



Ankestyrelsens brev til
Skanderborg Kommune

Tilsynsudtalelse om Skanderborg Kommunes praksis for tilrettelæggelse af skolebuskørsel

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner vender hermed tilbage i sagen om Skanderborg Kommunes praksis for tilrettelæggelse af skolebuskørsel samt praksis for høring af de berørte skolebestyrelser.

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om Skanderborg Kommunes praksis for høring af de berørte skolebestyrelser er i overensstemmelse med lovgivningen.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Skanderborg Kommune handler i strid med lovgivningen ved at sende høring om ændringer i skolebusruter til skolernes administrative ledelse og medarbejdere uden angivelse af, at høringen er stilet til skolebestyrelsen.

Ankestyrelsen vurderer også, at det er i strid med lovgivningen, hvis kommunen vælger alene at høre skolebestyrelser over principper for tilrettelæggelse af skolebusruter og ikke over eventuelle konkrete ændringer.

På baggrund af Skanderborg Kommunes udtalelse finder Ankestyrelsen ikke anledning til at foretage yderligere i forhold til den resterende del af sagen.

Vi beder byrådet i Skanderborg Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

9. august 2024

J.nr. 23-30829

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Sagens oplysninger

[A] skrev på vegne af skolebestyrelsen for Landsbyordningen Virring til Ankestyrelsen den 23. marts 2023. [A] oplyste, at skolebestyrelsen ønskede at klage over, at Skanderborg Kommune besluttede at ændre skolebusrute 410 med virkning fra 19. april 2022 uden gennemførelse af høring.

Det fremgår af klagen, at der var tale om, at endestationen for den konkrete skolebusrute blev ændret, og at to afgangstider kl. 9.11 og 11.54 blev fjernet.

[A] skrev igen til Ankestyrelsen den 5. september 2023. [A] oplyste, at Skanderborg Kommune fortsatte sin praksis med at ændre afgangstider, opsamlingssteder og ruter uden forudgående høring af skolebestyrelsen. Som dokumentation herfor var vedlagt korrespondance i forhold til skolebuskørsel for skoleåret 2023/2024, hvoraf det fremgår, at høring om ændring af afgangstiderne blev sendt direkte til skoleleder og skolesekretær.

Af e-mail af 15. juni 2023 fra Vej og Trafik Mobilitet til skoleleder [B] med kopi til skolesekretær [C], fremgår følgende:

”Kære Virring Skole og Hylke Skole. Her følger køreplanen for skoleruterne 410 og 411 til Virring Skole og Hylke Skole for det kommende skoleår. Vi har forsøgt at tilpasse tiderne til Virring Skoles ændrede ringetider, og det passer vist bedre med Hylke Skole også. Der er dog stadig taget hensyn til ringetider på Niels Ebbesen Skolen og gymnasiet også, da der er mange med fra Virring og opland dertil. Jeg beklager den sene fremsendelse. Har I nogen kommentarer til køreplanerne?”

Af e-mail af 19. juni 2023 fra [D], Skanderborg Kommune til skolebestyrelsesmedlem [E] fremgår følgende:

”Vi har et fornuftigt samarbejde og dialog med skolerne. Der foreligger ikke faste retningslinjer for hvordan denne proces skal foregå. Vores dialog med skolerne foregår via skolens administrative ledelse og medarbejdere. Ønsker du som skolebestyrelsesmedlem at drøfte skolebussens betjening, som vil jeg foreslå, at du tager den med skoleleder [B].”

På baggrund af henvendelserne bad Ankestyrelsen den 29. januar 2024 Skanderborg Kommune om en udtalelse.

Skanderborg Kommune sendte den 14. februar 2024 en udtalelse.

Følgende fremgår blandt andet af udtalelsen:

"Skanderborg Kommunes udtalelse om klagepunkter

Det er klagers opfattelse, at Skanderborg Kommune i processen omkring kommunens skolebusbetjening ikke har levet op til de almindelige forvaltningsretlige regler og principper om bl.a. partshøring.

Den politiske og borgerrettede proces vedrørende kommunens skolebusbetjening startede op i foråret og sommeren 2020, hvor det daværende Miljø- og Planudvalg samt det daværende Unge & Børneudvalg i fællesskab satte rammerne for et forslag til en standard for skolebusbetjening. Forslaget til standard for skolebusbetjening blev sendt i høring hos bl.a. alle skoler i Skanderborg Kommune i efteråret 2020.

På baggrund af bl.a. høringssvar var skolebusbetjeningen i kommunen i videre politisk proces i vinteren 2021, hvor standard for skolebusbetjening blev vedtaget i Byrådet d. 27. januar 2021 inkl. en drøftelse af de indkomne høringssvar. I foråret og sommeren 2021 tilrettelagde administrationen, via dialog med bl.a. de daværende vognmænd, en samlet plan for kommunens skolebusser ud fra de vedtagne politiske principper. Den samlede plan indgik som input til udbud af kommunens skolebusser, som fandt sted i perioden 5. september 2021 til 15. november 2021. Den ændrede skolebusbetjening i kommunen blev implementeret efter påskeferien 2022, d. 22. april 2022.

Det er klagers opfattelse, at der i processen ikke er sket en høring forud for én af de konkrete ændringer på skolebusserne, en afkorting af den daværende skolebus 410 til Campus Skanderborg. Vi kan ikke genkende billedet af denne manglende høringsproces.

Ifølge bekendtgørelse 688 om befordring af elever i folkeskolen, relateret til folkeskolelovens §4, skal kommunalbestyrelsen indhente udtalelse om ordningers nærmere tilrettelæggelse fra de

berørte skolebestyrelser, herunder om ruter, opsamlingssteder, afgangstider og ventetider.

Det er vores klare opfattelse, at høringen om den konkrete ændring på den daværende skolebus 410 indgik via det høringsmateriale, der blev udsendt til skolerne i efteråret 2020. I høringsmateriale udsendt i efteråret 2020 ("forslag til standard for skolebusbetjening" samt "forslag til elementer i fremtidig skolebusbetjening") fremgår det bl.a., at:

"Skolebusruterne planlægges bl.a. ud fra elevernes bopæl, skoledistrikter, gældende afstandskriterier (jf. forslag til kvalitetsstandard, "Befordring af elever til og fra skole og specialtilbud"), ventetider samt trafikfarlige skoleveje mv."

Samt at:

"Skolebusruterne skal i højst mulig grad tænkes sammen med den øvrige kollektive trafikbetjening i kommunen. Der skal derfor i videst muligt omfang ikke være parallelkørsel med øvrige busruter, således at dobbeltbetjening på strækninger undgås."

De besluttede principper i standard for skolebusbetjening har sat rammerne for den samlede plan for kommunens skolebusser, som vi arbejdede på fra administrationens side i foråret og sommeren 2021. Vi relaterede bl.a. afkortningen af den daværende skolebus 410 til Campus Skanderborg til de to ovenstående principper (som indgik i høringen).

Jf. principperne, er man bl.a. kun berettiget til tilbud om transport med skolebus, såfremt man er tilknyttet ens skoledistrikt. Skoleelever i Hylke og Virring er tilknyttet Virring Skoles distrikt, og altså ikke Morten Børup Skolens distrikt (i Skanderborg Midtby). Jf. princippet, blev skolebus 410's start og slutpunkt derfor ændret til Campus Skanderborg, hvor kommunens 10.-klasses-center samt bl.a. gymnasie er beliggende. Campus Skanderborg ligger ca. 3 km. fra Skanderborg Midtby og strækningen hertil betjenes af flere andre busruter, jf. princippet (der ligeledes indgik i høringen) om, at undgå parallelkørsel med øvrige ruter.

Vi anerkender, at vi i processen rent kommunikationsmæssigt kunne have været tydeligere i forhold til principperne i høringsmaterialets "forslag til standard for skolebusbetjening" om

skoledistrikters indflydelse på de konkrete skolebusruters planlægning og udformning, herunder den konkrete udformning af skolebus 410. Vi kunne godt have gjort det klarere, at teksten i høringsmaterialet om planlægning af skolebusser ud fra bl.a. skoledistrikter kunne lede til bl.a. afkortninger af ruter. Vi vil tage dette til efterretning ved evt. kommende større omlægning. Vi har på møder med klager efter implementeringen også anerkendt dette forhold.

I forhold til kommunikation omkring ændringer op til implementeringen efter påskeferien 2022, er det vores erfaring, at bred såvel som specifik kommunikation om ændringer på busruter oftest værdsættes bedst af brugerne 2-3 uger inden ikrafttræden.

Af kontraktmæssige årsager med busselskaberne, blev tidspunktet for implementering af ny skolebusbetjening i kommunen fastlagt til efter påskeferien 2022. Vi har efterfølgende evalueret på dette, og anerkender, at det ville have været bedre at implementere ændringerne efter skolernes sommerferie 2022 i stedet. Ændringerne på kommunens skolebusser midt i et skoleår skabte mere forvirring end gavn, og gjorde kommunikationen vanskeligere. Vi vil ligeledes tage dette til efterretning ved evt. kommende større omlægning.

Udover klagers procesmæssige henvendelse, er det ligeledes klagers opfattelse, at der, efter ændringerne på skolebus 410, ikke har været mulighed for transport fra Hylke og Virring til Skanderborg Midtby. Som klager også er bekendt med, er vi fra kommunens side ikke enige i denne opfattelse.

Fra Hylke til Skanderborg Midtby kørte der både før og efter ændringerne på skolebusserne en flexbus (flexbus 12) både hverdag og weekend. I forbindelse med implementeringen blev der indsat ekstra afgange både hverdag og weekend på denne. Køreplanen blev ligeledes justeret, så den passede bedre til (de få) skoleelever der transporteres fra Hylke til Skanderborg Midtby. Dette er sket som en ekstra service til få skoleelever til et skoledistrikt uden for skolebussens distrikt. Fra Virring er der ligeledes mulighed for at benytte bus (bus 331) til og fra Skanderborg Midtby."

Ankestyrelsen bad den 11. marts 2024 Børne- og Undervisningsministeriet om en udtalelse om forståelsen af § 4 i

bekendtgørelse nr. 688 af 20/06/2014 om befordring af elever i folkeskolen, herunder

- om høringsforpligtelsen også omfatter påtænkte ændringer af dele af skolebusruter, som ligger uden for skoledistriktet samt fjernelse af afgang midt på dagen, og
- om det er i overensstemmelse med bestemmelsen, at høringen sendes direkte til skoleleder og skolesekretær uden angivelse af, at høringen stiles til og ønskes besvaret af skolebestyrelsen.

Børne- og undervisningsministeriet har den 21. juni 2024 sendt en udtalelse. Følgende fremgår af udtalelsen:

"1. Folkeskolelovens § 26 har følgende ordlyd:

[...]

Som det fremgår, vedrører § 26 befordring af elever mellem skole og hjem. Bestemmelsen finder herudover tilsvarende anvendelse på befordring mellem skole og dagtilbud i forhold til elever, der uden for skoletiden er anbragt i daginstitution m.v., jf. bestemmelsens stk. 4. Det klare udgangspunkt er, at bestemmelsen ikke gælder for elever, som undervises i en anden skole end distriktsskolen, jf. nærmere oven for stk. 6-7.

2. Bemyndigelsesbestemmelsen i § 26, stk. 8, blev indsat i folkeskoleloven ved lov nr. 509 af 30. juni 1993. Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen (som på det tidspunkt var stk. 7), fremgår følgende:

"Bestemmelsen er i princippet en uændret videreførelse af den gældende lovs § 25 om befordring. Som led i den generelle afbureaukratisering og regelforenkling foreslås det at ophæve det hidtidige krav til ministeren om at skulle fastsætte særskilte regler for henholdsvis den almindelige elevbefordring i t. stk. 1, befordring af syge og invaliderede elever iht. stk. 2 og befordring af elever, der modtager vidtgående specialundervisning, iht. til stk. 3. I stedet foreslås det som stk. 7, at ministeren kan udstede regler om befordring. Forslaget indebærer ingen realitetsændring for eleverne, idet undervisningsministeren vil udarbejde et samlet regelsæt om befordring dækkende såvel den almindelige som den særlige befordring."

Bemyndigelsesbestemmelsen har ikke undergået indholdsmæssige ændringer siden 1993, og der er således ikke senere lovforarbejder, som kan bidrage til en forståelse af rækkevidden af bemyndigelsen.

3. Folkeskolelovens § 42, stk. 7, 1. pkt. har følgende ordlyd:

[...]

4. Bemyndigelsen i folkeskolelovens § 26, stk. 8, er udmøntet i bekendtgørelse nr. 688 af 20. juni 2014 om befordring af elever i folkeskolen.

Bekendtgørelsens § 4 har følgende ordlyd:

[...]

Bestemmelsen i § 4 er videreført uændret fra bekendtgørelse nr. 25 af 10. januar 1995 om befordring af elever i folkeskolen, som gik forud for den nugældende bekendtgørelse.

5. I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt forståelsen af bekendtgørelsens § 4 om høringsforpligtelsen også omfatter påtænkte ændringer af dele af skolebusruter, som ligger uden for skoledistriktet, samt fjernelse af afgang midt på dagen, skal det indledningsvis bemærkes, at bemyndigelsesbestemmelsen i § 26, stk. 8, som danner grundlag for bekendtgørelse af befordring af elever i folkeskolen, knytter sig til regler om befordring af elever mellem skole og hjem.

På denne baggrund må det derfor lægges til grund, at den høring, som kommunalbestyrelsen skal foretage af skolebestyrelsen som nævnt i bekendtgørelsens § 4, skal knytte sig til spørgsmål, som vedrører ændringer, som har betydning for befordring af elever mellem skole og hjem inden for skoledistriktets grænser. Det vil i praksis sige, at der skal foretages høring i forhold til fx fjernelse af opsamlingssteder inden for skoledistriktet, ændring af afgangstider i forbindelse med skoledagens start og slut og herunder påvirkning af ventetid i denne forbindelse.

Derimod vedrører høringen efter bekendtgørelsens § 4 ikke spørgsmål, som nok kan være af betydning for skolen og dermed

skolebestyrelsen, men som ikke knytter sig til forhold om elevens befordring mellem skole og hjem.

Som eksempel herpå kan nævnes situationer, hvor busafgange midt på dagen udgår, hvilket giver skolen dårligere mulighed for at tage en klasse på museum inden for den ordinære skoletid. Dette forhold vedrører ikke befordringsreglerne i folkeskolelovens § 26, og en høring efter § 4 i bekendtgørelsen er derfor ikke relevant. På samme måde vedrører bekendtgørelsens § 4 heller ikke befordring i forhold til elevens mulighed for deltagelse i fritidsaktiviteter mv.

6. I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt det er i overensstemmelse med bestemmelsen i bekendtgørelsens § 4, at høringen sendes direkte til skoleleder og skolesekretær uden angivelse af, at høringen stiles til og ønskes besvaret af skolebestyrelsen, bemærkes, at det af folkeskolelovens § 42, stk. 7, 1. pkt., fremgår, at skolens leder og dennes stedfortræder varetager skolebestyrelsens sekretærfunktioner.

På denne baggrund forekommer det uproblematisk, hvis kommunalbestyrelsen sender høringen til skolens leder. Det skal imidlertid fremgå, at skolelederen modtager høringen i sin egenskab af sekretær for skolebestyrelsen, så det er tydeligt, at det er skolebestyrelsen, som er modtager for høringen og ikke skolelederen. Hvorvidt dette krav er opfyldt i den enkelte sag, må bero på en konkret vurdering.

Vurdering af eventuelle ulovligheders nærmere karakter mv.

7. Ankestyrelsen har som nævnt endelig bedt om Børne- og Undervisningsministeriets vurdering af eventuelle ulovligheders nærmere karakter, herunder om en sådan kan karakteriseres som klar.

8. Børne- og Undervisningsministeriet kan hertil oplyse, at der som anført ovenfor ikke er tale om en overtrædelse af kravet i bekendtgørelsens § 4, hvis høringen ikke har vedrørt ændringer, som er reguleret af folkeskolelovens § 26 om befordring af elever mellem skole og hjem.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt det er i overensstemmelse med bestemmelsen, at høringen sendes direkte til skoleleder og skolesekretær uden angivelse af, at høringen stiles

til og ønskes besvaret af skolebestyrelsen, bemærkes, at det bør fremgå af fremsendelsen, at skolelederen modtager høringen i sin funktion af sekretær for skolebestyrelsen. Hvorvidt en manglende angivelse af, at skolebestyrelsen er rette modtager, bevirker, at der ikke er foretaget høring efter bekendtgørelsens § 4, må bero på en konkret vurdering af, hvad manglen betyder i praksis – dvs. om denne betyder, at skolelederen undlader at foreligge relevante sager for skolebestyrelsen, væsentlighed mv.

Hvis der er tale om en væsentlig mangel, er det ministeriets vurdering, at der er tale om en klar ulovlighed, da hensynet bag reglen netop er, at skolebestyrelsen skal have mulighed for at gøre sig bekendt med forslaget, således at de får mulighed for at komme med eventuelle indsigelser inden for fristen.”

Reglerne

Følgende fremgår af folkeskolelovens § 26:

”§ 26. Kommunalbestyrelsen skal sørge for befordring mellem skolen eller brobygningsinstitutionen, jf. kapitel 2 a og kapitel 2 a i lov om kommunal indsats for unge under 25 år, og hjemmet eller dets nærhed af

1) børn, der har længere skolevej end 2 1/2 km i børnehaveklasse og på 1.-3. klassetrin, 6 km på 4.-6. klassetrin, 7 km på 7.-9. klassetrin og 9 km i 10. klasse, og

2) børn, der har kortere skolevej, hvis hensynet til børnenes sikkerhed i trafikken gør det særlig påkrævet.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal endvidere sørge for befordring til og fra skole af syge og invaliderede elever.

Stk. 3. Under de i stk. 1 angivne betingelser skal kommunalbestyrelsen sørge for befordring af elever til og fra de af regionsrådet drevne lands- og landsdelsdækkende undervisningstilbud m.v., jf. § 20, stk. 3 og 4. Det samme gælder for de af Borgerrepræsentationen drevne landsdelsdækkende undervisningstilbud i Københavns Kommune.

Stk. 4. Bestemmelserne i stk. 1-3 finder tilsvarende anvendelse på befordring mellem skole og dagtilbud i henhold til lov om social service af elever, der uden for skoletiden er anbragt i daginstitution m.v.

Stk. 5. Forpligtelsen til at sørge for befordring efter stk. 1 kan opfyldes ved at henvise eleverne til kollektiv trafik, taxikørsel m.v. eller ved at godtgøre deres udgifter til egen befordring.

Kommunalbestyrelsen kan til brug for udstedelse af befordringskort til elever videregive oplysninger om elevers navn, adresse og cpr-nummer til private, der administrerer befordringsordninger.

Stk. 6. Bestemmelserne i stk. 1 omfatter ikke elever, som undervises i en anden skole end distriktsskolen, bortset fra elever, der er henvist til undervisning i henhold til § 5, stk. 6 og 7, og § 22. Bestemmelserne i stk. 1 omfatter også elever, der fortsætter skolegangen i en skole, hvortil eleven har været henvist i henhold til § 5, stk. 7. Elever, der ved optagelsen i en skole i en anden kommune end bopælskommunen, jf. § 36, stk. 3, er henvist til undervisning i henhold til § 5, stk. 7, er ikke omfattet af stk. 1.

Stk. 7. 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 distriktsskole.

Stk. 8. Børne- og undervisningsministeren kan fastsætte nærmere regler om befordring.”

Følgende fremgår af folkeskolelovens § 42

”§ 42. [...]

Stk. 7. Skolens leder og dennes stedfortræder varetager bestyrelsens sekretærfunktioner og deltager i skolebestyrelsens møder uden stemmeret. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at de daglige ledere af afdelinger på skolen og af skolens skolefritidsordning kan deltage i skolebestyrelsens møder uden stemmeret. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at en eventuel daglig leder af et dagtilbud eller fritidshjem og en ungdomsskole, som har fælles ledelse med en folkeskole, jf. §§ 24 a og 24 b, kan deltage i skolebestyrelsens møder uden stemmeret.”

Følgende fremgår af bekendtgørelse om befordring af elever i folkeskolen:

”§ 4. Før kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorledes den vil opfylde sin befordringsforpligtelse, skal kommunalbestyrelsen indhente udtalelse om ordningens nærmere tilrettelæggelse, herunder om ruter, opsamlingssteder, afgangstider og ventetider, fra de berørte skolebestyrelser.”

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Skanderborg Kommune handlede i strid med lovgivningen ved at sende høring til skolernes administrative ledelse og medarbejdere uden angivelse af, at høringen var stilet til skolebestyrelsen.

Vi lægger vægt på, at det fremgår af e-mail af 15. juni 2023 vedrørende høring om ændring af afgangstiderne, at den blev sendt direkte til skoleleder og skolesekretær uden angivelse af, at skolebestyrelsen skulle inddrages, ligesom det fremgår af e-mail af 19. juni 2023, at kommunens "dialog med skolerne foregår via skolernes administrative ledelse og personale".

Vi lægger også vægt på, at Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at det er ministeriets vurdering, at det skal fremgå af høringen, at skolelederen modtager høringen i sin egenskab af sekretær for skolebestyrelsen, så det er tydeligt, at det er skolebestyrelsen, som er modtager for høringen og ikke skolelederen.

Det er i øvrigt Ankestyrelsens retsopfattelse, at ordlyden i § 4 i bekendtgørelse om befordring af elever i folkeskolen ud fra ordlyden "om ordningens nærmere tilrettelæggelse, herunder om ruter, opsamlingssteder, afgangstider og ventetider" skal forstås således, at der skal foretages høring af de berørte skolebestyrelser om konkrete ændringer.

Ankestyrelsen vurderer således, at det vil være i strid med lovgivningen, hvis der alene høres over principper for tilrettelæggelse af skolebusruter og ikke over konkrete ændringer af ruterne.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder byrådet i Skanderborg Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

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 kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Rikke Larsen Ellehauge

Kopi er sendt til:

[A]

Vi har anvendt:

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

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