



Tilbagekaldelse af uforbeholdne optagelser på Danmarks Lærerhøjskole på grund af besparelser

FOB nr. 81.285

Ikke fundet grundlag for at kritisere, at Danmarks lærerhøjskole med undervisningsministeriets tilslutning som følge af besparelser havde aflyst nogle 3 måneders kurser, hvorpå 113 lærere forinden var blevet optaget uden forbehold.

Henstillet til undervisningsministeriets overvejelse at meddele lærerhøjskolen, at skolen ved fremtidige optagelser af studerende på tidspunkter, hvor de bevillingsmæssige forhold er uafklarede, i optagelsesskrivelserne bør tage forbehold med hensyn til de bevillingsmæssige muligheder for at gennemføre kurserne.

(J. nr. 1981-635-713).

De studerendes råd ved Danmarks lærerhøjskole klagede over den stilling, som undervisningsministeriet i skrivelse af 8. januar 1981 havde taget til rådets klage over, at Danmarks lærerhøjskole i december 1980 havde besluttet at aflyse 5 planlagte 3-måneders fuldtidskurser for i alt 113 lærere i forårsemestret. Lærerhøjskolen havde aflyst kurserne for at kunne spare de beløb, som direktoratet for de videregående uddannelser i skrivelse af 27. november 1980 havde givet bl.a. lærerhøjskolen meddelelse om.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at de aflyste 5 3-måneders fuldtidskurser i forårsemestret 1981 skulle have været startet den 12. januar, 19. januar eller senere.

Af en skrivelse af 13. januar 1981 fra de studerendes råd til mig fremgik bl.a. følgende om planlægningen i foråret 1980 af de nævnte kurser:

»...

Efter at konsistoriums budget- og forretningsudvalg på konsistoriums vegne i febr. havde tildelt midler til studienævnene for læseåret 80-81 (sept. 80 - juni 81), traf disse endelig beslutning om oprettelse af kurser på studienævns møder i februar-marts 80, helt som sædvanlig. Meddelelse herom og indstilling af, hvilke blandt kursusansøgerne der skulle optages, sendes fra studienævnene til kursuskontoret under rektors administration.

...«

Om det følgende sagsforløb oplyste undervisningsministeriet bl.a. følgende i den ovennævnte skrivelse af 8. januar 1981:

»...

Højskolen gav i marts 1980 de 113 lærere meddelelse om optagelse og vikarhjælp på kurser i foråret 1981. Som det fremgår af brevet fra De studerendes Råd, gives denne meddelelse i så god tid før kursernes start af hensyn til de lokale skolemyndigheders planlægning, da fag- og timefordelingen mellem

skolernes lærere i det kommende skoleår afsluttes umiddelbart efter, at højskolens optagelsesbreve er sendt ud.

Som bekendt havde højskolen ikke i marts 1980 bevillinger til at gennemføre kurser eller give vikarhjælp i finansåret 1981, men højskolens tilsagn om optagelse og vikarhjælp gives ud fra et skøn over, hvilke bevillinger højskolen med rimelighed må forventes at få i finansåret 1981.

Det spareforslag, som blev aftalt mellem regeringen og forligspartierne i sommeren 1980, berørte også Danmarks lærerhøjskole.

I brev af 27. november 1980 fra direktoratet til bl.a. lærerhøjskolen fik højskolen meddelelse om, at hvor højskolen i 1980-81 havde uddelt 475 vikarportioner, skulle højskolen i efteråret 1981 spare 403 portioner. Højskolen ville herefter kun råde over 72 vikarhjælpsportioner i efteråret 1981. Desuden skulle højskolen på sin kursusvirksomhed spare 1,7 mill. kr. i 1981.

...«

Det fremgik i øvrigt af direktoratet for de videregående uddannelsers skrivelse af 27. november 1980 til bl.a. lærerhøjskolen, at højskolens besparelse på 1,7 mill. kr. på kursusundervisningen ville »kunne tilvejebringes inden for højskolens driftsudgifter som helhed, når bortses fra udgifter til bygningsvedligeholdelse og censur.«

På et ekstraordinært møde den 8. december 1980 havde lærerhøjskolens konsistorium følgende punkt på dagsordenen: »Stillingtagen til dispositioner i anledning af direktoratet for de videregående uddannelsers skrivelse af 21. november 1980 (skal være 27. november 1980; min bemærkning)«.

Af referatet af mødet fremgik bl.a. følgende:

»...

Rektor gennemgik herefter det udsendte forslag til en »nødplan«, der i hovedtræk gik ud på aflysning af seks 3 mdr.'s-kurser i foråret 81 og afholdelse af en underv. fri uge og overførelse af de herved sparede vikarudgifter, lønudgifter og driftsudgifter til efteråret 81, således at reduktionen i undervisning i efteråret 81 blev knap så katastrofal som de foretagne nedskæringer ellers ville resultere i, nemlig ca. 20 pct.

»Nødplanen« havde været drøftet med BF-udvalget og Det centrale Studienævn, som havde været indforstået med hovedindholdet af den.

...

Drøftelserne mandede ud i tilslutning til den foreliggende plan dog med undtagelse af håndarbejde III, der gennemføres som planlagt.

...«

I skrivelse af 9. december 1980 til direktoratet for de videregående uddannelser redegjorde lærerhøjskolens rektor nærmere for højskolens overvejelser i anledning af direktoratets skrivelse af 27. november 1980 vedrørende besparelserne. Rektor anførte bl.a., at det var højskolens vurdering, »at der er gode grunde til at mildne sparekravene til lærerhøjskolen«, og at han derfor samtidig med skrivelsen til direktoratet på ny indtrængende havde anmodet ministeren om at overveje den samlede situation for lærerhøjskolen. Derudover anførte rektor bl.a. følgende i skrivelsen til direktoratet for de videregående uddannelser:

»...

Såfremt lærerhøjskolens fornyede appel til ministeren ikke giver til resultat, at sparekravene nedsættes, skal jeg derfor herved anmode om ministeriets godkendelse af, at lærerhøjskolen aflyser 5 af de 6 3-mdr.s-kurser, der var berammet til forårssemestret, og trækker de givne tilsagn om vikarhjælp tilbage samt annullerer ansættelser af timelærere m.v., og at den besparelse på vikarhjælpskontoen, der herved fremkommer (ca. 2,0 mill. kr.), overføres til lærerhøjskolens løn- og driftskonto.

...«

Forslaget ville gøre det muligt at begrænse reduktionen i aktiviteten i læseåret 1981-82 til ca. 20 pct. i forhold til 1980-81. Aktivitetsnedgangen ville ellers (hvis der ikke kunne overføres øgede midler til driften) blive næsten 50 pct. for års- og semesterkurser.

Af undervisningsministeriets skrivelse af 8. januar 1981 til rådet fremgik det, at undervisningsministeren i en telefonsamtale den 12. december 1980 havde meddelt lærerhøjskolens rektor, at ministeriet ikke havde noget at indvende mod de foreslåede ændrede besparelser.

I enslydende skrivelser af 19. december 1980 til rektor ved Danmarks lærerhøjskole, direktoratet for de videregående uddannelser, undervisningsministeriet og mig oplyste rådet bl.a., at lærerhøjskolen i skrivelser af 15. december 1980 havde underrettet de 113 lærere om aflysning af de kurser, som de tidligere var blevet optaget på. Rådet ønskede lovligheden af beslutningen om aflysningen af kurserne prøvet. Rådet havde henvendt sig til alle de nævnte myndigheder, da det var i tvivl om, hvilken myndighed der var rette rekursmyndighed. Med hensyn til spørgsmålet om besparelsesbeslutningens gyldighed pegede rådet på følgende forhold:

»...

1. Det antages almindeligvis, at forholdet mellem borgere og den offentlige forvaltning bl.a. bygger på, at begunstigende forvaltningsakter ikke kan tilbagekaldes.

2. Danmarks lærerhøjskole har ved efter ansøgning fra de pågældende at tildele disse vikarportion og optage dem på et kursus og dermed på læreanstalten indgået en aftale. Det er vigtigt, at ansøgerne kan handle i tillid til, at en sådan aftale overholdes. I forbindelse med vikarportioner og kurser ved DLH drejer det sig f. eks. om, at de studerende skal kunne søge deres kommunalbestyrelse om tilladelse til at holde vikar i henhold til tjenestemandslovens § 58, deltage i fag- og timefordeling mellem skolens lærere, som afsluttes umiddelbart efter DLH's optagelsesbreve er sendt ud, eventuelt leje bolig ved kursusstedet og træffe andre private aftaler.

...

4. Gældende bestemmelser giver ikke institutionen hjemmel til at tilbagekalde en optagelse/tildeling af en vikarportion uden i særlige tilfælde - og da kun i relation til enkelte personer (overtrædelse af betingelserne for tildeling af vikarportion, relegation af studerende).

...«

I skrivelse af 23. december 1980 til direktoratet for de videregående uddannelser kommenterede Danmarks lærerhøjskole rådets skrivelse af 19. december 1980. Lærerhøjskolen anførte bl.a., at skolen havde haft store betænkeligheder ved at aflyse de pågældende kurser, men at skolen på den anden side gik ud fra, at et skridt som det, der var taget, var lovligt, når baggrunden var så alvorlige ændringer i de bevillingsmæssige forudsætninger. Til rådets

bemærkninger vedrørende lovligheden af beslutningen om aflysningen af kurserne anførte lærerhøjskolen følgende:

»...

ad 1. Det er et alt for generelt udsagn, at begunstigende forvaltningsakter ikke skulle kunne tilbagekaldes. Det må endvidere erindres, at der ikke er tale om »borgere« i almindelig forstand, men om lærere, der som tjenestemænd i folkeskolen har opnået en videreuddannelsesmulighed inden for rammerne af deres ansættelsesforhold. I øvrigt er optagelse på kursus ikke ensidigt en begunstiging, idet den medfører forpligtelser for den pågældende lærer selv.

ad 2. Lærerhøjskolens optagelse af de pågældende og tildeling af vikarhjælp kan ikke sidestilles med en aftale. I øvrigt kan lærerhøjskolen kun være enig i, at det bør være således, at såvel den pågældende lærer som de pågældende skolemyndigheder bør kunne handle i tillid til, at det givne tilsagn opretholdes. Det er derfor kun de foreliggende helt ekstraordinære forhold, som har tvunget lærerhøjskolen til at vælge den udvej med kort varsel at skride til en aflysning.

...

ad 4. Det er ikke lærerhøjskolens opfattelse, at en beslutning som den, der her er truffet, kræver en særlig hjemmel.

...«

I skrivelse af 23. december 1980 bekræftede direktoratet for de videregående uddannelser over for Danmarks lærerhøjskole ministerens meddelelse i telefonsamtalen den 12. december 1980 om, at ministeriet kunne tiltræde højskolens forslag til ændrede besparelser i skrivelser af 9. december 1980.

Direktoratet for de videregående uddannelser sendte med skrivelse af 6. januar 1981 sagen til undervisningsministeriet med henblik på ministeriets besvarelse af rådets skrivelse af 19. december 1980. Direktoratet anførte bl.a. følgende:

»...

Direktoratet henviser til Danmarks lærerhøjskoles skrivelse af 23. december 1980, men skal dog om punkt 1 vedrørende begunstigende forvaltningsakter bemærke, at direktoratet mener, at et tilsagn om optagelse på kursus og om tildeling af vikarhjælpsportion må forstås som givet under forudsætning af, at kurset oprettes. Lærernes ansættelsesforhold består uændret, og de får udbetalt deres løn, hvad enten de kommer på kursus eller ej. De lider således i princippet ikke noget økonomisk tab ved aflysningen, medmindre de har haft udgifter til leje af værelse m.v.

...«

Af ministeriets skrivelse af 8. januar 1981 til rådet fremgik bl.a., at direktoratet senere meddelte ministeriet:

»..., at højskolens meddelelse om optagelse og vikarhjælp sker ved et standardbrev, der ikke indeholder noget forbehold om aflysning på grund af, at kurset eventuelt ikke oprettes.

...«

I skrivelser af 8. januar 1981 anførte ministeriet i øvrigt følgende:

»...

Med hensyn til spørgsmålet om lovligheden af aflysningen af de 5 kurser med tilhørende vikarhjælpsportioner kan departementet for så vidt henholde sig til,

hvad der er udtalt herom i lærerhøjskolens brev af 23. december 1980 og direktoratets brev af 6. januar 1981. Også departementet er enig i, at det er overordentligt uheldigt for kursusdeltagerne og de lokale skolevæsener, at kurserne aflyses med så kort et varsel. Der må imidlertid i den foreliggende situation for højskolen siges at være tale om væsentlig bristede forudsætninger med hensyn til størrelsen af finanslovbevillingen for 1981 på grund af udefra kommende omstændigheder, som højskolen er uden indflydelse på.

Under sådanne forhold finder departementet, at højskolen har måttet se sig nødsaget til på ny at overveje sin samlede aktivitet i 1981 med henblik på, hvordan de reducerede bevillinger - alle omstændigheder taget i betragtning - kan anvendes bedst muligt.

...«

I skrivelsen af 9. januar 1981 anmodede rådet ombudsmanden om at realitetsbehandle sagen og henviste til rådets skrivelse af 19. december 1980 og undervisningsministeriets svar i skrivelsen af 8. januar 1981.

I skrivelsen af 13. januar 1981 kommenterede rådet nærmere undervisningsministeriets skrivelse af 8. januar 1981. Rådet anførte bl.a. følgende:

»...

Aflysningen af kurserne er ... udtryk for, at højskolen har ønsket, at ressourcerne til de oprettede 3-måneders-kurser i stedet skulle anvendes til at oprette et anseligt antal årskurser ved optagelsesproceduren i februar/marts 81 til start i efteråret. 3-måneders-kursisternes fratagelse af deres kurser sker altså for at tilgodese nogle fremtidige ansøgere, der ikke har opnået nogen form for juridisk bindende tilsagn fra højskolen.

...«

I en udtalelse af 12. februar 1981 fra lærerhøjskolen anførte højskolen, at det nu foreliggende materiale ikke gav lærerhøjskolen anledning til at ændre eller supplere højskolens redegørelse af 23. december 1980.

I en skrivelse til de studerendes råd udtalte ombudsmanden - efter at have indhentet udtalelser fra direktoratet for de videregående uddannelser og undervisningsministeriet - følgende vedrørende spørgsmålet, om det var berettiget, at lærerhøjskolen med undervisningsministeriets tilslutning havde aflyst de omhandlede kurser, når højskolen havde givet uforbeholdent tilsagn om optagelse og vikarhjælp til de 113 lærere:

»Efter det oplyste indeholdt højskolens optagelsesskrivelser fra marts 1980 ingen forbehold. Højskolens skrivelser fremtrådte derfor over for lærerne som højskolens endelige beslutning om at optage dem. Aflysningen af kurserne i december 1980 betød en tilbagekaldelse af højskolens optagelsesbeslutninger fra marts 1980.

Som udgangspunkt antages i den juridiske teori, at beslutninger om tilbagekaldelse på samme måde som andre forvaltningsretlige beslutninger skal have hjemmel for at være gyldige. Hjemmelen for tilbagekaldelse antages dog i mangel af udtrykkelige lov- eller anordningsbestemmelser

at kunne søges i uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger, jfr. f. eks. Claus Haagen Jensen i Forvaltningsret, Almindelige emner (1979), s. 342.

Finansloven for 1981 indeholder ikke (speciel) hjemmel for aflysning af de omtalte kurser; aflysningen af kurserne er heller ikke omtalt i anmærkningerne til det ændringsforslag til finanslovsforslaget, der lå til grund for de omhandlede besparelser. Læreruddannelsesloven (lov nr. 235 af 8. juni 1966 med senere ændringer om uddannelse af lærere til folkeskolen) eller administrativt fastsatte bestemmelser indeholder ikke nærmere regler om aflysning af kurser ved lærerhøjskolen.

Spørgsmålet om tilbagekaldelsens lovlighed må herefter vurderes ud fra uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger om tilbagekaldelse, jfr. nærmere Forvaltningsret, Almindelige emner, s. 353 ff. Udgangspunktet vil herefter være en afvejning af det offentliges begrundelse for tilbagekaldelsen mod adressaternes interesse i, at afgørelsen opretholdes, det vil i den foreliggende sag sige en afvejning af lærerhøjskolens begrundelse for at aflyse kurserne mod de optagne læreres interesse i, at beslutningen om optagelse opretholdes.

De forhold, der efter min mening kan tale for en opretholdelse af beslutningerne om optagelse på de nævnte kurser, er følgende:

1° Efter det oplyste kunne lærerhøjskolen ved en ændret fordeling af besparelserne have undgået at aflyse de kurser, hvor der i forvejen var givet uforbeholdent tilsagn om optagelse.

2° Lærerhøjskolens optagelsestilsagn fra marts 1980 var givet uden forbehold, selv om højskolen på det tidspunkt ikke havde kendskab til det bevillingsmæssige grundlag for at gennemføre skolens sædvanlige aktiviteter i 1981, og således heller ikke kunne have nogen nærmere forventning om, at der ikke også for 1981 - ligesom tidligere år - kunne blive tale om besparelser på skolens bevillinger. De uforbeholdne optagelser kunne for så vidt forstås således, at højskolen, såfremt det overhovedet var bevillingsmæssigt muligt, ville søge kurserne gennemført uanset eventuelle besparelser, således at eventuelle besparelser ville blive søgt henført til skolens øvrige aktiviteter.

På den anden side finder jeg, at følgende forhold taler for, at kursusaflysningen var berettiget:

1° De 113 lærere, der blev optaget i marts 1980 på kurser med start i begyndelsen af 1981, d.v.s. det følgende finansår, på lærerhøjskolen, der er en statslig uddannelsesinstitution, måtte principielt regne med, at de

bevillingsmæssige forudsætninger kunne ændres så meget, at lærerhøjskolen måtte ændre sin virksomhed, og at det i den forbindelse kunne blive nødvendigt at aflyse kurserne.

2° Aflysningen af kurserne var for så vidt af en begrænset betydning for de optagne lærere, som deres ansættelsesforhold ikke blev påvirket af kursusaflysningen ud over, at aflysningen bevirkede, at der fortsat blev tale om normal tjeneste i stedet for en afbrydelse af tjenesten som led i en kortere efteruddannelse.

3° Lærerhøjskolen havde efter min mening en saglig interesse i at begrænse virkningerne af besparelserne mest muligt. Ved aflysningen af kurserne blev aktivitetsnedgangen begrænset til ca. 20 pct...

Efter min vurdering af sagen må der ved en afvejning af de nævnte forhold tillægges aflysningens forholdsvis begrænsede virkninger overfor de 113 lærere, sammenholdt med lærerhøjskolens sagligt begrundede interesse i at begrænse aktivitetsnedgangen, en sådan vægt i forhold til de hensyn, der taler for kursernes opretholdelse - at lærerhøjskolens (og undervisningsministeriets) aflysning af kurserne ikke kan give grundlag for kritik.

Jeg har dog henstillet til undervisningsministeriet at overveje at meddele lærerhøjskolen, at skolen ved fremtidige optagelser af studerende på tidspunkter, hvor de bevillingsmæssige forhold er uafklarede, i optagelsesskrivelserne bør tage forbehold med hensyn til de bevillingsmæssige muligheder for at gennemføre kurserne.«

Undervisningsministeriet meddelte mig i skrivelse af 9. marts 1982, at ministeriet havde brevvekslet med direktoratet for de videregående uddannelser og Danmarks lærerhøjskole om min henstilling.

I den anledning havde direktoratet i skrivelse af 6. juli 1981 anmodet lærerhøjskolen om for fremtiden i optagelsesskrivelserne til de studerende at tage forbehold med hensyn til kursernes oprettelse.

I tilknytning hertil anførte ministeriet i skrivelse af 9. marts 1982 til mig følgende:

»Lærerhøjskolen har ... over for direktoratet givet udtryk for, at højskolen finder det nødvendigt, at spørgsmålet om at indføre forbehold over for ændringer i de bevillingsmæssige forhold i alle optagelsesbreve overvejes grundigt.

Ganske vist vil det være en forholdsvis enkel sag at tage et sådant forbehold, men de implicerede parter, lærerne og de skoler de arbejder på, må nødvendigvis disponere ud fra, at kurserne realiseres. Et forbehold vil således skabe usikkerhed og utryghed, hvilket forekommer lærerhøjskolen at være en høj pris for at friholde staten for eventuelle erstatningskrav.

Direktoratet har ... over for lærerhøjskolen fastholdt, at der skal tages forbehold.

Departementet har for sit vedkommende taget spørgsmålet om indførelse af et forbehold op til overvejelse. Departementet har herunder bl. a. på baggrund af lærerhøjskolens udtalelse ... overvejet, *om* et forbehold overhovedet bør tages, *om* et eventuelt forbehold burde formuleres helt generelt, *om* et eventuelt forbehold bør tages ved annonceringen af kurser, og *om* et forbehold vedrørende kurserne på lærerhøjskolen ville kunne undgå at få konsekvenser i forbindelse med lignende aktiviteter på andre institutioner.

Departementet er enig med ombudsmanden i det synspunkt, at der må forekomme nærliggende at optage et forbehold i optagelsesskrivelser til studerende på tidspunkter, hvor de bevillingsmæssige forudsætninger for optagelsen er uafklarede.

Efter departementets opfattelse vil det imidlertid i praksis næppe være muligt for en institution på forhånd at foretage en så konkret vurdering inden for institutionens samlede bevillingsmæssige forudsætninger.

Under hensyn hertil og til de betragtninger, som lærerhøjskolen har anført, finder departementet ikke, at der fremtidig bør tages forbehold om fornøden bevilling i optagelsesskrivelserne til de studerende.

Departementet har herefter anmodet direktoratet for de videregående uddannelser om over for Danmarks lærerhøjskole at frafalde anmodningen om at tage forbehold.

Departementet har herefter overvejet spørgsmålet om generelle forbehold og forbehold i forbindelse med annonceringen.

Da der er tale om bevillingsmæssige forbehold, er sagen blevet nærmere overvejet i departementets planlægnings- og budgetafdeling...

Det er budgetkontorets opfattelse, at tages der explicit forbehold om fornøden bevilling ved én institution, må der som konsekvens heraf tages tilsvarende forbehold i lignende tilfælde ved en lang række andre institutioner under undervisningsministeriet og under andre ministerier.

Budgetkontoret finder ikke, at det bør pålægges Danmarks lærerhøjskole at tage et forbehold om fornøden bevilling, da det ikke anses for at være påkrævet, og da der vil være knyttet en række alvorlige betænkeligheder hertil.

Finansministeriet har tilsluttet sig denne opfattelse.

...«

Jeg meddelte herefter undervisningsministeriet, at jeg ikke foretog videre i sagen.