

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-09-03

Diarienummer N609-0410/23

Handläggare:

Pernilla Palm

E-post: pernilla.palm@grundskola.goteborg.se

Revidering av riktlinje för skolskjuts

Förslag till beslut

I grundskolenämnden,

1. Grundskolenämnden antar den reviderade riktlinjen för skolskjuts att börja gälla från och med den 1 november 2023, förutsatt att finansiering finns.
2. Grundskolenämnden ställer sig bakom förvaltningens bedömning att följande uppdrag från kommunfullmäktige kan förklaras fullgjort:
 - a. Grundskolenämnden får i uppdrag att revidera sina riktlinjer för skolskjuts med tillägg av skolskjuts till och från fritidshem inklusive definition av målgrupper m.m.

Sammanfattning

Skolskjuts avser transporter från hemmet till en skolenhet, och vice versa, i direkt anslutning till skoldagens början och/eller slut för elever i förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola. Rätten till skolskjuts framgår av skollagen. Då skollagen endast slår fast vad varje huvudman måste göra är det viktigt att de kompletteras med styrande dokument hos huvudmannen själv.

Kommunfullmäktige beslutade den 24 november 2022 att ge grundskolenämnden och trafikenämnden (numera stadsmiljönämnden) i uppdrag att till 2023 förändra organisationen för resor till fritidshem i enlighet med stadsledningskontorets utredning. Grundskolenämnden fick även i uppdrag att revidera sina riktlinjer för skolskjuts med tillägg av skolskjuts till och från fritidshem¹.

De föreslagna förändringarna i riktlinjen innebär ett utökat åtagande för förvaltningen vad gäller att erbjuda skolskjuts för elever i anpassad grundskola som är folkbokförda i Göteborg. Dessa elever kan beviljas skolskjuts till och/eller från fritidshem förutsatt att eleven uppfyller skollagens krav för rätt till skolskjuts. Grundskoleförvaltningen anser att det finns saklig grund för att utöka åtagandet för dessa elever. Elever i grundskola och förskoleklass omfattas därmed inte av förvaltningens förslag för det utökade åtagandet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Budget för resor till fritidshem med färdtjänst ligger på stadsmiljönämnden. I kommunfullmäktiges uppdrag om att förändra organisationen för resor till fritidshem konstaterades att en budgetjustering behöver ske mellan stadsmiljönämnden och grundskolenämnden. Kommunfullmäktige hänsköt frågan till partiernas budgetberedning.

¹ Kommunfullmäktige, 2022-11-24, § 22, 1270/21

2021 fick dåvarande trafiknämnden ett kommunbidrag på 12 mnkr för att täcka kostnaderna som uppstod för dem efter att grundskolenämnden 2019 beslöt att inte godkänna skolskjuts för resor till fritidshem. Fram till 2023 har detta kommunbidrag räknats upp till drygt 12,9 mnkr. Redan 2021 stod det klart att kommunbidraget inte täckte den fulla kostnaden och ett underskott uppstod på mer än 1,5 mnkr. Under 2022 och 2023 har underskotten ökat kraftigt vilket bedöms bero helt på ökad volym. Den målgrupp som grundskoleförvaltningen föreslår, elever inom anpassad grundskola med rätt till skolskjuts, beräknas stå för drygt 80 % av de resor som idag sker till fritidshem med färdtjänst. Grundskoleförvaltningen ser en fortsatt kraftig ökning av antalet elever inom anpassad grundskola vilket innebär att kostnaden för resor till fritidshem för målgruppen också kan förväntas fortsätta öka.

Frågan om finansiering är ännu inte löst och dialog pågår mellan grundskoleförvaltningen, stadsmiljöförvaltningen och stadsledningskontoret. Ett förslag är att under 2023 lösa finansieringen genom fakturering mellan förvaltningarna för att kunna korrigera budgeten till 2024.

Det är alltså ännu oklart vilken finansiering grundskolenämnden kommer få för utökningen av skolskjutsresor. Även om stadsmiljönämnden för över hela det kommunbidrag de fått för fritidshemsresor saknas flera miljoner för att täcka de faktiska kostnaderna. Utöver det förväntas kostnaderna öka kraftigt under kommande år i och med att antalet elever inom anpassad grundskola ökar.

Grundskoleförvaltningen föreslår utifrån den osäkerhet som finns att ändringarna i riktlinjen inte börjar gälla förrän frågan om finansiering är löst. Risker för betydande kostnadsökningar framöver behöver hanteras inom budgetprocessen.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen bedömer inte att den föreslagna förändringen ger några påtagliga konsekvenser utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förslaget till reviderad riktlinje för skolskjuts innebär att elever i anpassad grundskola i större utsträckning kan få skolskjuts för att kunna delta i fritidshemmets verksamhet. Motiveringen till uppdraget från kommunfullmäktige var bland annat att skapa tryggare resor med större individuella anpassningar samt att minska vårdnadshavarnas behov av myndighetskontakter.

Det är osäkert i vilken grad individanpassningen av resor för berörda elever kommer öka. En positiv förändring är dock att resorna bara samplaneras med andra elever och inte resenärer i alla ålderskategorier.

De föreslagna riktlinjerna innebär att vårdnadshavare som idag bara har färdtjänst för resor till och från fritidshem inte kommer behöva ha kontakt med färdtjänsten förutom vid växelvis boende i en annan kommun eller om eleven går på annan än anvisad skola. Även om det inte går att säga med hur mycket kommer det minska behovet av myndighetskontakter för vårdnadshavare till målgruppen.

I stadsledningskontorets utredning som låg till grund för kommunfullmäktiges uppdrag angavs att för att undvika en försämring för vissa elever behöver riktlinjerna för resor från

och till fritidshemmet skilja sig åt från riktlinjerna för skolskjuts exempelvis beträffande anvisad skola, skolskjuts under lov och vid växelvis boende i annan kommun. Grundskoleförvaltningen har bedömt att det inte är möjligt att införa undantag vad gäller anvisad skola och växelvis boende utifrån principen om att behandla alla kommuninvånare lika. Även om det kan innebära en utebliven förbättring för vissa inom målgruppen medför det ingen försämring eftersom eleverna och deras vårdnadshavare fortfarande kan ansöka om färdtjänst för dessa resor.

Samverkan

Information på förvaltningens samverkansgrupp den 19 juni och 19 september 2023.

Bilagor

1. Grundskolenämndens riktlinje för skolskjuts (ändringar markerade i rött)

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade den 24 november 2022 att ge grundskolenämnden och trafikenämnden (numera stadsmiljönämnden) i uppdrag att till 2023 förändra organisationen för resor till fritidshem i enlighet med stadsledningskontorets utredning. Grundskolenämnden fick även i uppdrag att revidera sina riktlinjer för skolskjuts med tillägg av skolskjuts till och från fritidshem.

Grundskolenämnden har att ta ställning till förvaltningens förslag till reviderade riktlinjer för skolskjuts.

Beskrivning av ärendet

Grundskolenämnden och stadsmiljönämnden har i uppdrag att under 2023 förändra organisationen för resor till och/eller från fritidshem i enlighet med kommunfullmäktiges beslut. Därtill ska grundskolenämnden revidera sina riktlinjer för skolskjuts med tillägg av skolskjuts till och från fritidshem inklusive en definition av vilken målgrupp som berörs. En budgetjustering behöver ske mellan berörda nämnder.

Revideringen av riktlinjerna ska möta utredningens intentioner med att elever med funktionsnedsättning ska få förbättrad livskvalitet och ökad möjlighet att kunna delta i fritidshemmets verksamhet.

Av beslutet framgår även att nämnden i sin riktlinje ska definiera den målgrupp som omfattas av de nya utökade bestämmelserna. Den målgrupp som omfattades i utredningen var ”elever med ett varaktigt funktionshinder som har svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel”², en definition som samstämmer med färdtjänstens målgrupp.

Det framgår även att organisationsförändringen ska underlätta för vårdnadshavare genom minskade myndighetskontakter, att eleverna ska ha större möjlighet till individuellt anpassad resa samt att nya riktlinjer inte ska innebära en försämring för elever som idag har färdtjänst till och/eller från fritidshem.

Förvaltningens överväganden

Rätt till skolskjuts grundar sig i elevens behov och kan enligt skollagen bedömas utifrån funktionsnedsättning, trafikfarlig väg, färdvägens längd eller andra särskilda omständigheter som också kan utgöra rätt till skolskjuts. Det framgår inte av skollagen, eller annan författning, att något av kriterierna för skolskjuts ska beaktas mer än något annat kriterium. Att inom ramen för skollagen ge elever med varaktigt funktionsnedsättning en utökad rätt till skolskjuts, genom ett frivilligt åtagande, kan tolkas som att kriteriet funktionsnedsättning blir överordnat övriga kriterier.

En målgrupp för skolskjuts till fritidshem som förvaltningen ser som urskiljningsbar är elever som idag tillhör anpassad grundskola och läser enligt 11 kap. skollagen. Det är en tydligt definierad målgrupp som till stor del täcker den utpekade målgruppen i utredningen. Av underlag från stadsmiljöförvaltningen gällande resor utförda med färdtjänst till/från fritidshem under 2022 avser cirka 82 % av alla resor elever inom

² Färdtjänstlagen använder begreppet funktionshinder medan skollagen använder funktionsnedsättning.

anpassad grundskola. Detta talar för att majoriteten av elever som berörs av möjligheten att åka skolskjuts istället för färdtjänst omfattas av förvaltningens förslag på målgrupp.

I förvaltningens omvärldsbevakning har majoriteten av de kommuner som frivilligt utökat erbjudande om skolskjuts till en begränsad grupp haft elever inom anpassad grundskola som målgrupp. En ytterligare motivering till detta, som också delas av andra kommuner, är att elever i anpassad grundskola inte har samma möjlighet att önska en skola i sitt närområde då elevens stödbehov styr mer än eventuellt avstånd.

Kommunallagen anger att kommuner ska behandla sina invånare lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Med hänsyn till ovanstående anser förvaltningen att det finns sakliga skäl för att behandla elever inom anpassad grundskola annorlunda och att risken är liten för att det ska anses strida mot principen om likställighet.

Den motion som ligger till grund för stadsledningskontorets utredning påtalar att vårdnadshavare till elever med varaktiga funktionsnedsättningar behöver ha många olika myndighetskontakter. Behovet av myndighetskontakter kommer minska med det är svårt att säga i vilken grad eftersom vårdnadshavarna fortsatt behöver ha kontakt med stadsmiljöförvaltningen för andra eventuella färdtjänstresor som deras barn behöver.

Ett argument för att flytta resorna för berörda elever från färdtjänst till skolskjuts var att kunna öka servicenivån med individuellt anpassad resa för dessa elever, så som ensamåkning eller fast förare. Det är tveksamt hur stor förändringen kommer bli utifrån att det är nationell brist på förare och förvaltningens utförare av resor redan idag har utmaningar med att möta efterfrågan. Förvaltningen ser dock positivt på att resorna för dessa elever, i en skolskjutsorganisation, samplaneras med andra elever och inte resenärer i alla ålderskategorier.

Elever som uppfyller kriterierna för skolskjuts har rätt till skolskjuts om de går på en av kommunen anvisad skola. En elev som väljer att gå i en annan skola än den där kommunen annars skulle placerat dem har bara rätt till skolskjuts om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter. Det inkluderar som regel när elever väljer att gå i annan kommuns skola eller i en fristående skola. Likaså har elever med växelvist boende, där en vårdnadshavare bor utanför kommunen, inte rätt till skolskjuts från adressen utanför kommunen. Om Göteborgs Stad erbjuder skolskjuts för elever inom anpassad grundskola i ovanstående scenarion skulle det innebära att man frångår principen om att eleverna behöver uppfylla de grundläggande kriterierna för att beviljas skolskjuts. Förvaltningen bedömer inte att de skäl som lyfts i utredningen utgör saklig grund för att på detta sätt göra avsteg från principen om att behandla alla kommuninvånare lika. Resor med färdtjänst kan nyttjas i ovanstående fall eftersom rätt till färdtjänst inte är begränsad utifrån kommun eller anvisad skola. Förvaltningens bedömning är att en majoritet av den tänkta målgruppen går på en anvisad skola och inte bor växelvis utanför kommunens gränser.

För att säkerställa att det inte sker någon försämring vid den föreslagna förändringen angav stadsledningskontorets utredning att hänsyn behöver tas till att elever i målgruppen fortsättningsvis ska få åka under lov. För resor med färdtjänst till och från fritidshemmet utgår generellt ingen egenavgift, men för resor under jul- och sommarlov utgår egenavgift idag. I utredningen föreslås att samma avgift ska tas ut av grundskoleförvaltningen för resor av sådan art. Grundskoleförvaltningen gör bedömningen att det inte är möjligt att ta

ut en avgift för skolskjuts, eftersom skolan enligt lag ska vara avgiftsfri. Det skulle också innebära en administrativ process som förvaltningen idag inte hanterar. Sammantaget gör förvaltningen bedömningen att all skolskjuts även fortsättningsvis bör vara avgiftsbefriad.

Den föreslagna förändringen påverkar den enskildes möjlighet att överklaga. Ett beslut som baseras på en rättighet för den enskilde kan överklagas genom förvaltningsbesvär, vilket innebär att domstolen gör en fullständig prövning av beslutet. Ett beslut som inte baseras på en rättighet för den enskilde kan endast överklagas genom laglighetsprövning. Om beslut fattas i form av skolskjuts försämrar det möjligheterna att överklaga för den elev som idag får sina resor till och från fritidshemmet genom färdtjänst.

Övriga justeringar

Grundskoleförvaltningen har identifierat ett behov av att förtydliga riktlinjen avseende ansvaret under resor med skolskjuts. Vidare föreslår förvaltningen ändringar vad gäller trafikförhållanden. Utöver detta har ett antal redaktionella ändringar gjorts.

Ansvar under resor med skolskjuts

Grundskoleförvaltningen ser ett behov av att förtydliga vårdnadshavarens tillsynsansvar för en elev under resan med skolskjuts. Normalt har skolans huvudman inte något ansvar för tillsynen när elever får skolskjuts. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att resor till och från skolan inte kan jämföras med den tid då en elev är i skolan. Men när eleven väl kommit till skolan övergår ansvaret för tillsynen till skolan.

Trafikförhållanden

Vinterskolskjuts föreslås ta bort då regelverket inte är relevant utifrån rådande väderförhållanden i Göteborg. Vidare föreslår grundskoleförvaltningen att korsande väg utan ljusreglerat övergångsställe med högre hastighetsbegränsning än 50 km/h för elever under 12 år inte ska räknas som trafikfarlig väg. I många fall kan sådan skolväg räknas som trafikfarlig, men inte i samtliga. Förvaltningen föreslår att en individuell prövning görs i och med ansökan om skolskjuts.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen bedömer att ett antagande i sin helhet av förslagen i stadsledningskontorets utredning inte är det mest ändamålsenliga alternativet. Grundskolenämnden har vid skolskjutsärenden endast skollagen att förhålla sig till. Skollagen och lagen om färdtjänst är två skilda lagar där den enes målgrupp inte kan appliceras fullt ut med stöd av den andra även om skollagen ger utrymme för frivilligt åtagande rörande skolskjuts för kommuner.

Målgruppen elever som går i anpassad grundskola kan enligt förvaltningens förslag beviljas skolskjuts till och/eller från fritidshem om de uppfyller kriterierna för skolskjuts. På detta sätt gör förvaltningen bedömningen att besluten fortsättningsvis stöds av rätt till skolskjuts enligt skollagen och vid ett eventuellt överklagande kan vårdnadshavare få det prövat genom förvaltningsbesvär och därmed en fullständig prövning av beslutet.

Elever som går på icke anvisad skola eller i fristående anpassad grundskola har fortsatt inte rätt till skolskjuts. Elever med växelvis boende där en vårdnadshavare bor i annan kommun har inte rätt till skolskjuts från adressen i annan kommun. Avsteg från dessa principer anser förvaltningen skulle riskera att strida mot likställighetsprincipen. Det skulle också medföra att beslut inte kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Gällande

anvisad skola har elever i anpassad grundskola inte samma möjlighet att önska en skola i sitt närområde utan anvisas skolor av kommunen i större uträkning. Risken för att elever i anpassad grundskola får avslag på ansökan om skolskjuts för att de inte går i anvisad skola är inte speciellt hög såvida eleven inte önskar anpassad grundskola i annan kommun eller en fristående anpassad grundskola. I dessa fall kan eleven beviljas färdtjänst.

Förvaltningens förslag på målgrupp samstämmer inte helt med utredningen vilket därmed inte kan garantera en förbättrad hantering för alla. Det ska dock understrykas att resor med färdtjänst fortfarande finns att tillgå för elever med varaktigt funktionsnedsättning som eventuellt inte blir beviljade skolskjuts till och/eller från fritidshem.

Sammanfattningsvis föreslår förvaltningen att riktlinjerna revideras så att målgruppen som ges utökad rätt till skolskjuts är elever folkbokförda i Göteborg som läser enligt 11 kap. skollagen. Dessa elever kan beviljas skolskjuts till och/eller från fritidshem förutsatt att eleven uppfyller kraven för skolskjuts i skollagen utifrån boendeadress och anvisad skola.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret

Stadsmiljönämnden

Grundskoleförvaltningens ledningsgrupp

Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen

Maria Andersson
Förvaltningsdirektör

Helena Sjöberg
Avdelningschef Styrning och ledning