



Ankestyrelsens brev til
Frederikssund Kommune

Frederikssund Kommunes praksis for udregning af udgifter til befordring af elever, som er syge og invaliderede, og er indskrevet på en skole i en anden kommune, jf. folkeskolelovens § 26, stk. 7.

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner vender hermed tilbage i sagen om Frederikssund Kommunes praksis for udregning af udgifter til befordring af elever, som er syge og invaliderede og er indskrevet på en skole i en anden kommune, jf. folkeskolelovens § 26, stk. 7.

Konklusion

Ankestyrelsen har gennemført en indledende undersøgelse af sagen.

Vi vurderer, at Frederikssund Kommunes praksis for udregning af udgifter til befordring af elever, som er syge og invaliderede, og er indskrevet på en skole i en anden kommune, er inden for rammerne af folkeskoleloven. Vi lægger i den forbindelse vægt på udtalelse af 16. december 2024 fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Da kommunen ikke handler i strid med regler og praksis, finder vi ikke anledning til at foretage yderligere.

Vi afslutter derfor sagen på det foreliggende grundlag.

Vi offentliggør dette brev på www.ast.dk i anonymiseret form.

Sagens oplysninger

[A] og [B] skrev til Ankestyrelsen den 10. december 2023.

10. januar 2025

J.nr. 23-109997

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-fre kl. 9.00-15.00

Åbningstid - telefon:
man-tir kl. 9.00-15.00
ons lukket
tor-fre kl. 9.00-15.00

[A] og [B] oplyste, at deres barn var visiteret til specialskole, og at de efter reglerne om det frie skolevalg havde valgt, at barnet skulle gå i en specialskole uden for kommunen. Forældrene havde valgt selv at køre barnet i skole hver morgen og hente flere eftermiddage om ugen.

[A] og [B] oplyste også, at de ikke havde fået kørselsgodtgørelse for de 8 kørsler, som de selv stod for, fordi Frederikssund Kommune havde meddelt, at forældrene ikke kunne kombinere buskørsel nogle dage med kørselskompensation andre dage.

[A] og [B] oplyste videre, at Frederikssund Kommune efter deres mening burde opgøre de udgifter, som kommunen ville være forpligtet til at afholde, hvis barnet gik på den skole, som barnet var visiteret til og anvendte buskørsel alle dage. Kommunen burde derfor dække udgifterne til de ønskede kørsler, hvis udgifterne ikke oversteg de udgifter, som kommunen ville være forpligtet til at afholde.

Ankestyrelsen bad den 12. august 2024 Frederiksund Kommune om en udtalelse.

Frederikssund Kommune har den 6. september 2024 sendt en udtalelse.

Følgende fremgår blandt andet af udtalelsen:

"Praksis i Frederikssund Kommune er, at kommunen yder delvis befordring for elever, der benytter sig af det frie skolevalg. Frederikssund Kommune afholder udgifter til befordring, svarende til udgifterne til den befordring, som kommunalbestyrelsen ville være forpligtet til at afholde, hvis eleven benyttede det tilbud, som eleven er visiteret til.

[C] blev ved skolestart i børnehaveklassen visiteret til Frederikssund Kommunes egen specialskole [D], ud fra en faglig vurdering af, at hun er i målgruppe for dette specialundervisningstilbud.

[A] og [B] valgte at benytte sig af det frie skolevalg med [E] som specialskole.

På baggrund af Frederikssund Kommunes praksis har [C] ret til delvis fri befordring, idet kommunen dækker en del af forældrenes

udgift til kørsel, svarende til kommunens udgift til kørsel mellem [C]s bopæls-adresse og specialskolen, [D].

Beregning af kørsel

Beregningen af kørselsgodtgørelsen foregår i praksis på en af følgende tre måder:

1. Frederikssund kommune udbetaler kørselsgodtgørelse, hvor barnet er med i bilen, dvs. maks. 2 ture pr. dag.
Kørselsgodtgørelsen udregnes på baggrund af statens laveste takst pr. kilometer.
2. Hvis specialskolen har en kørselsordning, og forældrene ønsker at gøre brug af denne, opkræver Frederikssund Kommune differencen mellem forældrenes fulde udgift til kørsel og udgiften, som kommunen skulle afholde, hvis eleven benyttede det specialskoletilbud, som eleven er visiteret til.
3. Hvis specialskolen ikke har en kørselsordning, og forældrene ikke har mulighed for at køre selv, kan forældrene indgå aftale med en vognmand om kørsel. Frederikssund Kommune dækker i så fald udgiften op til det beløb, som kommunen havde haft, hvis eleven benyttede det specialskoletilbud, som eleven er visiteret til.

Movia er Frederikssund Kommunes kontraktør i forbindelse med kørsel af elever til og fra specialundervisningstilbud.

Beregningen af forældrenes faktiske udgifter hviler på Movias udregning af prisen på kørsel mellem henholdsvis specialskolen [D], og specialskolen [E], og mellem [C]s bopælsadresse og [D].

[A] og [B] skal herefter afholde udgiften til kørslen mellem [D] og specialskolen [E]. Frederikssund Kommune afholder udgiften til kørslen mellem [C]s bopælsadresse og [D].

Frederikssund Kommune yder kun tilskud til det faktiske antal ture, forældrene har mellem elevens bopæl og skolen. Det betyder, at bliver [C] kørt to gange om ugen, beregnes refusionen ud fra dette."

Ankestyrelsen bad den 22. oktober 2024 Børne- og Undervisningsministeriet om en udtalelse om, hvordan en kommunen skal udregne udgifterne til befordring, som kommunen ville være forpligtet til at afholde jf. folkeskolelovens § 26, stk. 7, når en elev anvender kørselsordning til et mindre antal kørsler til sin skole efter det

frie skolevalg, end eleven ville have anvendt, hvis eleven gik på distriktskolen.

Følgende fremgår blandt andet af Børne- og Undervisningsministeriets udtalelse af 16. december 2024:

"I sagen har forældre til et barn med Downs syndrom rettet henvendelse til Ankestyrelsen. Det fremgår af henvendelsen, at barnet er visiteret til specialskole, og at forældrene efter reglerne om det frie skolevalg har valgt, at hun skal gå i skole på en anden specialskole uden for kommunen. Barnet har nedsat skoletid på grund af udtrætningen af lange skoledage. Som følge af skolens beliggenhed og barnets udtrætning har forældrene valgt selv at køre hende til skole hver morgen og derudover hente flere eftermiddage om ugen. Forældrene bemærker, at de ingen kørselsgodtgørelse får for de 8 kørsler, som de selv står for, fordi Frederikssund Kommune har meddelt, at man ikke kan kombinere buskørsel nogle dage med kørselskompensation andre dage. Frederikssund Kommune står således for bustransport af barnet på de tidspunkter, hvor forældrene ikke selv står for kørslen. Kommunen har oplyst, at beregning af godtgørelse udgifter til forældres befordring af barnet sker ud fra den konkrete benyttelse af tilbuddet om kørselsgodtgørelse og ikke i forhold til, hvis der havde været tale om samtlige kørsler alle ugens dage.

Forældrene mener, at det fremgår entydigt af folkeskolelovens § 26, stk. 7, at kommunen er forpligtet til at dække udgifter til kørsel op til den udgift, de ville være forpligtet til at afholde, hvis hun gik på den skole, hun er visiteret til. Forældrene anfører således, at deres datter er "berettiget" til 10 kørsler om ugen, men de kun benytter sig af 4, hvorfor der bør laves et samlet regnestykke af, hvad omkostningerne til de 10 kørsler til det af bopælskommunen visiterede tilbud ville have været, og hvad omkostningerne ved de ønskede 4 kørsler om eftermiddagen er, og hvis sidstnævnte er mindre end førstnævnte, skal Frederikssund Kommune dække omkostningerne, dvs. betale differensen til forældrene.

På denne baggrund har Ankestyrelsen til brug for tilsynets vurdering af sagen anmodet om en vejledende udtalelse om forståelsen af folkeskolelovens § 26, stk. 7, herunder om hvordan en kommune udregner udgifterne til befordring, som kommunen ville være forpligtet til at afholde efter folkeskolelovens § 26, stk. 7, når en elev anvender kørselsordning til et mindre antal kørsler til

sin skole efter det frie skolevalg, end eleven ville have anvendt, hvis eleven gik på distriktskolen.

Ankestyrelsen bemærker i øvrigt, at hvis Ankestyrelsen efter endt sagsbehandling må lægge til grund, at der er tale om en ulovlig kommunal beslutning, og hvis Ankestyrelsen derfor skal bringe sanktioner i anvendelse efter kommunestyrelsесlovens kapitel VI, skal Ankestyrelsen tage stilling til den eventuelle ulovligheds nærmere karakter, herunder om den kan karakteriseres som klar. Ministeriets vurdering heraf vil være væsentlig for Ankestyrelsens stillingtagen, og ministeriet anmodes derfor om i sin udtalelse at tage stilling hertil.

Børne- og Undervisningsministeriet kan i den anledning oplyse følgende:

1. Folkeskolelovens § 26, stk. 7, har følgende ordlyd:

"Bestemmelsen i stk. 2 gælder ikke for elever, som optages i en anden skole, jf. § 36, stk. 3. I disse tilfælde skal kommunalbestyrelsen i stedet afholde udgifter til befordring svarende til udgifterne til den befordring, som kommunalbestyrelsen ville være forpligtet til at afholde efter stk. 2, hvis eleven benyttede det tilbud, som eleven er visiteret til, eller hvis eleven gik på sin distriktskole."

2. Bestemmelsen i § 26, stk. 7, blev indsat i folkeskoleloven ved lov nr. 511 af 4. juni 2012.

Af lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår bl.a. følgende:
"Det foreslås endvidere, at den særlige befordringsforpligtelse for syge elever og elever med handicap (invaliditet) opretholdes inden for rammerne af det, eleven er visiteret til af bopælskommunen. Det betyder, at disse elever kan få betalt befordring svarende til at kunne blive transporteret hen til det tilbud, eleven er visiteret til af bopælskommunen.

Som udgangspunkt har elever, der benytter sig af det frie skolevalg, ikke ret til kommunalt betalt befordring, selv om de opfylder de normale afstandskriterier. Dog skal bopælskommunen sørge for befordring af elever, der på grund af sygdom eller handicap kun er i stand til at følge undervisningen i folkeskolen, hvis eleven befordres til og fra skole. For denne gruppe af elever medfører brugen af det frie skolevalg udgifter til befordring for bopælskommunen.

For at imødekomme denne udfordring foreslås det, at kommunens særlige befordringsforpligtelse for syge og handicappede elever afgrænses til at gælde inden for rammerne af det, som eleven er visiteret til, eller hvis eleven gik på sin distriktskole. Eleven, der som led i det frie valg vælger en anden skole vil fremover ikke have krav på den særlige befordring. I disse tilfælde vil kommunen alene være forpligtet til at dække transporten til det tilbud, som eleven er visiteret til af bopælskommunen eller til distriktskolen, hvis eleven ikke er visiteret til en anden skole end distriktskolen. Det betyder, at eleven, der opfylder betingelserne for den særlige befordring, kan få betalt befordring svarende til at kunne blive transporteret hen til det tilbud, kommunen har visiteret eleven til eller til distriktskolen. Udgifter, der rækker herudover, skal eleven selv betale.

Forslaget indebærer, at bopælskommunen ikke risikerer store udgifter til befordring af syge og handicappede elever, der benytter det frie skolevalg. En gennemførelse af forslaget vil dog kunne vanskeliggøre brugen af det frie skolevalg for denne gruppe elever, da eleven eller forældre dermed vil have udgifter til handicaptransport. Det skal dog ses i lyset af, at forældrene selv vælger at benytte sig af det frie skolevalg.

Servicelovens regler om dækning af merudgiftsydelser ved betydelig nedsat funktionsevne gælder uændret. Disse regler kan eventuelt finde anvendelse på nogle af de handicappede elever, som fremover ikke vil være berettiget til befordring efter folkeskoleloven."

I forhold til de økonomiske og administrative konsekvenser for stat, regioner og kommuner samt de administrative konsekvenser for borgeren er anført følgende i lovforslagets bemærkninger:

"Den foreslæde ændring af reglerne om befordring af syge og handicappede (invaliderede)elever, således at bopælskommunen ikke betaler mere end svarende til det tilbud, eleven har været visiteret til i kommunen, vil således reducere risikoen for, at bopælskommunen påføres en merudgift til befordring i forbindelse med elevers valg af tilbud i nabokommune.

...

Lovforslaget kan medføre administrative konsekvenser for forældre til børn med sygdom eller handicap, som bruger det frie skolevalg, og som derfor fremover selv skal sørge for befordring til og fra skole."

Af de specielle bemærkninger til § 26, stk. 7, fremgår bl.a. følgende:

"Som udgangspunkt har elever, der benytter sig af det frie skolevalg, ikke ret til kommunalt betalt befordring, selv om de opfylder de normale afstandskriterier i folkeskolelovens § 26, stk. 1, jf. § 26, stk. 6.

Efter folkeskolelovens § 26, stk. 2, skal bopælskommunen dog sørge for befordring af elever, der på grund af sygdom eller handicap (invaliditet) kun er i stand til at følge undervisningen i folkeskolen, hvis eleven befordres til og fra skole. Der er ikke for denne gruppe af elever gjort undtagelse for så vidt angår elever, hvis forældre gør brug af det frie skolevalg. Udgifterne til befordring skal derfor afholdes af bopælskommunen, uanset hvilket skoletilbud forældrene har valgt.

Efter den foreslæde bestemmelse i § 26, stk. 7, 1. pkt., gælder den særlige befordringsforpligtelse efter folkeskolelovens § 26, stk. 2, ikke for syge og handicappede elever, som optages i en skole i medfør af reglerne om frit skolevalg i folkeskolelovens § 36, stk. 3.

Bopælskommunens befordringsforpligtelse efter § 26, stk. 2, bortfalder dog ikke helt ved brug af frit skolevalg.

Efter den foreslæde bestemmelse i § 26, stk. 7, 2. pkt., skal kommunalbestyrelsen fortsat afholde udgifter til befordring svarende til de udgifter, som kommunalbestyrelsen ville være forpligtet til at afholde efter § 26, stk. 2, hvis eleven benyttede det tilbud, som eleven er visiteret til, eller hvis eleven gik på sin distriktskole.

Den særlige befordringsforpligtelse efter folkeskolelovens § 26, stk. 2, for elever med sygdom eller handicap opretholdes dermed inden for rammerne af det, eleven er henvist til af bopælskommunen.

Det vil sige, at hvis eleven er henvist til specialundervisning på distriktskolen, skal bopælskommunen alene afholde udgifter

svarende til udgifterne til befordring mellem hjemmet og distriktskolen. Er eleven henvist til en anden skole end distriktskolen, skal bopælskommunen afholde udgifter svarende til udgiften til befordring til og fra hjemmet til denne anden skole."

3. Det følger af § 26, stk. 8, at børne- og undervisningsministeren kan fastsætte nærmere regler om befordring. Bemyndigelsen er udømtet i bekendtgørelse nr. 688 af 20. juni 2014 om befordring af elever i folkeskolen.

Der er i bekendtgørelsen ikke fastsat nærmere regler om, hvordan kommunalbestyrelsen opfylder sin befordringsforpligtelse efter folkeskolelovens § 26, stk. 7. Kommunalbestyrelsen træffer således beslutning lokalt om, hvordan befordringen skal ske — fx om der benyttes skolebus eller en taxaordning.

4. Styrelsen for Undervisning og Kvalitet har oplyst, at styrelsen ikke har relevant praksis i forhold til § 26, stk. 7.

I forhold til styrelsens forståelse af bestemmelsen oplyses følgende:

"... hensynet bag bestemmelsen har været, at elever, der opfylder betingelserne for den særlige befordring, kan få betalt befordring svarende til at kunne blive transporteret hen til det tilbud, kommunen har visiteret eleven til eller til distriktskolen, samtidig med at bopælskommunen ikke risikerer store udgifter til befordring af syge og handicappede elever, der benytter det frie skolevalg. Dette skal ses i lyset af at forældrene selv vælger at benytte sig af det frie skolevalg.

Styrelsen skal endeligt bemærke, at kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om at yde befordring i videre omfang end det, der er fastsat i § 26, stk. 7."

5. I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt forståelsen af folkeskolelovens § 26, stk. 7, herunder hvordan en kommune skal udregne udgifterne til befordring, som kommunen ville være forpligtet til at afholde efter folkeskolelovens § 26, stk. 7, når en elev anvender kørselsordning til et mindre antal kørsler til sin skole efter det frie skolevalg, end eleven ville have anvendt, hvis eleven gik på distriktskolen, bemærkes, at udgangspunktet efter folkeskoleloven § 26, stk. 6, er, at elever, der benytter sig af det

frie skolevalg, ikke har ret til kommunalt betalt befordring, selv om de opfylder de normale afstandskriterier.

Kommunens særlige befordringsforpligtelse for syge og handicappede elever, i henhold til § 26, stk. 2, afgrænses til at gælde inden for rammerne af det, som eleven er visiteret til, eller hvis eleven gik på sin distriktskole. Det betyder, at disse elever kan få betalt befordring svarende til at kunne blive transporteret hen til det tilbud, eleven er visiteret til af bopælskommunen.

Af forarbejderne til § 26, stk. 7, som er citeret ovenfor, fremgår klart, *"at kommunens særlige befordringsforpligtelse for syge og handicappede elever afgrænses til at gælde inden for rammerne af det, som eleven er visiteret til, eller hvis eleven gik på sin distriktskole. Elever, der som led i det frie valg vælger en anden skole vil fremover ikke have krav på den særlige befordring. I disse tilfælde vil kommunen alene være forpligtet til at dække transporten til det tilbud, som eleven er visiteret til af bopælskommunen eller til distriktskolen, hvis eleven ikke er visiteret til en anden skole end distriktskolen."*

Det fremgår klart, at lovgiver har været bevidst om, at man med § 26, stk. 7, har forringet syge og handicappede elevers krav på særlig befordring. Ligeledes fremgår det klart af lovforslagets bemærkninger, at en *"gennemførelse af forslaget vil dog kunne vanskeliggøre brugen af det frie skolevalg for denne gruppe elever, da elever eller forældre dermed vil have udgifter til handicaptransport. Det skal dog ses i lyset af at forældrene selv vælger at benytte sig af det frie skolevalg."*

Det fremgår desuden af lovforslagets bemærkninger, at hensynet bag bestemmelsen i § 26, stk. 7, er at sikre, *"at bopælskommunen ikke risikerer store udgifter til befordring af syge og handicappede elever, der benytter det frie skolevalg"* samt, at lovforslaget "kan medføre administrative konsekvenser for forældre til børn med sygdom eller handicap, som bruger det frie skolevalg, og som derfor fremover selv skal sørge for befordring til og fra skole."

Idet lovgiver således har været fuldt ud klar over, at ændringen af § 26, stk. 7, har til hensigt at begrænse bopælskommunes transportudgifter og samtidig er meget tydelig omkring det forhold, at dette i praksis kan betyde en forringelse af muligheden for at benytte adgangen til det frie skolevalg for denne elevgruppe, er der

efter ministeriets vurdering ikke grundlag for en udvidende fortolkning af § 26, stk. 7.

6. Det er på baggrund af lovteksten sammenholdt med bestemmelsens forarbejder ministeriets opfattelse, at kommunalbestyrelsen alene er forpligtet til at afholde de faktiske udgifter til befordring svarende til udgifterne til den befordring, som kommunalbestyrelsen ville være forpligtet til at afholde efter § 26, stk. 2, hvis eleven benyttede det tilbud, som eleven er visiteret til, eller hvis eleven gik på sin distriktskole. Det vil med andre ord sige, at kommunalbestyrelsen på daglig basis er forpligtet til at dække den del af udgiften til befordring, som ville svare til at eleven lod sig befordre til sin distriktskole eller et af bopælskommunen visiteret tilbud.

Forældre kan ikke kræve, at der er mulighed for at spare op til yderligere dækning af befordringsudgifter på udvalgte dage ved selv at vælge at befordre eleven mellem skole og hjem nogle dage samtidig med, at kommunen skal levere transport andre dage. En sådan udvidende fortolkning af bestemmelsen ville betyde en administrativ belastning af bopælskommunen bl.a. i forhold til gennemgang af, hvorledes denne beregning skulle ske, ligesom det antageligvis fx ville kunne få betydning for, hvilken pris kommunalbestyrelsen kunne få leveret de øvrige kørsler til af en privat udbyder mv. Der lægges i forbindelse med denne vurdering også vægt på, at lovgiver i lovforslagets bemærkninger har været meget tydelig om, at bestemmelsen i § 26, stk. 7, har administrative konsekvenser for forældre, som fremover skal sørge for befordring til og fra skole, men at forældrene selv vælger at benytte sig af det frie skolevalg.

7. Ankestyrelsen har bedt om Børne- og Undervisningsministeriets vurdering af eventuelle ulovligheders nærmere karakter, herunder om en sådan kan karakteriseres som klar. På baggrund af indholdet af besvarelsen ovenfor, må det lægges til grund, at der ikke er tale om en ulovlighed fra kommunens side. Spørgsmålet om klarhed er herefter ikke relevant."

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsесloven.

Ved vurderingen af, om der er anledning til at rejse en tilsynssag, vurderer Ankestyrelsen, om sagen er generelt egnet til at understøtte det kommunale tilsyns overordnede formål og funktion. Vi lægger vægt på, om det vil have væsentlig betydning, at vi tager sagen op til behandling.

Ankestyrelsen kan bl.a. inddrage sagens principielle, generelle og alvorlige karakter. Ankestyrelsen kan også inddrage, om sagen objektivt set har stor økonomisk eller administrativ betydning for en eller flere kommuner, organisationer, foreninger, borgere m.fl.

Når vi overvejer, om vi skal rejse en tilsynssag, kan det have betydning, om sagen har aktuel betydning, og om kommunen har en forkert forståelse af lovgivningen.

Formålet med at rejse en tilsynssag vil typisk være at standse en aktuel ulovlig handling i kommunen. Det kan også være at tvinge kommunen til at opfylde en handlepligt.

Venlig hilsen

Emil Kristian Gøhrn Olsen

Kopi er sendt til:

[A]

[B]

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsесloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024.

Lov om folkeskolen, senest bekendtgjort i lovbekendtgørelse nr. 90 af 29. januar 2024.