

X Kommune

Sagsnr.
2012-00325

Attestation af elever og udbetaling af statsligt tilskud til en friskole i kommunen

Doknr.
212679

X Kommune har ved brev af 20. august 2012 med bilag henvendt sig til Økonomi- og Indenrigsministeriet vedrørende Statsforvaltningen Sjællands udtalelser af 21. juni og 9. juli 2012 om attestation af elever til en friskole i kommunen.

Dato
13-03-2014

Økonomi- og Indenrigsministeriet har nu færdigbehandlet sagen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger til grund, at X Kommune har oplyst sagen ved inddragelse af oplysninger fra bl.a. friskolen, en kommunal skole i kommunen og Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen.

Ministeriet finder, at X Kommune i tilstrækkeligt omfang har søgt sagen oplyst.

Det har i den foreliggende sag været vanskeligt for kommunen at skabe klarhed over sagens faktiske omstændigheder, bl.a. fordi der foreligger indbyrdes modstridende oplysninger i sagen. X Kommune har derfor været henvist til at foretage en skøns- mæssig afvejning af, hvilken vægt de modsatrettede hensyn skulle tillægges i forbindelse med kommunens vurdering af det faktiske grundlag.

Ministeriet finder efter en gennemgang af sagen ikke grundlag for at antage, at X Kommune har inddraget usaglige hensyn i forbindelse med behandlingen af sagen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet finder på den baggrund, at X Kommune lovligt har kunnet træffe afgørelse om attestation, som det er sket i den foreliggende sag.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og dernæst en nærmere redegørelse for Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund

Den 1. september 2011 rettede Undervisningsministeriet ved Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen henvendelse til bestyrelsen for friskolen, da styrelsen var blevet opmærksom på, at der kun var 25 elever på listen på børnehaveklassetrin og 1.-7. klassetrin, og at fire elever fra friskolen også optrådte på elevlisten for en anden skole.

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen bemærkede, at de fire elever ikke kan udløse tilskud på begge skoler, jf. § 10, stk. 2, i lov om friskoler og private grundskoler m.v. (friskoleloven).

Det blev desuden oplyst, at friskolen for at være tilskudsberettiget, skulle opfylde elevtalskravet i friskolelovens § 19, stk. 1.



Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen skrev bl.a. følgende i brev af 1. september 2011 til friskolen:

”Det betyder, at skolen – under hensyn til skolens elevtal de to forudgående år, i skoleåret 2011-12 mindst skal have 28 elever på børnehaveklassetrin og 1.-7. klassetrin. Ifølge den udleverede elevliste har skolen 25 elever i børnehaveklassetrin og 1.-7. klassetrin, herunder de fire elever, der også optræder på elevlisten fra [en anden skole].

Såfremt [friskolen] ikke opfylder elevtalskravet i friskolelovens § 19, stk. 1, kan skolen ikke modtage statsstilskud fra skoleåret 2011-12.

[...]

Styrelsen giver skoler, der ikke den 5. september overholder kravene til antal elever på klassetrin, der er nævnt ovenfor, et påbud om at overholde lovens klassetrinskrav med frist til den førstkommande 5. september.

Styrelsen skal omgående anmode om oplysning om, på hvilken skole de fire elever er optaget. [...]”

Det fremgår af sagens oplysninger, at [friskolen] efterfølgende indsendte en ny elevliste, hvortil Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen i brev af 21. september 2011 bl.a. bemærkede følgende:

”Det er styrelsens opfattelse, at [friskolen] ikke opfylder mindstelevtalskravet i friskolelovens § 19, stk. 1, og som følge heraf vil skolen ikke være tilskudsberettiget med virkning fra 31. december 2011. Styrelsen afventer dog kommunernes endelige attestation af eleverne.”

I månederne oktober, november og december 2011 og januar 2012 var der en længere korrespondance mellem skolen, X Kommune og Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen om sagen.

Den 22. december 2011 anmodede Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen X Kommune om at redegøre for, på hvilken skole fire navngivne elever opfyldte deres undervisningspligt den 5. september 2011.

X Kommune meddelte ved brev af 5. januar 2012, at man havde registreret, at de to omhandlede elever var registreret som gående på en kommunal skole indtil den 5. september 2011. Det blev endvidere oplyst, at den kommunale skole ifølge et notat af 4. januar 2012 havde meddelt X Kommune, at de den 5. september 2011 havde modtaget en skrivelse fra friskolen, dateret den 4. september 2011, om, at de to omhandlede elever var indmeldt på friskolen den 4. september 2011.

Den kommunale skole oplyste til kommunen, at de to omhandlede elever imidlertid ikke havde været udmeldt af skolen, da moderen havde oplyst overfor skolen, at de kun var på besøg på friskolen.

Notatet af 4. januar 2012 er vedlagt, og der står bl.a. følgende:

”[En navngiven person på den kommunale skole] fortæller følgende:

Den 5. september modtager kontoret en kopi af en indmeldelsesblanket på [barn A] og [barn B] på [friskolen].

Da jeg ikke har hørt noget om dette, tager jeg kontakt til [børnenes moder], som meddeler, at børnene kun er på besøg og selvfølgelig ikke skal skifte skole og at de vil komme



igen dagen efter, men at hun havde fået besøg fra skolen om søndagen og sagt ja til, at de måtte komme på besøg om mandagen, hvor de blev hentet og bragt af [friskolen].

[Børnenes moder] udtrykte stor tilfredshed med børnenes skolegang på [den kommunale skole]. Børnene går stadig på [den kommunale skole] og er glade og tilfredse.”

Ved brev af 12. januar 2012 skrev Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen bl.a. følgende til X Kommune:

”Den 10. januar 2012 har [X] Kommune anmodet styrelsen om hjælp til fortolkning af § 8, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 702 af 30. juni 2008 om tilskud m.v. til frie grundskoler m.v. (tilskudsbekendtgørelsen). Kommunen ønsker styrelsens vurdering af, hvordan kommunen skal forholde sig til de tilfælde, hvor det er dokumenteret, at der er sendt kopi af elevernes skriftlige indmeldelse med angivelse af første skoledag til elevens tidligere skole den 5. september kl. 12, og om hvorvidt, kommunen ved sin vurdering må lægge vægt på andre forhold der evt. måtte dokumentere, at der ikke er tale om en reel indmeldelse.

[...]

Styrelsen finder, at kommunen [...] har sandsynliggjort, at tilmeldingen af de to ovenfor nævnte elever alene havde til formål at udløse statstilskud til [friskolen]. Styrelsen er enig i, at kommunen ved sin afgørelse lægger vægt på forhold, der dokumenterer, at der ikke er tale om en reel indmeldelse.”

Sideløbende har friskolen skrevet til flere lokal- og folketingspolitikere samt til Folketingets Ombudsmand.

Som følge af Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens skrivelse af 12. januar 2012 meddelte X Kommune ved brev af 13. januar 2012, at kommunen fastholdt, at de to navngivne elever ikke kunne attesteres til friskolen.

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen meddelte ved brev af 19. januar 2012 til friskolen, at friskolen ikke kunne oppebære tilskud.

Ved brev af 23. januar 2012 anmodede friskolen Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen og X Kommune om, at vurderingen vedrørende de to navngivne elevers skoleplacering den 5. september 2011 blev genoptaget. Det blev oplyst, at eleverne modtog undervisning på skolen den 5. september 2011 fra kl. 8.30 til 14.00.

Desuden blev det fremført, at placeringen af de to elever har stor økonomisk betydning for skolen, da elevtalskravet ikke kan opfyldes, samt at kommunen har en økonomisk interesse i, at skolen lukker og som følge deraf er inhabil i sagen.

Bilag brevet var en række breve bl.a. fra elevernes moder, som skriver, at begge børn var indskrevet på friskolen den 5. september 2011, men at hun dagen efter af personlige årsager fortrød, hvorefter børnene kom tilbage til den kommunale skole den 6. september 2011.

Bilag var bl.a. denne erklæring fra børnenes moder af 19. januar 2012:

”Jeg fik kontakt med [en navngiven bestyrelsesformand for friskolen] gennem mine venner.

Jeg indmeldte mine 2 børn: [A og B] d. 4/9/2011.

Begge børn var på [friskolen] den 5/9 hele dagen – regulært indskrevet.



Senere – dagen efter fortrød jer af personlige grunde og børnene kom tilbage til [den kommunale skole] den 6/9/2011.”

Folketingets Ombudsmand videresendte den 22. december 2011 friskolens klage til Statsforvaltningen Sjælland.

Statsforvaltningen Sjælland sendte den 21. juni 2012 deres udtalelse til en navngiven bestyrelsesformand for friskolen (på vegne af friskolen) med kopi til X Kommune og Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen vedrørende den manglende godkendelse af elever til friskolen.

Det var Statsforvaltningen Sjællands vurdering, at X Kommune ikke havde haft det fornødne grundlag for at undlade at attestere de to navngivne elever til friskolen.

Af Statsforvaltningens udtalelse af 21. juni 2012 fremgår bl.a. følgende:

”De formelle betingelser for at attestere [barn A og B] til [friskolen] anses således for opfyldt, jf. § 37, stk. 1 og 3, i lov om friskoler og private grundskoler m.v. og § 8, stk. 1, stk. 2, nr. 3 og stk. 3, i Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 702 af 30. juni 2008 om tilskud m.v. til friskoler og private grundskoler m.v.

Vi er opmærksomme på det notat, der foreligger fra [den kommunale skole] af 4. januar 2012. Det er imidlertid vores opfattelse, at oplysningerne i dette notat ikke i sig selv kan føre til en ændret vurdering. Notatet indeholder alene en udlægning af sagen fra skoleledelsen på [den kommunale skole] og ikke en dokumentation for de faktiske forhold.

Der er herved lagt vægt på, at der foreligger en underskrevet indmeldelsesblanket, hvor moderen til [barn A og B] indmelder begge børn på [friskolen] den 4. september 2011, og at moderen i den underskrevne erklæring af 19. januar 2012 bekræfter, at begge børn regulært var indskrevet på [friskolen] den 5. september 2011 og var på skolen hele dagen.”

Ved brev af 29. juni 2012 skrev X Kommune til Statsforvaltningen Sjælland, at statsforvaltningen ikke ses at have modtaget en skrivelse fra Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen af 12. januar 2012. Kommunen anmodede derfor statsforvaltningen om at genoptage sagen.

Den 4. juli 2012 skrev Advokat Y som kurator for friskolen under konkurs til Statsforvaltningen Sjælland. Advokaten meddelte, at skolen efter advokatens opfattelse var berettiget til tilskud (som minimum for to måneder).

Ved brev af 9. juli 2012 skrev Statsforvaltningen Sjælland til X Kommune, at man ikke fandt grundlag for at genoptage sagen til fornyet vurdering. Selv om statsforvaltningen ikke havde modtaget skrivelsen fra Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen af 12. januar 2012, var man bekendt med oplysningerne i skrivelsen, og det blev meddelt, at de havde indgået i statsforvaltningens vurdering.

X Kommune henvendte sig ved brev af 20. august 2012 til Økonomi- og Indenrigsministeriet vedrørende Statsforvaltningen Sjællands udtalelser af 21. juni 2012 og 9. juli 2012. I klagen blev det bl.a. anført, at kommunen fandt, at indmeldelsen af to navngivne elever i friskolen var sket på skrømt og med det formål at sikre friskolen statsligt tilskud.

Økonomi- og Indenrigsministeriet indhentede i den anledning udtalelser fra Statsforvaltningen Sjælland samt Ministeriet for Børn og Undervisning, Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen.

Statsforvaltningen Sjælland udtalte den 13. september 2012 bl.a. følgende:



"[...] at [X] Kommune ikke havde haft fornøden hjemmel til at undlade at attestere [barn A og B] til [friskolen].

Vi lagde derved vægt på, at der foreslå en skriftlig indmeldelse af begge børn på [friskolen], hvor indmeldelsesdatoen var fastsat til den 4. september 2011. Begge indmeldelsesblanketter var underskrevet af [børnenes moder].

Vi lagde endvidere vægt på, at [friskolen] ved brev af 4. september 2011 havde meddelt [den kommunale skole], at begge elever var indmeldt på friskolen den 4. september 2011, og at [den kommunale skole] i notat af 4. januar 2012 bekræftede, at skolen den 5. september 2011 havde modtaget en kopi af en indmeldelsesblanket på [barn A og B] på [friskolen]. Vi lagde således til grund, at kopien af indmeldelsesblanketterne havde været [den kommunale skole] i hænde den 5. september 2011 senest kl. 12.00, idet hverken [den kommunale skole] eller [X] Kommune havde gjort gældende, at blanketterne var skolen i hænde efter dette tidspunkt.

Endelig lagde vi vægt på, at oplysningerne fra [friskolen] om, at [barn A og B] havde modtaget undervisning på skolen den 5. september 2011 i tidsrummet 8.30 til 14.00, og at moderen på en underskrevet erklæring den 19. januar 2012 havde bekræftet, at begge børn regulært var indskrevet på friskolen og var på skolen hele dagen den 5. september 2011.

Vi anså de formelle betingelser for at attestere [barn A og B] til [friskolen] for opfyldt [...]"

Den tidligere bestyrelsesformand for friskolen indsendte ved brev af 3. oktober 2012 samt udateret brev modtaget i ministeriet den 17. oktober 2012 bemærkninger til sagen.

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen udtalte den 2. november 2012 bl.a. følgende:

"Det er Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, der har kompetencen til at træffe afgørelse om, hvorvidt en fri grundskole opfylder betingelserne i tilskudsbekendtgørelsen, herunder § 8, stk. 2, nr. 3 og stk. 3, og som følge heraf kan modtage statstilskud.

Den afgørelse, som [X] Kommune har truffet i den foreliggende sag, og som statsforvaltningens afgørelse vedrører, er truffet i henhold til § 37, stk. 3, i lov om friskoler og private grundskoler, jf. lovbekendtgørelse nr. 1135 af 7. december 2011 (friskoleloven).

[...]

Efter bestemmelsen skal kommunen attestere, at eleven ikke er tilmeldt en anden skole, men ikke om eleven var tilmeldt den pågældende skole. Det kan således forekomme, at en elev både *ikke er tilmeldt* en anden skole, og *ikke er tilmeldt* den pågældende skole. I så fald er eleven hjemmeundervist. Kommunen skal ved sin attestation således alene påse, at en elev, som en skole indberetter som indmeldt denne skole, ikke også samtidig er tilmeldt en anden skole.

Ministeriet/Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen har ikke hjemmel til at ændre kommunens afgørelse om, hvorvidt en elev, som er opført på en fri grundskoles fortegnelse efter lovens § 37, stk. 1, ikke er tilmeldt folkeskolen, en anden fri grundskole eller en efterskole.

Udgangspunktet for kommunens attestation efter lovens § 37 er, at kommunen ved sin vurdering af attestation af en elev må lægge forældrenes til- og framelding af barnet på en given skole til grund. Kommunen kan dog i konkrete tilfælde have pligt til at undersøge forholdene nærmere. Dette kan fx være tilfældet, hvis kommunen har eller får andre oplysninger, som kan give anledning til tvivl om, hvorvidt eleven ikke stadig er tilmeldt en anden skole.



[...]

[X] Kommune kom ved sin vurdering af de to pågældende elevers reelle skoletilknytning frem til, at de to pågældende elever fortsat var indmeldt i [den kommunale skole], og at kommunen derfor ikke kunne medtage de to elever på den attesterede fortegnelse, som kommunen efter lovens § 37, stk. 3, skal returnere til skolen.

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen skal hertil bemærke, at styrelsen ikke har anledning til at anfægte [X] Kommunes vurdering af de to pågældende elevers skoletilknytning.”

Økonomi- og Indenrigsministeriet meddelte ved brev af 16. november 2012, at ministeriet havde besluttet at tage spørgsmålet om attestation af elever til friskolen op til behandling i medfør af § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 186 af 19. februar 2014).

Efterfølgende modtog ministeriet ved brev af den 16. februar 2013 yderligere bemærkninger til sagen fra den tidligere bestyrelsesformand for friskolen, hvor det bl.a. blev anført, at daværende direktør for Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen Per Hansen var inhabil i sagen, da Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen havde en interesse i, at friskolen ikke modtog tilskud, og da Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen i øvrigt er tilsynsmyndighed i forhold til friskolen.

Ved brev af 28. februar 2014 udtalte Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen som svar på en forespørgsel fra Økonomi- og Indenrigsministeriet om styrelsens kompetence i denne sag følgende:

”Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen kan [...] oplyse, at hverken friskoleloven eller anden lovgivning på Undervisningsministeriets område indeholder bestemmelser, hvorefter Undervisningsministeriet eller andre myndigheder inden for ministeriets område fører tilsyn med eller er klagemyndighed i forhold til kommunale myndigheders overholdelse af reglerne om attestation efter friskolelovens § 37, stk. 3.

Såfremt styrelsen i en konkret sag bliver opmærksom på, at kommunen tilsyneladende har begået en fejl ved attestationen efter friskolelovens § 37, stk. 3, vil styrelsen efter omstændighederne henlede kommunens opmærksomhed på forholdet. Fører dette ikke til, at kommunen retter attestationen, og finder styrelsen fortsat, at attestationen er ukorrekt, er styrelsen ikke beføjet til at pålægge kommunen at ændre attestationen, men vil kunne rejse sagen for det kommunale tilsyn.”

Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse

Tilsynsmyndighedernes kompetence

1. Tilsynet med X Kommune blev før 1. juli 2013 varetaget af Statsforvaltningen Sjælland, jf. § 47 i den dagældende lov om kommunernes styrelse.

De fem regionale statsforvaltninger er den 1. juli 2013 blevet samlet i én myndighed under navnet Statsforvaltningen, jf. lov nr. 647 af 12. juni 2013.

Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. § 48, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen. Statsforvaltningen kan tilsva-



rende ikke tage stilling til, om kommunerne overholder principperne for god forvaltningsskik.

Statsforvaltningen fører ikke tilsyn i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag, jf. § 48, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Statsforvaltningen. Ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af en kommunes dispositioner eller undladelser, som statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i brev af 16. november 2012 meddelt, at ministeriet tager sagen op til behandling.

Ministeriet har i forbindelse med sagens behandling overvejet, om der er en særlig rekurs- eller tilsynsmyndighed, som kan tage stilling til den pågældende sag, med den virkning, at det kommunale tilsyn ikke fører tilsyn, jf. § 48, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse.

Da Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen i brev af 28. februar 2014 har oplyst om sin kompetence, at hverken friskoleloven eller anden lovgivning på Undervisningsministeriets område indeholder bestemmelser, hvorefter Undervisningsministeriet eller andre myndigheder inden for ministeriets område fører tilsyn med eller er klagemyndighed i forhold til kommunale myndigheders overholdelse af reglerne om attestation efter friskolelovens § 37, stk. 3, lægger Økonomi- og Indenrigsministeriet til grund, at det kommunale tilsyn har kompetence til at behandle sagen.

Friskoleloven

2. Friskoler og private grundskoler er reguleret i lovbekendtgørelse nr. 166 af 25. februar 2013 om friskoler og private grundskoler m.v. (friskoleloven). Den 5. september 2011 var friskolerne nærmere reguleret i lovbekendtgørelse nr. 755 af 24. juni 2010 om friskoler og private grundskoler m.v.

Følgende fulgte af § 19, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 755 af 24. juni 2010 om friskoler og private grundskoler m.v.:

”§ 19. Tilskud i henhold til denne lov kan kun ydes til skoler, der sammenlagt i børnehaveklasse og på 1.-7. klassetrin har mindst 32 elever beregnet enten som elevtallet pr. 5. september året før finansåret eller som et gennemsnit af elevtallene pr. 5. september året før finansåret og de 2 forudgående år. Der kan dog ydes tilskud til skoler fra skoleårets begyndelse svarende til de takster, der er fastsat på finansloven, jf. § 11, stk. 6, hvis antallet af elever sammenlagt i børnehaveklasse og på 1.-7. klassetrin pr. 5. september er mindst 32. For skoler med kostafdeling, jf. § 2, stk. 4, gælder betingelserne i 1. og 2. pkt. dog for børnehaveklasse til og med 9. klassetrin. En nyoprettet skole skal i det første skoleår pr. 5. september have mindst 14 elever og i det andet skoleår pr. 5. september mindst 24 elever, jf. dog § 13, stk. 2, om kostafdelinger. Dette gælder dog ikke, hvis skolen oprettes med henblik på at varetage sin skole- og undervisningsvirksomhed i bygninger, som har tilhørt en fri grundskole, der er nedlagt umiddelbart forud for oprettelsen og med overvejende samme elever og personale som den nedlagte skole. Skoler, der hidtil har kunnet få dispensation fra elevtalskravene, skal ikke overholde elevtalskravene i 1. og 2. pkt., men det elevtalskrav, som den enkelte skoles dispensation har givet mulighed for.”

Følgende fulgte af § 37, stk. 1 og 3, i lovbekendtgørelse nr. 755 af 24. juni 2010 om friskoler og private grundskoler m.v.:



”§ 37. Skolerne skal hvert år sende elevernes bopælskommuner en fortegnelse over alle børn fra kommunen, herunder børn i sprogstimulering efter § 1, stk. 2, 2. pkt., som pr. 5. september er tilmeldt skolen, samt over de elever, der samtidig er tilmeldt en skolefritidsordning ved skolerne. Fortegnelsen skal indeholde oplysning om elevernes personnumre og om, hvorvidt eleverne er undervisningspligtige.
[...]

Stk. 3. Bopælskommunen returnerer en attesteret fortegnelse efter stk. 1 til skolen over elever, som kommunen har godkendt som hjemmehørende i kommunen, og som ikke er tilmeldt folkeskolen, en anden fri grundskole, en efterskole eller en kommunal sprogstimulering.”

Af bemærkninger til § 37, stk. 1, jf. lovforslag L 192, fremsat den 8. maj 1991 i folketingsåret 90/91, fremgår bl.a. følgende:

”Det fremgår af stk. 1, at det ikke længere er skolekommunen, men elevernes bopælskommuner, som skal have oplysninger om, hvilke af kommunernes børn der er indskrevet i en fri grundskole. Det foreslås, at opgørelsetidspunktet bliver 5. september, som er datoen for opgørelsen af personer, der indgår i kommunens beskatningsgrundlag.

Bestemmelsen omhandler samlet de oplysninger, som skolerne årligt skal fremlægge for at modtage tilskud og som modsvarende anvendes i bidragsopkrævningerne, samt oplysninger i øvrigt, som undervisnings- og forskningsministeren kan indkalde.

Hvis kommunernes gennemgang viser, at en elev er tilmeldt 2 skoler samtidig, må elevens tilhørsforhold afklares af de involverede skoler.

Bestemmelserne i stk. 1 og stk. 3 tilsigter en forhåndskontrol af de elevtal, der udløser tilskud og bidragsopkrævning i henhold til denne lov. Dermed opnås en betydelig større sikkerhed i tilskudsberegninger og ved bidragsopkrævninger end hidtil. Det er samtidig en fordel for kommunernes egen budgetlægning på et tidligt tidspunkt at vide, hvilke elever der vil blive opkrævet bidrag for.”

Tilskudsbekendtgørelsen

3. Reglerne om tilskud til friskoler og private grundskoler er nærmere reguleret i bekendtgørelse nr. 702 af 30. juni 2008 om tilskud m.v. til friskoler og private grundskoler m.v.

Følgende følger af § 8, stk. 1, stk. 2, nr. 3 og stk. 3, i bekendtgørelsen:

”§ 8. Antallet af elever pr. 5. september året før finansåret opgøres efter de attesterede elevfortegnelser, der nævnes i lovens § 37, stk. 3. Hertil lægges elever, der efter lov om Det Centrale Personregister ikke skal registreres i CPR (diplomatbørn m.v.), og grønlandske elever.

Stk. 2. For at en elev skal indgå i opgørelsen efter stk. 1, skal følgende betingelser være opfyldt:

[...]

3) Eleven skal være indmeldt i den frie grundskole før den 5. september og faktisk have fulgt undervisningen før eller senest den 5. september bortset fra fravær på grund af sygdom og andet fravær med gyldig grund.

[...]

Stk. 3. Hvis en elev, der er indmeldt i en fri grundskole efter skoleårets start og inden den 5. september, skal medtages i opgørelsen efter stk. 1, skal skolen kunne dokumentere, at den har modtaget flyttebevis fra elevens tidligere skole, eller at den har sendt en kopi af elevens skriftlige indmeldelse med angivelse af første skoledag til elevens tidligere skole. Kopien skal være elevens tidligere skole i hænde senest den 5. september kl.



12. Hvis den 5. september er en lørdag eller søndag, skal kopien være elevens tidligere skole i hænde senest den førstkommande mandag kl. 12.”

Bekendtgørelsen er bl.a. udstedt med hjemmel i § 10, stk. 1, i friskoleloven, som lyder:

”§ 10. Staten yder et generelt driftstilskud til de frie grundskoler ud fra antal årselever ved skolerne. Ved opgørelsen af antal årselever ved skolerne medregnes ikke børn af forældre, der ikke er bosat i Danmark. Børne- og undervisningsministeren kan fastsætte regler, der fraviger dette krav i tilfælde, hvor der foreligger en særlig tilknytning til Danmark, eller eleverne er i Danmark i forbindelse med et offentligt accepteret formål. Børne- og undervisningsministeren kan fastsætte nærmere regler om betingelserne for at modtage tilskud.”

Af bemærkninger til § 10, stk. 1, jf. lovforslag L 192, fremsat den 8. maj 1991 i folketingsåret 90/91, fremgår bl.a. følgende:

”I stk. 1 foreslås, at den samlede finanslovsbevilling bestemmes ud fra antallet af årselever, og i stk. 2 angives, hvordan antallet af årselever beregnes ud fra antallet af elever pr. 5. september forud for finansåret og ud fra antallet af elever pr. 5. september i finansåret. Beregningen svarer til hidtidig praksis. Med denne bestemmelse er det hermed fastlagt, hvorledes finanslovsbevillingen reguleres i finansåret ud fra elevtallet.”

Udtalelse

4. Det afgørende for, om friskolen var berettiget til at modtage tilskud, var, at skolen opfyldte elevtalskravet i friskolelovens § 19, stk. 1, hvilket – under hensyn til skolens elevtal de to forudgående år - i skoleåret 2011-12 skulle være mindst 28 elever på børnehaveklassetrin og på 1.-7. klassetrin.

Efter § 37, stk. 1, i friskoleloven skal friskoler indsende en fortegnelse over tilmeldte elever pr. 5. september til elevernes bopælskommune. Bopælskommunen returnerer en attesteret fortegnelse efter stk. 1 til skolen over elever, som kommunen har godkendt som hjemmehørende i kommunen, og som ikke er tilmeldt folkeskolen eller en anden fri grundskole, en efterskole eller en kommunal sprogstimulering, jf. § 37, stk. 3, i friskoleloven.

En elev udløser dermed statstilskud på en fri grundskole, hvis kommunen har godkendt eleven som hjemmehørende i kommunen, og hvis eleven ikke er tilmeldt folkeskolen, en anden fri grundskole, en efterskole eller en kommunal sprogstimulering. En elev kan kun udløse statstilskud på én skole for det samme skoleår.

For at en elev skal indgå i opgørelsen efter § 37, stk. 1, i friskoleloven, skal eleven være indmeldt i den frie grundskole før den 5. september og faktisk have fulgt undervisningen før eller senest den 5. september bortset fra fravær på grund af sygdom og andet fravær med gyldig grund, jf. § 8, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 702 af 30. juni 2008 om tilskud m.v. til friskoler og private grundskoler m.v.

Det er Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, der har kompetencen til at træffe afgørelse om, hvorvidt en fri grundskole opfylder betingelserne i bekendtgørelse nr. 702 af 30. juni 2008 om tilskud m.v. til friskoler og private grundskoler m.v., jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 1, stk. 2, nr. 3 og stk. 3.

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen træffer den endelige afgørelse om statstilskud. I grundlaget for afgørelsen indgår bopælskommunens attestation, jf. § 37, stk. 1 og 3, i lov om friskoler og private grundskoler m.v.

På baggrund af Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens udtalelse af 2. november 2012 lægger Økonomi- og Indenrigsministeriet til grund, at kommunen skal attestere, at de pågældende elever ikke var tilmeldt en anden skole, men ikke om eleverne var tilmeldt den pågældende friskole.



Ifølge det oplyste modtog den kommunale skole den 5. september 2011 kopi af den skriftlige indmeldelse af de to navngivne elever i friskolen. Dernæst kontaktede den kommunale skole omgående elevernes moder for at få oplyst, hvordan skolen skulle forholde sig til den modtagne kopi af de to elevers indmeldelse i friskolen. Ifølge sagens oplysninger oplyste elevernes moder hertil, at børnene kun var på besøg på friskolen, og at børnene deltog i en prøvedag på friskolen. Moderen gav, som den kommunale skolen efterfølgende har nedfældet i et notat af 4. januar 2012, udtryk for, at børnene ikke skulle udmeldes af den kommunale skole. Disse oplysninger lagde X Kommune til grund ved vurderingen af de to pågældende elevers skoletilknytning.

I forhold til Statsforvaltningen Sjællands vurdering af, at kommunen ikke kan undlade at attestere de to navngivne elever til friskolen, lægger statsforvaltningen vægt på, at de formelle betingelser for at opnå tilskud er opfyldt. Statsforvaltningen Sjælland finder, at notatet af 4. januar 2012 fra den kommunale skole alene indeholder en udlægning af sagen fra skoleledelsen på den kommunale skole og ikke en dokumentation for de faktiske forhold. I den forbindelse henvises bl.a. til, at der foreligger en indmeldelsesblanket underskrevet af børnenes moder, hvorefter børnene er indmeldt i friskolen den 4. september 2011 samt moderens erklæring af 19. januar 2012 om, at børnene var regulært indskrevet på friskolen.

Der er således modstridende oplysninger om, hvorvidt de to navngivne elever reelt følger undervisningen på friskolen den 5. september 2011. X Kommune fandt efter en samlet vurdering, at kommunen ikke kunne attestere de to elever til friskolen, da der efter kommunens opfattelse ikke var tale om en egentlig indmeldelse, men kun et besøg. I vurderingen indgik, at eleverne kun opholdt sig én dag på friskolen.

Efter officialmaksimen påhviler det den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe de fornødne oplysninger i en sag eller at foranledige, at private, herunder eventuelle parter, medvirker til sagens oplysning, således at der kan træffes en materielt rigtig afgørelse. Officialmaksimen retter sig både mod det faktiske og det retlige grundlag i en sag.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger til grund, at X Kommune har oplyst sagen ved inddragelse af oplysninger fra bl.a. friskolen, den kommunale skole og Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen.

Da en elev ifølge reglerne kun kan udløse tilskud på en friskole, hvis eleven ikke er tilmeldt folkeskolen, en anden fri grundskole eller en efterskole, har kommunen således skullet afklare, hvor eleverne reelt fulgte undervisningen. Eleverne kan ikke være tilmeldt to skoler på samme tid, hvis den ene skole skal kunne oppebære tilskud.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker desuden, at kommunen, før de foretog deres vurdering om attestation, hørte Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen i forhold til fortolkningen af reglerne, og at det er denne vurdering (ved brev til X Kommune af 12. januar 2012), som kommunen har lagt til grund ved afgørelsen af, hvorvidt de kunne attestere de to elever til friskolen.

Ministeriet finder på den baggrund, at kommunen i tilstrækkeligt omfang har søgt sagen oplyst.

Det har i den foreliggende sag været vanskeligt for kommunen at skabe klarhed over sagens faktiske omstændigheder, bl.a. fordi der foreligger indbyrdes modstridende oplysninger i sagen. X Kommune har derfor været henvist til at foretage en skøns-mæssig afvejning af, hvilken vægt de modsatrettede hensyn skulle tillægges i forbindelse med kommunens vurdering af det faktiske grundlag.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker i den forbindelse, at det falder uden for de kommunale tilsynsmyndigheders kompetence at tage stilling til kommunernes skønsudøvelse i det omfang, skønnet er udøvet inden for de rammer, lovgivningen sætter. Tilsynet omfatter imidlertid, om en kommune har overholdt de almindelige



offentligretlige retsgrundsætninger, herunder inddraget ulovlige kriterier i skønsudøvelsen.

Ministeriet finder efter en gennemgang af sagen ikke grundlag for at antage, at X Kommune har inddraget usaglige hensyn i forbindelse med behandlingen af sagen. Det forhold, at kommunen måtte have en generel økonomisk fordel af, at friskolen lukker, kan ikke føre til et andet resultat.

Ministeriet har i den forbindelse overvejet, hvorvidt der foreligger såkaldt myndighedsinhabilitet, hvorefter en myndighed kan have en særlig (og uvedkommende) interesse i sagens udfald.

Myndighedsinhabilitet udspringer i vidt omfang af de samme typer af interessekonflikter som den personlige inhabilitet, og retstilstanden om myndighedsinhabilitet beror da også hovedsagelig på den praksis, der har udviklet sig med rod i grundsætningerne og reglerne om den personlige inhabilitet.

I forhold til myndighedsinhabilitet bemærker ministeriet, at det forhold, at kommunen ikke attesterer eleverne til friskolen, efter ministeriets opfattelse ikke ses at være en direkte økonomisk fordel for kommunen, da der er tale om et statstilskud. Hertil kommer, at der ikke ses at være inddraget usaglige hensyn i beslutningen om, hvorvidt de pågældende elever skulle attesteres til friskolen eller ej.

Desuden bemærker Økonomi- og Indenrigsministeriet, at X Kommune - som de pågældende elevers bopælskommune - i medfør af loven er tillagt kompetencen til at attestere fortegnelsen over elever. Det betyder, at det i lovgivningen er forudsat, at attestationen ikke skal foretages af fx en anden kommune eller en anden myndighed.

Økonomi- og Indenrigsministeriet finder på den baggrund, at X Kommune lovligt har kunnet træffe afgørelse om attestation, som det er sket i den foreliggende sag.

Økonomi- og Indenrigsministeriet finder endvidere anledning til at bemærke for så vidt angår Statsforvaltningen Sjællands udtalelse, at en præcis og entydig udtalelse fra et ressortministerium normalt vil indgå i tilsynsmyndighedens beslutningsgrundlag med stor vægt. Under forudsætning af, at der ikke kan rejses rimelig tvivl om en udtalelses forståelse med henblik på det rejste lovstridighedsspørgsmål, vil tilsynsmyndigheden normalt uden videre lægge ressortministeriets udtalelse til grund.

Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl. - Den kommenterede styrelseslov side 427 (2. udgave 2010).

Økonomi- og Indenrigsministeriet har ikke kompetence til at vurdere, hvorvidt Per Hansen, som daværende direktør for Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, var inhabil ved behandling af sagen. Der henvises til at rette henvendelse til Undervisningsministeriet herom.

Statsforvaltningen er ved kopi af dette brev orienteret om ministeriets retsopfattelse.

Kopi af dette brev er endvidere sendt til Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, Advokat Y og den tidligere bestyrelsesformand for friskolen til orientering.

Økonomi- og Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Med venlig hilsen
Christina Ekmann