

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 2005**

75. Optagelse på uddannelse

1. **Behandling af ansøgning om tilskud til efterskoleophold.**

Ombudsmanden modtog i løbet af 2004 to af hinanden uafhængige klager over Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirkes fastholdelse af Oqaatsinik Pikkorissarfiks afslag på klagernes ansøgninger om tilskud til efterskoleophold med den begrundelse, at ansøgerne i de felter i ansøgningskemaet, der vedrørte begrundelsen for ansøgningen, ikke havde angivet ønsket om at lære dansk som en del af begrundelsen for ansøgningen.

Ombudsmanden fandt, at klagerne vedrørte principielle problemstillinger, idet der kunne være generel tvivl om retsgrundlaget for behandling af ansøgninger om tilskud til efterskoleophold, ligesom Ombudsmanden fandt, at hjemmestyrets administrative praksis i sager om tilskud til efterskoleophold burde undersøges nærmere.

Ombudsmanden afviste derfor at behandle klagerne som konkrete klager og besluttede i stedet af egen drift at indlede en undersøgelse af retsgrundlaget for tilskud til efterskoleophold, samt hjemmestyrets administrative praksis i sager om tilskud til efterskoleophold.

Resultatet af undersøgelsen gav Ombudsmanden anledning til i medfør af ombudsmandslovens § 11 at give Landstinget og Landsstyret meddelelse om, at hjemmelsgrundlaget for hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 26 af 15. januar 2004 om tilskud til efterskoleophold i Danmark § 1, stk. 1, er uklart.

Ombudsmanden fandt dog ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at henstille, at direktoratet genoptager behandlingen af de sager, hvor afslag er givet med henvisning til manglende bevillingsdækning.

Ombudsmandens fandt imidlertid, at direktoratet bør overveje at indarbejde de kriterier, der fremgår af budgetbidraget vedrørende bevillingen til ydelse af tilskud til efterskoleophold, i folkeskoleforordningen, hvis det fortsat er direktoratets opfattelse, at disse kriterier skal være gældende. Ombudsmanden kritiserede direktoratets oplysning af klagesagen. (J.nr. 11.73.75.12/076-04)

De to afgørelser fra Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, der lå til grund for de to klager til mig, er i det væsentlige enslydende, og jeg har derfor valgt alene at citere den ene, der er dateret den 2. juni 2004:

”Direktoratet har modtaget jeres klage af 1. maj 2004 vedrørende afslag på ansøgning om tilskud til efterskoleophold for jeres sønner A og B.

Direktoratet har behandlet klagen og skal hermed meddele, at den af Oqaatsinik Pikkorissarfik trufne afgørelse, dvs. afslaget, fastholdes.

Begrundelse:

Oqaatsinik Pikkorissarfik har ved behandlingen af ansøgningerne dels lagt vægt på ansøgerens egen begrundelse og dels på skolens udtalelse om elevens forventede udbytte af efterskoleopholdet, og der er desuden taget hensyn til en geografisk fordeling af den samlede tilskudsbevilling. Der er herved fulgt kriterier, der er fastsat i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 26 af 15. januar 2004 om tilskud til efterskoleophold i Danmark.

Oqaatsinik Pikkorissarfik har ved vurderingen af ansøgerens egen begrundelse lagt vægt på, om eleven har ønsket at få styrket sine danskundskaber. Der er i denne forbindelse henvist til budgetbidraget for finanslovkonto 40.10.12, hvoraf formålet med tilskud til efterskoleophold fremgår, herunder at der fra dette skoleår tillige er besluttet en målrettelse af tilskudsbevillingen med henblik på styrkelse af elevens danskundskaber.

Oqaatsinik Pikkorissarfik har konstateret, at det i ansøgningsskemaet ikke er anført, at begrundelsen for efterskoleopholdet er at forbedre danskundskaberne, og Oqaatsinik Pikkorissarfik har derfor besluttet at prioritere tilskudsbevillingen anvendt på andre ansøgere.

Oqaatsinik Pikkorissarfik har over for direktoratet oplyst, at skoleudtalelserne med undtagelse af nogle ganske få stykker, alle er positive, og at skoleudtalelserne derfor kun i meget begrænset omfang har kunnet give den ønskede hjælp til udvælgelsen.

Oqaatsinik Pikkorissarfik har overfor Direktoratet tillige oplyst, at det inden for den givne finanslovbevilling ikke har været muligt at imødekomme alle de ansøgninger, hvor begrundelsen om forberedelse til videre skolegang (ansøgningsskemaet punkt 5 og 6) er anført. Oqaatsinik Pikkorissarfik har ved helhedsvurderingen af alle ansøgningerne derfor valgt at prioritere de ansøgninger, hvor der ligger en positiv skoleudtalelse, og hvor ansøgeren samtidig har anført, at begrundelsen er at lære dansk, da det af finansloven fremgår, at bevillingen ønskes målrettet til styrkelse af elevernes danskundskaber.

Direktoratet finder, at Oqaatsinik Pikkorissarfik ved helhedsvurderingen af alle de indkomne ansøgninger under hensyntagen til den givne bevillingsramme har fastlagt legitime udvælgelseskriterier.

Direktoratet finder derfor også, at der ved vurderingen af ansøgerens egen begrundelse er lagt vægt på de formål, som er beskrevet i budgetbidraget til finanslovkontoen.

Direktoratet har tillige bemærket, at det af ansøgningsskemaerne for B og A tillige fremgår, at efterskoleopholdet heller ikke er begrundet i en forberedelse til videre uddannelse (ikke afkrydset i rubrik 5 eller 6).

Det af jer anførte i klagen ændrer efter direktoratets vurdering ikke ved de fakta, der lå til grund for Oqaatsinik Pikkorissarfiks behandling af ansøgningen. Da Oqaatsinik Pikkorissarfik i henhold til bekendtgørelsens § 4 ud fra en helhedsvurdering af samtlige ansøgninger skal afgøre, hvilke ansøgninger, der skal imødekommes, finder direktoratet det derfor heller ikke muligt at tillægge efterfølgende begrundelser for ansøgning om tilskud betydning.

Direktoratet har derfor ikke fundet, at klagen giver anledning til en ændring af Oqaatsinik Pikkorissarfiks afgørelse.

Klagevejledning.

(...)”

Den afgørelse fra Oqaatsinik Pikkorissarfik, der ligger til grund for klage til Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, er dateret den 20. april 2004, og har følgende indhold:

”(…)

Afgørelse:

Oqaatsinik Pikkorissarfik må hermed desværre meddele afslag på ansøgningen om tilskud.

Begrundelse for afgørelsen:

Den nævnte bekendtgørelse om tilskud til efterskoleophold i Danmark indeholder en række betingelser for at kunne komme i betragtning til tilskud. Disse betingelser konstateres opfyldt.

Der er imidlertid flere ansøgninger, der opfylder betingelserne, end der er bevillingsmæssig hjemmel til at imødekomme. Oqaatsinik Pikkorissarfik har derfor måttet foretage en udvælgelse blandt de tilskudsberettigede.

Oqaatsinik Pikkorissarfik har på baggrund af en helhedsvurdering af samtlige tilskudsberettigede ansøgninger, vurderet, hvilke ansøgninger der skal imødekommes. Under henvisning til § 4 i bekendtgørelsen er der ved denne vurdering lagt vægt på ansøgerens begrundelse for at tage på efterskoleophold i Danmark og tillige på skolens udtalelse om elevens forventede udbytte af efterskoleopholdet. Der er desuden taget hensyn til en geografisk fordeling af den samlede tilskudsbevilling.

Ved vurderingen af ansøgerens egen begrundelse er der lagt vægt på, om eleven har ønsket at få styrket sine danskundskaber.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at formålet med tilskud til efterskoleophold i Danmark er at styrke elevernes faglige og sproglige forudsætninger for at indgå i et videre uddannelsesforløb. Der er med virkning fra dette skoleår tillige besluttet en målrettelse af tilskudsbevillingen med henblik på styrkelse af elevens danskundskaber. Der henvises til budgetbidraget til finanslovskonto 40.10.12, Efterskoleophold, der er vedlagt i kopi til orientering.

I ansøgningen er det ikke anført, at begrundelsen for efterskoleopholdet er for at forbedre danskundskaberne. Da ansøgningen således ikke er begrundet i de formål, der er tilsigtet ved tilskudsgivningen, har Oqaatsinik Pikkorissarfik besluttet at prioritere tilskudsbevillingen anvendt på andre ansøgere.

Klagevejledning:

(…)”

De omhandlede ansøgninger om tilskud til efterskoleophold, er indgivet på et ansøgningsskema, der blandt andet indeholder en rubrik benævnt ”Hvorfor efterskole?” I denne rubrik er der mulighed for at afkrydse et valgfrit antal af felter med titlerne: ”Tænke pause”, ”Nyt liv, nye venner”, ”Nye udfordringer”, ”Skole tilpasset egne evner”, ”Lære noget om sammenhold”, ”Prøve livet uden forældre”, ”Forud for STI-udd.”, ”Anderledes skoleform”, ”Skoletræt”, ”Afprøve mine egne talenter”, ”Lære Dansk”, ”Forud for GU/HTX/HHX”, ”Andre fritidsmuligheder” og ”Andet”.

Den 15. oktober 2004 skrev jeg blandt andet således til Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke:

”Jeg anmoder derfor Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke om at redegøre for, hvorledes sagsbehandlingsproceduren er i sager om ansøgning om tilskud til efterskoleophold, herunder hvilke kriterier der lægges til grund for afgørelser om tilskud til efterskoleophold.

Videre anmoder jeg Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke om at meddele mig, hvorvidt direktoratet er af den opfattelse at der er hjemmel til at anvende ansøgningskemaer i sager om ansøgning af tilskud til efterskoleophold.

Afslutningsvis anmoder jeg Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke om at meddele mig, hvorvidt ansøgerne modtager nogen vejledning om udfyldning af ansøgningskemaerne.”

Ved brev af den 16. november 2004, som jeg modtog den 19. november 2004, svarede direktoratet mig således:

”Landstingets Ombudsmand har ved skrivelse af 15. oktober 2004 anmodet Direktoratet om at redegøre for, hvorledes sagsbehandlingsproceduren er i sager om ansøgning om tilskud til efterskoleophold, herunder hvilke kriterier, der lægges til grund for afgørelser om tilskud til efterskoleophold. Direktoratet er samtidig anmodet om at meddele, om Direktoratet er af den opfattelse, at der er hjemmel til at anvende ansøgningskemaer i sager om ansøgning om tilskud til efterskoleophold. Endelig er Direktoratet anmodet om at meddele, hvorvidt ansøgerne modtager nogen vejledning om udfyldning af ansøgningskemaerne.

Vedr. sagsbehandlingsproceduren:

Tilskud til efterskoleophold i Danmark ydes dels med hjemmel i en hertil fastsat bevilling på finansloven og dels med hjemmel i en bekendtgørelse. Der henvises til Finanslovens hovedkonto 40.10.12, Efterskoleophold samt Hjemmestyrets Bekendtgørelse nr. 26 af 15. januar 2004 om tilskud til efterskoleophold i Danmark.

I bekendtgørelsens §§ 7-11 er der fastsat regler om ansøgningsproceduren, herunder også om klageadgang. Det fremgår heraf blandt andet, at ansøgeren skal fremsende ansøgning om tilskud til undervisningsforvaltningen, der efterfølgende fremsender ansøgningen med diverse bilag til Oqaatsinik Pikkorissarfik. Det fremgår videre af bekendtgørelsens § 4, at det er Oqaatsinik Pikkorissarfik, der afgør, hvilke ansøgninger der skal imødekommes. Det fremgår videre af bekendtgørelsens § 11, at klager over afgørelser om tilskud kan indbringes for Direktoratet for Uddannelse.

Ansøgningsproceduren er i praksis overensstemmende med det herom i bekendtgørelsen anførte.

Det er en forudsætning for tilskudstildeling, at ansøgeren har opfyldt de i bekendtgørelsens § 1, stk. 2 anførte tilskudsbetingelser. Ved vurderingen af ansøgningerne afgør Oqaatsinik Pikkorissarfik på baggrund af en helhedsvurdering af samtlige ansøgninger, hvilke ansøgninger, der skal imødekommes. Ved vurderingen lægges der vægt på ansøgerens begrundelse for at tage på efterskoleophold i Danmark og tillige på skolens udtalelse om elevens forventede udbytte af efterskoleopholdet. Der vil ved udvælgelsen tillige kunne tages hensyn til en geografisk fordeling af den samlede tilskudsbevilling. Dette fremgår af bekendtgørelsens § 4.

Oqaatsinik Pikkorissarfik har ved behandlingen af ansøgningerne dels lagt vægt på ansøgerens egen begrundelse og dels på skolens udtalelse om elevens forventede udbytte af efterskoleopholdet, og der er desuden taget hensyn til en geografisk fordeling af den samlede tilskudsbevilling. Der er herved fulgt de kriterier, der er fastsat i Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 26 af 15. januar 2004 om tilskud til efterskoleophold i Danmark.

Oqaatsinik Pikkorissarfik har ved vurderingen af ansøgerens egen begrundelse lagt vægt på, om eleven har ønsket at få styrket sine danskkundskaber. Der er i denne forbindelse henvist til budgetbidraget for finanslovskonto 40.10.12, hvoraf formålet med tilskud til efterskoleophold fremgår, herunder at der fra dette skoleår tillige er besluttet en målrettelse af tilskudsbevillingen med henblik på styrkelse af elevernes danskkundskaber.

Oqaatsinik Pikkorissarfik har over for direktoratet oplyst, at skoleudtalelserne, med undtagelse af nogle ganske få stykker, alle er positive, og at skoleudtalelserne derfor kun i meget begrænset omfang har kunnet give den ønskede hjælp til udvælgelsen.

Oqaatsinik Pikkorissarfik har overfor Direktoratet tillige oplyst, at det inden for den givne finanslovbevilling ikke har været muligt at imødekomme alle de ansøgninger, hvor begrundelsen om forberedelse til videre skolegang (ansøgningsskemaet punkt 5 og 6) er anført. Oqaatsinik Pikkorissarfik har ved helhedsvurderingen af alle ansøgningerne derfor valgt at prioritere de ansøgninger, hvor der ligger en positiv skoleudtalelse, og hvor ansøgeren samtidig har anført, at begrundelsen er at lære dansk, da det af finansloven fremgår, at bevillingen ønskes målrettet til styrkelse af elevernes danskkundskaber.

Direktoratet finder, at Oqaatsinik Pikkorissarfik ved helhedsvurderingen af alle de indkomne ansøgninger under hensyntagen til den givne bevillingsramme har fastlagt legitime generelle udvælgelseskriterier.

Direktoratet finder derfor også, at der ved vurderingen af ansøgerens egen begrundelse er lagt vægt på de formål, som er beskrevet i budgetbidraget til finanslovskontoen.

Hjemmel til anvendelse af ansøgningsskemaer.

I bekendtgørelsens § 7, stk. 2 er det fastsat, at ansøgning om tilskud foretages på et af Direktoratet for Uddannelse udarbejdet skema, og at ansøgningen blandt andet skal indeholde en begrundelse for elevens efterskoleophold i Danmark. Det fremgår videre af stk. 3, at ansøgningsskemaet udleveres af undervisningsforvaltningen i den kommune, hvor eleven går i skole.

Direktoratet finder på denne baggrund, at der er den fornødne hjemmel til anvendelse af ansøgningsskema.

Vedrørende vejledning om udfyldning af ansøgningsskemaer.

Som en integreret del af ansøgningsskemaet er der en udførlig vejledning til ansøgeren om tilskudsansøgningen, herunder også om udfyldelse af ansøgningsskemaet.

Desuden kan ansøgerne rekvirere vejledning hos elevens rådgivningslærer eller lokale undervisningsforvaltning.”

Jeg udtaler herefter:

”Lovgrundlaget for tilskud til efterskoleophold.

Det fremgår af landstingsforordning nr. 1 af 6. juni 1997 om folkeskolen, at:

”§ 11. Landstyret kan yde tilskud til udgifter i forbindelse med efterskoleophold i Danmark.

Stk. 2. Landsstyret fastsætter regler for tildeling af tilskuddet.”

Bestemmelsen blev oprindelig ved landstingsforordning nr. 4 af 2. maj 1996 om ændring af landstingsforordning om folkeskolen indføjet som § 10 a i landstingsforordning nr. 10 af 25. oktober 1990 om folkeskolen.

Det fremgår blandt andet af bemærkningerne til sidstnævnte forordningsændring:

”Generelle bemærkninger.

Under behandlingen af pkt. 24 på FMI 1994 tilsluttede Landstinget sig Landsstyrets forslag om at give tilskud til efterskoleophold i Danmark.

Der har på finansloven for 1995 og 1996 været afsat bevillinger til formålet (konto nr. 40.10.12).

Tilskuddet bliver administreret i henhold til KIIP's cirkulære nr. 1/1995 om tilskud til efterskoleophold i Danmark. Idet der i vidt omfang imidlertid er tale om forhold, der regulerer borgernes retsstilling, bør reglerne fastsættes i bekendtgørelsesform. Idet der imidlertid hidtil ikke har været en klar hjemmel til udstedelse af bekendtgørelse, hverken i landstingsforordningen om folkeskolen eller i finansloven, er det fundet nødvendigt at fremsætte nærværende forslag, der således alene har til hensigt at skabe det nødvendige hjemmelsgrundlag for udstedelse af regler i bekendtgørelsesform.

Forslaget forventes ikke at medføre administrative og økonomiske konsekvenser.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser:

Vedr. § 1.

Bestemmelsen giver hjemmel til udstedelse af bekendtgørelse om tilskuddets tildeling. Der vil blandt andet kunne fastsættes regler om ansøgningsprocedure, betingelser for tilskud, tilskuddets størrelse mv.”

Hjemmestyret har den 15. januar 2004, med henvisning til den citerede bestemmelse i folkeskoleforordningen udstedt en bekendtgørelse (nr. 26) om tilskud til efterskoleophold i Danmark, som har virkning for skoleåret 2004/2005, og som bestemmer følgende:

”§ 1. Tilskud til efterskoleophold i Danmark bevilges af Oqaatsinik Pikkorissarfik indenfor den på finansloven afsatte bevilling.

Stk. 2. Følgende betingelser skal være opfyldt for at komme i betragtning til tilskud:

1) eleven og forældremyndighedsindehaverne skal ved efterskoleopholdets start have fast bopæl i Grønland, og skal have haft fast bopæl i Grønland i mindst 1 år umiddelbart forud for efterskoleopholdets start. Som bopæl uden for Grønland regnes ikke ophold, der udelukkende skyldes uddannelsesforhold eller forsorgsforhold, hvor grønlandske myndigheder har medvirket ved opholdet,

2) eleven er ved opholdets start ikke fyldt 18 år,

3) eleven skal have gennemført folkeskolen eller tilsvarende grundskoleforløb inden opholdets start. Elever, der færdiggør folkeskolen i henhold til reglerne i landstingsforordning nr. 1 af 6. juni 1997 om folkeskolen, skal have afsluttet 11. klasse inden opholdets start,

4) den efterskole, som eleven er optaget på, skal være godkendt af undervisningsministeren i Danmark,

5) eleven må ikke tidligere have modtaget tilskud fra hjemmestyret til efterskoleophold i Danmark,

6) eleven er under efterskoleopholdet tilknyttet en af forældremyndighedsindehaverne udpeget kontaktfamilie i Danmark, jf. § 2,

7) der foreligger en udtalelse fra skolen om elevens forventede udbytte af efterskoleopholdet, jf. § 3, og

8) ansøgning om tilskud er indgivet rettidigt, jf. § 8.

Stk. 3. Oqaatsinik Pikkorissarfik kan i særlige tilfælde fravige stk. 2, nr. 1, 2, 3, 5 og 8.

...

§ 3. Skolen skal til brug for vurdering af ansøgninger om tilskud vedlægge ansøgningen en udtalelse om elevens forventede udbytte af efterskoleopholdet i Danmark. Udtalelsen skal indeholde en stillingtagen til følgende forhold:

1) Om eleven forventes at kunne følge undervisningen på efterskolen.

2) Om eleven forventes at kunne deltage i det sociale liv på efterskolen.

3) Om eleven har behov for at få styrket sine faglige kompetencer, herunder sine dansk kundskaber for at kunne optages på studieforberedende eller kompetencegivende uddannelse.

4) Om eleven forventes at ville kunne gennemføre efterskoleopholdet.

5) Om der er andre forhold vedr. eleven, der taler for at tilskud bør bevilges.

Stk. 2. Udtalelsen afgives på en af Direktoratet for Uddannelse hertil udarbejdet blanket.

§ 4. Oqaatsinik Pikkorissarfik afgør på baggrund af en helhedsvurdering af samtlige ansøgninger, hvilke ansøgninger, der skal imødekommes. Ved vurderingen lægges der vægt på ansøgerens begrundelse for at tage på efterskoleophold i Danmark og tillige på skolens udtalelse om elevens forventede udbytte af efterskoleopholdet, jf. § 3. Der vil ved udvælgelsen tillige kunne tages hensyn til en geografisk fordeling af den samlede tilskudsbevilling.

...

§ 7. Forældremyndighedsindehaverne ansøger selv om elevens optagelse på en efterskole.

Stk. 2. Ansøgning om tilskud foretages på et af Direktoratet for Uddannelse udarbejdet skema. Ansøgningen skal blandt andet indeholde en begrundelse for elevens efterskoleophold i Danmark.

...”

På Landstingsfinansloven for 2004 står udgiften til efterskoleophold opført i bilag 1, Bevillingsoversigt til finansloven for 2004, som en driftsbevilling på aktivitetsområde 40.10, hovedkonto 40.10.12. Der er ingen tekstanmærkninger til hovedkontoen.

Af budgetbidraget vedrørende den omhandlede bevilling på finansloven for 2004, fra landsstyremedlemmet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, fremgår det blandt andet, at:

”DRIFTSBEVILLING

Regelgrundlag

Landstingsforordning nr. 1 af 6. juni 1997 om folkeskolen i Grønland og Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 4 af 21. februar 1997 om tilskud til efterskoleophold i Danmark.

Bevillingsforudsætninger

...

Tilskuddet til efterskoleophold i Danmark er et af flere initiativer med henblik på at opfylde målsætningen angående styrkelse af uddannelsesniveaut generelt, herunder styrkelse af elevernes faglige og sproglige forudsætninger for at indgå i et videre uddannelsesforløb.

I finanslovsforslaget 2004 er bevillingen nedsat med 0,7 mio. kr. således at bevillingen herefter udgør 5.865.000 kr.

Hjemmestyrets bevillinger til efterskoleophold i Danmark blev indført som et tilbud til elever, som går ud af 11. klasse uden at have fået tilstrækkelige personlige og faglige forudsætninger for umiddelbart at fortsætte i uddannelsessystemet.

Det forventes, at gennemførelse af folkeskolereformen på længere sigt vil betyde et langt mindre behov for et sådant supplement til uddannelsessystemet.

Nedsættelse af bevillingen har den konsekvens, at bevillingen til efterskoleophold målrettes til at styrkelse af danskkundskaber, der bliver hovedkriterier for udvælgelsen af ansøgere. Der vil i efteråret 2003 blive udarbejdet et kriterium, der indeholder to aspekter:

1. Ansøgere skal have et konstateret behov for styrkelse af deres danskkundskaber for at komme videre i deres uddannelse. Dette betyder reelt, at fuldt dansksprogede, herunder dobbeltsprogede elever og elever, der klarer sig godt i danskundervisningen vil komme i anden række.

2. Ansøgeren må have et vist fundament i det danske sprog, således at vedkommende har det nødvendige grundlag for at få det ønskede sproglige udbytte af opholdet. Dette betyder, at ansøgere med meget begrænsede færdigheder i dansk ikke vil komme i betragtning.

Meget stærke elever, der ikke har et kompetencebehov for efterskoleophold, og som vil få ringe udbytte af et efterskoleophold, vil således ikke komme i betragtning i forbindelse med ansøgninger om efterskoleophold.”

Jeg må herefter lægge til grund, at forud for vedtagelsen af folkeskoleforordningens § 10 a, i dag § 11, som er opretholdt ved landstingsforordning nr. 8 af 21. maj 2002 om folkeskolen § 49, stk. 4, var tilskud til efterskoleophold udgifter, som blev ydet alene med finanslovshjemmel, en såkaldt tilskudsbevilling.

Det fremgår af de citerede forarbejder til folkeskoleforordningens § 10 a, at bestemmelsen blev indsat med det formål at tilvejebringe en hjemmel til at fastsætte bekendtgørelsesregler om administrationen af tilskud til efterskoleophold.

Jeg bemærker, at det falder uden for min virksomhed at foretage en nærmere vurdering af, om den af Landsstyret for Landstinget oplyste forudsætning om, at udstedelse af en bekendtgørelse kræver hjemmel i lovgivningen uden for finansloven, er korrekt.

Når en hjemmel til at yde tilskud indsættes i lovgivning uden for finansloven, er udgangspunktet imidlertid, at der ikke længere er tale om en tilskudsbevilling, men om lovbunden udgift, også selvom lovreguleringen ikke er præcis¹³. Om sondringen mellem lovbundne udgifter og tilskud ydet

13.)Henrik Zahle, Dansk Forvaltningsret (regering, forvaltning og dom), 2001, side 61.

med hjemmel i finansloven henviser jeg i øvrigt til min beretning for 2003, sag 11.01 – 11.09, 99-andet.

Det er på denne baggrund min opfattelse, at tilskud til efterskoleophold efter lovændringen i 1996 er lovbundne udgifter, idet jeg lægger vægt på, at hjemmelen til at fastsætte regler om ydelse af tilskud ikke længere er at finde i finansloven, men i landstingsforordningen om folkeskolen.

Landstinget har imidlertid i bemærkningerne til bestemmelsen i folkeskoleforordningen forudsat, at der ved administrationen af tilskuddene lovligt kan lægges vægt på den for tilskuddene givne bevillingsramme.

Denne særlige hjemmel til at inddrage finansielle hensyn i tilskudsadministrationen fremgår dog ikke af forordningstekstens ordlyd, som fremstår som en almindelig bemyndigelse for Landsstyret til at yde tilskud efter nærmere fastsatte regler.

Det antages i almindelighed, at grundlæggende retsprincipper ikke kan fraviges, hvis der ikke i lovens ordlyd er holdepunkter for, at de kan fraviges. I den forbindelse bemærker jeg, at finansielle hensyn ikke er lovlige, medmindre lovgivningen fastslår andet.

I den foreliggende situation er der tale om, at lovgivningsmagten ikke udtrykkeligt har givet borgerne et retskrav på at modtage tilskud, idet det overlades til Landsstyret at fastsætte regler herom. Det fremgår ikke af lovens ordlyd, men derimod, som nævnt, af bemærkningerne til forslaget til den pågældende lovbestemmelse, at der ved ordningens administration skal lægges vægt på bevillingsrammen.

I denne situation, hvor Landstingets forudsætninger om lovligheden af finansielle hensyn fremstår som en instruktion til Landsstyret om, hvorledes ordningen skal administreres, og ikke som en hjemmel til at administrere i strid med lovbestemmelsens ordlyd, har jeg imidlertid ikke bemærkninger til, at Landsstyret administrerer i overensstemmelse med bemærkningerne til lovforslaget.

Jeg har derfor ikke fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag for at henstille, at direktoratet genoptager behandlingen af de sager, hvor afslag er givet med henvisning til manglende bevillingsdækning.

Det er dog uafhængigt heraf min opfattelse, at hjemmelsgrundlaget for § 1, stk. 1, i Landsstyrets bekendtgørelse om tilskud til efterskoleophold i Danmark på den beskrevne baggrund er behæftet med en sådan uklarhed, at jeg efter ombudsmandslovens § 11 bør give Landstinget og Landsstyret meddelelse herom, hvorfor jeg ved kopi af dette brev og ved særskilte breve har underrettet Landstingets Lovudvalg og Landsstyret om forholdet.

Det er i den forbindelse min opfattelse, at det for at skabe den fornødne klarhed om grundlaget for ordningens administration bør overvejes i selve lovtæksten at beskrive, at tilskud kan ydes inden for en i finansloven fastsat bevillingsramme.

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger neden for om, hvorvidt det er lovligt at lægge vægt på bevillingsforudsætningerne ved efterskoleordningens administration.

Fastlæggelse af kredsen af lovlige kriterier ved behandlingen af tilskudsansøgninger.

Med det udgangspunkt, at bekendtgørelsens § 1, stk. 1, hvorefter bevillingsrammen er styrende for, hvor mange ansøgere, som kan opnå tilskud til efterskoleophold, er lovlig, er jeg enig med direktoratet i, at der må opstilles supplerende kriterier for tilskuddets udbetaling, såfremt en imødekommelse af alle ansøgninger, som opfylder bekendtgørelsens kriterier, ville medføre bevillingens overskridelse.

Henset til den af Landstinget forudsatte begrænsning af tilskud til finanslovsbevillingen, kan det heller ikke give mig anledning til bemærkninger, at der ved behandlingen af tilskudsansøgninger lægges vægt på de kriterier for ydelse af tilskud, som fremgår af de citerede bevillingsforudsætninger, i det omfang, at disse kriterier er forenelige med folkeskoleforordningen, jf. herom neden for.

Det drejer sig konkret om:

- styrkelse af elevernes faglige og sproglige forudsætninger for at indgå i et videre uddannelsesforløb og*
- styrkelse af danskundskaber som hovedkriterium for udvælgelsen af ansøgere.*

Jeg bemærker, at idet efterskoleordningen har hjemmel i folkeskoleforordningen må kredsen af lovlige kriterier samtidig søges fastlagt med udgangspunkt i denne.

Det fremgår af folkeskoleforordningens § 2:

”§ 2. Folkeskolens opgave er i samarbejde med hjemmet:

- 1) at medvirke til, at eleven tilegner sig alle nødvendige kundskaber og færdigheder,*
- 2) at medvirke til at udvikle elevens anlæg og evner og fremme elevens sundhedsmæssige, sociale og emotionelle udvikling,*
- 3) at medvirke til, at eleven kan skabe sig et harmonisk og selvstændigt liv,*
- 4) at fremme åndsfrihed og tolerance hos eleven og*
- 5) at styrke medansvar og samarbejde mellem eleverne og mellem lærerne og eleven.*

Stk. 2. Folkeskolen skal tilbyde et sundt og trygt læringsmiljø, der fremmer elevens evne til selvstændig tænkning og kritisk stillingtagen, evne til at give udtryk for egne meninger, holdninger og følelser samt målrettethed, omstillingsevne, engagement og kreativitet.

Stk. 3. Folkeskolens undervisning skal give eleven mulighed for at tilegne sig nyttige kundskaber, arbejdsformer og faglige kompetencer, at udvikle individuelle evner og forberede sig til uddannelse og erhverv samt at tilegne sig alsidige udtryksformer og sproglige kompetencer.

Stk. 4. Folkeskolen skal skabe sådanne rammer for dagligdagen og arbejdet i skolen, at eleven udvikler sit selvværd og sin selvtillid samt sine evner til samarbejde, sin ansvarsfølelse og sin respekt for andre mennesker.

Stk. 5. Folkeskolens hele virksomhed skal skabe grundlag for, at eleven udvikler sin viden om og forståelse af egen samfundsmæssige identitet, kultur og værdier, tilegner sig viden om og udvikler forståelse for andre kulturer, indføres i en demokratisk tankegang og bliver bevidst om egne demokratiske rettigheder og pligter samt udvikler forståelse for eget ansvar over for samfundets udvikling og dets samspil med naturen.”

Det er min opfattelse, at bekendtgørelsens § 4 om grundlaget for bedømmelse af tilskudsansøgninger, som jeg har citeret oven for, som udgangspunkt er i overensstemmelse med folkeskoleforordningens § 2.

Det er videre min opfattelse, at de i bevillingsforudsætningerne opstillede kriterier er i overensstemmelse med formålsbestemmelsen for folkeskoleforordningen, og det kan derfor ikke give mig anledning til bemærkninger, at direktoratet og Oqaatsinik Pikkorissarfik har anvendt disse kriterier i sagsbehandlingen.

Det er imidlertid også min opfattelse, at direktoratet bør overveje at indarbejde de kriterier, der fremgår af budgetbidraget vedrørende bevillingen til ydelse af tilskud til efterskoleophold, i folkeskoleforordningen, hvis det fortsat er direktoratets opfattelse, at disse kriterier skal være gældende.

Dette skyldes, at såfremt der i bevillingsforudsætningerne opstilles kriterier, som strider mod folkeskoleforordningen, vil dette kunne give anledning til betydelig fortolkningstvivl.

Det vil således være tvivlsomt, om Landsstyret lovligt vil kunne lægge vægt på en given bevillingsforudsætning, der ikke fremstår som egentlig lovgivning (tekstanmærkning) på finansloven.

Jeg beder på denne baggrund direktoratet meddele mig, hvad dette giver anledning til.

Sagsbehandlingen i direktoratet og Oqaatsinik Pikkorissarfik.

Anvendelsen af ansøgningsskemaer.

Af Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 26 af 15. januar 2004 om tilskud til efterskoleophold i Danmark, § 7, stk. 2, fremgår det, at:

”Stk. 2. Ansøgning om tilskud foretages på et af Direktoratet for Uddannelse udarbejdet skema.(...)”

Det er almindelig antaget, at forvaltningen ikke uden særlig hjemmel kan kræve af en part, at denne udfylder særlige ansøgningsskemaer i forbindelse med sagsoplysningen. Når blot parten meddeler de relevante oplysninger, er formen underordnet, og manglende overholdelse af et formkrav kan ikke i sig selv begrunde anvendelse af processuel skadevirk-

ning. Jeg henviser her til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, side 479.

Da der i den foreliggende sag ikke er omstændigheder, der indikerer, at ansøgninger er blevet afvist eller nedprioriteret med den begrundelse, at de ikke var indgivet på det dertil bestemte ansøgningskema, finder jeg ikke anledning til at kritisere myndighedernes anvendelse af et ansøgningskemaet.

Jeg understreger dog, at det ikke må komme en ansøger til skade, at en ansøgning om tilskud til efterskoleophold ikke er indgivet på ansøgningskemaet, så længe ansøgeren, eventuelt efter vejledning fra myndighederne, meddeler de relevante oplysninger.

Direktoratets sagsoplysning.

I de to sager, som har dannet grundlag for nærværende undersøgelse, har direktoratet anført følgende i sine afgørelser:

”Det af dig [jer] anførte i klagen ændrer efter direktoratets vurdering ikke ved de fakta, der lå til grund for Oqaatsinik Pikkorissarfiks behandling af ansøgningen. Da Oqaatsinik Pikkorissarfik i henhold til bekendtgørelsens § 4 ud fra en helhedsvurdering af samtlige ansøgninger skal afgøre, hvilke ansøgninger, der skal imødekommes, finder direktoratet det derfor heller ikke muligt at tillægge efterfølgende udtalelser om begrundelsen for efterskoleopholdet vægt.”

Jeg bemærker i den anledning, at der i landstingslov nr. 14 af 6. november 1997 om Oqaatsinik Pikkorissarfik blandt andet er fastsat følgende:

”§ 2. Landsstyret har det administrative og økonomiske ansvar for Oqaatsinik Pikkorissarfik. Landsstyret ansætter en centerleder, der varetager dette ansvar på Landsstyrets vegne.

Stk. 2. Oqaatsinik Pikkorissarfiks bestyrelse fastlægger mål og retningslinier for Oqaatsinik Pikkorissarfiks virksomhed, herunder godkendelse af aktivitetsplaner, og har ansvaret herfor. Oqaatsinik Pikkorissarfiks bestyrelse skal afgive en årlig beretning til Landstinget om aktiviteterne på Oqaatsinik Pikkorissarfik.

Stk. 3. Centerlederen har det pædagogiske ansvar og varetager den daglige ledelse af Oqaatsinik Pikkorissarfik.

Stk. 4. Landstyret kan fastsætte yderligere regler om styrelsen af Oqaatsinik Pikkorissarfik, herunder om kompetence og opgaver.”

Det følger heraf, at Oqaatsinik Pikkorissarfik er en administrativ myndighed underordnet direktoratet. Dette er også forudsat ved efterskolebekendtgørelsens § 11 om klageadgang.

Der er således tale om, at direktoratets opgave som (overordnet) rekursmyndighed er reguleret af de almindelige forvaltningsretlige regler om administrativ rekurs.

Det betyder i relation til den foreliggende sag først og fremmest, at rekursmyndigheden med udgangspunkt i et officialprincip skal træffe den materielt rigtige afgørelse i den rekurrerede sag.

Rekursinstansens prøvelse er en fuldstændig efterprøvelse af hele sagens faktum og af alle sagens retlige spørgsmål. I forlængelse heraf skal rekursmyndigheden også tage stilling til afgørelsens rimelighed og hensigtsmæssighed.

Rekursinstansen vil alene være berettiget til at lægge faktum i underinstansens sag til grund 1) hvis faktum er ubestridt, 2) der ikke i klagesagen af en part er inddraget et nyt faktum og 3) rekursinstansen finder, at underinstansens sagsoplysning har været tilstrækkelig.

Dette indebærer, at direktoratet ikke uden klar hjemmel kan tillægge det processuel skadevirkning for en klager, at denne ikke er fremkommet med en oplysning i forbindelse med underinstansens behandling af sagen.

Det er derfor min opfattelse, at den citerede passus om direktoratets begrænsning af undersøgelsen er beklagelig. Direktoratet burde have inddraget det af klagerne oplyste om årsagen til, at det felt i ansøgningskemaet, som angav ønsket om at lære dansk, ikke var afkrydset.

Jeg beder direktoratet meddele mig, hvad dette giver anledning til.”

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke hørt fra direktoratet.