

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON
Tilrettelagt skoleskys

Sør-Trøndelag fylkeskommune

Mars 2017

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag av Sør-Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden august 2016 – februar 2017.

Undersøkelsen er utført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Orkanger, 15.03.2017

Espen Langseth
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Arve Gausen
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere arbeidet med tilrettelagt skoleskyss innenfor tre områder – økonomistyring, saksbehandling og håndtering av personopplysninger. Kontrollutvalget bestilte revisjonen i sak 23/16.

Konklusjon

Nå i 2016 ser det ut til at AtB har kontroll på det økonomiske området når det gjelder tilrettelagt skoleskyss (ITS). Det som nå gjenstår er å få til et omforent og riktig datagrunnlag når det gjelder antall brukere av ITS. Her er det viktig at AtB i samarbeid med STFK kommer frem til hvordan man skal beregne disse størrelsene. Pålitelige data og statistikk er en forutsetning for å kunne beskrive og måle hvordan kollektivtransporten har utviklet seg, og er et viktig grunnlag for både STFK og AtB når det gjelder styring og kontroll. Den beste måten å heve kvaliteten på tilgjengelig statistikk er å bruke den, og her ser man at både AtB og STFK tar grep for å få til et godt statistikkgrunnlag.

Når det gjelder saksbehandling, så er vår vurdering at saksbehandlingen av skoleskyssøknader er god. Vi har kun en innvending mot dagens praksis, og det er at det ikke i alle saker blir opplyst om partenes adgang til å se sakens dokumenter, som er et krav etter forvaltningsloven.

Når det gjelder personvern er det to forhold som det må ryddes opp i.

- Det må avklares om det er STFK eller AtB som er behandlingsansvarlig for personopplysningene i CERT. Behandlingsansvarlig må deretter opptre iht. de plikter og føringer som foreligger.
- AtB synes å ha mangler i sin håndtering av personopplysninger. Det opplyses om at man ikke er kjent med at det er utarbeidet noe internkontrollsystem med krav til behandling av personopplysninger, det finnes i liten grad en oversikt over relevante plikter i personopplysningsloven med forskrift pr. i dag, og det er i liten grad egne rutiner på området. Det positive er at AtB har gått til anskaffelse av et kvalitetssystem og ansatte en kvalitetssjef våren 2016 som bla. har ansvaret for internkontroll og informasjonssikkerhet. AtB må nå sørge for å innføre den nødvendige internkontroll og informasjonssikkerhet slik at man oppnår en forsvarlig og sikker behandling av personopplysninger.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Om individuelt tilrettelagt skoleskyss i Sør-Trøndelag (ITS).....	7
1.2.1 Forvaltningsansvar og økonomi	8
2 Undersøkelsesopplegget.....	9
2.1 Avgrensning.....	9
2.2 Problemstillinger	9
2.3 Metode	10
2.4 Revisjonskriterier	10
3 Tiltak for økonomisk forutsigbarhet.....	12
3.1 Revisjonskriterier	12
3.2 Data.....	13
3.2.1 Kostnader til skoleskyss	14
3.2.2 Tiltak fra AtB	19
3.2.3 Kommunene.....	23
3.2.4 Økonomiske tiltak fra STFK.....	25
3.2.5 NTFK	26
3.3 Revisors vurdering.....	27
3.3.1 STFKs økonomiske tiltak.....	27
3.3.2 AtBs økonomistyring	27
4 Saksbehandling.....	31
4.1 Revisjonskriterier	31
4.2 Data.....	32
4.2.1 System for håndtering av skoleskyssaker.....	32
4.2.2 Særlig om vedtak som fattes i kommunene	33
4.2.3 Saksbehandling ved fylkeskommunale vedtak	35
4.3 Revisors vurdering.....	37
5 Håndtering av personopplysninger	39
5.1 Revisjonskriterier	39

5.2	Data.....	40
5.2.1	Behandlingsansvarlig eller databehandler?.....	41
5.3	Revisors vurdering.....	44
5.3.1	Er dagens system tilfredsstillende	44
6	Høring	46
6.1	STFKs høringssvar	46
6.2	AtBs høringssvar	47
7	Konklusjoner og anbefalinger	48
7.1	Konklusjon.....	48
7.2	Anbefaling.....	49

Tabell

Tabell 1.	Antall elever i STFK.....	14
Tabell 2.	Kostnader til skoleskyss (i 1000 kroner).....	15
Tabell 3.	Kostnader til skoleskyss (i 1000 kr).....	15
Tabell 4.	Antall elever i 2016 basert på CERT	16
Tabell 5.	NTFK vs STFK – basert på tallmateriale for 2014 og 2015	18
Tabell 6.	NTFK vs STFK – basert på tallmateriale for 2016	19
Tabell 7.	Kostnader kommuner – fakturering for ITS (1000 kr).	24
Tabell 8.	Klagesaker fra kommunene	34
Tabell 9.	Kontroll av vedtak om skoleskyss i STFK.....	36
Tabell 10.	Fylkesmannens behandling av klager fra STFK	37

Figurer

Fant ingen figurlisteoppføringer.

1 Innledning

I dette kapitlet redegjør vi for bestillingen og gir i tillegg en kort bakgrunnsinformasjon om fylkeskommunens arbeid med tilrettelagt skoleskyss.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget (KU) i Sør-Trøndelag Fylkeskommune (STFK) vedtok i sak 23/16 at det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon av arbeidet med individuelt tilrettelagt skoleskyss (ITS). Ut fra KUs bestilling og etterfølgende dialog med KU, har det pekt seg ut tre adskilte områder innenfor ITS som revisjonen skal se nærmere på:

1. Økonomistyring
2. Håndtering av personopplysninger
3. Saksbehandling

1.2 Om individuelt tilrettelagt skoleskyss i Sør-Trøndelag (ITS)¹.

Alle elever som vil benytte sin rett til gratis skoleskyss skal søke om dette før hvert skoleår. Det er opplæringslovens kapittel 7, samt retningslinjer godkjent i Sør-Trøndelag fylkeskommune, som legges til grunn for elevenes ulike rettigheter²:

Ordinær skoleskyss

Ordinær skoleskyss er skoleskyss for elever som har krav på skyss mellom hjem og skole som følge av avstand til hjemmet.

Enkelte elever som i utgangspunktet har rett på skyss i som følge av avstand til hjemmet, kan ha behov for et tilrettelagt skysstilbud. Det kan være at det ikke går buss på strekningen, at gangavstanden mellom hjem og holdeplass er for lang, eller at skoleveien mellom hjem og holdeplass er definert som farlig eller vanskelig³ skolevei. I slike tilfeller kan det være aktuelt med drosjeskyss. Dette er definert som ITS.

Farlig skolevei

For elever som ikke har rett til skoleskyss som følge av avstand til hjemmet kan man i hovedsak få rett til skoleskyss som følge av farlig skolevei. Dette vil være ITS dersom man for eksempel

¹ Kilde: «Retningslinjer for grunnskoleskyssen i Sør-Trøndelag» og «Skyssreglement for elever i den videregående skole i Sør-Trøndelag», STFK 2013 og «Kostnader ved individuelt tilrettelagt skoleskyss», PwC på oppdrag fra AtB, 2015.

² SØF-rapport nr 03/15: Kostnader ved skoleskyss.

³ Elever kan ha rett til ITS som følge av vanskelig skolevei (bl.a. topografiske utfordringer).

må benytte taxi, men defineres som ordinær skyss dersom man kan bruke den ordinære skoleskyssen med buss.

Funksjonshemming eller midlertidig skade

Elever som på grunn av funksjonshemming eller midlertidig skade eller sykdom har etter opplæringslova § 7-3 krav på skoleskyss. Denne retten er uavhengig av avstand til hjemmet. Det er ikke tilstrekkelig at eleven har en funksjonshemming, midlertidig skade eller sykdom. Det er også et krav om at behovet for transport skyldes et av disse tre forhold.

I mange tilfeller dreier dette seg om tilrettelagt skoleskyss med taxi.

Oppsummert

Med individuelt tilrettelagt skoleskyss (ITS) menes individuelt tilrettelagt transport av elever i grunnskolen og videregående skole, som skjer utenfor den ordinære skoleskyssen med buss, i hovedsak som følge av:

1. varig medisinske årsaker
2. midlertidige medisinske årsaker
3. avstand til skolen, hvor traseen gjør transporten uhensiktsmessig utført med buss.
Delt bosted på tvers av skolekretser er en av hovedårsakene til ITS for fylkeskommunen.
4. farlig skolevei, hvor traseen gjør transporten uhensiktsmessig utført med buss. Elever i videregående har ikke krav på – eller mulighet til å få – skoleskyss på grunn av farlig skolevei.

1.2.1 Forvaltningsansvar og økonomi

AtB administrerer skoleskyssen, samt økonomisk ansvar, på vegne av STFK og de ulike kommunene i fylket. Det er derimot STFK og de ulike kommunene som har forvaltningsansvaret for elevenes rettigheter for skoleskyss, definert utfra elevenes søknadsgrunn. Vedtak om skoleskyss er enkeltvedtak, og dermed underlagt reglene om omgjøring og klageadgang.

Kostnadene for skyss i gruppe 1 – 3 ovenfor dekkes av STFK (mot takst fra kommunen), mens kostnader til skyss på grunn av farlig skolevei skal dekkes av den aktuelle kommunen.

- I praksis viderefakturerer AtB den enkelte kommune for disse utgiftene.

STFK avgjør om en elev har rett til skoleskyss på grunn av varig funksjonshemming eller skade etter oppl. § 7-3. Ved behov for skyss pga. midlertidig skade eller sykdom etter oppl. § 7-3, iverksettes transport inntil 8 uker på bakgrunn av legeattest.

2 Undersøkelsesopplegget

I dette kapitlet redegjør vi for hvilke problemstillinger som er utgangspunktet for undersøkelsen, og hvilke kriterier revisor bygger sine vurderinger og konklusjoner på. Metode og avgrensinger i prosjektet synliggjøres også her.

2.1 Avgrensning

Bestillingen og redegjørelsen foran, leder fram til en naturlig tredelt innretning. Vi presiserer at vurderingen av saksbehandling, må innrettes som en kontroll opp mot saksbehandlingsregler. Revisjonen etterprøver ikke utøvelsen av faglig skjønn i forbindelse med saksbehandling av søknader.

En av problemstillingene KU ba revisjonen undersøke var følgende:

Hvordan legger fylkeskommunen til rette for at skjønnsutøvelsen skal bli mest mulig forutsigbar for de vedtakene som fattes i kommunene?

Undersøkelsen har vist at fylkeskommunen ikke har noe ansvar for å legge til rette for dette. Vi har derfor endret dette underspørsmålet. En nærmere redegjørelse for problematikken følger i kapittel 4.

2.2 Problemstillinger

Med bakgrunn i bestillingen og de avgrensningene som er gjort over, definerer vi følgende problemstillinger:

1. Hvilke tiltak har STFK og AtB iverksatt for å få større økonomisk forutsigbarhet på området for tilrettelagt skoleskyss?
2. Har STFK og AtB tilfredsstillende rutiner for håndtering av personopplysninger i forbindelse med planlegging og gjennomføring av tilrettelagt skoleskyss?
3. Sørger STFK for at saksbehandlingen av søknader om tilrettelagt skoleskyss er tilfredsstillende?
 - a. Har fylkeskommunen et ansvar for vedtak som fattes i kommunene?
 - b. Er vedtak om tilrettelagt skoleskyss som fattes av STFK i tråd med regelverket?

2.3 Metode

For å besvare problemstillingene i undersøkelsen har revisjonen benyttet intervju samt dokumentanalyser, herunder gjennomgang av økonomiske data og annen statistikk.

En viktig del av datagrunnlaget er informasjon fra intervju med personer i sentrale roller i tilknytning til arbeidet tilrettelagt skoleskyss. Intervju gir en større mulighet for å gå i dybden og få fram nyanser som karakteriserer prosessene, og som ikke fanges av statistikk eller annen dokumentasjon. Dokumentgjennomgangen har underbygget intervjudata i undersøkelsen. Revisjonen har innhentet styringsdokumenter, tilgjengelig statistikk, budsjett og regnskap, og informasjon om systemer og føringer knyttet til den arbeidet med tilrettelagt skoleskyss. Videre har revisjonen sett på retningslinjer, prosjektrutiner, sjekklister, planer og maler relatert til kommunens arbeid.

Vi har gjennomført intervjuer med følgende personer:

- Fylkesdirektør samferdsel
- Samferdselssjef
- Saksbehandler samferdsel
- Rådgiver informasjonssikkerhet STFK
- Stabssjef AtB
- Driftssjef Atb
- Økonomisjef AtB
- Controller AtB
- Fagansvarlig skoleskyss
- Økonomisjef Orkdal kommune
- Økonomisjef i Melhus kommune
- Rådgiver hos fylkesmannen

Disse personene har gitt relevant informasjon for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

2.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, forventninger eller referanser som innsamlet data vurderes opp mot. Kriteriene hentes for eksempel fra lov, forarbeider, veiledere eller politiske vedtak. Alle kriterier skal komme fra autoritative kilder.

Rett til skoleskyss følger av opplæringsloven, og reglene er presisert gjennom et rundskriv fra Utdanningsdirektoratet⁴. Opplæringslovens krav til forsvarlig system for opplæringsvirksomheten gjelder også skoleskyssen. Det betyr at STFK skal ha aktiv, planmessig og kontinuerlig styring for å sikre at kravene til skoleskyss etter opplæringsloven blir oppfylt.

Fordi vedtak om skoleskyss er enkeltvedtak, stiller forvaltningsloven klare krav til saksbehandlingen. Videre vil praksis fra fylkesmannen i enkeltsaker gi bidrag til å vurdere hva som skal til for å oppfylle vilkåret om rett til skoleskyss for elever i grunnskolen. Fylkesmannen er ikke klageinstans for vedtak hjemlet i oppl. § 7-2 eller § 7-3 for elever i videregående skole. Fylkeskommunens klagenemnd er klageinstans for skoleskyss for elever i videregående skole.

STFK har gjennom sin saksbehandling begrensede muligheter for å redusere omfanget av tjenesten. Her er det lovmessige krav som er premissgiver⁵. Kostnadsdriveren innenfor skoleskyss er omfanget av rettigheter som gis ut, og selve utførelsen av transportoppdragene.

Som en del av sitt internkontrollansvar har fylkesrådmannen ansvar for å sikre at fylkeskommunen har tilstrekkelig oversikt over de økonomiske sidene med tilrettelagt skoleskyss. Lover og forskrifter regulerer flere krav på dette området. I forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner er det i § 10 satt krav til budsjettstyring, videre er det i § 47 føringer på bruk av budsjettet. Videre vil økonomisk teori, STFKs økonomireglement samt inngåtte avtaler med AtB være kriterier i denne undersøkelsen.

Personopplysninger skal behandles i tråd med personopplysningsloven. Loven stiller blant annet krav om et system for intern kontroll. Kravet utdypes i internkontrollforskriften og Datatilsynet veileder om internkontroll og informasjonssikkerhet.

Revisjonen vil utlede konkrete kriterier fra de kildene nevnt over. De konkrete revisjonskriterier er beskrevet i tilknytning til hvert kapittel.

⁴ «Retten til skyss» Udir-3-2009

⁵ Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)

3 Tiltak for økonomisk forutsigbarhet

I dette kapittelet svarer vi på følgende problemstilling: Hvilke tiltak har STFK og AtB iverksatt for å få større økonomisk forutsigbarhet på området for individuelt tilrettelagt skoleskyss (ITS)?

3.1 Revisjonskriterier

Fylkesrådmannen skal sørge for at fylkeskommunens virksomhet drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.⁶

Det er begrenset hvor langt man kan trekke denne plikten når fylkeskommunens oppgaver er plassert i eksterne selskaper, som AtB. I kommunelovens § 46 står det bl.a. at fylkeskommunens årsbudsjett skal være realistisk, og at det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret. Vi kan derfor legge til grunn at så lenge den økonomiske utviklingen i AtB kan få indirekte konsekvenser for STFKs økonomi forøvrig, bør fylkesrådmannen foreta en risikovurdering også av den økonomiske utviklingen for skoleskyssen. På grunnlag av risikovurderingen bør fylkesrådmannen vurdere om det bør iverksettes relevante tiltak og kontrollaktiviteter.

Rapportering fra AtB til STFK styres av ramme- og leveranseavtalene, og skal sikre at STFK blir informert når dette er nødvendig eller hensiktsmessig.

I STFKs strategiplan 2016 – 2019 står det at i likhet med ordinære skoleruter, har tilrettelagt skoleskyss en grenseflate opp mot øvrig kollektivtrafikk. Tilrettelagt skoleskyss har flere driftsmessige likhetstrekk med bestillingstransport. Fylkesrådmannen mener det er riktig at AtB får et operativt og et utvidet økonomisk ansvar med å drifte og videreutvikle driftskonseptene rundt tilrettelagt skoleskyss og bestillingstransport.

I AtBs rutinehåndbok for skoleskyss, ser man følgende målformulering for ITS:

ITS skal etter beste evne samkjøres, slik at man skal kunne utnytte bilene på en måte som både er økonomisk og miljømessig forsvarlig.

Det er skrevet en rekke bøker og artikler innenfor feltet økonomistyring, hvor det fokuseres på å levere offentlige tjenester effektivt og rasjonelt. Busch med flere viser til at god

⁶ Jf. koml. § 23 nr. 2

økonomistyring er en prosess som bl.a. omfatter målformulering, gjennomføring av tiltak og oppfølging av resultat⁷. Finansdepartementets reglement for økonomistyring i staten⁸ fokuserer på de samme områdene. Her er føringen at virksomheten skal ha et system for internkontroll for å sikre at bl.a. økonomiske rammer ikke overskrides, ressursbruken er effektiv, at det foreligger relevante målformuleringer, samt at avvik blir avdekket og korrigert.

Oppsummert

For å realisere en rasjonell og økonomisk forsvarlig skoleskyss er det nødvendig med god økonomistyring, det skal være kontroll med ressursbruk og ressursutnyttelse, og ressursene skal brukes effektivt. Herunder bør det foreligge data/rapportering som er egnet til å si noe om skoleskyssen er rasjonell og med god ressursutnyttelse.

3.2 Data

STFK har gjennom sin saksbehandling begrensede muligheter for å redusere omfanget av tjenesten. Her er det lovmessige krav som blir premissgiver.

I tabell 1 og 2 nedenfor brukes begrepet «Lukket skoleskyss». Dette er skoleskyss med drosje, og antas å være ekvivalent med ITS.

Vi ser av tabell 1 nedenfor at STFK hadde 499 elever i 2015 med rett til ITS, mens NTFK hadde 569. Sammenligningen med andre fylker viser at STFK har en lav andel lukket skoleskyss. Man ser videre at det har vært en liten økning i andelen elever med lukket skoleskyss i STFK, fra 0,7 % i 2013 til en andel på 1,1 % i 2015. I rapporteringen til KOSTRA skal man sende inn brutto driftsutgifter til lukkede skoletransporter/tilleggs skyss (utgifter til drosjetransport, direkte skyssgodtgjørelse mv.). Også utgifter knyttet til kommunale vedtak skal tas med⁹. Det opplyses fra AtB om at alle forhold før 2014 hva angår KOSTRA er innrapportert av STFK.

- 2014 og 2015 har blitt rapportert av AtB, og her har det blitt rapportert inn kostnader og elevtall tilhørende STFK (elever som faller inn under STFK sitt skoleskyssansvar).
- Tallmaterialet som viser kommunenes utgifter/bruk av ITS er følgelig ikke inkludert i KOSTRA-tallene. Dette gjelder de elevene som ikke har rett på avstandsskyss, men som har fått innvilget tilrettelagt skoleskyss av kommunen¹⁰.

⁷ Økonomistyring i det offentlige, Busch, Johnsen, Vanebo. 2009.

⁸ Reglement for økonomistyring i staten, Finansdepartementet 2003.

⁹ Rapportering av fylkeskommunale tjenesteproduksjonsdata for KOSTRA 2015, veiledning til utfylling av skjema.

¹⁰ I hovedsak innvilget som følge av søknad pga. av farlig skolevei.

Tabell 1. Antall elever i STFK

Kategori	STFK					MRFK	NTFK
	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2015
Antall elever med lukkede skolebarntransporter i grunnskolen	600	600	173	180	294	1 751	418
Antall elever med lukkede skolebarntransporter i vgs.	260	350	142	267	205	509	151
Antall elever med lukket skoleskyss, grunn- og vgs.	860	950	315	447	499	2 260	569
Alle elever i grunnskolen, fylke	34 842	34 791	34 771	34 789	35 097	31 846	16 526
Elever i videregående opplæring, bostedfylke	11 444	11 582	11 675	11 707	11 627	10 256	5 777
Antall skyssberettigede elever i grunn- og vgs.	12 600	13 800	12 800	14 673	14 822	14 445	9 881
Andel							
Skyss elever i prosent av alle elever	27 %	30 %	28 %	32 %	32 %	34 %	44 %
Andel elever med lukket skoleskyss, grunn- og vgs. i prosent av alle elever	1,9 %	2,0 %	0,7 %	1,0 %	1,1 %	5,4 %	2,6 %

Kilde: KOSTRA.

Vi ser av tabell 1 ovenfor at i STFK er det – ifølge opplysningene som er meldt inn til SSB/KOSTRA – en reduksjon fra 950 elever med lukket skoleskyss i 2012, til 315 elever med lukket skoleskyss i 2013. Fra STFK forklares dette med at før 2013 lå mye av ansvaret om individuelt tilrettelagt skoleskyss hos enkelte ruteselskap (Nettbuss), og hva ruteselskapene definerte som ITS er noe uklart. CERT ble innført som saksbehandling- og bestillingssystem i forbindelse med skoleåret 2013/2014. Ansvaret for ITS ble frem til dette skoleåret gradvis overført tilbake til STFK.

3.2.1 Kostnader til skoleskyss

Kostnadsdriverne innenfor ITS er antallet skyssberettigede elever og selve utførelsen av transportoppdragene. Kostnadseffektivitet måles gjerne ved å se på enhetskostnader. Enhetskostnader vil typisk være kostnader til skoleskyss pr elev, pr reise eller pr kilometer. I tabell 2 nedenfor følger en oversikt over hva som er innrapportert til KOSTRA når det gjelder driftsutgifter pr. elev for ITS.

Tabell 2. Kostnader til skoleskyss (i 1000 kroner).

Kategori	STFK				MRFK	NTFK
	2012	2013	2014	2015	2015	2015
Bto. dr.utg. til lukkede skolebarntransporter/tilleggskyss, i alt	31 000	27 531	63 940	59 295	44 834	21 622
Driftsutgifter pr. elev	33	87	143	119	20	38

Kilde: KOSTRA

I følge KOSTRA har STFK hatt vesentlig økning i utgiftene når det gjelder utgifter til tilrettelagt skoleskyss fra 2013 til 2014.

PWC har imidlertid i en rapport¹¹ sett på kostnader ved individuelt tilrettelagt skoleskyss, og skriver i rapporten at den faktiske årlige kostnaden har vært relativt stabil i perioden 2012-2015. Kostnadene til skoleskyss synes ikke å ha vært økende, men sett opp mot hva som er innrapportert til KOSTRA, høy hele perioden. Dette oppsummeres i tabell 3 nedenfor.

Tabell 3. Kostnader til skoleskyss (i 1000 kr)

Kategori	STFK					
	2012	2013	2014	H1 2015	2013/2014	2014/2015
Faktiske ITS-kostnader	60 500	62 400	59 100	32 200	61 100	57 200
Justerte ITS-kostnader	60 500	59 200	54 700	32 000	53 800	56 800
Driftsutgifter pr. elev	64	188	122			

Kilde: PWC. Revisjon Midt-Norge har i tillegg lagt inn beregnede driftsutgifter pr. elev.

Analysen hadde som mål å belyse årsaker til endring i disse kostnadene over tid. Den viser at den faktiske, årlige kostnaden har vært relativt stabil i perioden 2012-2015, og synes dermed å avkrefte bl.a. innrapporterte KOSTRA-tall som viser en vesentlig økning i kostnadene fra 2013 til 2014 (tabell 2 ovenfor). Årsaken til at man trodde at kostnaden var økt, var blant annet et betydelig etterslep på viderefakturering av skyss som skulle betales av kommunene. Om dette skiver PwC:

Manglende fakturering forklares delvis med at fakturaunderlaget fra STTx og GØB/TB (operatørene/taxiselskap, revisjonens anmerkning) ikke spesifiserer kostnad pr elev, og dermed at kostnaden ikke direkte kan fordeles de respektive kommunene ut fra hvilke elever som har skyss etter kommunale vedtak. Vi mener likevel det burde vært mulig for AtB å

¹¹ Kostnader ved individuelt tilrettelagt skoleskyss», PwC på oppdrag fra AtB, 2015.

estimere og viderefakturere en andel av totalfakturaen til kommunene (basert på informasjon i CERT om andel elever med kommunal skyss). Mangelfulle grunnlag kan ikke forsvare å ikke gjøre et så vesentlig krav gjeldende.

Analysen avdekket videre manglende viderefakturering av skyss etter kommunale vedtak. Dvs. utgifter AtB skulle ha viderefakturert til kommunen.

- Dette er estimert til 7,5 millioner¹² kr. i skoleåret 2013/2014, og til 0,4 millioner kr. i skoleåret 2014/2015.
- Analysen bekrefter også at regnskapsføring og oppfølging i AtB er vesentlig forbedret gjennom analyseperioden, men at det fremdeles er noe å hente.

3.2.1.1 Nye data fra AtB: ITS for 2016

AtB har laget en oversikt over bruken av ITS for 2016.

Det kommenteres fra AtB at når det gjelder antall elever rapportert som rapporteres inn til KOSTRA, så er dette gjort på samme måte alle år AtB har benyttet CERT. Og det må på samme tid sies at både skoler og AtB har blitt langt flinkere på riktig registrering i, og bruk av CERT, og dertil vil rapporten ha ett bedre grunnlag for hvert år som går.

Følgende grunnlag er hentet ut fra skoleturadministrasjon CERT basert på skoleåret 2015/2016 og KundeID. Dette gir antall unike elever i den oppgitte skysskode-kategori med en eller annen form for drosjeskyss.

Tabell 4. Antall elever i 2016 basert på CERT

Skysskoder	Grunnskole	VGS	Sum skysskoder
O + TS (avstand + tilknytningsskyss)	454	211	665
FKV (Varig medisinsk)	154	229	383
KV (Kommunale vedtak)	680*	-	680
M (midlertidig medisinsk)	328	213	541
Sum	1616	653	2269

Kilde: AtB

Man kan se av tabell 1 ovenfor at det var antatt å være 499 elever med lukket skoleskyss i 2015, mens det fra tabell 4 kommer frem at det er antatt å være 1 589 (665 + 383 + 541) elever med lukket skoleskyss i skoleåret 15/16.

¹² Fra AtBs høringssvar: Dette beløpet har ved nøye gjennomgang av fakturagrunnlag og ved estimater ut fra disse senere blitt beregnet til kr. 4 939 448.

AtB kommer med følgende tilleggsinformasjon til datamaterialet.

- Når det gjelder tall for KV er dette kun de antall elever som er registrert i CERT. Det hender at operatørene kjører elever på denne kontrakten som ikke er registrert i CERT, hvor AtB vil viderefakturerer kostnaden til kommunen. Dette gjelder bl.a elever til/fra morsmålsopplæring i Trondheim kommune. Det vil derfor si at kostnaden på 31280 MNOK representerer ett høyere antall elever enn de 680 oppgitt i tabellen over.
- I arbeidet med takst og soneprosjekt har man kommet frem til at én elev er på skolen i snitt 325 dager pr skoleår. Videre har man i AtB sitt arbeid med nytt anbud på ITS i kommunene Trondheim, Malvik, Klæbu og Melhus gått utfra en snittperiode på midlertidig medisinsk skyss på 14 dager pr elev.
- AtB har gjennomført anskaffelse iht reglement for offentlige anskaffelser i samtlige kommuner i Sør-Trøndelag, hvor man ser at det er særdeles liten konkurranse i akkurat dette markedet, og at dette også gjenspeiles i kostnadene. AtB utlyser i disse dager ett anbud på ITS i kommunene Trondheim, Malvik, Klæbu og Melhus hvor man har prøvd å se på nye måter å løse denne typen skoleskyss på. Bl.a ved å ruteplanlegge en del av grunnlaget som egne ruter, lik busskontraktene. Dette håper og tror vi kan ha en effekt også på kostnader knyttet til skoleskyss med drosje.

Kostnader for regnskapsåret 2016

Totale bruttokostnader (fylkeskommunalt + kommunalt) i følge AtB.

=55013 MNOK (O/TS/FKV/M) + 31280 MNOK (KV) = 86293 MNOK

Kostnader pr. tur som faller inn under STFK sitt skoleskyssansvar

AtB har – basert på opplysningene i tabell 4 - beregnet antall ITS-turer, samt pris pr drosje-tur:

- 1048 elever * 325 turer pr skoleår = 340.600 turer.
- 541 elever * 14 dager *2 turer = 15.148 turer.
- Totalt antall turer = 355.748 turer
- 55013 MNOK / 355.748 turer = 154,64 kr pr tur (O+TS+FKV+M).

STFKs kommenter til ITS-data for 2016

Etter fylkesrådmannen sitt skjønn blir det etter dette ikke riktig å bruke 325 turer pr skoleår for alle skyssberettigede elever som grunnlag for å beregne gjennomsnittskostnaden pr elev pr tur for elever med ITS. Når antallet reiser pr. elev pr skoleår antas å være for høyt blir beregnet snittkostnad pr. elevreise urealistisk lav. Kontraktsprisene i det enkelte kjøreområdet underbygger dette: kun 3 av 14 kjøreområder har lavere kontraktspris (01.01.2016) enn AtB sin gjennomsnittsberegning. Snittprisen for samtlige kontrakter var på dette tidspunktet 237 kroner.

3.2.1.2 Driftsutgifter pr elev

Vi ser av tabell 2 at NTFK hadde en beregnet driftsutgift pr. elev på kr 38 000 pr år, mens tilsvarende utgift pr. elev i STFK er på kr 119 000. Vi ser videre fra tabell 3 at hvis man legger til grunn korrigerende utgifter i tråd med PWCs beregninger, kommer man eksempelvis frem til en beregnet driftsutgift på kr 122 000 pr elev i 2014.

Tabell 5 nedenfor viser innsparingen for STFK/AtB dersom man hadde hatt samme kostnad pr. elev som i NTFK – dvs. en reduksjon fra kr 122 000 til kr 38 000 pr. elev. Det antas i dette eksempelet at skoleåret er på 190 dager, og at eleven transporteres 2 turer pr dag (tur/retur).

Tabell 5. NTFK vs STFK – basert på tallmateriale for 2014 og 2015

	År	Utgift pr elev	Antall elever	Stykkpris pr elev i drosje.	Utgifter totalt
NTFK	2015	38 000	569	100	21 622 000
STFK	2014	122 371	447	322	54 700 000
Anta en reduksjon i utgiftene i STFK fra 322 kr pr taxitur til 100 kr pr taxitur					
STFK	2014	38 000	447	100	16 986 000
Differanse					37 714 000

Kilde: Revisjon Midt-Norge baser på tallmateriale fra PWC/KOSTRA

Det poengteres fra revisors side at regnestykke ikke er så enkelt som man kan få inntrykk av her. Man kan ikke direkte regne ut en gjennomsnittspris basert på en totalpris delt på antall elever da det er svært mange variabler som ikke blir hensyntatt. Poenget med å vise et slikt regnestykke er følgende:

- Hvis man basert på tilgjengelig statistikk kan få inntrykk av at andre fylkeskommuner produserer ITS billigere, må man finne ut hvorfor.
- Hvis det så er slik at andre fylkeskommuner tilsynelatende driver en antatt identisk tjeneste billigere, så vil det være et mulig potensiale for innsparing.

Forklaring av tabellen:

- I 2015 hadde NTFK 569 elever som benyttet seg av ITS, og totalt sett en utgift på 21,6 millioner kroner. Dette tilsvarer – basert på de forutsetninger som er lagt til grunn - en stykkpris på 100 kr. pr. elev pr tur.
- I 2014 hadde STFK 447 elever som benyttet seg av ITS, og totalt sett en utgift på 54,7 millioner kroner. Dette tilsvarer – basert på de forutsetningene som er lagt til grunn - en stykkpris på 322 kr. pr. elev pr tur.

- Dersom man i STFK hadde hatt samme kostnad pr elev som i NTFK ville man i 2014 hatt en total utgift på 17 millioner kroner, og en reduksjon i kostnadene på 37,4 millioner.

Basert på nytt tallmateriale for 2016

Estimatet pr. tur er for 2016 basert på AtBs beregninger i kapittel 3.2.1.1 om at en elev med ITS-rett benytter seg av 325 drosje-turer pr. år, samt AtBs estimat på en stykkpris på 155 kr. Tabell 6 nedenfor oppsummerer dette.

Tabell 6. NTFK vs STFK – basert på tallmateriale for 2016

	År	Utgift pr elev	Antall elever	Stykkpris pr taxitur.	Utgifter totalt
NTFK	2015	38 000	569	100	21 622 000
STFK	2016		1 589	155	55 013 000
Anta en reduksjon i utgiftene i STFK fra 155 kr pr taxitur til 100 kr pr taxitur					
STFK	2016		1 589	100	35 574 000
Differanse					19 439 000

Kilde: Revisjon Midt-Norge baser på tallmateriale fra AtB

AtB ville i dette eksempelet hatt en total utgift på 35,6 millioner dersom de hadde hatt samme antatte stykkpris pr. elev som i NTFK, en besparelse på 19,4 millioner kr.

- Utgangspunkt: $355\,748 \cdot 155 = 55\,013\,000$ kr.
- Ny kostnad: $355\,748 \cdot 100 = 35\,574\,000$ kr.

3.2.2 Tiltak fra AtB

PWC skriver i sin vurdering at muligheten for riktig regnskapsregistrering og god overvåkning av kostnadsutviklingen er avhengig av de kravene man stiller i de avtaler man inngår. Her kommenteres det fra PWC at AtB har lagt et godt grunnlag gjennom de siste avtalene. Videre anbefales det at AtB følger nøye opp at operatørene leverer fakturaer og eventuell annen informasjon med avtalt spesifisering og nøyaktighet, og at AtB registrerer opplysningene på et detaljnivå som gir grunnlag for overvåkning. Dette har blitt vesentlig bedre gjennom analyseperioden, men det er fortsatt noe å hente.

Økonomisjef i AtB forteller at de i det siste har jobbet for å få bedre kontroll på økonomien, og særlig det som gjelder viderefaktureringen. AtB har ansatt en ny controller som har jobbet mye

med å effektivisere og kvalitetssikre prosessen med informasjonsflyt mellom operatør, CERT¹³, AtB og kommunene. Det er videre laget beregningsmodeller, blant annet i etterkant av PWC-rapporten. Han forteller at AtB i dag har god oversikt, med gode prognoser, både når det gjelder eget økonomisk ansvarsområde og kostnaden som faktureres til kommunen. Men det vil alltid være noen usikkerhetsfaktorer, for eksempel endrer det seg hvem som har rettigheter til ITS.

Controller hos AtB forteller at det er en prosess nå mot å rette de feilene som ble avdekket i PWCs rapport, herunder manglende fakturering. Det er nå utviklet et system som håndterer den betydelige datainnsamlingen/datafangsten som skal til for å kunne utføre skoleskyssfaktureringen. Dette systemet er under kontinuerlig utvikling for å gjøre det mest mulig effektivt og oversiktlig for alle parter, samt fungere som inntektssikring for AtB sin del. Han forteller videre at ingen fakturaer/kreditnotaer i forbindelse med skoleskyss blir sendt uten at opplysningene har blitt kontrollert og lagt inn i dette systemet (dette f.o.m. våren 2016). Listene som AtB mottar fra drosjeselskapene blir kontrollert opp mot bl.a. CERT, kontrakter osv., hvor så kostnad bearbeides/fordeles.

Controller forteller at dagens fakturering inneholder opplysninger om hver enkelt elev, kategori og pris, og sendes til kommunene som et vedlegg¹⁴ til faktura. Dette distribueres elektronisk enten via EHF¹⁵ eller epost til de kommunene hvor EHF-systemet ikke leverer vedleggene korrekt. Dette gir god sporbarhet og oversikt. Dette kan kommunene sjekke manuelt opp mot egne lister da kommunene har tilgang til elevregistrene for sine skoler i CERT. Kommunene/skolene kan også ta kontakt med AtB hvis det er noen spesielle tall/statistikker de ønsker i forbindelse med skolefaktureringen.

Feilregistrering i CERT

Økonomisjefen i AtB forteller at skolene selv har ansvar for å legge inn data for grunnskoleelevene. Fakturaene er basert på innholdet i CERT, og CERT gir varsel hvis det er misforhold mellom fakturagrunnlaget og informasjonen i CERT. Eventuelle feil i fakturaen må altså skyldes feil i datagrunnlaget som kommunene selv har lagt inn.

¹³ CERT er et datasystem som benyttes av AtB, kommuner/skoler og STFK, for å få oversikt over elever i Sør-Trøndelag med rettighet tilknyttet skoleskyss. CERT benyttes både for elever som har vedtak på skoleskyss fra sin bostedskommune og fra Sør-Trøndelag fylkeskommune.

¹⁴ PDF-fil

¹⁵ En EHF-faktura er en elektronisk faktura som sendes direkte fra avsenders til mottakers økonomisystem.

Controller forteller at feil i CERT var en større utfordring før, men etter hvert som man nå har fått økt faktureringsfrekvensen på både egenandeler for ordinær skoleskyss og individuelt tilrettelagt skoleskyss så har det blitt færre slike tilfeller.

«Én teori kan være at dette skyldes at skolene raskere oppdager feilregistreringer når de mottar fakturaene, og dermed blir mer bevisste på viktigheten av at CERT er oppdatert korrekt.»

I de videregående skolene er det eleven/foresatte selv som søker om skoleskyss, og har ansvaret for at opplysningene er korrekt, jf. også kapittel 4 som omhandler saksbehandling i forbindelse med innvilget rett til ITS.

Oppryddingsarbeid

Etter rapporten fra PWC foretok AtB en fakturering av ITS for skoleåret 13/14¹⁶. Det ble i den forbindelse beregnet en forventet kostnad for den kjøringen hvor det mangler fakturagrunnlag.

Økonomisjefen i Melhus kommune forteller at frem til 2016 var det forutsigbarhet når det gjaldt utgifter til ordinær- og tilrettelagt skoleskyss for kommunen. I januar 2016 ringte ATB til Melhus kommune (ved ordfører) og varslet om at ATB ikke hadde fakturert alt av utgifter for tilrettelagt skoleskyss for 2013 og 2014, et beløp på ca. 2,2 mill. kroner som kommer i tillegg til ordinær faktureringen. AtB sendte faktura til kommunene pr. 22.01.16, og forklarte pr brev at de på grunnlag av noe manglende dokumentasjon for enkelte kjøreområder, hadde beregnet en teoretisk totalkostnad for hele skoleåret. Økonomisjefen forteller at fakturaen de fikk dels var basert på teoretisk beregning som ikke var kontrollerbar, og det var vanskelig å forstå grunnlaget for faktureringen. Han tok kontakt med nærliggende kommuner og fikk høre om tilsvarende tilfeller med feilaktige grunnlag i fakturaen. I tillegg var det blitt en vesentlig økning i prisen for tilrettelagt skoleskyss for kommunen, noe som også medførte betydelige utgiftsøkninger. Det ble derfor tatt ett felles initiativ fra åtte kommuner om et møte med ATB for å få klarhet i dette og diskutere mulige løsninger. Møtet ble gjennomført 24.5.16¹⁷, og følgende ble bl.a. ført i referatet:

- AtBs representanter forklarer den uventede etterregningen til kommunene med noe kaos og uoversiktlig skoleskyss-system etter at Sør-Trøndelag taxi gikk konkurs i 2013. AtB har ingen skoleskyssdata fra 2013.

¹⁶ Jf. avsnitt på side 16 om manglende fakturering på 7,5 millioner kroner.

¹⁷ Deltakere fra AtB, Skaun kommune, Orkdal kommune, Rennebu kommune, Melhus kommune.

- AtB erkjenner at fakturagrunnlaget ikke var godt nok, og vil samarbeide med kommunen for å komme frem til et grunnlag kommunene og AtB kan enes om.
- Kommunene opplever at skoleskyssen har blitt betydelig dyrere etter at AtB har endret drosjepriser fra kilometertakst til pris pr. tur. Kommunene fikk ingen informasjon om hva denne endringen innebar og er generelt kritiske til lite og vanskelig tilgjengelig informasjon.
- Kommunen savner dialog og deltagelse.
- AtB vil ta med seg innspillene fra kommunen til neste anbudsrunde og lover å ha dialogmøter i forkant/underveis av anbudsarbeidet.
- Ved endringer av for eksempel prismodell, konkurransesituasjon o.l. som har konsekvenser for kommunen, må AtB gå ut med informasjon til kommunen i god tid.

Desember 2016

AtB er nå i gang med neste anbudsrunde for deler av skoleskyssen. Det ble i desember 2016 gjennomført et møte med aktuelle kommuner og AtB vedrørende nytt tilbud for ITS fra og med høsten 2017. Tilbakemeldingen fra dette møtet er at AtB har prøvd å hensynta kritikken fra tidligere anbudsrunder.

- AtB skriver samarbeidsavtaler med alle aktuelle kommuner, for å sikre at de er forpliktet til å benytte tilbudet.
- Økonomisjefen i Melhus kommune forteller at per desember 2016 oppleves informasjon fra AtB og dialogen med AtB som god.

Orkdal kommunen opplyser om at pr 14. desember 2016 har de ikke fått faktura på ITS siden august 2016¹⁸, mens man her hadde ønsket en månedlig fakturering i tråd med det som synes å være avtalt.

Januar 2017

AtB har i samarbeid med Melhus kommune kommet frem til det som antas å være et korrekt datagrunnlag for å kunne etter-fakturere kommunene for skoleåret 13/14 og 14/15. Kommunen skal dobbeltsjekke datagrunnlaget, men hvis dette viser seg å være korrekt antas det at beregningsmetoden også vil være korrekt for de andre kommunene.

Det kommenteres at dette etter hvert har blitt en god prosess og et godt samarbeid med AtB.

¹⁸ Fra AtBs høringsvar: Fakturaer for august 16 ble sendt fra vårt regnskapssystem 11.11.16, for september 16 ble sendt 8.12.16. Resterende måneder av høsten 16 ble sendt ut 13.1.17.

3.2.3 Kommunene

Det legges til grunn at anskaffelsesregimet i stor grad sikrer at AtB får markedspris for de transporttjenestene de kjøper etter gjennomførte anbudskonkurranser.

Økonomisjefen i AtB forteller at det i PWC-rapporten ble anbefalt andre godtgjøringsmekanismer enn pris pr. km, fordi det var krevende å håndtere. Derfor ble det innført fastpris pr. tur i det nye anbudet. Dette har gitt store utslag for noen kommuner og/eller skoler, avhengig av for eksempel avstand til skolen. Inntrykket for trondheimområdet er at kostnadene ikke har økt. AtB mener at kostnadene ved ITS totalt sett for kommunene ikke har økt noe særlig, og det betyr at de også er redusert for enkelte skoler. Han forteller videre at AtB prøvde å få flere aktuelle tilbydere, men det var kun en tilbyder på alle rutene unntatt én. Det ble evaluert på pris og kvalitet. Økonomisjefen forteller videre at i forarbeidene til anbudet sendte AtB invitasjon til kommunene om hvorvidt de ønsket å være med. De fikk svar fra tre kommuner. Dermed tok AtB for gitt at de resterende kommunene kunne benytte tilbudet, men stod fritt til å organisere eller kjøpe egne tilbud. AtB la inn alle elever fra disse kommuner og skoler i grunnlaget for anbudet. Det betyr at transportøren har en forventning om et volum som man strengt tatt ikke er sikker på at blir aktuelt. Det er et nytt anbud neste høst, og da vil AtB skrive samarbeidsavtaler med alle aktuelle kommuner, for å sikre at de er forpliktet til å benytte tilbudet.

Nytt anbud for ITS medførte endring av kostnader - fra km-beregning til stykkpris pr. elev (f.o.m. skoleåret 2014-2015 for Trondheim/Klæbu/Malvik/Melhus (blå tekst i tabellen nedenfor), f.o.m. skoleåret 2015/2016 for resterende).

Fra AtB opplyses det om at det er vanskelig å frem korrekte data lengre tilbake i tid pga. en rekke forhold. AtB anbefaler at det heller fokuseres på 2014/2015 og 2015/2016. Dette fordi bl.a. skiftet av takstmodell (km-basert til stykk-basert) for regionkommunene (ekskl. Klæbu, Melhus og Malvik) inntraff mellom disse to skoleårene.

Tabell 7 nedenfor viser utviklingen i kostnader for kommunen. Vi ser av tabellen at det har vært en økning på 23 % i kostnadene fra del 1 av anbudet ble innført skoleåret 2014/2015 (blå tekst), og til del 2 av anbudet ble innført skoleåret 2015/2016.

Hvis man imidlertid kun ser på kommunene som fikk ny prisberegning skoleåret 14/15, er imidlertid prisøkningen på 142 % - dvs. at kommunene Klæbu, Malvik, Melhus og Trondheim tas ut av datagrunnlaget siden de allerede hadde gått over til ny prisberegning skoleåret 14/15.

- Hvis man skulle sett på eventuell prisvekst for Klæbu, Malvik, Melhus og Trondheim kommunen, måtte man sammenlignet med skoleåret 13/14. AtB har imidlertid ikke oversikt over skoleåret 13/14.

Tabell 7. Kostnader kommuner – fakturering for ITS (1000 kr).

Kommune	2014/2015	2015/2016	Endring 2014/2015 vs. 2015/2016
Bjugn	330	1 740	427 %
Frøya	296	348	18 %
Hemne	159	3	-98 %
Hitra	403	203	-50 %
Holtålen	0	254	
Klæbu	470	688	46 %
Malvik	198	218	10 %
Meldal	50	128	156 %
Melhus	4 172	4 383	5 %
Midtre Gauldal	144	270	88 %
Oppdal	530	578	9 %
Orkdal	1 034	3 397	229 %
Osen	40	230	475 %
Rennebu	343	851	148 %
Rissa	205	404	97 %
Roan	0	177	
Røros	0	420	
Selbu	82	13	-84 %
Skaun	537	979	82 %
Trondheim	16 003	15 296	-4 %
Ørland	0	49	
Åfjord	143	362	153 %
Totalsum	25 139	30 991	23 %

Kilde: AtB

Man ser videre av tabellen at enkelte kommuner fikk en vesentlig kostnadsøkning som følge av anbudet.

- Bjugn en økning på 427 %
- Orkdal en økning på 229 %, fra drøye 1 millioner kroner i utgifter skoleåret 14/15 til 3,4 millioner kroner skoleåret 15/16.

Det er flere eksempler på at kommunene i samarbeid/dialog med AtB har iverksatt endringer som har medført vesentlige besparelser, eksempelvis i Bjugn kommune og Orkdal kommune. Orkdal kommune sparer ca. 2 millioner kroner årlig på at det ble satt inn buss for deler av

transporten hvor det tidligere ble benyttet taxi, dette etter en dialog mellom AtB og Orkdal kommune. Her ble det en endring i stykkpris pr tur fra 224 kr til 22 kroner. Trøndertaxi hevder at AtB bryter inngåtte avtaler når busselskapet flytter skoleelever fra drosje til buss, og drosjeselskapet saksøker AtB og mener de har tapt 10 millioner kroner på flyttingen av skoleelever i Trondheim og Orkdal. AtB mener endringer i skolekjøringen er helt naturlig og at kontrakten ikke er brutt, og ifølge AtBs driftsdirektør åpner kontrakten for at elever kan flyttes mellom drosje og buss¹⁹.

3.2.4 Økonomiske tiltak fra STFK

Organisatorisk står STFK ansvarlig for rettighetsavklaringene og AtB for gjennomføringen av ITS. STFK har gjennom sin saksbehandling begrensede muligheter for å redusere omfanget av tjenesten. Her er det lovmessige krav som blir premissgiver.

I sin årsmelding for 2015 skriver STFK følgende om arbeidet med å få kontroll på utgiftene i forbindelse med tilrettelagt skoleskyss:

«Analysen viser at transportomfang og kostnader er rimelig stabile, og at det har vært til dels store etterslep i faktureringer og bokføring som har bidratt til et inntrykk av kraftig økning de siste 4 årene. Prosjektet har avdekket hva som er riktig nivå og hva som må til av forbedringer for å få riktig kostnad på riktig år».

I 2015 ble kostnadene for tilrettelagt skoleskyss ca. 15 millioner over opprinnelig budsjettert nivå. Dette er ifølge STFKs strategiplan 2016 – 2019 et «riktig nivå» ut fra de forutsetninger og den måten dette driftes på i dag. I strategiplanen står det videre at tilrettelagt skoleskyss har en grenseflate opp mot øvrig kollektivtrafikk, herunder flere driftsmessige likhetstrekk med bestillingstransport. Fylkesrådmannen mener det er riktig at AtB får et operativt og et utvidet økonomisk ansvar med å drifte og videreutvikle driftskonseptene rundt tilrettelagt skoleskyss og bestillingstransport.

STFK har hatt det økonomiske ansvaret for skoleskyssen fram til 31.12.15. Pr 01.01.16 fikk imidlertid AtB – i tråd med signalene i STFKs strategiplan - overført det totale økonomiske ansvaret for den fylkeskommunale delen av ITS, og fikk med det et tilskudd på ca. 60 mill. kroner (2016).

¹⁹ Kilde: Adressa, 24. januar 2017.

Økonomisjefen i AtB forteller at tidligere lå ITS utenfor tilskuddsrammen, og AtB fakturerte etter kostnad. Det kom tydelig fram i leveranseavtalen at det var slik det skulle gjøres. Økonomisjefen forteller videre at AtB ikke er særlig fornøyd med den nye ordningen, fordi de ikke har påvirkning på nivået på tjenesten, men fullt ansvar for økonomien.

3.2.5 NTFK

NTFK og STFK gir et antatt likeverdige tilbud når det gjelder ITS. Ulik organisering gjør imidlertid at løsningsmåter blir noe forskjellige.

- Når NTFK ifølge KOSTRA har en antatt driftsutgift på 38 000 kr pr elev i 2015 (tabell 2), mens STFK i tilsvarende oversikt har en antatt utgift på 119 000 kr pr elev er dette likevel av interesse.

Den individuelt tilrettelagte skoleskyssen i Nord-Trøndelag består i sin helhet av kjøp av drosjetjenester, som skjer i tråd med konkurransetilsynets maksprisforskrift med noen tilpasninger. Det er imidlertid vedtak i NTFK om at man skal over på bruttokontrakter²⁰.

De ansatte i samferdselsavdelingen gjør alt av planlegging og bestilling selv. Det gir rom for tett oppfølging av skoler, buss- og drosjeselskap, og man kan få til en samordning mellom ulike brukere der det er mulig. Ruteplanlegging skjer ifølge virksomhetsleder foreløpig med vanlige, nettbaserte kart og adressetjenester, og er en ren manuell jobb. NTFK erkjenner at de skulle hatt verktøy for å gjøre denne jobben, men de har utsatt innkjøp av noe system i påvente av sammenslåingen med STFK. Det brukes heller ikke noe spesielt datasystem for å håndtere data i forbindelse med skoleskyss. Alt skjer med vanlige tekstbehandlingsverktøy. NTFK vurderte en periode å innføre CERT, men også her er motargumentet at det ikke er hensiktsmessig å bruke ikke penger på dette når NTFK og STFK snart skal slås sammen.

Kostnadene til skoleskyss med taxi har økt fra 5 millioner kroner i 2000 til 21 millioner kroner i 2016. Virksomhetsleder forteller at det er flere årsaker til økningen i kostnader. Bl.a. skyldes økningen økt andel elever med delt bosted, endringer av skolestruktur/privatskoler, mm.

²⁰ I likhet med STFK og AtB. Dette vil si at operatørselskapene gjerne har en fast kontraktsgodtgjørelse, samt et insentivsystem knyttet til kvaliteten på leveransen.

3.3 Revisors vurdering

3.3.1 STFKs økonomiske tiltak

Tidligere fakturerte AtB fylkeskommunen løpende for påløpte utgifter til ITS. Fra og med 1.1.2016 har AtB ansvaret for utgiftene til ITS. Her får AtB et mer operativt og et utvidet økonomisk ansvar med å drifte og videreutvikle driftskonseptene rundt tilrettelagt skoleskyss og bestillingstransport, samt et incentiv til å – hvis mulig – få ut et eventuelt effektiviseringspotensial og dermed produsere mer kollektivtransport innenfor eksisterende budsjett. Eksempelvis kan økt samkjøringen redusere kostnadsnivået. I hvilken grad kollektivtilbudet dekkes av tradisjonelt rutetilbud, småbusser, bestillingsruter, pasienttransport eller taxi er i denne sammenhengen underordnet. En taxi kan brukes til skoletransport i rusket, til pasienttransport på dagtid og til TT-turer på kveldstid, og ellers bestillingstransport. Tanken er at dette skal kunne gi grunnlag for økonomisk effektivisering.

Det er et godt og riktig grep STFK har iverksatt ved at ansvaret for ITS overføres fra STFK til AtB.

3.3.2 AtBs økonomistyring

AtB har i stor grad ryddet opp i det kaoset som særlig var gjeldende i 2013, og til dels også inn i 2014. Nå i 2016 ser det ut til at AtB har kontroll på det økonomiske området når det gjelder tilrettelagt skoleskyss (ITS).

AtB har rutiner som synes å sikre kontroll på økonomi, og god oppfølging av operatører. Det synes herunder også å være på plass et system for viderefakturerings av kommunens kostnader i forbindelse med skoleskyss. Tilbakemeldingen fra kommunene²¹ pr desember 2016 er at faktureringen vedrørende egenandeler for ordinær skoleskyss er på plass, men at det fremdeles er utfordringer når det gjelder en ønsket månedlig fakturering for ITS. Orkdal kommune opplyser for eksempel om at pr 14. desember 2016 har de ikke fått faktura på ITS siden august 2016. Her bør AtB få på plass en månedlig fakturering i tråd med det som synes å være avtalt.

Det at kommunen skal betale for påløpte utgifter – 100 % for farlig skolevei samt egenandel for ordinær skoleskyss - betyr at kommunen også følger opp regnskap og utgifter på dette området. Dette er med på å sikre et korrekt datagrunnlag.

²¹ Orkdal og Melhus

Et viktig tiltak for økonomisk forutsigbarhet er informasjon og dialog. Tilbakemeldingene fra kommunene er at dette har vært mindre bra fra AtBs side i forbindelse med forrige anbudsrunder. Nytt tilbud for deler av ITS²² skal være på plass pr. 01.08.17. Signalet fra kommunene er at AtB nå har en god tilnærming til informasjon og involvering av kommunene pr. desember 2016. Her har AtB på en god måte forbedret seg iht. til tilbakemeldingene fra kommunene når det gjelder manglende informasjon og involvering.

Rapportering

AtB rapporterer i tråd med den overordna leveranseavtalen med STFK, og har ingen særlige rapporteringsordninger for ITS. Høsten 2016 klarer AtB å ta ut de oversikter og rapporter revisjonen har etterspurt, men med noe besvær. Her vil det være hensiktsmessig å få på plass et egnet verktøy som kan lage nødvendige rapporter og oversikter mer enkelt/automatisk – ikke minst for å sikre god kontroll og oppfølging internt.

Fylkeskommunen og kommunene og har tilgang på den samme elevdatabasen som AtB (CERT). De kan derfor lage de statistikker/prognoser og oversikter de måtte ønske. Kommunene har videre oversikt over kostnadene pr. elev (stykkpris pr. elev, pr. tur). Å lage egne prognoser og oversikter synes derfor ikke å være spesielt komplisert.

Kostnadseffektivitet

Sammenlignet med enkelte andre fylkeskommuner ser det ut som om STFK bruker vesentlig mer pr. elev på ITS. I følge KOSTRA hadde for eksempel STFK en driftsutgift på 119 000 kroner pr. elev i 2015, mens tilsvarende utgift i NTFK var på 38 000 kroner pr. elev. Det er ulikheter når det gjelder organisering og kjøpsform for kollektivtransporten i NTFK og STFK, og dette kan være en stor del av forklaringen på ulikhetene i kostnader pr. elev.

AtB har kommet med nye tall for ITS for 2016, og det synes å være en vesentlig økning av antall ITS-brukere fra 2015 til 2016.

- I 2015 var det ifølge KOSTRA 499 elever som benyttet seg av ITS innenfor STFKs ansvarsområde. Tilsvarende tall fra AtB for 2016 synes å være 1 589 brukere. Revisor tror at tallmateriale for 2016 er det mest korrekte.
- Her er det viktig at AtB i samarbeid med STFK kommer frem til hvordan man skal beregne disse størrelsene. Pålitelige data og statistikk er en forutsetning for å kunne beskrive og måle hvordan kollektivtransporten har utviklet seg, og er et viktig grunnlag for både STFK og AtB når det gjelder styring og kontroll. Den beste måten å heve kvaliteten

²² Dette gjelder Trondheim, Klæbu, Malvik og Melhus.

på tilgjengelig statistikk er å bruke den, og her ser man at både AtB og STFK tar grep for å få til et godt statistikkgrunnlag.

- Her vil det også være hensiktsmessig med et samarbeid med andre fylkeskommuner slik at man er sikker på at man beregner de ulike størrelse på samme måte.
- Når man har etablert en korrekt og omforent beregningsmetode, så får man eventuelt vurdere hvorvidt mangler og svakheter ved eksisterende data kan rettes opp tilbake i tid.

Anbudsmekanismen sikrer en markedspris, men det er selvfølgelig slik at anbudskonkurransen kan gjennomføres på ulike måter som også legger føringer på hva som faktisk er markedspris. Ved gjennomføring av forrige anbudskonkurranse for ITS var det et problem at det er liten konkurranse i dette markedet, og at prisene i anbudene økte svært mye. Ved inngåelse av nye anbud for skoleskysskjøring eller forlengelser av disse, bør det vurderes om det er hensiktsmessig å innrette anbudene på en annen måte. Det er ulike måter for å beregne betaling/kjøring, eks såkalt hodepris(stykkpris), timepris, kilometerpris, mm., samt kombinasjoner av dette. Så må man gjøre en evaluering av dette med utgangspunkt i best mulig innretning utfra økonomi, elevomfang, reisemønster, konkurransesituasjon mv.

Revisor registrerer at kostnadene øker for den delen av ITS som er kommunalt finansiert (i hovedsak farlig skolevei) mens utgiftene som belastes STFK for ITS synes å være stabil, men har ikke undersøkt hvordan dette eventuelt henger sammen.

- I tabell 3 ser vi at ITS kostnadene som dekkes av STFK er stabile
- I tabell 7 ser vi at det er til dels store økninger i kommunens utgifter.

AtB har i samarbeid med kommunene iverksatt en del grep for å redusere ITS-kostnadene i kommunen, dette er bra. Her er det viktig at AtB i samarbeid med kommunene, operatører og andre arbeider løpende for å redusere utgiftene til ITS. Revisjonen registrerer at AtB i den forbindelse er stevnet av Trønder-taxi, bl.a. for overgangen fra drosje til buss i Orkdal kommune.

På litt lengre sikt kan man tenke seg en mulig reduksjon av kostnadene til ITS ved for eksempel mer «overordnede» vurderinger mht. plassering av skoler, skolens åpningstider, veistandard, bruk av buss istedenfor drosje, mm. Nå er selvfølgelig endringer i skolestruktur, veiutbygging, åpningstider mm. motivert – herunder AtBs ruteplanlegging – og begrunnet av mange til dels motstridene hensyn, både økonomiske, pedagogiske og samfunnsmessige. Aksept av aktørenes - skolene, kommunene, operatørene og AtBs - medansvar for å holde

fylkeskommunens samlede kostnader nede bør imidlertid være et tydelig styringssignal, og følges opp med systematisk kontakt mellom aktørene.

4 Saksbehandling

I dette kapittelet svarer vi på følgende problemstilling: Sørger STFK for at saksbehandlingen av søknader om tilrettelagt skoleskyss er tilfredsstillende?

4.1 Revisjonskriterier

Fylkesrådmannen skal sørge for at det etableres rutiner som sikrer at saksbehandlingen skjer på en forsvarlig måte (kompl. § 23 nr 2).

I henhold til opplæringslovens § 13.10 skal skoleeier ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven blir fulgt. Dette kravet omfatter også tildeling av skoleskyss. Det betyr at STFK skal ha aktiv, planmessig og kontinuerlig styring for å sikre at kravene til skoleskyss etter opplæringsloven blir oppfylt. Fylkeskommunen kan fritt utforme sine egne system så lenge kravet til forsvarlighet er oppfylt.

Fordi vedtak om skoleskyss er enkeltvedtak, stiller forvaltningsloven klare krav til saksbehandlingen. Dette innebærer blant annet at følgende regler gjelder for saksbehandlingen:

- krav til forsvarlig utredning av saken i § 17
- krav til begrunnelse både i rettslig grunnlag og i faktum §§ 23, 24 og 25
- krav til skriftlighet i § 23
- krav om underretning av vedtaket etter § 27
- underrettingen skal opplyse om partenes adgang til å se sakens dokumenter, jf. §§ 27, jf. 18 og 19
- underrettingen skal opplyse klageadgang i § 27

Begrunnelse

§ 24.1 krever at enkeltvedtak skal «grunngis». Forvaltningsorganet som formelt treffer vedtaket skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes. Begrunnelsen bør være skriftlig. Det skal redegjøres for det rettslige grunnlaget og det faktiske forholdet vedtaket bygger på og de hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøvelsen av fritt skjønn (§ 25).

Ifølge § 24 andre ledd kan forvaltningsorganet i andre saker enn klagesaker likevel la være å gi samtidig begrunnelse i saker der det er «innvilget en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket» I henhold til forvaltningsloven har dette unntaket størst praktisk betydning der det bare er en part og denne får innvilget søknaden fullt ut.

Underretning om vedtaket

Ifølge § 27 skal det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. Hovedregelen er at underretningen skal gis skriftlig. Er det særlig byrdefullt for forvaltningsorganet å gi skriftlig underretning, eller haster saken, kan underretning gis muntlig eller på annen måte. Det finnes også tilfeller der det kan unnlates å gi underretning. I fvl. § 27 1. ledd siste setning sies det at «underretning om vedtaket kan helt unnlates for så vidt underretningen må anses åpenbart unødvendig og vedtaket ikke medfører skade eller ulempe for vedkommende part.»

Enkeltvedtak om skoleskyss kan påklages iht. opplæringsloven § 15-2. I underretningen skal det alltid opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans og nærmere framgangsmåte ved klage (fvl. § 27 tredje ledd).

Fylkesmannen er klageinstans når det gjelder skoleskyss for elever i grunnskolen. Fylkeskommunens klagenemd er klageinstans når det gjelder skoleskyss i videregående skole. Praksis fra fylkesmannen vil gi bidrag til å vurdere hva som skal til for å oppfylle vilkårene for å få skoleskyss.

4.2 Data

Alle elever som vil benytte sin rett til gratis skoleskyss skal søke om dette foran hvert skoleår.

- Kommunene behandler i hovedsak søknader som gjelder skyss under avstandsgrensen som gjelder farlig skolevei.
- STFK har ansvaret for den øvrige behandlingen av søknader om skoleskyss.
- Statistikken fra FMST er basert på vedtak om skoleskyss i grunnskolen, ikke i videregående skole.

4.2.1 System for håndtering av skoleskyssaker

Det jobbes nå med ett nytt system for saksbehandling av skoleskyss med digitalt grensesnitt, og det er utviklet en egen portal for dette – skyssportalen. Systemet ble tatt i bruk på alle VGS i forbindelse med behandling av søknader om skoleskyss høsten 2016, og samferdselssjefen forteller at målsettingen er å få med alle grunnskolene i løpet av skoleåret. Rutiner og system er ved gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen i en prøvetid, og erfaringer foreligger ikke fullt ut før man har gjennomført ett skoleår.

Skyssportalen og CERT er to helt uavhengige system. Skyssportalen er brukergrensesnitt mot søkere/publikum, og saksbehandlingsverktøy for STFK. Pr. i dag føres data om positive vedtak på skoleskyss fra Skyssportalen over til Cert. AtB bruker deretter CERT som grunnlag for å

planlegge skoleskyssen, herunder produsere skyssbevis. Dette medfører at det er kun godkjente elever som AtB har ansvaret for, og som er synlige for AtB²³.

Automatisk behandling av avstandsskyss

Det første året skyssportalen har fungert, har den behandlet inntil 90 % av søknadene helt automatisk. Enkelte lovkrav knyttet til skoleskyss ligger inne i systemet, og håndteres dermed automatisk. Det gjelder for eksempel de lovbestemte avstandskravene som er grunnlaget for ordinær skoleskyss. Søknaden behandles basert på hvor eleven er registrert i folkeregisteret. En søknad som ikke tilfredsstiller avstandskravet, vil automatisk medføre avslag.

Dette betyr at søker umiddelbart får svar på sin søknad. Positive vedtak overføres til CERT som en bestilling. STFK legger da inn en kode for skyssrettighet, og AtB iverksetter bestillingen. AtB produserer et skyssbevis som sendes skolen for utlevering. I VGS har de spart mye ressurser ved at de slipper å manuell registrering for disse elevene.

Manuell behandling og ITS

Samferdselssjefen forteller at i år har 10 % av søknadene gått til manuell behandling. Dette er hovedsakelig elever som har annet grunnlag for å søke om skyss enn bare avstand (helse, delt bosted, hybel ol). Noen få har søkt manuelt av andre årsaker (ukjent med Portalen, innloggingsproblemer ol.) Det er en ambisjon å få redusert andelen søknader til manuell behandling til 7-8 %, som er den andelen av elevene som faktisk har skyss på annet grunnlag.

For ITS-brukere er gevinsten ved den nye skyssportalen at brukeren får et skriftlig og begrunnet vedtak uansett beslutning, der grunnlaget for vedtak fremgår ved at oppmålt avstand fremkommer digitalt. Tidligere fikk de kun vedtak ved avslag. Et av målene med portalen er å bedre kommunikasjonen med brukere og tydeliggjøre brukerens rettigheter og grunnlag for vedtak. Det er videre slik at hvis brukerne ikke har lest vedtak i Altinn, får elev/søker brev i ordinær postgang.

4.2.2 Særlig om vedtak som fattes i kommunene

Kommunene har ansvar for å behandle søknader om skoleskyss på grunn av farlig skolevei etter opplæringsloven § 7-1 første ledd tredje setning, jf. § 13-4:

Elevar som har særleg farleg eller vanskeleg skoleveg har rett til gratis skyss utan omsyn til veglengda.

²³ Rutinehåndbok AtB - skoleskyss

Fylkeskommunen har etter loven ikke noe ansvar for disse vedtakene. Fylkeskommunens representanter sier i intervju at de heller ikke opplever noe ansvar for å veilede kommunene i deres behandling av slike søknader. Det samme gjelder AtB. Vi redegjør i det videre likevel for kommunenes behandling av slike saker, basert på våre undersøkelser hos STFK og FMST.

Både STFK og AtB deltar på årlige skyssmøter med kommunene, og bruker sin kompetanse til å veilede dem der; også i spørsmål om saksbehandling av søknader om skoleskyss. Begge aktørene får også spørsmål fra kommunene på telefon, og veileder med dem i den forbindelse.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er klageinstans for vedtak om skoleskyss for elever i grunnskolen. Fylkesmannen sier at det er store forskjeller i kommunenes saksbehandling, og stiller særlig spørsmål ved forvaltningskompetansen. Vi har fra FMST fått fremlagt statistikk over behandling av klagesaker fra kommunene. Vi presiserer at dette ikke gjelder bare ITS, men alle saker om søknad om skoleskyss. Målet med denne statistikken er å få et bilde av kvaliteten på saksbehandlingen i kommunene. For enkelhets skyld har vi derfor slått sammen de ulike resultatene av fylkesmannens behandling til «avslag» og «innvilget», der «avslag» innebærer at fylkesmannen ikke har funnet grunn til å endre kommunens opprinnelige vedtak²⁴, mens «innvilget» innebærer at fylkesmannen har funnet noe å utsette på kommunens saksbehandling²⁵.

Tabell 8. Klagesaker fra kommunene

Resultat	2013	2014	2015	2016	Totalt
Avslag	23	16	3	4	46
Medhold/Delvis medhold	14	13	5	1	33
Returnert			1		1
Sendt tilbake	5				5
Totalt	42	29	9	5	85

*per 11.11.2016, Kilde: FMST og Revisjon Midt-Norge IKS

Figuren viser at det i perioden har vært en jevn nedgang i antall skoleskyssaker som klages inn til fylkesmannen. Andelen saker som får avslag ser ut til å være relativt stabil fram til 2015, men at det i 2016 er en vesentlig mindre andel som innvilges. I 2016 er det likevel kun snakk om 5 saker, så det er vanskelig å lese noen klar tendens ut av det.

²⁴ Sammenstilling av kategoriene «avslag», «avvist» og «ikke medhold».

²⁵ Sammenstilling av «sendt tilbake», «medhold», «delvis medhold» og «opphevet».

4.2.3 Saksbehandling ved fylkeskommunale vedtak

Fylkeskommunen har ansvar for å fatte vedtak om tilrettelagt skoleskyss etter søknad på ulike grunnlag, jf. kap 1.2.

Når det gjelder midlertidig skade, sykdom eller funksjonshemming, beskrives praksis for behandling av saker slik:

Elever som på grunn av midlertidig funksjonshemming, skade eller sykdom har krav på skoleskyss ivaretas i praksis ved at skolen registrerer skyssbehovet i CERT. Skyssen iverksettes av drosjesentralen påfølgende dag om behovet for skyss registreres i CERT før kl. 14. Behov som meldes inn etter kl. 14 iverksettes neste skoledag. Behovsvurderingen er i praksis delegert skolen, fastlege og/eller annen relevant sakkyndig som helsesøster o.l. Denne tjenestekvaliteten baserer seg på gjensidig tillit mellom fylkeskommunen som vedtaksmyndighet og skolen som skyssbestiller. Skolen skal fremlegge medisinsk dokumentasjon om dette etterspørres STFK.

Dette innebærer at det i praksis ikke skjer noen saksbehandling som sådan av disse sakene. Når det gjelder søknader på grunnlag av varig medisinsk skade, sykdom eller funksjonshemming, har vi inntrykk av at det er få slike saker pr. år der det blir en virkelig realitetsbehandling i fylkeskommunen. Slike søknader er dokumentert med uttalelser fra kvalifisert helsepersonell, og den reelle saksbehandlingen fra fylkeskommunens side blir begrenset.

Det skal være etablert et forsvarlig system for håndtering av søknader om individuell tilrettelagt skoleskyss, og fylkeskommunen må ha rutiner som dekker slik saksbehandling.

Samferdselsavdelingen har et eget forvaltningsteam for skoleskyssaker med 5 ansatte, derav 4 som jobber mye med skoleskyss. Teamet har en skriftlig, overordna saksbehandlingsrutine. Alle negative vedtak kvalitetssikres i forvaltningsteamet, som har møter ukentlig. Hvis medlemmene i teamet ikke er enige, involveres leder.

- Personene som jobber med skoleskyss har flere oppgaver også på andre team. Det er totalt 200% av et årsverk som jobber med skoleskyss, altså to fulltidsstillinger i snitt over ett år.

Vi har bedt om å få oversendt et utvalg vedtak om tilrettelagt skoleskyss fra årene 2013-2016. Disse har vi målt opp mot de kriteriene vi presenterer i kap 5.1 over.

Det gir følgende resultat, se tabell 9 nedenfor:

Tabell 9. Kontroll av vedtak om skoleskyss i STFK

	Antall saker	Godt nok begrunnet?	Opplyst om klageadgang?	Opplyst om anledning til å se sakens dokumenter?
2013	5	2	5	0
2014	11	2	11	2
2015	6	5	6	2
2016	10	9	10	5

Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

Kontrollen viser at det var store svakheter ved begrunnelsen i vedtakene fra 2013 og 2014, men at svakhetene er langt færre i vedtakene fra 2015 og 2016. Dette gjelder til dels både krav til begrunnelse i faktiske forhold og i rettslig grunnlag. Samferdselsavdelingen har følgende kommentar til dette:

Like over nyttår 2015 hadde vi utskiftninger i arbeidsstokken, og det ble samtidig opprettet en god dialog med Fylkesmannen og etablert nye rutinebeskrivelser for saksbehandling av søknader om skoleskyss.

Samtlige vedtak i hele perioden opplyser om klageadgang. Derimot er det gjennomgående få vedtak som opplyser om adgang til å se sakens dokumenter. I de tilfellene der det blir vist til dette, er det opplyst i et vedlegg til vedtaket. Samferdselsavdelingen har følgende kommentar til dette:

I vedtaksmalen i CERT følger det med et vedlegg som opplyser om innsynsretten, jf. ovennevnte. I hovedsak følger dette vedlegget kun de vedtakene hvor denne malen benyttes, men som regel legger vi ved dette vedlegget i postutsendelsen for de fleste vedtakene. Her har vi likevel et forbedringspunkt. Problemstillingen er nå adressert ved at det jobbes med å få på plass en standardtekst i samtlige maler, som opplyser om innsynsretten. Dette gjelder manuelle så vel som automatiske.

Ut fra de kontrollerte vedtakene lot det seg ikke gjøre å vurdere saksbehandlingstiden. I intervju sier samferdselsavdelingen at så å si alle saker besvares innen kort tid, og hvis det er en vanskelig sak, gis midlertidig svar og oppsettende virkning.

Klagesaker

Forvaltningsteamet gjennomgår alle saker som går til fylkesmannen. I år er det 12 klagesaker for grunnskolen som er oversendt Fylkesmannen. Dette er stort sett de vanskelige sakene, som innebærer store elementer av skjønn og der det rettslige grunnlaget er vagt utformet av lovgiver.

De gangene STFK er uenig med Fylkesmannen, ber de om dialog for å forstå fylkesmannens innvendinger. Man engasjerer seg også nasjonalt i de vanskelige problemstillingene for å bidra til meste mulig lik forståelse av lovverket landet over. Retningslinjene for grunnskoleskyssen fremlegges for revisjon (politiske vedtak) fortløpende i tråd med praksis fra FMST, endringer i lovverk eller rettspraksis. Fylkesmannen bekrefter at STFK fra deres ståsted har hatt en merkbar bedring i kompetanse, og at FMST stadfester stadig flere av STFKs vedtak.

Tabell 10. Fylkesmannens behandling av klager fra STFK

Resultat	2013	2014	2015	2016	Totalt
Avslag	9	11	16	10	46
Medhold/delvis medhold		9	7	8	24
Under behandling				3	3
Totalt	9	20	23	21	73

Kilde: FMST og Revisjon Midt-Norge

4.3 Revisors vurdering

Opplæringslova § 13-10 andre ledd pålegger skoleeier å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at kravene i opplæringsloven m/forskrift blir oppfylt. Udir presiserer at dette systemkravet også gjelder reglene om skyss i opplæringslova kap. 7 og 13. Revisjonen mener at STFK i tilstrekkelig grad har etablert et slikt system for å sikre at regelverket blir oppfylt, gjennom gode saksbehandlingsrutiner.

Søknadsprosessen og saksbehandlingen legger beslag på mye administrative ressurser både ved de videregående skolene og i STFK. Her har STFK allerede gjort et godt arbeide i å modernisere – og effektivisere - søknadsprosessen når det gjelder ordinær skoleskyss, og dette har også gevinster for ITS. Det vil være tilsvarende gevinster å hente når systemet innføres for søknad om skyss i grunnskolene.

Vedtak fattet i kommunene

I og med at fylkeskommunen ikke har noe ansvar for kvaliteten på de vedtakene som fattes i kommunene, faller det utenfor vårt mandat å gi noen vurdering av det arbeidet som gjøres der.

Vedtak fattet i STFK

Ut fra de undersøkelser vi har gjort, er vår vurdering at kvaliteten på den saksbehandlingen av skoleskyssøknader som skjer i STFK er god, og at den har blitt kraftig forbedret den seneste tiden. Vi har kun en innvending mot dagens praksis, og det er at det ikke i alle saker blir opplyst om partenes adgang til å se sakens dokumenter, som er et krav etter forvaltningsloven.

5 Håndtering av personopplysninger

I dette kapittelet svarer vi på følgende problemstilling: Har STFK og AtB tilfredsstillende rutiner for håndtering av personopplysninger i forbindelse med planlegging og gjennomføring av tilrettelagt skoleskys?

5.1 Revisjonskriterier

Personopplysning er en opplysning eller vurdering som kan knyttes til deg som enkeltperson, slik som for eksempel navn, adresse, telefonnummer, e-postadresse, IP-adresse, bilnummer, bilder, fingeravtrykk, irismønster, hodeform (for ansiktsgjenkjenning) og fødselsnummer (både fødselsdato og personnummer)²⁶. Sensitive personopplysninger er opplysninger om rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning, at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling, helseforhold, seksuelle forhold eller medlemskap i fagforeninger.

Personopplysninger skal behandles i tråd med personopplysningsloven. Loven stiller bl.a. krav om at det skal være en behandlingsansvarlig. Behandlingsansvarlig er den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes, jf. personopplysningslovens § 2 nr. 4. Den behandlingsansvarlige er videre ansvarlig for at personopplysningsloven og personopplysningsforskriften følges. Eksempelvis vil fylkesrådmannen være behandlingsansvarlig for personopplysninger i STFK. Behandlingsansvaret innebærer blant annet å sørge for at internkontroll etableres og etterleves. I personopplysningsloven²⁷ er dette beskrevet slik:

«Behandlingsansvarlig er ansvarlig for etablering og vedlikehold av planlagte og systematiske tiltak som er nødvendige for å oppfylle kravene i eller i medhold av personopplysningsloven, herunder sikre personopplysningenes kvalitet.»

Dette innebærer at den behandlingsansvarlige blant annet må påse at det årlig avsettes tilstrekkelige ressurser, både personmessige og økonomiske, slik at tilfredsstillende internkontroll kan etableres og opprettholdes.

Hvis en virksomhet setter ut hele eller deler av behandlingen av personopplysninger til andre virksomheter, benyttes det såkalte databehandlere. Forholdet mellom en

²⁶ Datatilsynet: <https://www.datatilsynet.no/personvern/personopplysninger/>

²⁷ Personopplysningsloven § 14

behandlingsansvarlig virksomhet og databehandleren skal være regulert i en avtale – databehandleravtale. Dette reguleres av personopplysningsloven § 13, jf. § 15.

Personopplysningsloven stiller krav til internkontroll i form av etablering og vedlikehold av planlagte og systematiske tiltak for å oppfylle kravene i eller i medhold av personopplysningsloven, herunder sikre personopplysningenes kvalitet. Kravet utdypes i personopplysningsforskriften og Datatilsynet veileder om internkontroll og informasjonssikkerhet²⁸. Sentrale punkt i forskriften og tilhørende veiledere er bl.a. å:

- fastsette sikkerhetsstrategi for virksomheten
- gjennomføre risikovurderinger etter fastsatte kriterier
- etablere klare ansvars og –myndighetsforhold for bruk av informasjonssystem
- etablere fysiske og tekniske tiltak for informasjonssikkerhet
- sørge for at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap om informasjonssikkerhet
- gjennomføre sikkerhetsrevisjoner for å etterprøve at tiltak er iverksatt og fungerer
- foreta regelmessig ledelsesgjennomgang av sikkerhetsmål og -strategi

For å kunne tilfredsstillere disse kravene må virksomheten etablere et styringssystem for informasjonssikkerhet.

5.2 Data

Data som brukes i forbindelse med ITS i AtB og STFK

CERT er datasystemet som benyttes for å få en komplett oversikt over elever i Sør-Trøndelag med rettighet tilknyttet skoleskyss. CERT inneholder nødvendig informasjon vedrørende søknadene for å kunne administrere skoleskyssen (både ordinær og individuelt tilrettelagt skoleskyss). Dette innbefatter bl.a. geografiske opplysninger (bosted, skolested, nærmeste holdeplass m.m.), søknadsgrunn (kommunalt vedtak, fylkeskommunalt vedtak, ordinær skoleskyss, tilknytningsskyss, midlertidig skyss, varig medisinsk m.fl.), tidspunkter for skolestart og skoleslutt, skolekalendere m.m. Det opplyses videre fra AtB at elevenes navn, adresse, fødsels- og personnummer også er lagret i CERT.

AtB har tilgang til innvilgede søknader i CERT, og bruker opplysningene i dette systemet til det videre arbeidet med å legge til rette for gjennomføringen av skoleskyss.

Opplysninger av samme karakter vil tilsvarende også være lagret i STFKs søknadsportal.

²⁸ Datatilsynet: En veiledning om internkontroll og informasjonssikkerhet.

5.2.1 Behandlingsansvarlig eller databehandler?

5.2.1.1 STFK

Samferdselssjef i STFK forteller at STFK er behandlingsansvarlige for det som ligger i Portalen, AtB for det som ligger i CERT.

STFKs rådgiver i informasjonssikkerhet mener også at databehandlingen i CERT i utgangspunktet må være AtB sitt ansvar. Det finnes ingen databehandleravtale på dette området. Han forteller at spørsmålet om eventuell databehandleravtale har vært oppe tidligere²⁹, uten at problemstillingen har vært landet. Han har ikke reflektert så mye over ansvarsforholdet; men antar at det har bare blitt sånn over tid som en konsekvens av etableringen av AtB og de IT-løsningene som er tatt i bruk. Rådgiveren forteller videre at han har oversikt over det som er meldt inn i av personopplysninger i STFK, men CERT er ikke en del av dette. Han er også usikker på hvilke opplysninger som faktisk behandles i CERT i STFK, og dermed som STFK burde ha oversikt over.

Rådgiveren forteller videre at han har vært involvert forbindelse med utarbeidelse av Skyssportalen. Da har han bedt aktørene om å ta hensyn til informasjonssikkerhet og behandling av personopplysninger.

Nytt prosjekt

Da rådgiver for informasjonssikkerhet ble ansatt i STFK, skulle han re-etablere en internkontrolløsning for STFK (etablere og drifte et system for Fylkesrådmannens internkontroll av enhetenes bruk av informasjonssystemene)³⁰. Han ble i den forbindelse oppmerksom på at Difi³¹ var i ferd med å utvikle en veileder for internkontroll i informasjonssikkerhet, og kontaktet Difi. STFK er nå med i et pilotprosjekt for å ta i bruk den nye veilederen og etablere «Fylkesrådmannens internkontroll av enhetenes bruk av informasjonssystemene». Prosessen har trukket ut i tid, og man holder nå på med å etablere overordnede styringsdokumenter for prosjektet. Rådgiveren mener at dagens internkontrolløsning har behov for oppdateringer, men at den fungerer greit i påvente av en ny løsning. I statusrapport til Difi den 28.6.2016 rapporterer STFK bl.a. følgende:

Prosjektledelsen i sammenslåingsprosjektet

²⁹ Det ble tatt opp etter hendelse i februar 2016.

³⁰ Dagens internkontrolløsning er tuftet på «Håndbok i informasjonssikkerhet» fra 2002.

³¹ Direktoratet for forvaltning og IKT

- *stiller seg fullt ut bak at deltakelsen i pilot-opplegget fra Difi skal fortsette uten endringer*
- *er innforstått med at «toget har startet», og vi er nødt til å følge den progresjonen Difi har lagt opp til*
- *Trøndelag fylkeskommune vil legge seg så tett opp til veiledningens løsninger som mulig – og er tydelige på at de internkontroll-løsningene for informasjonssikkerhet som finnes i fylkeskommunene «skrotes»*
- *Det er et eget del-prosjekt i sammenslåingsprosjektet for Nord- og Sør-Trøndelag: «Risikostyrt internkontroll». Det sees akkurat nå på hvordan vi kan og om vi skal slå disse prosjektene.*

Fra møte i prosjektledelsen 2. september 2016:

Det er allerede en beslutning om at i Trøndelag fylkeskommune skal det være internkontroll av informasjonssikkerhet basert på Difi sin veileder. Arbeidet med å utvikle internkontrollen pågår, i samarbeid med og med rådgiving fra Difi – der fylkeskommunen er pilot i å ta i bruk veilederen. Det skal også beskrives en sikkerhetsorganisasjon, som klart synliggjør ansvar knyttet til håndtering av personopplysninger – der bl.a. behandlingsansvarlige (den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger) sitt ansvar tydeliggjøres.

5.2.1.2 AtB

Stabssjef i AtB er personvernombud for AtB, og er dermed en ressursperson i personvernspørsmål innenfor alle deler av AtBs virksomhet, herunder skoleskyss. Han forteller at han i utgangspunktet ikke har noe ansvar for skoleskyss gjennom sin stilling, utover at han gir råd ved anskaffelser. Han forteller videre at personvernombudsrollen er beskrevet på Datatilsynets sider, og at han forvalter rollen i stor grad tråd med dette. Han driver imidlertid i liten grad aktivt tilsyn, men agerer når det avdekkes avvik. At ikke aktivt tilsyn prioriteres, skyldes dels ressurser og dels at en slik tilsynsrolle kan komme i konflikt med hans andre roller.

Stabssjefen forteller at AtB pr. i dag ikke har noe personvernansvarlig eller informasjonssikkerhetsansvarlig, men at han tidligere også har fungert som informasjonssikkerhetsansvarlig (om lag 10 % stilling). Stillingen vil antagelig bli opprettet igjen, som del av den nye kvalitetsseksjonen som er under oppbygning. Han forteller videre

at AtB har igangsatt anskaffelse av et kvalitetsstyringssystem, herunder ansatt ny kvalitetssjef i mars 2016. Dette vil gi bedre styring og intern kontroll også på dette området³².

Stabssjefen forteller følgende:

- Det er noe uklart om det er STFK eller AtB som er behandlingsansvarlig for personopplysninger om skoleskyss. AtB tror det er STFK som er behandlingsansvarlig og AtB behandler opplysningene etter fullmakt iht. leveranseavtale, fra STFK. AtB er ikke kjent med noen databehandleravtaler.
- AtB har oversikt over hvilke personopplysninger som behandles. For noen år siden ble det gjort en større kartlegging av hvilke personopplysninger AtB behandler, men den er ikke oppdatert. Det er imidlertid ikke endringer i forhold til de opplysninger AtB behandler i forhold til skoleskyssområdet.
- AtB har ikke databehandleravtaler med underliggende enheter. Både skoler og transportører har tilgang til CERT. AtB har ikke gitt noen føringer eller stilt krav til operatørene om hvordan de skal håndtere personopplysninger. I 2013 ble det gjort en kartlegging av informasjonsflyten på området, som viste at for eksempel legeerklæringer fulgte sakene for langt. Det hender fremdeles at det kommer legeerklæringer pr. e-post eller i CERT til AtB for eksempel fra kommunene. Da svarer AtB at de ikke trenger disse erklæringerne, og at det ikke bør sendes pr. e-post.
- Han er ikke kjent med at det er utarbeidet noe internkontrollsystem med krav til behandling av personopplysninger.
- Det finnes i liten grad en oversikt over relevante plikter i personopplysningsloven med forskrift pr. i dag. Dette lå naturlig i stillingen som personvernansvarlig/informasjonsikkerhetsansvarlig.
- Det er i liten grad egne rutiner på området. Men de fleste ansatte bør være kjent med at han har kompetanse på området, og at han kan spørres ved behov. Ansatte som jobber tett på personopplysninger tilbys også å delta på kurs om det. Håndtering av personopplysninger er også aktuelt som tema på faglunsjer.
- Det finnes i liten grad egne strategidokumenter for personvernområdet. Dette vil komme som del av arbeid som er på gang.
- Det er etablert praksis at stabssjef varsles dersom det oppdages avvik.

³² Det er igangsatt et prosjekt vedrørende kartlegging av personopplysninger i AtB og etablering av internkontroll for håndtering av personopplysninger.

Stabssjefen forteller avslutningsvis at en risikovurdering på personvernområdet ble gjennomført i desember 2015, bl.a. for å oppdatere beredskapsplanene. Han mener at AtB har god kompetanse på risiko og beredskap, men at systematikken som bør ligge til grunn med internkontroll, avvik mm., mangler.

5.2.1.3 Sensitive personopplysninger

Det har vært en enkelthendelse der sensitive personopplysninger ble lagt ut åpent på Doffin.

Både AtB og STFK hadde rutiner for slike tilfeller og håndterte dette i fellesskap. Håndtering av saken ble avsluttet i AtB ved avrapportering til styret i AtB. Det konkluderes med at rutinen for håndtering av denne type hendelser fungerte i AtB.

STFKs rådgiver i informasjonssikkerhet er tydelig på at eventuell dialog med Datatilsynet vedrørende dette avviket er AtBs ansvar.

5.3 Revisors vurdering

Et viktig spørsmål er ubesvart: Den behandlingsansvarlige skal etablere og holde vedlike planlagte og systematiske tiltak som er nødvendige for å oppfylle kravene i eller i medhold av denne loven, herunder sikre personopplysningenes kvalitet. Videre forsikre seg om at databehandleren har tilstrekkelig sikkerhetsnivå, jf. personopplysningsloven § 15.

- STFK mener at AtB er behandlingsansvarlig for CERT.
- AtB mener at STFK er behandlingsansvarlig for CERT.

Den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysningene og hvilke hjelpemidler som skal brukes er behandlingsansvarlig, jf. personopplysningslovens § 2 nr. 4. Formålet med behandlingen her synes å være bestemt av hjemmelen i opplæringsloven. Slik revisjonen tolker dette er det mest nærliggende at behandlingsansvaret plasseres hos den som er pålagt å sørge for skoleskyss etter opplæringsloven, altså fylkeskommunen.

- Dette må imidlertid avklares i dialog med Datatilsynet.

5.3.1 Er dagens system tilfredsstillende

STFK

STFK har igangsatt et prosjekt «Fylkesrådmannens internkontroll av enhetenes bruk av informasjonssystemene», og dette vil gi STFK et oppdatert internkontrollsystem og en korrekt håndtering av personopplysninger. Inntil dette arbeidet er ferdig, antas STFK å ha et godt nok fungerende system som er satt på «vent». Det er imidlertid viktig med høy

oppmerksom på problemstillinger omkring personvern og personopplysninger inntil det nye systemet er operativt.

AtB

AtB synes å ha mangler i sin håndtering av personopplysninger. Det opplyses om at man ikke er kjent med at det er utarbeidet noe internkontrollsystem med krav til behandling av personopplysninger, det finnes i liten grad en oversikt over relevante plikter i personopplysningsloven med forskrift pr. i dag, og det er i liten grad egne rutiner på området. Det positive er at AtB har gått til anskaffelse av et kvalitetssystem og ansatte en kvalitetssjef våren 2016 som bla. har ansvaret for internkontroll og informasjonssikkerhet. AtB må nå sørge for å innføre den nødvendige internkontroll og informasjonssikkerhet slik at man oppnår en forsvarlig og sikker behandling av personopplysninger.

6 Høring

Revisor fikk tilbakemelding fra STFK om at KOSTRA-tallene i tabell 1 ikke synes å være riktig. Det har vært en dialog mellom STFK og ATB om tallmaterialet. AtB har kommet tilbake med en oversikt over tilgjengelig statistikk for antall ITS-brukere for 2016. Revisor har lagt tallmaterialet for 2016 inn i rapporten. Dette har medført følgende tillegg i rapporten:

- Nytt kapittel 3.2.1.1, som er informasjon fra AtB med statistikk over antall ITS-brukere for 2016.
- Tabell 6 med forklaring. Dette er en tilsvarende oversikt som i tabell 5, hvor revisor har lagt inn nye tall. Revisor har herunder lagt til en forklarende tekst under tabell 5.
- Revisor har kommentert dette i kapittel 3.3 Revisors beretning, i avsnittet under Kostnadseffektivitet som begynner med «*AtB har imidlertid kommet med nye tall.....*» på side 29.
- I kapittel 7,2 har revisor lagt til en ny anbefaling – anbefaling nr. 3 – som omhandler det å få orden på tilgjengelig statistikk.

6.1 STFKs høringssvar

Fylkesrådmannen har fått anledning til å gi tilbakemelding på en foreløpig versjon av rapporten. Han har gitt tilbakemelding i brev av 13.03.2017 (vedlegg 1). Høringssvaret har medført følgende endring i faktagrunnlag i rapporten.

Nederst på side 17 i rapporten har revisor lagt inn STFKs vurdering av ITS-data for 2016:

STFKs kommenter til ITS-data for 2016

Etter fylkesrådmannen sitt skjønn blir det etter dette ikke riktig å bruke 325 turer pr skoleår for alle skyssberettigede elever som grunnlag for å beregne gjennomsnittskostnaden pr elev pr tur for elever med ITS. Når antallet reiser pr. elev pr skoleår antas å være for høyt blir beregnet snittkostnad pr. elevreise urealistisk lav. Kontraktsprisene i det enkelte kjøreområdet underbygger dette: kun 3 av 14 kjøreområder har lavere kontraktspris (01.01.2016) enn AtB sin gjennomsnittsberegning. Snittprisen for samtlige kontrakter var på dette tidspunktet 237 kroner.

6.2 AtBs hørings svar

AtB har gitt tilbakemelding på en foreløpig versjon av rapporten i notat av 03.03.17 (vedlegg 2). Hørings svaret har ikke medført endringer i faktagrunnlag, vurdering eller konklusjon i rapporten, bortsett fra at følgende har blitt lagt inn som en fotnoter:

1) på side 16 i tråd med AtBs nye opplysninger:

Dette beløpet har ved nøye gjennomgang av fakturagrunnlag og ved estimater ut fra disse senere blitt beregnet til kr. 4 939 448.

2) På side 22 i tråd med AtBs nye opplysninger:

Fakturaer for august 16 ble sendt fra vårt regnskapssystem 11.11.16, for september 16 ble sendt 8.12.16. Resterende måneder av høsten 16 ble sendt ut 13.1.17.

3) På side 43 i tråd med AtBs nye opplysninger.

Det er igangsatt et prosjekt vedrørende kartlegging av personopplysninger i AtB og etablering av internkontroll for håndtering av personopplysninger.

Annet

Revisjonen har videre en merknad til AtBs kommentarer og utsagn. AtB skriver følgende på side 3:

Vedrørende rettssak med Trøndertaxi. Det er bemerkelsesverdig at en artikkel i Adressa og journalistens beskrivelse av en forholdsvis omfattende tvist og journalistens gjenfortelling av en uttalelse fra AtB benyttes som kilde i en forvaltningsrapport uten at revisor har forhørt seg med førstehåndskildene i saken.

Kommentar fra revisor:

Revisor har naturligvis hatt en dialog om dette både med AtB og STFK.

7 Konklusjoner og anbefalinger

7.1 Konklusjon

Her følger revisjonens konklusjon på de 3 problemstillingene.

- 1. Hvilke tiltak har STFK og AtB iverksatt for å få større økonomisk forutsigbarhet på området for tilrettelagt skoleskyss?**

STFK

STFK har overført det økonomiske ansvaret for ITS til AtB. AtB har nå et ansvar for å se kollektivtrafikken i fylket under ett, og dette er et godt grep fra fylkesrådmannen som kan bidra til å redusere kostnadene til kollektivtransporten generelt, og ITS spesielt.

AtB

Økonomistyring dreier seg om å skaffe oversikt over den økonomiske situasjonen, kartlegge økonomiske konsekvenser av ulike handlinger og legge planer for virksomheten. Høsten 2016 synes AtB å ha oversikt over den økonomiske situasjonen og kontroll på økonomien.

Kommunene som har benyttet seg av ITS-anbudene forteller om manglende informasjon og dialog. AtB synes imidlertid å ha en god prosess på dette nå, med mer systematisk rapportering og god involvering og planlegging.

Statistikk/KOSTRA

Det synes å være uklart hvordan man skal beregne antall brukere av ITS, og dette har naturligvis konsekvenser for kostnadsberegninger som omhandler ITS. Her må det ryddes opp.

- 2. Sørger STFK for at saksbehandlingen av søknader om tilrettelagt skoleskyss er tilfredsstillende?**

Vår konklusjon er at STFK ved samferdselsavdelingen i dag har rutiner og systemer som sørger for at saksbehandlingen er tilfredsstillende.

- 3. Har STFK og AtB tilfredsstillende rutiner for håndtering av personopplysninger i forbindelse med planlegging og gjennomføring av tilrettelagt skoleskyss?**

Et viktig spørsmål er ubesvart: Den behandlingsansvarlige skal etablere og holde vedlike planlagte og systematiske tiltak som er nødvendige for å oppfylle kravene i eller i medhold av denne loven, herunder sikre personopplysningenes kvalitet. Videre forsikre seg om at databehandleren har tilstrekkelig sikkerhetsnivå, jf. personopplysningsloven § 15.

Det må avklares om det er STFK eller AtB som er behandlingsansvarlig for CERT.

STFK

STFK har igangsatt et prosjekt «Fylkesrådmannens internkontroll av enhetenes bruk av informasjonssystemene», og dette vil gi STFK et oppdatert internkontrollsystem og en korrekt håndtering av personopplysninger. Inntil dette arbeidet er ferdig, antas STFK å ha et «god nok» håndtering av personopplysninger.

AtB

AtB synes å ha mangler i sin håndtering av personopplysninger. AtB må nå sørge for å innføre den nødvendige internkontroll og informasjonssikkerhet slik at man oppnår en forsvarlig og sikker behandling av personopplysninger.

7.2 Anbefaling

1. Det må avklares om det er STFK eller AtB som er behandlingsansvarlig for personopplysningene i CERT. Behandlingsansvarlig må deretter opptre iht. de plikter og føringer som foreligger.
2. AtB må sørge for å innføre den nødvendige internkontroll og informasjonssikkerhet slik at man oppnår en forsvarlig og sikker behandling av personopplysninger.
3. AtB må i samarbeid med STFK sørge for at det blir en omforent forståelse for hvordan man skal beregne antall ITS-brukere.
 - Pålitelige data og statistikk er en forutsetning for å kunne beskrive og måle hvordan kollektivtransporten har utviklet seg, og er et viktig grunnlag for både STFK og AtB når det gjelder styring og kontroll. En mer utvidet gjennomgang sammen med andre fylkeskommuner for å sikre en felles forståelse for hvordan tallmaterialet skal beregnes kunne også vært hensiktsmessig.

Kilder

SØF-rapport nr. 03/15: Kostnader ved skoleskyss.

PWC, 2015: AtB Kostnader ved individuelt tilrettelagt skoleskyss

Økonomistyring i det offentlige, Busch, Johnsen, Vanebo. 2009.

Reglement for økonomistyring i staten, Finansdepartementet 2003.

Sør-Trøndelag fylkeskommune, 2013. Retningslinjer for grunnskoleskyssen i Sør-Trøndelag.

TØI rapport 1297/2014: Samordning av offentlig betalt spesialtransport

Vedlegg 1



SØR-TRØNDELAG FYLKESKOMMUNE
SAMFERDSELSAVDELINGEN

REVISJON MIDT-NORGE IKS
Statens Hus
Sandenveien 5
7300 ORKANGER

Att:Espen Langseth

Vår referanse
201609312-3

Deres referanse

Dato
13.03.2017

Fylkesrådmannens tilsvaer til Forvaltningsrevisjonen Tilrettelagt skoleskys

Fylkesrådmannen ønsker innledningsvis å påpeke viktigheten av revisjon av styringssystemer og rutiner, særlig innenfor de områder hvor fylkeskommunen utøver en konkret lovpålagt oppgave.

Rapporten avspeiler det som fylkesrådmannen i stor grad oppfatter som et realistisk bilde av den faktiske situasjonen. Fylkesrådmannen slutter seg til de anbefalinger og konklusjoner som revisjonen har avgitt. Fylkesrådmannen har likevel noen betraktninger til følgende problemstilling:

1. *Hvilke tiltak har STFK og AtB iverksatt for å få større økonomisk forutsigbarhet på området for tilrettelagt skoleskys?*

Gjennomsnittsprisen AtB har beregnet i kap. 3.2.1.1 synes å være noe underestimert. Ser man bort ifra elever med medisinske utfordringer, er andelen elever med rett til ITS i stor grad delt mellom to grupper, elever med delt bosted på tvers av skolekretser og trafikksikkerhetsmessige forhold mellom bosted og holdeplass/opsamlingsplass. Elever med delt bosted, hvor det ene bosted ligger i atypisk avstand til skolen, har som oftest kun behov for ITS til dette hjemmet. I mange tilfeller også enten til eller fra skolen. Elever som av trafikksikkerhetsmessige forhold har behov for ITS har dette som oftest grunnet kryssing av en større trafikkert vei hvor bussen som regel plukker de opp på den ene siden av veien. Altså er behovet i stor grad knyttet til enten transporten til skolen eller hjem fra skolen.

Etter fylkesrådmannen sitt skjønn blir det etter dette ikke riktig å bruke 325 turer pr skoleår for alle skyssberettigede elever som grunnlag for å beregne gjennomsnittskostnaden pr elev pr tur for elever med ITS. Når antallet reiser pr. elev pr skoleår antas å være for høyt blir beregnet snittkostnad pr. elevreise urealistisk lav. Kontraktsprisene i det enkelte kjøreområdet underbygger dette: kun 3 av 14 kjøreområder har lavere kontraktspris (01.01.2016) enn AtB sin gjennomsnittsberegning. Snittprisen for samtlige kontrakter var på dette tidspunktet 237 kroner.

God økonomistyring kan oppsummeres med god kontroll på økonomien og riktig forvaltning av ressurser. Fylkesrådmannen er enig i at fastpris pr elev pr tur er forutsigbart, men er i tvil om en slik prissetting er økonomisk hensiktsmessig. I rapporten fremgår det at AtB innførte fastpris fordi pris pr kilometer er krevende å håndtere. I tabell 7 ser man at de aller fleste kommunene etter overgang til fastpris opplevde økte kostnader, og for mange kommuner en

Saksbehandler: Morten Bemtsen, morten.bemtsen@stfk.no

Postadresse: Postboks 2350 Sluppen 7004 TRONDHEIM	Besøksadresse: Fylkeshuset Erling Skakkesgt.14 7004 TRONDHEIM	Telefon: +47 72 81 10 00 Bankkonto: 8601.27.27277 Org.nr.: 60001	E-postadresse: Postmottak@stfk.no Infomett: www.stfk.no
--	---	--	---

SØR-TRØNDELAG FYLKESKOMMUNE
Samferdselsavdelingen

betydelig økning. Kommunene bekrefter dette og opplever selv at skoleskyssen har blitt betydelig dyrere etter at AtB har innført fastpris. Dette har sammenheng med at kommunenes skyssansvar ligger nær skolen, og at fast turpris innebærer at lengre turer subsidieres av de korte. Overgang fra kilometerpris til fastpris kan derfor antas å ha gitt en negativ kostnadsutvikling for kommunene. Dersom fylkeskommunens kostnader samtidig har vært noenlunde stabile betyr dette at anbudsutsettingen har økt de samlede offentlige skoleskysskostnadene.

Av hensynet til økonomi og miljø er samkjøring et viktig virkemiddel for et mål om en rasjonell organisering av skoleskyssen. I AtBs rutinehåndbok for skoleskyss, ser man følgende målformulering for ITS:

«ITS skal etter beste evne samkjøres, slik at man skal kunne utnytte bilene på en måte som både er økonomisk og miljømessig forsvarlig.»

Med dagens avtaler gir oppdragsgiver transportørene de økonomiske incitamenter for og gevinster av samkjøring. Med fastpris reduseres ikke oppdragsgivers snittkostnad med økt passasjerbelegg på en tur innenfor et gitt kontraktsområde. Fylkesrådmannen spør seg om det er grunnlag for å hevde at dagens anbudsgrunnlag harmonerer med prinsippet om økonomisk forsvarlig samkjøring. Vurderingen av god økonomistyring bør ikke bare inkludere en vurdering av kontroll på kostnader, men også hvorvidt de ressursene man har til rådighet forvaltes på en god måte.

Revisjonen viser i sin konklusjon til at økonomistyring blant annet dreier seg om å *kartlegge økonomiske konsekvenser av ulike handlinger*. I så måte vil det være ønskelig med en kartlegging av dagens prissetting med tanke på å avdekke økonomiske konsekvenser ved innføring av fastpris. Dette vil gi bedre grunnlag for revisors konklusjon på problemstilling 1.

Fylkesrådmannen ser stor verdi av revisjonsprosessen, som har bidratt til økt oppmerksomhet på flere utfordringer innenfor området. Fylkesrådmannen har utover dette ingen ytterligere bemerkninger til rapporten.

Med hilsen

Erlend Solem
Fylkesdirektør for Samferdsel

Morten Berntsen
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og derfor ikke signert.

Vedlegg 2



Trondheim, 03.03.2017

NOTAT

Til Espen Langset ved Revisjon Midt-Norge IKS

Kommentarer til foreløpig revisjonsrapport om tilrettelagt skoleskyss (ITS).

Ad punkt 1

Til punkt 1.2: Definisjonen av ordinær skoleskyss er ikke riktig, «oppsummeringen» i slutten avsnittet blir derfor misvisende. Ordinær skoleskyss er skoleskyss med buss, uavhengig årsak til skyssen. Den ordinære skoleskyssen inngår i AtBs kollektivtilbud. Individuelt tilrettelagt skoleskyss er skoleskyss individuelt tilpasset elever som ikke kan benytte kollektivtrafikktilbudet eller som har behov for skyss til/fra holdeplass/møteplass. Dette kan f.eks. skyldes elevens funksjonsevne og/eller manglende eller utilstrekkelig kollektivtrafikktilbud.

Vedrørende punkt 1.2.1: Kommunen betaler persontakst for skoleskyss utført med buss, og enhetspris for skyss med taxi tilsvarende prisen i kontrakten med taxiselskapet.

Generelt: Det virker som at revisor ved gjennomføring ikke har hatt helt tilstrekkelig forståelse av organiseringen og forvaltningen av skoleskyssordningen, til tross for at AtB har forsøkt å gi revisor en beskrivelse av dette både skriftlig og muntlig. Vi viser til redegjørelsen for organiseringen av skoleskyssen i kopi av brevet til Bjugn kommune som ble sendt til Espen Langseth 7. oktober 2016, utformet av saksbehandler Line Holmesland. Det ble også informert om at hun kunne kontaktes for utdypende spørsmål til brevet (AtBs oppsummering av organiseringen av skoleskyssen generelt og siden overføringen av ansvaret til AtB). I epost av 10. oktober 2016 informerte Langseth om at han ville kontakte Holmesland dersom han hadde spørsmål angående fremstillingen. Dette ble aldri gjort.

Ad punkt 2.

Spørsmålene rundt forvaltningsansvaret (punkt 2.1 og spørsmål 3 i punkt 2.2) viser at revisor som har gjennomført revisjonen har lite innsikt i saksbehandlingsansvaret i forvaltningen og generell forvaltningsrett og lovtolkning for øvrig. Dette sett sammenheng med manglende forståelse for organiseringen av skoleskyssen er bekymringsverdig med tanke på rapportens legitimitet.

Vi kan ikke se at uttalelser fra vår fagansvarlig for skoleskyss med det daglige ansvaret for AtBs skoleskyssorganisering er inntatt under gjennomførte intervjuer som ble ansett som relevant for rapporten i



punkt 2.3. Det er interessant at rapporten ikke finner hennes uttalelser som relevante til å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

Avsnitt nummer 4 i punkt 2.4 er veldig rart og upresist formulert. Omfanget av tjenesten er ikke nødvendigvis det samme som hvor mange elever som har rett til skyss. Omfanget av tjenesten kan også være om elever skal skysses med taxi eller buss. Dette sier ikke opplæringsloven noe om, med mindre elevens funksjonsevne eller reisetiden tilsier at eleven må skysses med taxi helt til skolen eller nærmeste holdeplass. Fylkeskommunen og kommunene fatter vedtak om hvilke skoleelever som har rett til skyss etter opplæringslovens regler om dette. Hvem som har rett til skyss beror på en tolkning av lovens vilkår sett opp mot faktum i den enkelte sak. Dette «omfanget av tjenesten» vil være avhengig av hvordan fylkeskommunen og kommunene tolker loven i henhold til de rettskildene som finnes. Rettigheter er ikke noe som «gis ut», men noe man har.

Ad punkt 3

Til 3.2.1 siste avsnitt:

Analysen avdekket videre manglende viderefakturering av skyss etter kommunale vedtak.

Dvs. utgifter AtB skulle ha viderefakturert til kommunen.

- Dette er estimert til 7,5 millioner kr. i skoleåret 2013/2014, og til 0,4 millioner kr. i skoleåret 2014/2015.
- Analysen bekrefter også at regnskapsføring og oppfølging i AtB er vesentlig forbedret gjennom analyseperioden, men at det fremdeles er noe å hente.

Dette beløpet har ved nøye gjennomgang av fakturagrunnlag og ved estimater ut fra disse senere blitt beregnet til kr. 4 939 448.

Til 3.2.1.1: Regnestykket er for enkelt ved å kun regne ut en gjennomsnittspris basert på en totalpris delt på antall elever da det er svært mange variabler som ikke blir hensyntatt. Vi stiller oss også kritiske til at det er valgt å legge til grunn tall i tabellen for 2014 for STFK til tross for at det i punkt 3.2.3 (s.21) er forklart at tallene for skoleåret 2013/2014 mangler tilstrekkelig grunnlag ref. sak med kommunene gjeldende etterfakturering skoleåret 2013/2014 og PWC rapporten. For NTFK er for øvrig tallene for 2015 lagt til grunn? Dette tilsier at tallene ikke er sammenlignbare og også at det her er for usikre tall til å legge til grunn for å konkludere slik det gjøres.

Til punkt 3.2.3:

Se vedlagte brev til Bjugn kommune vedrørende erfaringer fra forrige anbud. For øvrig bør det presiseres at ITS-anskaffelsen for Stor-Trondheim er kunngjort og ligger tilgjengelig på doffin, se <https://kqv.doffin.no/ctm/Supplier/Documents/Folder/152207>. Omforente samarbeidsavtaler ble sendt



kommunene sist 28. februar. De utsendte avtalene var signert av Janne Sollie, og vi har allerede fått signert avtale fra Melhus i retur.

Vedrørende rettsak med Trøndertaxi. Det er bemerkelsesverdig at en artikkel i Adressa og journalistens beskrivelse av en forholdsvis omfattende tvist og journalistens gjenfortelling av en uttalelse fra AtB benyttes som kilde i en forvaltningsrapport uten at revisor har forhørt seg med førstehåndskildene i saken.

Til 3.2.5: Vi stiller oss undrende til hvorfor det uten videre er lagt til grunn en antagelse om at NTFK og STFK har et likeverdig tilbud når det kommer til ITS? Hva ligger i et «likeverdig tilbud». Denne antagelsen bør belyses nærmere. Slik vi ser det kan NTFK og STFK vanskelig sammenlignes med tanke på ulik forvaltningsmessig organisering, det samlede kollektivtilbudet og kontraktsregimet.

Kommentarer fra controller regnskap i AtB:

1)

3.3.2 AtBs økonomistyring

AtB har i stor grad ryddet opp i det kaoset som særlig var gjeldende i 2013, og til dels også inn i 2014. Nå i 2016 ser det ut til at AtB har kontroll på det økonomiske området når det gjelder tilrettelagt skoleskyss (ITS).

Ordet «kaos» anser jeg å være en uprofesjonell beskrivelse fra en revisors side. Ville heller sagt noe sånn som « AtB har i stor grad ryddet opp i den uoversiktlige situasjonen som var gjeldende i 2013, og til dels inn i 2014.»

2)

Foreløpig revisjonsrapport

kostnader i forbindelse med skoleskyss. Tilbakemeldingen fra kommunene¹⁹ pr desember 2016 er at faktureringen når det gjelder egenandeler for ordinær skoleskyss er på plass, men fremdeles utfordringer når det gjelder en ønsket månedlig fakturering for ITS. Orkdal kommunen opplyser for eksempel om at pr 14. desember 2016 har de ikke fått faktura på ITS siden august 2016. Her bør AtB få på plass en månedlig fakturering i tråd med det som synes å være avtalt.

samt samme setning på

side 20:

Dette medfører ikke riktighet. Dog har det tatt litt tid å få sendt ut fakturaene gjeldende høsten 2016, men fakturaer for august 16 ble sendt fra vårt regnskapssystem 11.11.16, for september 16 ble sendt 8.12.16. Resterende måneder av høsten 16 ble sendt ut 13.1.17. At Orkdal ikke har fanget opp at de faktisk har mottatt fakturaer pr. 14.12.16 får stå for deres egen regning, men fra vår side har det faktisk beviselig blitt fakturert i to runder før den angitte datoen.



3)

Foreløpig revisjonsrapport

kostnader i forbindelse med skoleskyss. Tilbakemeldingen fra kommunene¹¹ pr desember 2016 er at faktureringen når det gjelder egenandeler for ordinær skoleskyss er på plass, men fremdeles utfordringer når det gjelder en ønsket månedlig fakturering for ITS. Orkdal kommunen opplyser for eksempel om at pr 14. desember 2016 har de ikke fått faktura på ITS siden august 2016. Her bør AtB få på plass en månedlig fakturering i tråd med det som synes å være avtalt.

Det har aldri vært avtalt at ITS skal oppnå en månedlig faktureringsfrekvens, men det har i dialoger mellom AtB og skoler/kommuner blitt uttrykt at månedlig fakturering av ITS er et mål som står i fokus hos AtB. Det har også blitt forklart at fakturering av ITS er en veldig tidkrevende prosess da den skiller seg totalt ut fra hvordan egenandelene for den ordinære skoleskyssen blir fakturert. I tillegg er også blitt forklart både skolene/kommunene, og revisoren bak denne rapporten, hvordan ITS-faktureringen foregår. Og ikke minst har det blitt forklart at AtB har kommet veldig langt på akkurat dette med ITS mot tidligere med tanke på effektivitet i kontroll av mottatte grunnlag fra transportørene og fakturering av endelige grunnlag osv. Han nevner innledningsvis i dette avsnittet at «[...] Det synes herunder også å være på plass et system for viderefakturering av kommunenes kostnader i forbindelse med skoleskyss.» Her anerkjenner han at en jobb har blitt gjort, så basert på denne setningen samt mine kommentarer i setningene over, så finner jeg det litt underlig (og stiller meg egentlig ganske uenig/spørrende) til hans konklusjon merket med gult i overstående utklipp. Her synes jeg han faktisk bør yte AtB en større respekt/anerkjennelse for den jobben som har blitt gjort, spesielt siden vi har gått fra en situasjon med «kaos» (hans ord fra punkt 1) over til en betydelig hyppigere, mer oversiktlig og effektiv måte å få fakturert ITS på. Jeg mener derfor at det burde heller stått noe lignende som «Her bør AtB fortsette med den påstartede jobben med å oppnå månedlig fakturering i henhold til det uttrykte målet og ønsket.»

Sånn generelt så viser hans uttalelse at det ikke ytes særlig forståelse for at det ikke er bare å anskaffe en software-løsning for å håndtere dette, men at det her må utvikles system og programmer av AtB selv for å håndtere de enorme datamengdene som ITS medfører. Og utvikling av slike ting er en tidkrevende jobb men at det er noe AtB har hatt, og fortsetter å ha fokus på, men at når det kommer til ITS så er det en ganske kompleks oppgave i seg selv.

4)



Rapportering

AtB rapporterer i tråd med den overordna leveranseavtalen med STFK, og har ingen særlige rapporteringsordninger for ITS. Høsten 2016 klarer AtB å ta ut de oversikter og rapporter revisjonen har etterspurt, men med noe besvær. Her vil det være hensiktsmessig å få på plass et egnet verktøy som kan lage nødvendige rapporter og oversikter mer enkelt/automatisk – ikke minst for å sikre god kontroll og oppfølging internt.

Dette viser også at han ikke har forstått det som har blitt forklart han tidligere. Dette henger sammen med det jeg skriver i punkt 3) over vedrørende nødvendigheten for AtB å utvikle system og program selv da dette ikke lett lar seg fikse ved å kjøpe software. Også her mener jeg han bør yte AtB litt mer respekt og anerkjenne den jobben som har blitt gjort, og den jobben som kommer til å bli gjort i den forbindelse. Burde vært skrevet noe i form av «Her vil det være hensiktsmessig for AtB å fortsette jobben med å få på plass et egnet verktøy [...]».

I samme slengen kan jeg påpeke at kommentaren før den markerte setningen («[...], men med noe besvær.») er unødvendig av han. Noe av «besværet» hans skyldes hans egen uklarhet/spesifisering av dataene han har etterspurt, min egen tilgjengelighet og mitt behov til å samarbeide med skoleskysavdelingen for å komme med tilbakemeldinger, samt datakompileringen for grunnlag før vi tok i bruk programmet mitt. Så hans «besvær» skyldes ikke manglende verktøy for rapportering sånn sett, dette skyldes flere forhold og jeg synes det er uprofesjonelt av han å komme med en slik slengbemerkning.

Generelle anmerkninger:

Det er tross alt bare jeg som sitter som utvikler dette programmet, og jeg startet denne jobben når jeg ble ansatt i AtB i oktober 2015. Dette fortelles det om fra både «Økonomisjef» og «Controller» på side 17 i rapporten. Basert på at revisoren valgte å inkludere disse uttalelsene, samt mine kommentarer over, så synes jeg ikke han i sin konklusjon i punkt 3.3.2 anerkjenner godt nok det vi faktisk har oppnådd her. Samtidig så reflekterer ikke hans uttalelser at han har forstått helt den prosessen som AtB har startet opp, da det han påpeker om at AtB «må få på plass» er ting som henger sammen med den utviklingsjobben vi har startet opp allerede.

Til punkt 3.3.2 under «kostnadseffektivitet» tredje avsnitt. Dette henger sammen med prismodellen og lengden på turen og er inngående beskrevet i brevet til Bjugn kommune som revisor enten ikke har lest eller ikke forstått innholdet av.



Ad punkt 4

Til punkt 4.2.1. Registrering av en elev i Cert anses som en bestilling av skyss til AtB. Når det gjelder «produsere skyssbevis» er vi usikre på hva det siktes til. Elever som kan benytte skoleskyss med buss får utstedt et t:kort skole når bestilling er lagt inn i Cert, hvis det er det det her siktes til? Dette gjelder for elever som ikke har behov for individuelt tilrettelagt transport.

Til 4.2.2 Vi minner om at det er sivilombudsmannen som fører kontroll med forvaltningen. Kontrollen utføres på grunnlag av klager fra borgerne om urett og feil som måtte være gjort av offentlig forvaltning. Ombudsmannen behandler klager som gjelder både statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Ombudsmannen kan også ta opp saker av eget tiltak. Det finnes flere uttalelser fra sivilombudsmannen som gir føringer for tolkning av regelverket om skoleskyss. Det finnes også tolkningsuttalelser fra utdanningsdirektoratet som er førende for tolkningen av loven.

Ad punkt 5

Til punkt 5.2: AtB har ikke tilgang til søknadene i CERT, kun den informasjonen STFK og kommunene selv registrerer i CERT fra innvilgede vedtak som er nødvendig for AtB for å organisere skyssen (skyssårsak (medisinsk, avstand, farlig skolevei osv), behov for ITS, bostedsadresse, skole, skoleår mv.). AtB får imidlertid innsyn i søknader gjennom Altinn vi er usikre på hvorfor vi får dette.

Til punkt 5.2.1.2:

Ansvar for personvern og informasjonssikkerhet lå til stab for jus og kvalitet. Etter omorganiseringen i januar 2017 tilligger dette ansvaret nå seksjon for kvalitet og beredskap. I mars 2016 ble det ansatt kvalitetsansvarlig i AtB, vedkommende har som del av stillingsbeskrivelsen var ansvar for å etablere, vedlikeholde og forbedre selskapets kvalitet- og internkontrollsystem. Kvalitetsansvarlig er nå seksjonsleder for seksjon for kvalitet og beredskap. Det er igangsatt et prosjekt vedrørende kartlegging av personopplysninger i AtB og etablering av internkontroll for håndtering av personopplysninger.

Det er AtB som er behandlingsansvarlig for personopplysninger som ligger i CERT da det er AtB som har anskaffet dette. Det mangler databehandleravtale mellom AtB og CERT, men dette vil opprettes så raskt som mulig. Når det gjelder databehandleravtale mellom AtB og STFK utredes nødvendigheten av dette da STFK er bundet av eforvaltningsforskriften. STFK bør imidlertid som behandlingsansvarlig for opplysninger som videreformidles til oss fra dem i forbindelse med skoleskyss inngå databehandleravtale med AtB, med mindre AtB også omfattes av eforvaltningsforskriften. AtB har i forbindelse med bussanskaffelsen utformet en mal for databehandleravtale basert på datatilsynet sin mal. Denne vil bli brukt i alle fremtidige anskaffelser. Databehandleravtale er inntatt i konkurransegrunnlaget for den nye ITS-anskaffelsen som nå er kunngjort.



AtB har ikke databehandleravtale med Trøndertaxi, dette er noe vi vil ta tak i med en gang. Det bemerkes imidlertid at både AtB, forvaltningsorganene og operatører for AtB er underlagt streng taushetsplikt.

Det er ikke riktig at det ikke finnes relevante plikter i personopplysningsloven med forskrift per i dag, dette er svært godt beskrevet i forskriften og datatilsynets veileder. AtB har opprettet nytt personvernombud som omgående vil sette i gang arbeidet med rutiner, retningslinjer og internkontroll for håndtering av personopplysninger i AtB.

AtB har gode rutiner for håndtering dokumenter (informasjonssikkerhet), innsynsbegjæringer etter offentlighetsloven og regler for taushetsplikt både for ansatte og våre kontraktsparter samt varsling av avvik. På den måten sikrer vi at opplysninger ikke viderefremmes til uvedkommende. Det er likevel riktig at AtB ikke har gode nok rutiner for håndtering av personopplysninger. Arbeidet med å få på plass dette er allerede i gang.

Det er den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes som anses som behandlingsansvarlig. Det vil si at både STFK og AtB kan være behandlingsansvarlig for personopplysninger innhentet i forbindelse med skoleskyss. AtB er behandlingsansvarlig for de opplysningene vi har behov for gjennom CERT for å kunne utføre vårt oppdrag med å organisere skoleskyssen og som vi har behov for å viderefremme til våre operatører for å kunne organisere skoleskyssen. AtB må få på plass databehandleravtale mellom AtB og leverandør av Cert samt AtB og operatører på skoleskyss. Det kan nevnes at dette ble etablert ved signering av kontrakter med våre bussoperatører. Med bussoperatørene foreligger det derfor databehandleravtaler.

For AtB

Per Magne Reitbakken
Direktør for Administrasjon og organisasjon

Line Holmesland
Jurist



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no