloven (lov 18. juni 1965 nr. 4) (vtrl.) § 40 a regulerer fylkeskommunens ansvar for trafikksikkerhetsarbeid. Bestemmelsens annet ledd ble tilføyd ved lov 19. juni 2009 nr. 109, og gir departementet hjemmel til gjennom forskrift å pålegge fylkeskommunen og Oslo kommune ulike tiltak knyttet til trafikksikkerhet på det vegnettet som er fylkesveg, og i Oslo kommunal veg, etter gjennomføringen av forvaltningsreformen.

Departementet har under regelarbeidet vurdert om vtrl. § 40 a annet ledd gir tilstrekkelig hjemmel til ved forskrift å pålegge fylkeskommunen å gjennomføre tiltak for å sikre skyssberettigede skoleelever i buss. Departementet mener imidlertid de aktuelle tiltak (krav om sitteplass og bilbelte i skolebuss) er av en så vidt annen karakter enn de tiltak lovgiver hadde i tankene da bestemmelsen ble vedtatt, og at vtrl. § 40 a annet ledd av den grunn ikke gir den nødvendige hjemmel. Dette er bakgrunnen for at det i dette høringsnotatet både foreslås

- en endring av forskriftshjemmelen i vegtrafikkloven § 40 a annet ledd, slik at departementet gis utvidet adgang til gjennom forskrift å pålegge fylkeskommunen og Oslo kommune trafikksikkerhetstiltak (under punkt 2),

og

- en forskrift om krav til særlige sikringstiltak ved skoleskyss i buss, hvor fylkeskommunen pålegges å dimensjonere skysstilbudet ut fra at alle skyssberettigede skoleelever skal tilbys sitteplass med bilbelte (under punkt 3).

Høringsnotatet bygger på en intern rapport utarbeidet av en interdepartemental arbeidsgruppe bestående av representanter fra henholdsvis Kunnskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

Forutsatt at Stortinget vedtar lovendringsforslaget og departementet ikke foreslår andre forskriftsbestemmelser enn det som foreslås i dette høringsnotatet, anses det ikke nødvendig med ny høring før departementet kan vedta forskriften om krav til særlige sikringstiltak ved skoleskyss i buss.

2. Forslag om å utvide anvendelsesområdet for vegtrafikkloven § 40 a annet ledd

2.1 Bakgrunn

SINTEF konkluderer i en rapport fra 2008 at skaderisikoen for stående passasjerer i buss er 6-7 ganger høyere enn for sittende passasjerer. SINTEF anslår i samme rapport samtidig at i underkant av 10 prosent av alle skoleelever som tar buss til og fra skolen står usikret i midtgangen på hele eller deler av bussturen. Selv om ulykkesstatistikken viser at buss i all hovedsak er et trafikksikkert transportmiddel, illustrerer tallene fra SINTEF at ulykkespotensialet er stort dersom en alvorlig ulykke først skulle oppstå under dagens skoleskyssordning.

Retten til skoleskyss er hjemlet i lov 17. juli 1998 nr 61 (opplæringsloven) kapittel 7 og lov 4. juli 2003 nr 84 (privatskoleloven) § 3-7. Fylkeskommunen har i dag hovedansvaret for gjennomføring av skoleskyssordningen. Det er ovennevnte ulykkespotensial, kombinert med dagens ikke ubetydelige bruk av ståplass ved skoleskyss i buss, som gjør at departementet nå ser behov for å pålegge fylkeskommunen særlige sikringskrav ved skoleskyssen.

Et statlig påbud om at fylkeskommunene ved kjøp av kollektivtjenester skal stille særlige krav til transporten – her krav til særlig sikring av skoleelever i buss – må være hjemlet i lov. Vegtrafikkloven § 40 a regulerer fylkeskommunens ansvar for trafikksikkerhetsarbeid, og gir i annet ledd departementet hjemmel til ved forskrift å pålegge fylkeskommunen og Oslo kommune ulike typer trafikksikkerhetstiltak. Departementet har som nevnt innledningsvis, og som det vil bli gjort nærmere rede for under i punkt 2.3, etter en vurdering kommet til at bestemmelsen ikke gir hjemmel til å fastsette en forskrift med pålegg om særlige sikringskrav ved skoleskyss. Ettersom departementet heller ikke har funnet hjemmel for påbudet i den øvrige lovgivningen, foreslår departementet en utvidelse av forskriftshjemmelen i vegtrafikkloven § 40 a annet ledd.

2.2 Gjeldende rett

Vegtrafikkloven § 40 a lyder:

”Ansvar for trafikksikkerhetsarbeid

Fylkeskommunen har et ansvar for å tilrå og samordne tiltak for å fremme trafikksikkerhet i fylket.

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om at fylkeskommunen, i Oslo Oslo kommune, pålegges å utarbeide og gjennomføre ulike tiltak knyttet til trafikksikkerhet.”

Vtrl. § 40 a første ledd ble tilføyd ved lov 10. april 1981 nr. 8. Bestemmelsen gir uttrykk for en programerklæring, hvor formålet er å aktivisere og skjerpe fylkeskommunenes innsats, knyttet til lovgivers prinsipielle ønske om at større deler av trafikksikkerhetsarbeidet bør skje på det lokale plan, fortrinnsvis på fylkes- kommuneplanet. Det vises i denne sammenheng blant annet til Innst. S. nr. 189 (1970-1971) og St. meld. nr 76 (1975-1976). Bestemmelsen har hatt liten praktisk betydning siden vedtakelsen i 1981, noe som må tilskrives bestemmelsens lite forpliktende karakter.

Vtrl. 40 a annet ledd ble tilføyd ved lov 19. juni 2009 nr 109 i forbindelse med forvaltningsreformen, hvor fylkeskommunene og Oslo kommune overtok ansvaret for store deler av det daværende riksvegnettet. Ot. prp. nr. 68 (2008-2008) angir formålet med bestemmelsen slik:

”Bestemmelsen gir mulighet for gjennom forskrift å kunne pålegge fylkeskommunene og Oslo kommune en rekke konkrete plikter og oppgaver knyttet til trafikksikkerhet på det vegnettet som er fylkesveg og i Oslo kommunal veg etter at reformen er gjennomført. Det kan vanskelig gis en uttømmende oppregning av slike aktuelle plikter og oppgaver. Formålet med hjemmelen er imidlertid å gi staten mulighet til å sikre at alle oppgaver knyttet til trafikksikkerhet som tidligere har vært utført av staten i forhold til det vegnettet som skal overføres til fylkeskommunene og Oslo kommune, blir ivaretatt også etter overføringen. I tillegg skal hjemmelen sikre at også nye oppgaver innen dette området skal kunne pålegges fylkeskommunene, i Oslo kommunen, for å opprettholde et helhetlig nasjonalt trafikksikkerhetsarbeid.”

2.3 Departementets vurdering

Departementet har som nevnt vurdert om hjemmelen til å gi forskrift, slik denne fremgår i vtrl. 40 a annet ledd, jf pkt 2.2 over, også gir hjemmel for å kunne pålegge fylkeskommunene å dimensjonere sitt skoleskysstilbud ut fra at alle skyssberettigede skoleelever skal tilbys sitteplass med bilbelte.

Bestemmelsens vide ordlyd må naturlig vektlegges i vurderingen, idet pålegg om sikring av skoleelever i buss åpenbart er et *”tiltak knyttet til trafikksikkerhet”*. Når departementet likevel har kommet til at bestemmelsen ikke gir den nødvendige hjemmel, skyldes det hovedsakelig bakgrunnen for vedtakelsen av bestemmelsen kombinert med de uttalelser forarbeidene gir om bestemmelsens formål, jf over pkt. 2.2. Den bakenforliggende forvaltningsreformen og forarbeidenes uttalelser innebærer etter departementets syn, selv om det ikke er helt opplagt, at gjeldende forskriftshjemmel i vtrl. § 40 a annet ledd må forbeholdes pålegg av trafikksikkerhetsmessig art knyttet til det *vegnettet* fylkeskommunen har fått ansvaret for i etterkant av forvaltningsreformen. Pålegg om trafikksikkerhetstiltak overfor fylkeskommunen eksempelvis knyttet til kjøretøy eller trafikanter gir bestemmelsen således ikke hjemmel for.

Departementet nevner for ordens skyld at ovennevnte spørsmål om rekkevidden av vtrl. § 40 a annet ledd er fremlagt for Justisdepartementets Lovavdeling. I sin formelle tolkningsuttalelse av 25. november 2010 støtter Lovavdelingen det syn departementet gir uttrykk for over.

Departementet mener som påpekt over i punkt 2.1 at det er behov for statlig pålegg overfor fylkeskommunen om bedre sikring av skolebarn i buss, nærmere bestemt pålegg om at fylkeskommunen dimensjonerer sitt skoleskysstilbud ut fra at alle skyssberettigede skoleelever skal tilbys sitteplass med bilbelte. Ettersom et slikt pålegg etter departementets syn i dag ikke har hjemmel verken i vegtrafikkloven eller annen lovgivning, foreslår departementet en utvidelse av gjeldende forskriftshjemmel i vtrl. § 40 a annet ledd. Utvidelsen foreslås gjennomført ved følgende tilføyelse i gjeldende bestemmelse (markert i kursiv):

”Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om at fylkeskommunen, i Oslo Oslo kommune, pålegges å utarbeide og gjennomføre ulike tiltak knyttet til trafikksikkerhet, herunder tiltak på vegnettet.”

Departementet mener en slik tilføyelse i større grad vil gjenspeile det som opprinnelig var formålet – og som fortsatt vil være et hovedformål – med bestemmelsen, nemlig de statlige pålegg overfor fylkeskommunen om tiltak på *vegnettet*. Tilføyelsen innebærer imidlertid samtidig en viss utvidelse, idet uttrykket ”herunder” viser at bestemmelsen ikke er ment å utelukke statlige pålegg om trafikksikkerhetstiltak som ikke har den vegtilknytning som forutsatt i Ot. prp. nr. 68 (2008-2008), jf over pkt 2.1.

Departementet har vurdert om den foreslåtte utvidelse av anvendelsesområdet for forskriftshjemmelen i § 40 a annet ledd går for langt i forhold til den konkrete foranledningen for forslaget; behovet for økt sikring av skolebarn i buss. Departementet mener dette ikke er tilfellet. Departementet understreker for det første at kjerneområdet for bestemmelsen fortsatt vil være trafikksikkerhetstiltak på vegnettet, og at departementet, utover det aktuelle skoleskysstiftellet, ikke har andre eksempler på områder hvor det per i dag fremstår aktuelt med forskriftspålagte tiltak under bestemmelsen. Når det er sagt, kan departementet, særlig i lys av Regjeringens ambisiøse nullvisjon, ikke utelukke at det i fremtiden vil kunne oppstå behov for pålegg om tiltak under bestemmelsen som ikke har tilknytning til vegnettet. Det ville slik departementet ser det være en uheldig lovgiverteknikk om utvidelsen av forskriftshjemmelen ikke hensyntok også slike mulige fremtidige behov. Det er nettopp ønsket om ikke å ha et lovverk gjennomsyret av ulike og fragmentariske forskriftshjemler som gjør at slike hjemler ofte blir gitt et videre nedslagsfelt enn det den konkrete foranledningen for hjemmelen tilsier. Departementet viser samtidig til at fylkeskommunene og Oslo kommune, som i dag, skal kompenseres for eventuelle ekstra kostnader pålegg under bestemmelsen medfører.

Departementet nevner for ordens skyld at også andre forskriftshjemler har vært vurdert i saksforberedelsen, blant annet bestemmelsene i opplæringsloven §§ 7-1 tredje ledd og § 7-2 annet ledd. Selv om ordlyden i de to sistnevnte bestemmelser er vid nok til etter en alminnelig språklig forståelse å omfatte de aktuelle sikringstiltak, innebærer ulike uttalelser i opplæringslovens forarbeider (Ot.prp.nr.72 (2001-2002)) at departementet finner det usikkert om de to bestemmelsene gir tilstrekkelig hjemmel i foreliggende tilfelle.

2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

En endring av vtrl. § 40 a annet ledd som gir departementet utvidet adgang til ved forskrift å pålegge fylkeskommunen å utarbeide og gjennomføre trafikksikkerhetstiltak, vil i seg selv verken ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Slike konsekvenser vil bero på de nærmere forskrifter som eventuelt blir gitt under bestemmelsen. Når det gjelder konsekvensene av den foreslåtte forskrift om krav til særlige sikringstiltak ved skoleskys i buss, viser departementet til punkt 3.7 under.

2.5 Forslag til endring i vegtrafikkloven

I lov 18. juni 1965 nr. 4 (vegtrafikkloven) gjøres følgende endring:

§ 40 a annet ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om at fylkeskommunen, i Oslo Oslo kommune, pålegges å utarbeide og gjennomføre ulike tiltak knyttet til trafikksikkerhet, *herunder tiltak på vegnettet*.

3. Forslag til forskrift om krav til særlige sikringstiltak ved skoleskyss i buss

3.1 Innledning

Departementet vil foreslå en forskrift om krav til særlige sikringstiltak ved skoleskyss i buss. Forskriften vil innebære en plikt for fylkeskommunen til å dimensjonere skoleskysstilbudet ut fra at alle skyssberettigede skoleelever skal tilbys sitteplass med bilbelte.

Departementet vil under i punkt 3.2 redegjøre for bakgrunnen for forslaget om ny forskrift. I punkt 3.3 og 3.4 vil det deretter bli gjort nærmere rede for henholdsvis gjeldende og fremmed rett på området, før forskriftens omfang og nærmere innhold nærmere utdypes i punkt 3.5. Reaksjoner ved eventuelle brudd på dimensjoneringsforpliktelsen kommenteres i punkt 3.6, mens vurderinger knyttet til forskriftens økonomiske og administrative konsekvenser er tema i punkt 3.7.

3.2 Bakgrunn

3.2.1 Omfanget av skoleskyss i grunnskolen

Tall fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) viser at andelen elever i grunnskolen med skoleskysstilbud de siste fem årene har ligget på om lag 23 prosent. Antallet elever som skoleåret 2009-2010 får tilbud om skyss hele året er i overkant av 139 000. Det er i tillegg i overkant av 6 000 elever som får tilbud om skyss deler av året.

Andelen grunnskoleelever som har skoleskyss varierer fra over 40 prosent i Oppland og Nord-Trøndelag, til under 16 prosent i Rogaland og Akershus. I Oslo har om lag 6 prosent av grunnskoleelevene skysstilbud.

3.2.2 Ulykkestall for skolebarn ved skoleskyss i buss

Samferdselsdepartementet ga i 2007 SINTEF i oppdrag å utrede risikoeksponering og sikkerhet knyttet til skolebarn i buss, samt å foreta en kartlegging av fylkeskommunenes praksis i forhold til sikkerhet ved skoleskyss i buss. SINTEF avga sin rapport i mai 2008.¹ Utredningen er basert på en undersøkelse fra 2007 gjennomført i fire ulike fylkeskommuner (Hordaland, Nordland, Oppland og Telemark), hvor 26 barne- og ungdomsskoler, med til sammen 1 718 grunnskoleelever med skyssrett, deltok.

Undersøkelsen viste at om lag 14 prosent av elevene har blitt skadd i forbindelse med skoleskyss i buss, og at en fjerdedel av disse skadene oppstod mens eleven stod i bussen. Skaderisikoen for stående passasjerer ble beregnet å være seks til sju ganger høyere enn for sittende passasjerer. Alvorlighetsgraden ved de fleste av de egenrapporterte skadene var imidlertid så liten at de ikke medførte skolefravær. SINTEF anslår at av de skoleelevene som står under skoleskyss i buss påføres 5 prosent skader som medfører fravær fra skolen én dag eller flere. Bruk av ståplass ved skoleskyss i buss anslås å forårsake om lag 1 740 skader som medfører skolefravær én dag eller mer per skoleår.

Av det totale antall egenrapporterte skader viser elevundersøkelsen at 50 prosent av skadene er knyttet til såkalte trafikale situasjoner som for eksempel utforkjøring, bråbremsing, kjøring

¹ SINTEF A6236 – Sikkerhet knyttet til skolebartransport i buss

over hump/dump, samt fot klemt i dør/overkjørt fot. Om lag 30 prosent av det totale antallet skader skjer i forbindelse med av- og påstigning. Elevundersøkelsen avdekker også at om lag 20 prosent av skadene oppstår som følge av eller kan relateres til mobbing.

SINTEF opplyser i rapporten at alvorlighetsgraden ved de egenrapporterte skadene antas å være små, og viser til at det ut fra politiets ulykkesregister kan anslås at to barn i grunnskolealder har blitt alvorlig skadd ved busstransport i løpet av femårsperioden 2002-2006. Dette gjenspeiler den generelle ulykkestrenden som viser at færre skades i buss nå enn for ti år siden. De alvorlige skadene for denne trafikantgruppen skjer ofte i situasjoner der skoleelever enten er på vei inn eller ut av bussen, ved kryssing av veg, ved holdeplassen eller dersom de går eller sykler til og fra skolen.

Departementet vil understreke at selv om ulykkesstatistikken viser at skoleskyss i buss i all hovedsak er et trafikksikkert transportmiddel, er det et stort ulykkespotensial dersom en alvorlig ulykke skulle oppstå. Ulykkespotensialet ved skoleskyss i buss vil utvilsomt bli redusert dersom alle skoleelevene satt fastspent med bilbelte.

3.2.3 Fylkeskommunenes praksis under skoleskyssordningen

3.2.3.1 Generelt

Opplæringsloven § 13-4 bestemmer at ansvaret for skoleskyssordningen skal tilligge kommunen og fylkeskommunen, og fordeler nærmere ansvaret mellom de to organene. Selv om kommunen således også er pålagt ansvar under dagens skoleskyssordning, innebærer likevel bestemmelsens konkrete ansvarsfordeling at det i all hovedsak er fylkeskommunen som i dag er ansvarlig for å oppfylle rettighetene til skoleskyss, også overfor grunnskoleelever.

Ved planlegging av kollektivtransport er det som hovedregel påbudt å benytte anbud ved kjøp av transporttjenester. Det forutsettes at de som skal delta i anbudskonkurransen oppfyller lovens krav om adgang til yrket. Den enkelte fylkeskommune har stor frihet til å utforme skoleskyssstilbudet, og kan i anbudsutlysningen nærmere beskrive hvordan de ønsker tilbudet utformet, ut fra de midler de rår over gjennom rammetilskudd fra staten og egne skatteinntekter. Fylkeskommunen har således mulighet til i anbudsutlysningen å sette særlige krav til det materiell som skal benyttes, utover de minstekrav som følger av vegtrafikklovens bestemmelser, herunder frihet til å velge om de vil stille krav om bilbelte og sitteplass i busser brukt til skoleskyss. Når det gjelder den nærmere organiseringen av ordningen, kan fylkeskommunene velge å la skoleskyssen inngå som en del av det ordinære kollektivtilbudet, eventuelt organisere skyssen med egne skolebusser.

3.2.3.2 Funn i rapport fra SINTEF

SINTEF anslår i sin rapport fra 2008, jf over pkt 3.2.2, at om lag halvparten av skoleskyssen gjennomføres med egne skolebusser, mens resterende bussruter for skoleskyss inngår som en del av fylkeskommunens ordinære kollektivtilbud. Det er også stor variasjon mellom de ulike bussrutene med tanke på transportlengde, reisetid og kombinasjon av tettsted, bystrøk og landlige strøk. Gjennomsnittlig lengde for bussrutene er i intervallet 10-19 km.

Rapporten viser samtidig at det er stor forskjell i fylkeskommunenes vektlegging av trafikksikkerhet under de enkelte skoleskyssordninger. Syv fylkeskommuner oppga at de planla tilbudet ut fra at det skal være sitteplass til alle grunnskoleelever med rett til

skoleskyss. Tre av disse oppga imidlertid at de ikke kunne gi noen garanti om sitteplass, da bussene ble benyttet også av andre passasjerer.

Ingen av fylkeskommunene oppga at de stilte krav om at det ved skoleskyss skal benyttes busser med bilbelte tilgjengelig. Fire av fylkeskommunene oppga imidlertid at krav til maksimalalder og/eller gjennomsnittsalder på bussmateriellet tilsa at de fleste av bussene hadde bilbelte, og at buss uten bilbelte ville bli skiftet ut innen to til tre år.

14 av fylkeskommunene ga uttrykk for å ha fokus på generell trafikksikkerhet, i betydningen sikkerhet, komfort og trivsel for passasjerene. To av fylkeskommunene har i samarbeid utarbeidet et eget reglement for skoleskyssen med formål å ivareta forhold knyttet til trafikksikkerhet ved holdeplass, av- og påstigning og under transporten.

SINTEF anslår i sin rapport at gjennomsnittlig andel skolebarn som må stå under hele bussturen til eller fra skole, er på om lag 2-3 prosent. Om lag 6-7 prosent av skolebarna anslås å stå på deler av bussturen. SINTEF har gjennom elevundersøkelsen også avdekket at 10 prosent av skoleelevene ikke leter etter ledige sete dersom bussen ser full ut. Halvparten av barneskoleelevene setter seg heller ikke på ledige seter ved siden av personer de ikke kjenner.

Undersøkelsen blant de utvalgte bussrutene i SINTEFs rapport viser at buss med montert bilbelte kun benyttes på 38 prosent av rutene med skysselever. Om lag 40 prosent av skolebarna oppgir at de heller ikke benytter bilbelte selv når dette er montert i bussen. Undersøkelsen avdekker for øvrig at det er sammenheng mellom i hvilken grad bussføreren minner om at bilbelte skal benyttes og andelen elever som faktisk benytter bilbelte.

3.2.3.3 Departementets kartlegging 2009 og 2010

a) Innledning

Samferdselsdepartementet oppfordret i brev av 10. juli 2009 fylkeskommunene til, i samråd med kommunene og skolene, å finne hensiktsmessige og gode løsninger lokalt for å sikre skolebarna både på veg til bussen, ved busstoppet og under bussturen. Departementet gjennomførte i forlengelsen av dette en ringerunde til landets fylkeskommuner i august 2009. Dette for å få svar på spørsmålet om bruk av ståplass ved skoleskyss fortsatt var utbredt. Ringerunden ble supplert av en skriftlig anmodning til fylkeskommunene av 15. april 2010 om beskrivelse av gjeldende status i forhold både til tilgjengelighet av bilbelte og bruk av ståplass ved skoleskyss i buss. Det ble også bedt om nærmere informasjon om gjennomsnittsalderen på busser benyttet til skoleskyss, bruk av bybuss ved skoleskyss, varighet av anbudsavtale med transportselskap, samt eventuelle merkostnader ved innføring om krav om tilgjengelig sitteplass og bilbelte.

Hovedpunktene i fylkeskommunenes tilbakemeldinger på departementets henvendelser fra henholdsvis august 2009 og våren 2010 vil bli gjengitt i det følgende.

b) Krav om sitteplass og bruk av ståplass

Ved kartleggingen av praksis i august 2009 oppga 11 fylkeskommuner at skysstilbudet ble planlagt ut fra at det skal være tilgjengelig sitteplass til alle skoleelever med skyssrett. Dette innebar en økning på fire fylkeskommuner, sammenlignet med SINTEFs kartlegging i 2007. Nord-Trøndelag var eneste fylkeskommune som hadde innført garanti om sitteplass ved

skoleskyss. Flere av fylkeskommunene oppga at de fleste skoleelever hadde tilgjengelig sitteplass under skoleskyssen, men at de opplevde problemer enten i enkelte kommuner (som regel bystrøk) eller enkelte deler av året (vinterstid eller ved skolestart). Skoleelever uten skyssrett som også benyttet seg av skysstilbudet, og den omstendighet at skoleskyssen stedvis er integrert i ordinær kollektivtrafikk (bystrøk), ble også oppgitt som utfordringer i forhold til å kunne sikre elevene sitteplass.

Ved departementets kartlegging våren 2010 fortsatte den positive tendens i favør av økt fokus på skoleelevers sikkerhet ved skoleskyss som kunne utledes av ovennevnte undersøkelse fra 2009. Antallet fylkeskommuner som opplyste å ha innført, eller vil komme til å innføre, krav om at skysstilbudet dimensjoneres ut fra at det skal være sitteplass til skoleelever med skyssrett, hadde på dette tidspunkt steget fra 11 til 15.

Flere fylkeskommuner oppga ved kartleggingen våren 2010 at det i praksis vil være umulig å etterkomme et eventuelt krav om garanti om sitteplass ved skoleskyss i buss. Årsaken til dette er hovedsakelig de samme som SINTEF fremhever i sin rapport, nemlig at antallet skyss elever varierer i løpet av skoleåret, at elevene har et variert reisemønster og at skolebussen er åpen også for andre reisende.

c) Bilbelter i busser brukt til skoleskyss

Ved kartleggingen våren 2010 var det bare Nord-Trøndelag fylkeskommune som oppga at det ble stilt krav om tilgjengelig bilbelte i buss brukt ved skoleskyss. Fire fylkeskommuner oppga imidlertid at kun en mindre andel (mindre enn 15 prosent) av bussene som benyttes i skoleskyss ikke har innmontert bilbelte (Akershus, Hordaland med unntak av Bergensområdet, Nordland og Oppland). Seks fylkeskommuner oppga at de enten er i en overgangsfase med innføring av krav om bilbelte i forbindelse med utlysning av nye anbud og utskiftning av eldre materiell (Nordland, Oppland, Telemark, Troms og Vest-Agder), eller at det stilles krav om bilbelte for skolebussruter utenfor bynære områder (Rogaland). Én fylkeskommune (Østfold) oppga at de prioriterer ruter med elever fra grunnskoler ved fordeling av buss med innmontert bilbelte. Enkelte fylkeskommuner oppga at det er innført tiltak eller gitt tilskudd til selskap for å bidra til at det i større grad benyttes buss med bilbelte på ruter som i hovedsak transporterer skoleelever, og at dette sikres ved ettermontering av bilbelte i busser, omdisponering av materiell eller ved utskiftning av bussmateriell.

d) Øvrige funn ved departementets kartlegging våren 2010

Tilbakemeldingen fra fylkeskommunene våren 2010 viste at gjennomsnittsalderen for buss i kategorien klasse II og III som benyttes i skoleskyss transport varierer mellom 2 og 12 år, hvor de fleste oppgir en gjennomsnittsalder på mellom 7 og 9 år.

De fylkeskommuner som ved departementets kartlegging våren 2010 ikke hadde innført tilgjengelig sitteplass og bilbelte som krav ved skoleskyss i buss, ble av departementet bedt om å oppgi varigheten av de skoleskyssavtaler som var inngått med transportselskapene. Tilbakemeldingen viste at fylkeskommunene i varierende grad gjør bruk av anbudsutlysning i forbindelse med skoleskyss, og at det ikke er uvanlig at fylkeskommunene har inngått avtaler med flere ulike transportselskap med varierende avtalelengde. Tidspunkt for utløp og/eller reforhandling av eksisterende avtaler varierer mellom 1 og 7 år. De aller fleste av fylkeskommunenes avtaler vil etter det opplyste være utløpt/modne for reforhandling ved oppstart av skoleåret 2015/2016.

Skoleskyss i bybusser skaper særlige utfordringer, ettersom bybusser hovedsakelig er innrettet med ståplass, og det ikke er krav til innmontert bilbelte i slike busser. Fylkeskommunenes tilbakemeldinger viser at det er stor variasjon i forhold til andel og antall elever som skysses i bybuss. Tilbakemeldingene varierer fra at ingen/veldig få av fylkeskommunens elever skysses i bybuss, eller at bybuss kun benyttes i bystrøk (til sammen 12 fylkeskommuner), til at inntil 37 prosent av elevene med skyssrett skysses i bybuss. Oslo kommune står i en særstilling, da kommunens skoleskyss i buss utelukkende skjer med bybuss. Flere av fylkeskommunene oppga for øvrig at andelen elever som skysses i bybuss er betydelig høyere blant elever i videregående skole.

3.3 Gjeldende rett

3.3.1 Innledning

Skoleskyssordningen, herunder retten til gratis skoleskyss, reguleres av henholdsvis opplæringsloven og privatskoleloven. De sikringskrav departementet foreslår å innføre er av klar trafikksikkerhetsmessig karakter, og har derfor en sterk side også til vegtrafikkloven med relevante forskrifter. Også yrkestransportlovens bestemmelser om kollektivtransport er relevante å se hen til ved innføringen av de foreslåtte sikringstiltak.

Det vil i det følgende bli gitt en kort beskrivelse av nevnte regelverk relevant for skoleskyssordningen.

3.3.2 Opplæringsloven

Elever i grunnskolen har i henhold til opplæringsloven § 7-1 første ledd rett til gratis skoleskyss dersom de bor mer enn to kilometer (1. årstrinn) eller fire kilometer (2-10. årstrinn) fra skolen. For elever i videregående skole er grensen for retten til gratis skoleskyss/full skyssgodtgjørelse satt til mer enn 6 kilometer, jf § 7-2.

Elever i grunnskolen med særlig farlig eller vanskelig skoleveg har rett til gratis skyss uten hensyn til veglengden. Samtidig har voksne som ikke har fullført grunnskolen, og som får grunnskoleopplæring etter lovens kapittel 4A, rett til gratis skyss når de bor mer enn fire kilometer fra skolen, jf. § 4A-7. Voksne med rett til videregående opplæring etter kapittel 4A har ikke rett til gratis skyss. Det har heller ikke lærlinger og lærekandidater.

Elever kan få oppfylt sin skyssrett med ulike transportmidler, for eksempel buss, båt eller taxi. De nærmere regler om trafikksikkerhet finnes i regelverket for det enkelte transportmiddel.

Elever som har behov for skyss på grunn av funksjonshemming, skade eller sykdom har rett til skyss uavhengig av avstanden mellom hjem og skole. Elevene har dessuten rett til nødvendig reisefølge og tilsyn, jf §§ 7-3, 7-4 og 4A-7 annet ledd. Ved en endring av opplæringsloven § 7-3, som trådte i kraft 1. august 2010, har elever som på bakgrunn av funksjonshemming, skade eller sykdom har behov for skyss til og fra skolefritidsordningen, nå fått rett til slik skyss. Denne retten gjelder de som har plass i skolefritidsordningen, og omfatter ikke skyss i skoleferiene. Barn under opplæringspliktig alder med rett til spesialpedagogisk hjelp kan også ha rett til skyss, jf. § 7-6.

Reglene beskrevet over gjelder skoleskyss mellom hjem og skole. Skoleskyss finner imidlertid også sted i skoletiden, som ledd i gjennomføringen av deler av opplæringen, typisk

skyss mellom skole og svømmehall. Transport som er nødvendig for å gjennomføre deler av opplæringen er i liten grad uttrykkelig regulert i opplæringsloven. Ettersom slik transport skjer i skoletiden, normalt fra ett opplæringssted til et annet, er det likevel naturlig å anse slik transport som en del av den opplæring som faller innunder opplæringslovens virkeområde. Opplæringen i offentlig grunnskole og videregående skole, samt opplæring i lærebedrift, skal være gratis, jf. opplæringsloven §§ 2-15 og 3-1 niende ledd. Transport som er nødvendig for å gjennomføre deler av opplæringen skal derfor være gratis for elevene.

Ifølge §§ 7-1 tredje ledd og 7-2 annet ledd kan departementet gi nærmere forskrifter om elevenes sikkerhet under skoleskyssen. Forskriftshjemlene ble tatt inn i loven sammen med kapittel 9A om elevenes skolemiljø. Bakgrunnen for bestemmelsene var i følge Ot.prp. nr 72 (2001-2002) høringsuttalelser om at et godt skolemiljø også måtte inkludere skoleskyss, for eksempel ved bestemmelser om tiltak mot mobbing og kvalitet på av- og påstigningssteder for elevene. Departementet mener i lys av uttalelsene i forarbeidene at bestemmelsene i opplæringsloven §§ 7-1 tredje ledd og 7-2 annet ledd ikke gir hjemmel for den aktuelle forskrift om sikring av skolebarn i buss.

3.3.3 Privatskoleloven

Elever i private skoler med rett til statstilskudd har rett til skyss etter reglene i opplæringsloven §§ 7-1 første ledd om skyss i grunnskolen, 7-2 første ledd om skyss i den videregående skolen, 7-3 om skyss for funksjonshemmede, skadde og syke og 7-4 om reisefølge og tilsyn, jf. privatskoleloven § 3-7. For elever i grunnskolen gjelder retten bare innenfor kommunegrensen, og for elever i videregående skole bare innenfor fylkeskommunegrensen.

3.3.4 Yrkestransportloven

Yrkestransportloven regulerer ervervsmessig transport med motorvogn og fartøy gjennom løyveordninger, og gir blant annet bestemmelser om kontroll og sanksjoner, herunder straffebestemmelser. Utgangspunktet er at all ervervsmessig persontransport, eksempelvis transport av skolebarn i buss, er løyvepliktig. Det stilles krav til vandel, økonomisk garanti og dokumentasjon av teoretiske kvalifikasjonskrav. Yrkestransportloven regulerer således adgangen til yrket innen ervervsmessig transport.

Yrkestransportlovens bestemmelser om kollektivtransport (rute) er ikke rettighetsbasert, i motsetning til for eksempel opplæringslovens bestemmelser om skoleskyss, jf. over pkt 3.3.2. I henhold til yrkestransportloven § 22 har fylkeskommunen kun ansvar for å yte tilskudd til rutetransport ”som fylkeskommunen vil opprette eller halde oppe” innen et fylke. Det er således opp til fylkeskommunen selv å avgjøre hvordan tilbudet skal se ut, herunder hvordan standarden på tilbudet skal være. Som alminnelig borger har man med andre ord verken *rett* til kollektivtransport, eller krav på transport av en gitt kvalitet eller med en gitt frekvens.

Ved planlegging av kollektivtransport er det som hovedregel påbudt å benytte anbud ved kjøp av transporttjenester. Det vises i denne sammenheng til redegjørelsen over i punkt 3.2.3.1.

Yrkestransportloven forutsetter at kjøretøy som brukes, eksempelvis buss brukt til skoleskyss, til enhver tid oppfyller pålagte tekniske krav i henhold til vegtrafikklovgivningen. Loven gir ikke hjemmel til å innføre pålegg om sikring av særskilte grupper passasjerer innen persontransport, eksempelvis skolebarn i buss.

3.3.5 Vegtrafikkloven med relevante forskrifter

3.3.5.1 Generelt

Vegtrafikkloven gjelder all trafikk med motorvogn, jf. lovens § 1, og får således direkte anvendelse ved transport av skoleelever i buss. Loven gir nærmere regler om adferd i trafikken, trafikkregler, krav til kjøretøy, bruk av kjøretøy m.m.

I lovens § 13 gis det hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om de alminnelige krav til alle kjøretøy som blir omfattet av loven, herunder krav til konstruksjon, innretning, utstyr m.m. Monteringsplikten for bilbelter er hjemlet i denne paragrafen. Loven og dens forarbeider forutsetter at eventuelle forskriftsbestemmelser gitt i medhold av § 13 blir oppstilt systematisk på basis av en hensiktsmessig inndeling av kjøretøyene i grupper, dvs. at det stilles krav til de enkelte kjøretøygrupper som sådanne, for eksempel buss, personbil, ambulanse etc.

Det har innenfor EØS-området skjedd en harmonisering av hvilke tekniske krav som kan stilles til kjøretøy. Harmoniseringen omfatter også kjøretøykategorien buss. EØS-avtalens del 2, jf de nærmere spesifikke tekniske krav i EØS-avtalens vedlegg 2, legger klare begrensninger på hvilke krav som kan bli stilt til busser som skal godkjennes og registreres i Norge.

3.3.5.2 Forskrift 4. oktober 1994 nr 918 (kjøretøyforskriften) – Klassifisering

Forskrift 4. oktober 1994 nr. 918 om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr (kjøretøyforskriften) inndeler kjøretøykategorien ”buss med mer enn 22 passasjerplasser” i tre bussklasser, avhengig av bruksområde. Klasseinndelingen har betydning både for krav om bilbelte og for bruk av ståplasser.

Buss klasse I, såkalte bybusser, er hovedsakelig innrettet med ståplasser. Dette for å gi mulighet for hyppig av- og påstigning. Hensikten med denne type busser er å imøtekomme behovet for rask avvikling av kollektivtrafikk i og rundt bykjerner. Norge er i medhold av EØS-avtalens vedlegg 2 forhindret fra å lovfeste krav om bilbelte i busser omfattet av denne klassen.

Buss klasse II er hovedsakelig innrettet med sitteplasser, men er også konstruert for å ta med stående passasjerer. Buss klasse II utgjør om lag 50 prosent av det totale antall registrerte busser i Norge.

Buss klasse III benyttes til langruter og som turbusser og er utelukkende innrettet med sitteplasser.

Kjøretøyforskriften oppstilte opprinnelig kun et krav om montering av bilbelte på utsatte plasser for buss klasse III registrert etter 1. april 1991. Kravet om montering av bilbelte ble imidlertid fra 1. oktober 1999 utvidet til å gjelde alle sitteplasser i buss klasse II og III. Det følger videre av § 1 i forskrift 21. september 1979 nr. 7 om bruk av personlig verneutstyr under kjøring med motorvogn, gitt i medhold av vegtrafikkloven § 23 a, at bilbelte og annet utstyr til sikring av personer skal brukes av sittende der det er montert.

3.3.5.3 Forskrift 21. september 1979 nr. 7 – Føreransvaret for barn under 15 år

Forskrift 21. september 1979 nr. 7 om bruk av personlig verneutstyr under kjøring med motorvogn § 3, jf § 1, gjør fører av motorvogn ansvarlig for at passasjerer under 15 år bruker påbudt verneutstyr, herunder bilbelte. Føreren kan i henhold til bestemmelsen ilegges gebyr dersom slike passasjerer er usikret, noe som også vil gjelde for usikrede skoleelever i buss hvor bilbelter er montert.

Hvorvidt det skal ilegges gebyr ved overtredelse av bestemmelsene om bruk av bilbelte, vil bero på en konkret vurdering av sjåførens aktsomhet i det enkelte tilfellet. Det fremgår av Ot.prp nr. 53 (2003-2004) at type kjøretøy, antall passasjerer og trafikk- og værforhold vil være momenter som inngår i aktsomhetsvurderingen. Det kan således være grunn til å stille noe ulike krav til sjåfør av henholdsvis personbil og buss. Forarbeidene påpeker at det i vurderingen etter § 3 må legges stor vekt på at sjåførens primæransvar er å *føre* kjøretøyet, noe som krever at oppmerksomheten i all hovedsak må være rettet mot trafikkbildet. Hvorvidt sjåføren praktisk sett har hatt observasjonsmulighet bakover i bussen, om det i bussen blir informert om plikten til å bruke bilbelte, og om åpenbar unnlatt bruk av bilbelte er blitt påtalt, er andre eksempler på momenter som må vektlegges i vurderingen.

3.4 Fremmed rett

3.4.1 Sverige

Skoleskyssordningen i Sverige er utformet etter hovedsakelig de samme prinsipper som i Norge, jf over pkt 3.3.2. Det er således den geografiske avstanden mellom hjem og skole som avgjør hvorvidt den enkelte elev har rett til gratis skoleskyss. Det er i Sverige opp til den enkelte kommune å fastsette den geografiske avstand/grense som gir rett til gratis skoleskyss. Kommunene står som i Norge også fritt i forhold til den nærmere organiseringen, og kan velge å la skoleskyssen inngå som en del av det ordinære kollektivtilbudet, alternativt organisere skyssen med egne skolebusser.

Sittende busspassasjerer, inkludert skoleelever, er pålagt å benytte setebelter der slike er montert. Det finnes imidlertid ikke nasjonale regler i Sverige som påbyr setebelter i busser brukt til skoleskyss eller som sikrer at skoleelever får sitteplass.

3.4.2 Danmark

Også under den danske skoleskyssordningen er det den geografiske avstanden mellom hjem og skole som er avgjørende for retten til gratis skoleskyss. Organiseringen av skyssordningen er også hovedsakelig den samme som i Norge og Sverige, i den forstand at skyssen enten kan oppfylles med egne skolebusser eller ved bruk av det ordinære kollektivtilbudet.

Den danske færdselsloven pålegger passasjerer å benytte bilbelter der slike er montert. Skolebusser registrert første gang 1. oktober 1999 eller senere skal i henhold til dansk rett ha bilbelter montert. Det er imidlertid ikke krav til bilbelter i bybusser og rutebusser med minst 20 prosent ståplasser.

Det er i Danmark ikke gitt nasjonale regler som sikrer at skoleelever får sitteplass.

3.5 Omfang av et påbud om særlig sikring av skoleelever ved skoleskyss

3.5.1 Innledning

Innføringen av et påbud overfor fylkeskommunene om sikring av skolebarn ved skoleskyss i buss reiser ulike problemstillinger knyttet til omfang og avgrensning. Det vil i det følgende bli redegjort nærmere for enkelte problemstillinger departementet i denne sammenheng finner særlig relevante. Som det vil fremgå av redegjørelsen under, er det de skyssordninger hvor skyssstilbudet er integrert i den alminnelige kollektivtrafikken som i praksis reiser flest problemstillinger.

3.5.2 Omfanget av et påbud i lys av opplæringslovens regulering

De sikringskrav som blir foreslått i dette høringsnotat retter seg mot fylkeskommunene som pliktsubjekt, idet departementet har valgt å holde kommunene utenfor den foreslåtte regulering.

Det er fylkeskommunen som i all hovedsak har ansvaret for å oppfylle rettighetene til skoleskyss under opplæringsloven, også overfor grunnskoleelever. Viktigere er det imidlertid at behovet for særskilte krav overfor kommunen etter departements syn ikke gjør seg gjeldende i samme grad som for kravene rettet mot fylkeskommunen. Behovet reduseres dels som følge av de foreslåtte sikringskrav mot fylkeskommunen som sådan, og dels som følge av karakteren av de skoleskyssområder kommunen har ansvar for under opplæringsloven.

Kommunen har for det første ansvar for skyss i skoletiden som er nødvendig for å gjennomføre grunnskoleopplæring, typisk transport til og fra svømmehall. Departementet mener det er god grunn til å anta at slik skyss i skoletiden i de fleste tilfeller foregår med egne skolebuss. Dette som følge av de praktiske vanskeligheter som er forbundet med å integrere denne type skyss i den ordinære kollektivtrafikken. Departementet antar følgelig at spørsmålet om *sitteplass* i mindre grad kommer på spissen ved skyss i skoletiden. At elevene ved denne type transport jevnt over er sikret sitteplass, er en omstendighet som i seg selv bidrar til å redusere behovet for særlig forskriftsregulering.

Departementet vil likevel ikke utelukke at det i enkelte kommuner også gjennomføres skyss i skoletiden som er integrert i den ordinære kollektivtrafikken. Departementet påpeker imidlertid at i motsetning til skyss til og fra skolen, skjer slik transport normalt på tidspunkter utenfor rushtrafikken. Følgelig vil det normalt være langt flere ledige seter ved denne formen for transport. Også dette bidrar i noen grad til å redusere behovet for forskriftsregulering for denne typen skoleskyss.

Det følger av det som er sagt, at det primært er behovet for *setebelter* som kan begrunne en regulering også av skyss i skoletiden. Departementet mener imidlertid det også for setebelter gjør seg gjeldende omstendigheter som reduserer behovet for særskilt regulering av denne skyssformen. Departementet vil for det første påpeke at det foreslåtte pålegg om sikringskrav overfor fylkeskommunen indirekte vil kunne få sikkerhetsmessig betydning også for skoleskyss utført av kommunen. Dette ettersom sikringskravene innebærer at det blir flere skolebuss med setebelter – skolebuss også *kommunen* i det enkelte tilfelle vil kunne benytte ved skoleskyssen. Det er også et poeng at buss i klasse II og III, på grunn av gradvis utfasing av eldre vognmateriell, i all hovedsak vil ha bilbelter i løpet av ganske få år.

Kommunen har, i tillegg til ansvaret for skyss i skoletiden, også ansvaret for skyss av enkelte barn under opplæringspliktig alder med rett til spesialpedagogisk hjelp, jf Opplæringsloven § 7-6, jf § 13-4, og elever med særlig farlig eller vanskelig skoleveg, jf § 7-1 første ledd, jf § 13-4. Når departementet mener behovet for særlig forskriftsregulering er redusert også for disse elevene, skyldes det at den dimensjoneringsforpliktelse som foreslås pålagt fylkeskommunen etter departementets syn *i seg selv* vil bidra til sikring av skoleelever kommunen har ansvaret for. Som det vil bli redegjort for under i pkt 3.5.3, er det en forutsetning for å kunne oppfylle den foreslåtte dimensjoneringsforpliktelse at fylkeskommunene, på bussruter benyttet av skyssberettigede skoleelever, foretar en nærmere beregning av det *totale* antallet passasjerer som normalt benytter den aktuelle bussruten. De elever kommunen har ansvaret for etter Opplæringsloven § 13-4, som benytter seg av slike bussruter, vil måtte inkluderes i fylkeskommunens beregning, noe som innebærer at også slike elever i all hovedsak vil bli sikret sitteplass med bilbelte.

Det er samtidig et poeng at skoleskyss for de elever kommunen har ansvaret for etter Opplæringsloven § 13-4 er forbeholdt korte avstander, idet slike elever vil bo innenfor de skyssgrenser som ligger til grunn for fylkeskommunens ansvarsområde etter Opplæringsloven §§ 7-1 første ledd (to og fire kilometer) og 7-2 første ledd (seks kilometer).

Selv om departementet i denne omgang har valgt å holde kommunene utenfor den foreslåtte regulering, vil departementet ikke utelukke at det kan bli aktuelt med regulering også av kommunens skyssansvarsområder under Opplæringsloven. Høringsinstansenes uttalelser vil være av betydning for departementets vurdering i denne sammenheng, og vi ber derfor høringsinstansene særskilt kommentere i hvilken grad det anses hensiktsmessig/nødvendig med regulering også av kommunens ansvarsområder.

3.5.3 Nærmere om dimensjoneringsforpliktelsens rekkevidde

Departementet vil innføre en plikt for fylkeskommunene til å dimensjonere sitt skyssstilbud ut fra at alle skyssberettigede skoleelever skal tilbys sitteplass med bilbelte. Departementet ser behov for å knytte noen bemerkninger til denne forpliktelsen.

Departementet vil innledningsvis understreke at dimensjoneringsforpliktelsen som pålegges fylkeskommunen er knyttet til fylkeskommunens planlegging og tilrettelegging av skoleskyssstilbudet. Plikten er ikke knyttet til elevenes generelle rettigheter til skyss. Det at en elev etter opplæringsloven har rett til skoleskyss, gir følgelig ikke eleven rett til i praksis å kreve sitteplass på bussen til fortrengsel for andre betalende passasjerer. I dette ligger også at departementet ikke ønsker å pålegge fylkeskommunene noen plikt til å øremerke seter spesifikt for skoleelever.

Som påpekt over i punkt 3.2.3.2, skjer om lag halvparten av all skoleskyss med busser som inngår som del av fylkeskommunens ordinære kollektivtilbud. Departementet mener fylkeskommunene fremdeles bør ha frihet til å integrere skoleskyssen i kollektivtrafikken, da dette er med på å opprettholde et godt og fleksibelt kollektivtilbud, samtidig som det legger til rette for kostnadseffektive skoleskyssstilbud ut fra lokale forhold. Uten å øremerke seter spesifikt for skoleelever, mener imidlertid departementet dimensjoneringsforpliktelsen vanskelig kan oppfylles uten at fylkeskommunen samtidig tar i betraktning andre passasjerer som normalt benytter det aktuelle busstilbudet. En dimensjoneringsforpliktelse som kun har fokus på skyssberettigede skoleelever, uten å kreve at det ses hen til den øvrige passasjermassen, vil ha begrenset sikkerhetsmessig verdi for elevene. Skal forskriftens formål

bli realisert ved at skyssberettigede skoleelever sikres sitteplass, må dimensjoneringsforpliktelsen følgelig forstås som en plikt for fylkeskommunen til å sørge for sitteplass til *alle* passasjerer som normalt tar buss på strekninger med skyssberettigede skoleelever.

Departementet ser at en slik forpliktelse i enkelte tilfeller vil kunne bli omfattende, og at det således vil kunne oppstå behov for lokale tilpasninger, eksempelvis på strekninger med et stort antall passasjer, men hvor andelen skyssberettigede elever relativt sett er liten. Departementet mener det i særlige tilfeller bør være rom for slike lokale tilpasninger, eksempelvis i form av øremerking av seter. Forutsetningen for å akseptere slike lokale tilpasninger er likevel at skyssberettigede skoleelever ikke kommer i en dårligere stilling enn om skoleskyssordningen ble dimensjonert i samsvar med ovennevnte. Dimensjoneringsforpliktelsen fungerer i slike særlige tilfeller følgelig som en minimumsforpliktelse for fylkeskommunen.

Det er en forutsetning for å kunne oppfylle dimensjoneringsforpliktelsen at fylkeskommunene, på bussruter benyttet av skyssberettigede skoleelever, foretar en nærmere beregning av det totale antallet passasjerer som *normalt* benytter den aktuelle bussruten. Departementet legger til grunn at vær og temperatur er faktorer som normalt påvirker passasjerantallet. Departementet mener derfor fylkeskommunen, som ledd i å oppfylle dimensjoneringsforpliktelsen, må ta høyde for normale passasjersvingninger som følge av de ulike årstider. Departementet antar dette i praksis vil innebære at fylkeskommunen må øke dimensjoneringen høst og vinter, mens dimensjoneringen kan reduseres noe i vårmånedene.

Dimensjoneringsforpliktelsen innebærer på den annen side intet *absolutt* forbud mot ståplass i busser benyttet av skyssberettigede skoleelever. Dersom fylkeskommunen foretar en forsvarlig beregning av den totale passasjermassen i tråd med den foreslåtte dimensjoneringsforpliktelsen, mener departementet ståplass likevel normalt ikke skal være nødvendig annet enn som eventuell reservekapasitet ved mer tilfeldige og sporadiske trafikktopper, eventuelt også på regntunge dager om våren.

Dimensjoneringsforpliktelsen er ment å ta utgangspunkt i de bussavganger som naturlig harmonerer med skolens *normale skoletid*, og som skoleelevene derfor normalt benytter til og fra skolen. Forskriften er således ikke ment å pålegge fylkeskommunen å gjennomføre sikringstiltak overfor skyssberettigede elever som av en eller annen grunn begynner senere eller slutter tidligere på skolen. Bakgrunnen for dette er dels de store praktiske utfordringer som ville være forbundet med å kartlegge de ulike elevers timeplan, og dels at busstransport utenom normal skoletid normalt vil gå klar av rushtrafikken og det press på setekapasitet denne trafikken medfører.

Departementet ser at det i tilfeller av skolestart, før det er avklart hvor mange elever som er berettiget skyss, kan være utfordrende for fylkeskommunene å gjennomføre beregninger i tråd med den foreslåtte dimensjoneringsforpliktelsen. Departementet legger imidlertid til grunn at forpliktelsen normalt vil være oppfylt dersom fylkeskommunen, før antallet skyssberettigede elever endelig er avklart, baserer seg på fjorårets dimensjonering av skysstilbudet, forutsatt at dimensjoneringen justeres så snart avklaringen av antallet skyssberettigede elever foreligger.

3.5.4 Unntak for buss klasse I

Departementet mener en ordning med særlige sikringskrav ved skoleskyss i buss ikke kan omfatte skoleskyss som foregår med buss klasse I (bybusser). Bybusser er som påpekt over i punkt 3.3.5.2 hovedsakelig innrettet med ståplasser. Dette for å gi mulighet for hyppig av- og påstigning. Videre er Norge i medhold av EØS-lovgivningen forhindret fra å lovfeste krav om bilbelte i busser omfattet av denne klassen.

Tilbakemeldinger gitt av fylkeskommunene viser at det på landsbasis i relativt liten grad blir benyttet bybusser ved skoleskyss. I enkelte fylkeskommuner blir bybuss likevel benyttet for store deler av skoleskyssen. Departementet legger til grunn at fylkeskommunene i samarbeid med transportselskapet foretar en hensiktsmessig vurdering av i hvilke tilfeller og på hvilke strekninger det er forsvarlig å benytte bybuss ved skoleskyss.

3.5.5 Tidspunkt for innføring av påbud

Departementet har vurdert fra hvilket tidspunkt de foreslåtte sikringskrav skal gjelde. Departementets kartlegging våren 2010 viste at de aller fleste av fylkeskommunenes gjeldende transportkontrakter for skoleskyss utløper, med eller uten mulighet til forlengelse, innen medio 2015. Skulle sikringskravene få effekt fra et tidligere tidspunkt enn dette, ville man i realiteten grepet inn i disse løpende kontraktene på en måte som etter departementets syn ville være problematisk sett både fra en juridisk og en økonomisk synsvinkel. Dette er bakgrunnen for departementets forslag om ikke å la sikringskravene få virkning for de transportkontrakter som er inngått forut for en eventuell ikrafttredelse av den foreslåtte forskrift og som utløper innen oppstart skoleåret 2015/2016. For transportkontrakter inngått *etter* ikrafttredelsesdato vil sikringskravene derimot gjelde ubetinget. Sikringskravene får på samme måte effekt for transportkontrakter inngått forut for ikrafttredelsen, men med utløp etter oppstart skoleåret 2015/2016, idet forskriften forutsetter at sikringskravene er på plass fra og med dette tidspunkt. Endelig vil sikringskravene gjelde for inngåtte transportkontrakter som eventuelt blir forlenget etter ikrafttredelsesdato.

Et fåtall fylkeskommuner har opplyst å være bundet av kontrakter med utløpsdato senere enn ovennevnte tidspunkt. Departementet påpeker at det på grunn av gradvis utfasing av eldre bussmateriell uten bilbelte, både ved en naturlig utfasing av eldre vognmateriell og på grunn av fylkeskommunenes eksisterende krav om maksimal- og gjennomsnittsalder, vil buss i klasse II og III i all hovedsak ha bilbelte innen medio 2015.

3.6 Reaksjoner ved brudd på dimensjoneringsforpliktelsen

Departementet har vurdert om det er behov for særskilt regulering av reaksjonsmuligheter ved eventuelle brudd på fylkeskommunenes plikter under forskriften. Departementet mener imidlertid det ikke er grunn til slik regulering, idet det vises til de regler som allerede finnes i kommuneloven kapittel 10 A.

Departementet foreslås som tilsynsmyndighet i forhold til fylkeskommunens oppfyllelse av de plikter som er pålagt i denne forskrift.

3.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet har bedt de enkelte fylkeskommuner gi opplysninger om eventuelle merkostnader forbundet med innføring av krav om sitteplass og bilbelte, men har i begrenset

grad mottatt konkrete opplysninger på dette punkt. Departementet mener, basert på de få tilbakemeldinger som er gitt, at de foreslåtte krav er av en slik karakter at de vanskelig kan tallfestes eksakt i kroner og øre. Flere av de fylkeskommuner som har innført sikringskrav opplyser at kravene er innført gradvis over tid, ved utlysning av nye anbud, og at dette gjør tallfestingen vanskelig. Et annet moment er at sikringskravene er innbakt i anbudsavtalen som et hele – sammen med andre krav (miljøkrav, krav om maksimal- og/eller gjennomsnittsalder mv.) – og at det således ikke er mulig å trekke ut og beregne kostnader for avtalens enkelte elementer separat.

Enkelte fylkeskommuner har til tross for ovennevnte forsøkt å angi forventede merkostnader knyttet til innføring av sikringskravene. Tilbakemeldingene spriker fra at ”*vanskelig kan påvises merkostnader for innføring av krav om sitteplass*”, til at ”*eventuelt krav om sitteplass og setebelte til alle skyssberettigede elever vil utløse store kostnader*”. En fylkeskommune anslår at det å ”*sikre sitteplass til alle grunnskoleelever har en årlig merkostnad på ca. 5 mill. kr.*” En annen fylkeskommune opplyser at det over en periode på fem år totalt er brukt om lag 5-6 mill. kr. på å få innført krav om sitteplass og bilbelte.

Til tross for fylkeskommunenes beskjedne tilbakemeldinger mener departementet at innføringen av de aktuelle sikringskrav vil ha relativt begrensede økonomiske konsekvenser. Når det gjelder kravet til sitteplass, viser departementet til kartleggingen foretatt våren 2010, jf over punkt 3.2.3.3, hvor det fremgår at i alt 15 fylkeskommuner enten allerede har innført – eller vil komme til å innføre – krav om dimensjonering av skysstilbudet ut fra at det skal være sitteplass. Selv om kartleggingen viser at noen av disse fylkeskommunene i dag gjør enkeltvis unntak fra dimensjoneringskravet, eksempelvis for enkelte elevgrupper eller enkelte geografiske strekninger, er det liten tvil om at sitteplass allerede har blitt en høyt prioritert sak, og en klar hovedregel i det ganske land.

I forhold til kravet til bilbelter er det et vesentlig poeng at forskriften, med unntak for noen helt få fylkeskommuner, ikke vil gripe inn i eksisterende transportkontrakter. Kravet til bilbelter (og sitteplass) vil i praksis således først få effekt fra oppstart skoleåret 2015/2016, jf § 3 annet ledd i den foreslåtte forskrift. Som påpekt over i punkt 3.5.2, mener departementet buss i klasse II og III i all hovedsak vil ha bilbelte innen dette tidspunkt. Dette på grunn av den gradvise utfasingen av eldre bussmateriell uten bilbelte, både ved en naturlig utfasing av eldre vognmateriell og på grunn av fylkeskommunenes eksisterende krav om maksimal- og gjennomsnittsalder.

3.8 Forslag til forskrift om krav til særlige sikringstiltak ved skoleskyss i buss

Fastsatt av Samferdselsdepartementet med hjemmel i lov 18. juni 1965 nr 4 (vegtrafikkloven) § 40 a annet ledd.

§ 1 Formål

Formålet med forskriften er å styrke skoleelevers trafikksikkerhet ved skoleskyss i buss.

§ 2 Forskriftens virkeområde

Forskriften gjelder skoleskyss i buss, med unntak av skoleskyss som finner sted i buss klassifisert som "Klasse I" (bybuss), jfr. forskrift 4. oktober 1994 nr. 918 § 8-1 nr. 2.

§ 3 *Fylkeskommunens dimensjoneringsforpliktelse*

Fylkeskommunen plikter å dimensjonere skoleskysstilbudet ut fra at alle skoleelever med rett til gratis skyss etter reglene i lov 17. juli 1998 nr 61 ("Opplæringslova") kapittel 7 og lov 4. juli 2003 nr. 84 ("Privatskolelova") § 3-7 skal ha sitteplass med bilbelte fastmontert. Fylkeskommunens dimensjoneringsforpliktelse er begrenset til det skoleskysstilbud fylkeskommunen har ansvar for etter opplæringslova § 13-4 første ledd tredje punktum, jf kapittel 7.

Første ledd får ikke virkning for transportkontrakter inngått forut for ikrafttredelse av denne forskrift og som utløper innen oppstart skoleåret 2015/2016. Dersom en inngått transportkontrakt blir forlenget etter ikrafttredelse av denne forskrift, får første ledd likevel virkning for den forlengede transportkontrakten.

§ 4 *Tilsyn*

Departementet fører tilsyn med fylkeskommunens oppfyllelse av de plikter som er pålagt i denne forskrift. For øvrig gjelder reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 kap. 10 A om statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen.

§ 5 *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft fra det tidspunkt departementet bestemmer.