

Leif Fritsdal
Vibevej 8
8680 Ry

23 APR. 1997

2. kommunekontor
1997/1110/700-1
ETS

2. og 3. se bagest

I:\ets\fritsdal.udt

De har ved brev af 4. november 1996 klaget til Indenrigsministeriet over Tilsynsrådet for Århus Amts udtalelse af 18. september 1996 vedrørende Ry Kommunes afslag på ansøgning om tilskud til skoleophold i udlandet til Deres datter, Stine Fritsdal.

Sagens baggrund:

Kulturudvalget i Ry Kommune vedtog den 5. august 1992 følgende retningslinier om tilskud til skoleophold i udlandet:

"Såfremt man tager det 10. skoleår ved et skoleophold i udlandet istedet for i folkeskolen, eller på en efterskole, ydes der tilskud til elever bosiddende i Ry Kommune til dette ophold. Der vil ikke efter afsluttet handelsskole, gymnasie, efterskole eller lignende kunne ydes tilskud til opholdet.

Tilskuddet ydes med det samme beløb, der iflg. lovgivningen skal gives som kommunetilskud til efterskoleelever. Beløbet er p.t. 261 kr. pr. uge (antal undervisningsuger). Beløbet vil blive udbetalt i 2 rater.

Ansøgning om tilskud skal som hovedregel indsendes inden man starter på skoleopholdet og senest inden afslutningen af skoleopholdet.

Sammen med ansøgningen skal der fremsendes dokumentation for:

- at det drejer sig om det 10. skoleår,
- at eleven er optaget på en skole og hvilken skole samt
- oplysninger om antal skoleuger."

De har ved brev af 15. januar 1996 til Ry Kommune søgt om tilskud til Deres datters, Stine Fritsdals, skoleophold i 43 undervisningsuger i perioden august 1994 til maj 1995 i Mexico.

De har i Deres ansøgning henvist til Ry Kommunes regler om ydelse af tilskud til skoleophold i udlandet, som De først var blevet bekendt med, efter at Deres datter var hjemkommet fra sit skoleophold i udlandet.

Af ansøgningen fremgår endvidere:

"Stine var i perioden 1. august 1994 til 19. juni 1995 udsendt til Mexico som udvekslingsstudent via Rotary i Ry.

...

Stine og vi valgte, at hun i stedet for at tage 10. klasse skulle have oplevelsen som udvekslingsstudent i et andet land. Hun var meget interesseret i at lære spansk, og muligheden herfor blev altså Mexico. Men på grund af at Stine aldersmæssigt ligger i den yngste del af sin årgang, og at hun skulle til et så fremmedartet land, mente vi, at hun som 15-årig var for ung til at rejse lige efter 9. klasse. Derfor tog hun 1. g på Silkeborg Amtsgymnasium, før hun tog af sted, også for at hun dog kunne lidt spansk, når hun kom til Mexico, hvor kun meget få taler engelsk."

Ry Kommunes kulturudvalg har ved brev af 22. februar 1996 meddelt Dem afslag på Deres ansøgning med følgende begrundelse:

"Udvalget vedtog ikke at dispensere fra gældende regler, idet der ikke i dette tilfælde er tale om det 10. skoleår."

Ved brev af 7. marts 1996 har De rettet henvendelse til Tilsynsrådet for Århus Amt. I Deres brev anførte De bl.a. følgende:

"Kommunen skriver i sit afslag, at "der ikke i dette tilfælde er tale om det 10. skoleår." Jeg mener, at kommunen fejlfortolker sine egne regler!

For det første har Stine ikke taget det 10. skoleår i folkeskolen eller på en efterskole og på den måde belastet folkeskolen eller fået normalt kommunalt tilskud til et efterskoleophold i Danmark.

For det andet fremhæver Ry Kommune i sit skriftlige materiale, at retten til tilskud først bortfalder ved ".....afsluttet handelsskole, gymnasie, efterskole e.l...." Retten til tilskud bortfalder altså ikke, selv om eleven har påbegyndt gymnasieuddannelsen.

For det tredje har vi og Stine ikke haft kendskab til tilskudsmulighederne, før de, efter Stines hjemkomst, blev omtalt i den lokale Rotaryklub, som hvert år udsender en udvekslingsstudent.

Reglen har ikke været offentliggjort, som tidligere anført, hvorfor vi først nu har søgt for Stine, da et skoleophold i udlandet også er en bekostelig sag for et ungt menneske."

I Deres brev har De desuden henvist til en sag vedrørende en anden borger i kommunen, Erik Bundgaard, der fra Ry Kommune modtog tilskud til sin datters skoleophold i udlandet i forlængelse af folkeskolens 9. klasse.

Deres henvendelse har af tilsynsrådet været forelagt Ry Kommune til udtalelse. Af kommunens udtalelse i brev af 2. maj 1996 fremgår bl.a. følgende:

"Kulturudvalget vedtog i sit møde den 5. august 1992, at såfremt man tager det 10. skoleår i udlandet i stedet for i folkeskolen eller på en efterskole, ydes der tilskud til opholdet. Tilskuddet ydes med samme beløb, der iflg. lovgivningen skal gives som kommunetilskud til efterskoleelever.

...

Ved behandlingen af ansøgningen om tilskud til Stine Fritsdals ophold i udlandet har kulturudvalget lagt vægt på, at det ikke var det 10. skoleår, der i dette tilfælde drejede sig om, idet Stine tog det 10. skoleår på gymnasiet inden hun tog til udlandet.

Med hensyn til kendskab til tilskudsmulighederne kan Ry Kommune oplyse, at der annonceres 2 gange årligt i løbet af april/maj og september måned - første gang var 13. september 1995.

Det kan endvidere oplyses, at den i skrivelsen fra Leif Fritsdal omtalte elev Rikke Bundgaard tog det 10. skoleår i udlandet, hvorfor der blev ydet tilskud til hende."

I brev af 4. juni 1996 har De kommenteret Ry Kommunes ovennævnte udtalelse i sagen. Bl.a. har De gjort nærmere rede for omstændighederne i forbindelse med Erik Bundgaards ansøgning om tilskud til sin datters skoleophold i udlandet i forlængelse af folkeskolens 9. klasse.

Vedrørende den konkrete sag anførte De følgende:

"Stine tog det 10. skoleår i Mexico i en almindelig skole, svarende til et 10. skoleår i folkeskolen i Danmark. Det ligger helt fast og svarer nøje til det, som kommunen har beskrevet i sine tilskudsregler, 1. afsnit, hvor der henvises til folkeskolen eller efterskolen.

Hvis Stine og jeg havde haft kendskab til kommunens tilskudsregler, kunne Stine have truffet et andet valg. F.eks. "året før" at rejse til et engelsktalende land. - Men det har været en stor oplevelse at bo og opholde sig i Mexico i et helt år, og Stine taler og skriver i dag udmærket spansk."

Tilsynsrådet for Århus Amt vedtog på et møde den 18. september 1996 ikke at foretage sig videre i sagen, idet tilsynsrådet henholdt sig til tilsynsrådets sekretariats bemærkninger til sagen. Sekretariatets bemærkninger er sålydende:

"Ifølge § 42 i lov om folkehøjskoler og efterskoler m.v. skal en kommune yde tilskud til elever på efterskole.

For såvidt angår elever, der tager på skoleophold i udlandet, gælder der ikke en tilsvarende forpligtelse for kommunen, men kommunen vil lovligt kunne vedtage at yde støtte til sådanne ophold i henhold til de almindelige kommunalfuldmagtsregler.

Når en kommune bliver pålagt eller påtager sig opgaver af forskellig karakter, er kommunen underlagt de almindelige regler på det pågældende område, men er jfr. ovenfor nævnte også bundet af de almindelige offentligtretlige retsgrundsætninger. Der henvises i den forbindelse til Bent Christensen, Forvaltningsret, opgaver, hjemmel, organisation, side 291 f, hvor det anføres vedrørende kommunernes adgang til at påtage sig opgaver:

"Der skal lægges vægt på lighed. Her som ellers er lighedsbetragtninger vanskelige at omsætte i let anvendelige retlige figurer.

Een følge af lighedsbetragtningerne er dog nogenlunde klar. Ydelser skal stilles til rådighed for alle, eller hvis det ikke er tilfældet, skal udvælgelsen med ydelsesmodtagere ske efter "saglige" skelnemærker.

At skelnemærket skal være "sagligt" betyder, at skelnemærket skal have acceptable relationer til ydelsen eller dennes brug."

I nærværende sag har Ry Kommune valgt at alene elever, der tager det 10. skoleår i udlandet vil kunne opnå støtte. Der er således tale om, at Ry Kommune har fastsat regler for ydelse af tilskud, som svarer til de regler der gælder for ydelse af tilskud i henhold til lov om folkehøjskoler, efterskoler m.v.

Sekretariatet finder ikke, at Ry Kommunes regler for ydelse af tilskud til skoleophold i udlandet er usaglige, og det indstilles derfor til Tilsynsrådet, at der ikke foretages videre i sagen."

I Deres brev af 4. november 1996 til Indenrigsministeriet har De bl.a. anført, at Tilsynsrådet for Århus Amt ikke har taget stilling til følgende spørgsmål i forbindelse med Deres henvendelse vedrørende Ry kommunes afgørelse i sagen:

"1. Fortolkning af Ry kommunes retningslinier for ydelse af tilskud til skoleophold i udlandet

Det fremgår ikke af reglerne, at skoleophold i udlandet skal finde sted i umiddelbar forlængelse af 9. klasse. Reglernes formuleringen om, at "der ikke efter afsluttet handelsskole, gymnasie, efterskole eller lignende vil kunne ydes tilskud til opholdet", opfatter vi således, at man godt kan have påbegyndt gymnasiet og stadig opnå tilskud. Man kan i hvert fald ikke have afsluttet hverken handelsskole eller gymnasium før afsluttet 9. klasse!!

I retningslinierne henvises til, at tilskud ydes med det samme beløb, der ifølge lovgivningen skal gives som kommunetilskud til efterskoleelever. Stine ville have været berettiget til tilskud, såfremt hun var taget på efterskoleophold efter 1. g., idet hun opfylder betingelserne herfor. Tilsynsrådet henviser netop til retsgrundlaget for støtte til efterskoleophold m.m.

Ry kommune har efterfølgende ændret formuleringen af retningslinierne, hvilket vi anser for at være en anerkendelse af, at reglerne tidligere kunne fejlfortolkes.

Der henvises til koncipistreglen, hvorefter den fortolkning, som er mindst tyngende for den part, der ikke har haft indflydelse på reglens formulering, normalt bør følges.

Tilsynsrådet har i sin behandling af vores klage ikke taget stilling til en fortolkning af Ry kommunes retningslinier.

2. Manglende offentliggørelse af tilskudsordningen

Ry kommunes kulturudvalg har vedtaget retningslinierne for tilskud til skoleophold i udlandet den 5. august 1992, men offentliggjort reglerne første gang den 13. september 1995. Dette var efter vores datter Stine var kommet hjem fra Mexico, og for sent til at vi kunne disponere efter disse regler, hvis de skulle opfattes som tilskud til det 10. skoleår i umiddelbar forlængelse af det 9. skoleår, som reglerne nu er formuleret. Hvis vi havde kendt reglerne, kunne vi - som Stines klassekammerat Rikke Bundgård - have sendt hende afsted året før og derved have opnået tilskud (hvis vi tilfældigt havde fået kendskab til reglerne).

Spørgsmålet om manglende offentliggørelse af retningslinierne har Tilsynsrådet for Århus Amt heller ikke taget stilling til.

3. Lighedsgrundsætningen

For at vende tilbage til den tidligere klassekammerat Rikke Bundgård, som langt om længe fik udbetalt sit tilskud, så handler det om to jævnaldrende piger, som har gået i samme klasse fra 5. - 9. klasse. Begge piger forlod 9. klasse i 1993. Rikke rejste med Rotary til New Zealand i umiddelbar forlængelse af 9. klasse og tog det 10. skoleår i 1993/94 i udlandet. Stine tog 1. g på gymnasiet og tog herefter med Rotary til Mexico i 1994/95. De går nu begge i 3. g. For os at se har de foretaget sig det samme, blot med udlandsopholdet forskudt med 1 år.

Vi mener ikke, Tilsynsrådet har taget stilling til spørgsmålet om anvendelse af lighedsgrundsætningen."

Deres henvendelse af 4. november 1996 til Indenrigsministeriet har været forelagt Tilsynsrådet for Århus Amt, der ved brev af 20. december 1996 til Indenrigsministeriet har meddelt, at Tilsynsrådet på sit møde den 18. december 1996 har besluttet at henholde sig til sin udtalelse af 18. september 1996. Tilsynsrådet finder, at det har forholdt sig til de klagepunkter, De har fremført over for rådet.

Indenrigsministeriets udtalelse:

Det tilsyn, som de kommunale tilsynsmyndigheder udøver over for kommunerne i medfør af § 47 i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995 som ændret ved lov nr. 222 af 27. marts 1996, er et retligt tilsyn. Det betyder, at tilsynet kun omfatter spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger.

Tilsynsmyndighederne kan således ikke tage stilling til spørgsmål om hensigtsmæssigheden af kommunens sagsbehandling, eller om sagsbehandlingen er i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

Indenrigsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådenes udtalelse ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller

hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

Indenrigsministeriet finder på baggrund af Deres henvendelse anledning til at udtale sig om følgende spørgsmål:

1. Lovligheden af Ry Kommunes afslag på Deres ansøgning af 15. januar 1996.
2. Manglende offentliggørelse af Ry Kommunes retningslinier af 5. august 1992 om ydelse af tilskud til skoleophold i udlandet.

Ad 1

Hverken lov om folkeskolen, jf. lovbekendtgørelse nr. 55 af 17. januar 1995 med senere ændringer, lov om folkehøjskoler, efterskoler m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 1191 af 23. december 1993 med senere ændringer eller anden lovgivning under Undervisningsministeriet indeholder en regulering af kommuners adgang til at yde tilskud til efterskolelignende skoleophold i udlandet.

Spørgsmålet om, hvorvidt sådanne kommunale tilskud lovligt kan ydes, skal således afgøres ud fra almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse. En kommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger antages efter sådanne grundsætninger bl.a. at være begrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytteskriterium. Dette kriterium indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer en bredere kreds af kommunens borgere til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, som udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner.

Der henvises herved bl.a. til Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 21, 30 og 40, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 442 og 445ff og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver, 1987, side 68ff og 118ff, men dog tilsyneladende noget anderledes Mogens Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 285ff, især side 317f.

Det omtalte almennytttekriterium er imidlertid ikke udtryk for en særlig præcis afgrænsning af kommuners kompetence, og kriteriet giver derfor ikke et klart grundlag for at udtale, i hvilken udstrækning en kommune lovligt kan yde støtte til efterskolelignende skoleophold i udlandet. Kriteriet kan dog medvirke til en afgrænsning af, hvilke kommunale hensyn der i en samlet afvejning af interesser kan begrunde, at en kommune lovligt kan yde støtte som den sagen omhandlede.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antaget, at en kommune ikke uden lovhjemmel kan tildele ydelser til enkeltpersoner, der er afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier, jf. bl.a. Jens Garde og Jørgen Mathiassen, a.st., side 16 og 21.

Det følger af almindelige offentligretlige lighedsgrundsætninger, at en kommunes tildeling af ydelser til enkeltpersoner med henblik på varetagelse af en kommunal opgave skal ske efter kriterier, der er saglige i forhold til det kommunale formål med tildelingen.

Kommuner har i medfør af lov om folkeskolen (lovbekendtgørelse nr. 55 af 17. januar 1995) ansvaret for, at alle børn i kommunen sikres vederlagsfri undervisning i folkeskolen fra 1. til og med 10. skoleår og varetager i medfør af den skrevne lovgivning en række yderligere opgaver i forhold til børn og unge, så som ydelse af økonomisk støtte til ophold på efterskoler m.v., jf. § 42 i lov om folkehøjskoler, efterskoler m.v.

En kommunalbestyrelse må i tilslutning hertil antages uden lov-hjemmel at kunne stille faciliteter til rådighed for børn og unge i kommunen, der tager sigte på at varetage særlige uddan-nelsesmæssige og kulturelle hensyn til denne persongruppe.

Indenrigsministeriet har forstået kommunens oplysninger i sagen således, at baggrunden for den af sagen omhandlede støtteordning til skoleophold i udlandet er et ønske fra kommunalbestyrelsens side om at fremme de i kommunen bosiddende skoleelevers mulighe-der for at supplere den almindelige folkeskoleuddannelse med et skoleophold i udlandet bl.a. med henblik på at fremme skoleele-vers mellemkulturelle forståelse.

Den af sagen omhandlede støtteordning har efter Indenrigsmini-steriets opfattelse ikke til formål udelukkende eller i det væ-sentligste at varetage helt individuelle interesser, men er be-grundet i mere almene, kulturelle hensyn, som kommunen lovligt kan varetage.

Støtteordningen er endvidere ikke afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier.

Kommunens ovenfor citerede, ikke-offentliggjorte, retningslinier kan efter Indenrigsministeriets opfattelse give anledning til tvivl om, hvorvidt efterskolelignende ophold i udlandet, der ikke ligger i umiddelbar forlængelse af folkeskolens 9. klasse, omfattes af støtteordningen. Indenrigsministeriet har dog for-stået sagens oplysninger således, at Ry Kommune har praktiseret den i sagen omhandlede ordning for støtte således, at den ikke omfatter sådanne efterskolelignende ophold i udlandet, der ikke ligger i umiddelbar forlængelse af folkeskolens 9. klasse.

Kommunen kan ikke ud fra almindelige forvaltningsretlige lig-hedsgrundsætninger antages at være forpligtet til at udstrække ordningen til også at omfatte elever, der efter afslutning af 1. gymnasieklasse tager på efterskolelignende ophold i udlandet.

Kommunens afgrænsning af støtteordningen er efter ministeriets opfattelse endvidere sket ud fra saglige kriterier.

Det er på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at Ry Kommunes afslag på Deres ansøgning af 15. januar 1996 er lovlig.

Ad 2

Det følger bl.a. af bestemmelserne i § 1, stk. 1, og § 8, nr. 4, i offentlighedsloven (lov. nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer) samt almindelige offentligretlige retsgrundsætninger, at kommunalt fastsatte regler skal være offentligt tilgængelige.

Særlige krav om offentliggørelse af kommunale retsforskrifter kan være fastsat i lovgivningen, hvorimod der ikke eksisterer noget almindeligt krav herom.

Der kan bl.a. henvises til Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret, bd. I (1995), side 352, Peter Blume m.fl.: Retlig regulering (1990), side 251 og Erik Harder: Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver (1987), side 31 f.

Ry Kommunes undladelse af at offentliggøre sine retningslinier af 5. august 1992 om støtte til skoleophold i udlandet er derfor ikke ulovlig.

Indenrigsministeriet foretager sig herefter ikke videre i sagen.

Kopi af denne udtalelse er samtidig sendt til Tilsynsrådet for Århus Amt og Ry Kommune.

Med venlig hilsen

Per Hansen

2. not. til Ry Kommune

Hvilket herved meddeles

3. not til Tilsynsrådet for Århus Amt

Hvilket herved meddeles.

Der henvises til tilsynsrådets j. nr. 1996-951/305.