



Dokument nr. 8:84

(2005-2006)

Privat forslag fra stortingsrepresentantene Jon Jæger Gåsvatn, Anders Anundsen, Åse M. Schmidt, Per Sandberg og Bård Hoksrud

Forslag fra stortingsrepresentantene Jon Jæger Gåsvatn, Anders Anundsen, Åse M. Schmidt, Per Sandberg og Bård Hoksrud om å sørge for sikker og forsvarlig skolebusstransport

Til Stortinget

BAKGRUNN

Skolebarn og ungdom i en rekke fylker er henvist til ståplass på skolebussen hver skoledag.

Så vidt forslagsstillerne vet, finnes det pr. i dag ikke noe regelverk som regulerer skolebusstransporten av barn i detalj. Skoleskyssen er underlagt de alminnelige krav for transport, og skal som hovedprinsipp være "forsvarlig". Skoletransporten foregår vanligvis utenfor tettbygd strøk, med hastigheter på opp til 80 km/t. Det er fra mange steder i landet blitt rapportert om ulykker og nestenulykker hvor skolebuser har vært involvert. Både tallet på elever som får skoleskyss og tallet på elever som bor utenfor skyssgrensen har økt i løpet av de siste ti årene. Skolenedleggelse er en del av forklaringen på denne økningen. Ved skolenedleggelse legges det i dag liten vekt på de samfunnsøkonomiske konsekvensene. Det er kommunene som fatter vedtak om skolenedleggelse, og fylkeskommunen som må bære største delen av de økte skyssutgiftene. Anslagsvis er 150 000 barn henvist til å ta skolebuss. Skysskostnadene beløper seg totalt til mellom 3 og 4 mrd. kroner i året. Kommunene fortsetter å legge ned rundt 40 nærmiljøskoler årlig. Denne skolesentraliseringen fører om lag 2 500 nye elever inn på bussene hvert år, noe som tilsvarer 50 nye fulle busser. Skyssomfanget varierer fra fylke til fylke. Skoleskyss har beviselig negativ innvirkning på elevenes fysiske aktivitet og deres muligheter til fritidsaktiviteter (NF-rapport nr. 14-2003). Forsk-

ningsresultater viser at skoleskyssen kan være en helserisiko og at det er de yngste elevene som får de største plagene. (Amundsveen og Øines (2003), A. N. Sjølie (1999), Nilson og Raundalen (1985)).

Gjeldende regelverk

Det er to forskrifter som er av særlig betydning for den type transport det her er snakk om.

Den første av disse er forskrift av 21. september 1979 nr. 7 om bruk av personlig verneutstyr under kjøring med motorvogn. I denne forskriften stilles det generelle krav til bruk av bilbelter og barnesikringsutstyr. Generelt kan man si at bilbelte skal brukes der det er montert. Barn skal bruke egnet sikringsutstyr hvis dette finnes i bilen. Hvis ikke slikt utstyr finnes, skal de vanlige bilbeltene brukes på egnet måte.

Forskrift av 4. oktober 1994 nr. 918 om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr (kjøretøyforskriften) spesifiserer imidlertid mer presist i forhold til busstransport. I kapittel 8 i denne forskriften skilles det mellom ulike typer av busser, noe som også er av betydning i denne sammenheng. Overordnet skilles det mellom kjøretøy i gruppe M2 og M3, hvor da første kategori betegner såkalte minibusser og andre kategori omfatter vanlige busser.

Kjøretøy med mer enn 22 passasjerplasser utover føreren deles videre inn i tre klasser: Klasse I er bybusser innrettet med ståplasser, klasse II er forstadsbusser hovedsakelig innrettet med sitteplasser, men også med muligheter for stående passasjerer. Klasse III utgjøres av tur- og ekspressbusser som kun har sitteplasser.

Norge er nødt til å endre den tidligere omtalte forskrift av 21. september 1979 nr. 7 i tråd med direktiv 2003/20/EF, som skjerper kravene til sikring i forhold til obligatorisk bilbeltebruk og krav om barnesikringsutstyr. Samtidig fastslås det at det kan tillates

unntak i forhold til bruk av M2- eller M3-biler i tettbygde strøk eller i denne typen biler med ståplasser.

Ifølge direktivet skal implementeringen av bestemmelsene være gjort innen 9. mai 2006. Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen, Vegdirektoratet er nå i sluttfasen med å foreta denne tilpasningen, men den endelige teksten foreligger ikke ennå. Det er uklart hvordan tekstens endelige utforming blir lydende.

I et høringsbrev fra Statens vegvesen til berørte instanser fastslås det at implementering av forslaget ikke vil få noen vesentlige administrative, økonomiske eller budsjettmessige konsekvenser utover at enkelte vil måtte investere mer i barnesikringsutstyr, samt at det offentlige vil få kostnader i form av informasjon om de utvidede kravene til barnesikring.

Etter det forslagsstillerne erfarer er det en prosess i gang i EU om denne problematikken. Det er snakk om å innføre beltepåbud for bussene, og forbud mot stående passasjerer. Et slikt regelverk vil trolig bli aktualisert også her i landet, som en følge av EØS-samarbeidet. Regelverket vil imidlertid ikke ha tilbakevirkende kraft, noe som fører til at det vil ta mange år før alle busser blir sikrere.

Sikkerhet

Skoletransporten er fylkeskommunenes ansvar, og det er busselskapene i hvert enkelt fylke som avgjør hva slags busser de ønsker å bruke. Fylkeskommunene kan imidlertid stille betingelser om valg av busstyper i forbindelse med konsesjonene. Skoletransport av barn foregår i dag i praksis med vanlige rutebusser uten egne krav til sikring. I dag er det slik at bruksplikten for sikkerhetsutstyr følger monteringsplikten. Det vil i praksis bety at forstadsbusser (klasse II) registrert før oktober 1999, er fritatt fra krav om bilbelte, i tillegg er bybusser (klasse I) fritatt, mens det i ekspressbusser (klasse III) er forbudt med ståplasser og påbudt med belte.

Ifølge Statens vegvesen kan fylkeskommunene/kommunene i forbindelse med sin innkjøpspolitikk stille krav om at busser som brukes til skoleskyss skal vært utstyrt med bilbelter, men dette blir lite brukt. Sannsynlig årsak er at dette vil fordyre skolebarntransporten, og at ikke alle som står for denne type innkjøp nødvendigvis har hatt fokus på dette.

Vegtrafikkloven tillater ståplasser på enkelte busstyper, med referanse til kommisjonsdirektiv 96/36EF hvor det fremkommer at det kun er gjort unntak fra bilbeltepåbud i buss som er særlig innrettet for bruk i byområder med stående passasjerer.

Fylkene og busselskapene bruker dette bevisst i sin planlegging av transporten for å spare penger. Forslagsstillerne viser til at transport av barn i skolepliktig alder dekkes av fylkeskommunene, men at transportbehovet oppstår i kommunene. Mellom 97

og 98 pst. av elevene i grunnskolen går i kommunalt eide skoler. Skolestrukturen i den enkelte kommune - fastlagt av kommunestyret - er ofte styrende for transportbehovet, og spesielt når regningen for transporten kan sendes videre fra kommunen til et annet forvaltningsnivå, nemlig fylkeskommunen.

I mange tilfeller brukes gamle utrangerte busser, for på en enkel måte å "omgå" den nye lovgivningen. Disse eldre bussene ble i sin tid sertifisert med mange tillatte ståplasser og brukes nå i skoletransporten på en helt lovlig måte.

Dette skjer altså samtidig som at det innføres stadig strengere sikkerhetsregler, blant annet med krav om bruk av sikkerhetsbelter for nye kjøretøy. Dette skaper stor usikkerhet og redsel både hos barna og foreldrene. Denne opplevelsen av risiko og utrygghet fører også til at mange foreldre velger å kjøre sine barn og unge selv i privatbil, parallelt med skolebussen.

Det er også verdt å merke seg at en av hovedårsakene til at det er innført bilbeltepåbud selvsagt ikke er at en gjennom dette virkemiddelet tror at antall trafikkuulykker går ned, men fordi en gjennom beltebruk kan redusere omfanget av personskade hvis et uhell skulle skje. Disse sikkerhetstiltakene er selvsagt av forebyggende karakter. Flere sjåfører gir uttrykk for at de daglig frykter hva som kan skje hvis bussen skulle kjøre av veien og velte, eller at de må bråbremse i en hastighet av 70-80 km/t med midtgangen full av stående barn.

Fylkeskommunenes fokus på sikkerhet i skolebuss

I 2004 ble det fremmet et forslag om forbud mot å transportere skolebarn og ungdom stående i skolebuss, jf. Dokument nr. 8:68 (2003-2004). Stortingets flertall avviste forslaget under henvisning til at skoleskyss var et fylkeskommunalt ansvar. Samtidig ble det gitt uttrykk for at flertallet også var: "... opptatt av sikkerheten til barn og ungdom som transporteres i buss til og fra skolen," og det ble gitt uttrykk for et ønske om at: "... fylkeskommunene sørger for en sikker skoletransport og nok sitteplasser også i tilfeller hvor det ikke kjøres egne skoleruter." (jf. Innst. S. nr. 205 (2003-2004).

Forslagsstillerne har i år fått utarbeidet en oversikt over i hvilken grad og hvilket omfang fylkeskommunene fokuserer på sikkerheten i forbindelse med transport av skolebarn. I hovedsak kan fylkene grupperes på følgende måte:

- Krav om sitteplass: Finnmark, Akershus (for 6-åringer), Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane (ny avtale under fremforhandling),
- Ingen konkrete krav: Aust-Agder, Buskerud, Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland, Opp-

land, Rogaland, Sør-Trøndelag, Telemark, Vest-Agder, Vestfold og Østfold.

– Ikke svart: Hedmark og Troms

Det fremgår av oversikten at enkelte fylker arbeider bevisst med sikkerhet ved skoletransport, mens de fleste fylkene kun forutsetter at transportør følger gjeldende lover og forskrifter.

Etter at Stortinget avviste forslaget om sitteplassgaranti for skolebarn på bussen ble det tatt et innbyggerinitiativ i Østfold overfor fylkestinget, med krav om å sikre sitteplass på skolebuss. Det ble som følge av dette foretatt tellinger for å få oversikt over hvor mange som måtte stå på bussen. Østfold fylkeskommunes skoleskyssordning omfatter rundt 7 000 grunnskoleelever og 6 000 elever i den videregående skolen. På en gjennomsnittlig skoledag var det 68 bussavganger med ståplasser og det var 660 elever som ikke fikk sitteplass. Totalt utgjør skoleskyssen i Østfold rundt fem millioner reiser hvert år. Dette tilsvarer om lag 45 pst. av alle som reiser med buss i Østfold. Etter at Østfold fylkeskommune satte fokus på problematikken, har fylket sammen med transportørene funnet en løsning på 30 pst. av de mest presserende ståplassavgangene uten særlige kostnader. Østfold fylkeskommune arbeider videre med problematikken, da med hovedfokus på å skaffe grunnskoleelevene sitteplass. Imidlertid konkluderer Østfold fylkesting, på lik linje med flere av de andre fylkene, med at en vil stille seg positiv til et krav om sitteplass til alle, under forutsetning av at en får tilført de ekstra bevilgningene som er nødvendig.

Skolenedleggelse og skoleskyss

Nordlandsforskning gjennomførte i 2003 et prosjekt i forhold til skolenedleggelse og skoleskyss. En kartlegging av 71 skolenedleggelse viste at 47 pst. av tilfellene gav økte skysskostnader for fylkeskommunen, i 24 pst. var økningen over 100 000 kroner og i 11 pst. var økningen over 200 000 kroner.

7 pst. av dette utvalget gav imidlertid reduserte kostnader og 42 pst. ingen endring. Materialet Nordlandsforskning bygger sin studie på kan gi en viss indikasjon, men det er verdt å merke seg at rapporten kun tar for seg 71 nedleggingsaker av i alt 329 i perioden. Av disse 71 nedleggelsene er hele 75 pst. valgt ut fra de aller minste skolene.

En spørreundersøkelse blant elever og foreldre som har opplevd skolenedleggelse og ny skole minst 10 km unna, viser at hele 70 pst. av elevene ønsker at skoleveien var kortere. De yngste elevene har størst plager med skoleskyssen, mens eldre elever vektlegger større sosialt miljø ved ny skole sterkere. Færre elever deltar på ettermiddagsaktiviteter på ny skole, men tilbudet er større.

Elever i barnetrinnet er mer enige i at noen blir mobbet mens de venter på skoleskyssen enn elever i

mellomtrinnet. Resultatene kan tolkes slik at de yngste elevene opplever skoleskyssen som mer belastende enn de eldre, og at de yngste elevene har større behov for skole i nærmiljøet enn de eldre.

Det er elevene med lengst meravstand som er mest bilsyke under skoleskyssen. De elevene som karakteriserer skoleskyssen som kjedelig, skiller seg klart ut ved at det er de samme som opplever mobbing og som oftere blir bilsyke.

Det er de yngste elevene og de med lengst meravstand som oppgir at de blir slitne av bråk på bussen.

Når det gjelder venting på skolebuss etter at skoledagen er ferdig, viser det seg at elever på barnetrinnet oppgir lengre ventetid enn ungdomsskoleelever. Årsaken til dette kan være kortere skoledag for de yngste, og at det ikke er satt opp såkalt midtskyss, slik at disse elevene må vente på den ordinære skoleskyssen.

Elevene med lengst meravstand opplever at de har mindre tid til lek og lekser, og de mener at skoleskyssen er for lang.

Spørreundersøkelsen viser at avstanden til skolen for elevene i utvalget i gjennomsnitt har økt fra 3,5 km til 15 km. "Gjennomsnittseleven" dro før nedleggelsen hjemmefra 10 til 20 minutter før skolen begynte, men må i dag dra hjemmefra mellom 30 og 40 minutter før skoledagen begynner.

En ser ut fra dette at skoleelevens arbeidsuke blir forlenget med 5 timer, noe som utgjør 190 timer i skoleåret og som tilsvarer en hel måned tapt fritid.

En enstemmig kirke-, utdanning- og forskningskomité ga under behandlingen av statsbudsjettet for 2006 uttrykk for sin bekymring over signaler som tyder på at barn tilbringer mer og mer tid i buss på vei til og fra skolen. Komiteen viste til rapporter om at transport til skolen for enkelte barn i enkelte kommuner kan utgjøre opp til 2,5 til 3 timer hver dag, og den ba på denne bakgrunn Regjeringen om å vurdere hva som er forsvarlig transporttid for barn med utgangspunkt i barnets beste og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

Det menneskelige aspektet

Barn og unge som er avhengige av å kjøre skolebuss, kan ikke selv velge bort dette ved å la være å ta bussen, de er lovpålagt å møte på skolen. Med andre ord - de må bare akseptere det som tilbys. Skolebarna og ungdommen er en del av befolkningen som har størst regularitet i å benytte buss. Derfor er denne gruppen teoretisk i større fare for å oppleve en alvorlig ulykke i løpet av skoletiden enn andre deler av befolkningen. Det kan virke urimelig at det skal knyttes stramme budsjetter og dårlig økonomi til skoletransporten. Derfor kan det i mange tilfeller åpnes for spekulasjon i skoletransporten av barn og ungdom, fordi lovverket er foreldet og forandret over tid. EU setter stadig strengere krav til nyregistrerte busser, et

regelverk som også Norge må forholde seg til. Denne problematikken er kjent, og er et tema som har opp-tatt foreldre og elever i nærmere 20 år og fortjener en løsning. Over tid har dette skapt frustrasjon med mye debatt og avisskriverier i mange deler av landet.

Det skapes ikke positive holdninger og forståelse fra skolebarna for det strenge bilbeltepåbudet i personbil og trafikkregler generelt, når man den ene dagen ser at myndighetene ilegger bøter fordi barn og ungdom ikke er fastspent i personbilen, mens de selv hver dag på vei til skolen tvinges til å ta til takke med ståplasser i buss, og registrerer at myndighetene faktisk overser denne faren av hensynet til økonomi. Det virker for folk flest helt uforståelig at den offentlige myndighet på den ene side formaner om fare, og på- legger med lov bruk av sikkerhetsbelte i personbiler, mens den samme myndighet på den andre side selv kan tillate seg å peke på besparelser i budsjettene til busstransport av barn og ungdom med ståplasser til og fra skolen.

Fysisk og psykisk helse

Fagfolk har påvist en klar sammenheng mellom bruk av skoleskyss og dårlig fysikk hos barn og ungdom (Ryeng og Rostfoft-2002, Solstad - 1973/78) og Nilson og Raundalen - 1985)). En avslørende sammenligning av elever på to Hedmark-skoler viser at elevhelsen var betydelig bedre der nesten alle kunne sykle til skolen, enn på den skolen som lå slik til at de fleste måtte ta buss. Det viser seg at passiv skolereise på til sammen 1 time daglig er en risikofaktor for nedsatt hoftebevegelse, ryggstrekk og balanse. (A. N. Sjølie -1999).

Skotske forskere har påvist en klar sammenheng ved at de elever som går eller sykler til skolen også er mer fysisk aktive gjennom hele dagen enn de som blir kjørt til skolen. (University of Edinburgh - 2005).

Forskere ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) har påvist merkbar forskjell i motorisk utvikling på barn som ofte eller alltid får skoleskyss og de som ikke blir kjørt til og fra skolen. Barna som blir kjørt gjorde det generelt dårligere på tester der de skulle balansere, hoppe og tegne.

Vi ser at de ulike forskerne har kommet frem til konklusjoner som viser at rundt 30 pst. av alle elever som har skyss over 20 km (0,5 t) vil få varige helseskader av denne skoleskyssen.

Av de 150 000 elever som i dag får skoleskyss, er det 50 000 som har slik lang skoleskyss. Det innebærer at 15 000 av disse elevene vil bli påført varige helseskader.

Nord-Trøndelag fylkeskommune har utført en kartlegging som viser at 37 pst. av elevene utsettes for verbale eller ikke-verbale angrep på skolebussen, mens 18 pst. er utsatt for åpne fysiske angrep. Skulle disse tallene være gyldige for hele landet, vil det si at

56 000 elever mobbes mens 27 000 elever utsettes for åpne fysiske angrep.

Forslagsstillerne viser til opplæringslovens kapittel 9 a om elevenes skolemiljø, hvor det stilles krav til både fysisk miljø og psykososialt miljø. Forslagsstillerne understreker at så vel daglig samlet reisetid for barn i skolepliktig alder, samt alle forhold knyttet til selve transporten, åpenbart også påvirker det totale skolemiljøet for barna.

Av hensyn til bestemmelsene i opplæringslovens kapittel 9 a er det derfor også viktig at busstransport av barn i skolepliktig alder skjer på en måte som sikrer liv og helse.

Forslagsstillerne vil peke på at de forsikringsmessige forhold knyttet til fellestransport av barn i skolepliktig alder, må avklares bedre.

Fagmiljøenes bekymring

Trygg Trafikk og Autoriserte Trafikkskolers Landsforbund med sine respektive ledere har stadig kommet med innspill i den offentlige debatt, og uttrykt sin sterke bekymring for at barn og unge må stå i skolebussene.

De samme organisasjoner har også påpekt at det kan virke som om § 3 i vegtrafikkloven brytes hver dag mange steder i Norge, ved at elever blir transportert i skolebuss på denne måten. Fra lærerhold blir det hevdet at det hersker til dels kaotiske tilstander med kamp om sitteplassene ved ombordstigning i busse- ne. Dette øker ytterligere risikoen for skader.

Tillitsmannsverket og fagorganisasjonene til bussjåførene har også rettet søkelyset mot skolebus- sene med ståplasser, og støttet opp under betenkelig- heten ved å transportere skolebarn og ungdom på denne måten. Det er daglig en stor psykisk belastning for sjåførene, og et stort ansvar som pålegges dem ved å transportere elevene på denne måten.

Det er gitt uttrykk for det paradoksale i at det finnes klare og strenge krav til sikring av "død last", mens barn og unge kan fraktes usikret, stående i bus- sens midtgang.

Økonomi

Forslagsstillerne mener at behovet for å sikre barn og ungdom i skolebuss er meget stort. Skoletransportene utgjør i dag et risikomoment som før eller siden kan ende i en alvorlig ulykke. Det er anslått at mer- kostnadene for å sikre sitteplass til alle landets skole- elever vil koste rundt 45 mill. kroner. Dette tall må i denne sammenheng anses og betraktes i lys av gevins- ten ved å forebygge risikoen for uopprettelige ska- der på vår største ressurs, som våre skolebarn og vår nye generasjon utgjør. Et spart liv i trafikken sparer samfunnet for ca. 25 mill. kroner, i tillegg kommer besparelsene for skader. Den viktigste besparelsen vil imidlertid være de sparte menneskelige lidelsene for både offer og de pårørende.

Merkostnader for å sikre sitteplass til alle som har behov for skoleskyss må også ses i sammenheng med en av årsakene til den økte skoleskyssen, nemlig nedlegging av nærmiljøskoler. De samlede kostnadene for skoleskyss er mellom 3 og 4 mrd. kroner. Hvis dette beløpet kunne reduseres med 25-30 pst., ville det i gjennomsnitt kunne bygges og drives en nærmiljøskole i hver eneste kommune i hele landet.

Ved å snu den trenden vi i dag ser med skolesentralisering og økt skyssbehov, vil en også kunne spare vesentlige beløp i forhold til bedret fysisk og psykisk helse for de elevene som er i risikogruppen for å bli påført slike lidelser.

FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

I

Stortinget ber Regjeringen fremme nødvendige forslag til endringer i vegtrafikkloven, slik at det blir

forbud mot å transportere skolebarn og ungdom stående i skolebuss. Merkostnadene dette vil påføre dem som har ansvaret for transporten, innarbeides i statsbudsjettet.

II

Stortinget ber Regjeringen fremme nødvendige forslag slik at det stilles krav til at kommunen ved alle skolenedleggelse utreder konsekvensene av endring i skoleskyssen både for elever og for fylkeskommunen, i tillegg til de kommunaløkonomiske konsekvensene.

III

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å overføre ansvaret for skoleskyss for grunnskoleelever til kommunene.

10. mai 2006

