



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2021-30

Forfatterskolen er ikke omfattet af offentlighedslovens og forvaltningslovens anvendelsesområde

Resumé

3. november 2021

Ombudsmanden modtog en klage fra en borger, der ønskede en begrundelse for, at Forfatterskolen havde givet afslag på hans ansøgning om optagelse på skolen.

Forvaltningsret

114.3

Forfatterskolen blev oprettet i 1987 på privatretligt grundlag. I 2003 blev skolen i forbindelse med et bevillingsløft omdannet til en selvejende institution. Klagen til ombudsmanden gav anledning til at afklare, om Forfatterskolen som selvejende institution kunne anses for omfattet af offentlighedslovens og forvaltningslovens anvendelsesområde. I den forbindelse tog ombudsmanden stilling til, dels om Forfatterskolen kunne anses for oprettet ved lov (aktstykke), dels om Forfatterskolen kunne anses for undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol efter offentlighedsloven og forvaltningsloven.

9

Ombudsmanden havde ikke grundlag for at tilsidesætte Kulturministeriets vurdering af, at skolen ikke ved aktstykket kunne anses for oprettet ved lov og dermed omfattet af den offentlige forvaltning.

Endvidere havde ombudsmanden ikke grundlag for at tilsidesætte Kulturministeriets opfattelse, hvorefter Forfatterskolen ikke kunne anses for undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol efter offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Ombudsmanden havde derfor ikke grundlag for at tilsidesætte Kulturministeriets opfattelse, hvorefter Forfatterskolen ikke var omfattet af offentlighedslovens og forvaltningslovens anvendelsesområde.

(Sag nr. 20/03453)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Formålet med din klage til mig er at få indsigt i begrundelsen for, at Forfatterskolen gav dig afslag på din ansøgning om optagelse på skolen.

Forfatterskolen – som er en selvejende institution – har under sagen afvist at give dig en begrundelse for afslaget.

Forfatterskolen vil have pligt til at begrunde skriftlige afslag på ansøgninger om optagelse, hvis skolen må anses for omfattet af forvaltningslovens anvendelsesområde. Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse således, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Tilsvarende vil reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven og offentlighedsloven gælde for skolen, hvis den henregnes til den offentlige forvaltning eller de selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., som er omfattet af disse loves anvendelsesområde.

2. Nærmere om Forfatterskolen

2.1. Oprettelsesgrundlag

Forfatterskolen blev efter det oplyste oprettet i 1987 på privatretligt grundlag af tre forfattere, og skolen blev i en årrække drevet af Foreningen til Forfatteruddannelse (FOFU). Den har siden sin oprettelse modtaget tilskud fra Kulturministeriet.

Ved aktstykke nr. 66 af 27. november 2003 anmodede kulturministeren om Finansudvalgets tilslutning til

”at anvende 266.000 kr. til at finansiere flytteudgifter og engangsanskaffelser samt 300.000 kr. til indskud af nødvendig fondskapital i forbindelse med etablering af Forfatterskolen som en selvejende institution med driftstilskud fra Kulturministeriet, i alt 566.000 kr. (...) Samtidig anmoder ministeriet om Finansudvalgets tilslutning til, at Forfatterskolen etableres som en selvejende institution.

Forfatterskolen har hidtil været drevet af Foreningen til Forfatteruddannelse, hvis medlemmer tæller en række fremstående danske forfattere.”

Det fremgår endvidere af aktstykket, at skolen siden 1987 havde modtaget tilskud af tips- og lottomidlerne, at skolen i de seneste år havde haft lokaler på lejebasis i Dansk Forfatterforening, og at skolen havde behov for større lokalefaciliteter.

I aktstykket blev det foreslået, at skolen skulle indgå på finanslovsforslaget for 2004 med den virkning, at udgifterne til skolens drift fra og med dette finansår skulle afholdes af en til formålet oprettet tilskudskonto på finansloven. Det fremgår også, at det "som følge af Forfatterskolens nye status vil være nødvendigt at oprette skolen som en selvejende institution med nye vedtægter", og at anmodningen om finansiering af flytteudgifter og engangsanskaffelser samt nødvendig fondskapital skete "med henblik på etablering af skolen som en selvejende institution".

Et flertal i Finansudvalget tiltrådte aktstykket den 10. december 2003.

2.2. Vedtægter

Ifølge § 1 i de gældende vedtægter for Forfatterskolen er skolen "en selvejende institution under Kulturministeriet". Skolen har efter § 2 til formål at tilbyde en forfatteruddannelse. For så vidt angår skolens ledelse foreskriver vedtægternes §§ 3-5 følgende:

"§ 3. Bestyrelsens sammensætning

Forfatterskolen ledes af en bestyrelse på 8 medlemmer, som udpeges således:

- Kulturministeriet udpeger 1 medlem
- Den Danske Forlæggerforening udpeger 1 medlem med kompetence inden for jura og/eller erhverv.
- Rektorkollegiet ved Danske Universiteter udpeger 1 medlem med kompetence inden for forskning og/eller uddannelse.
- Kulturministeriets rektorer udpeger 1 medlem med kompetence inden for kunstnerisk udvikling og uddannelse.
- Forfatterskolens lærere udpeger 1 medlem som medarbejderrepræsentant
- Forfatterskolens elever udpeger 1 medlem som observatør
- Foreningen for Forfatteruddannelse (FOFU) udpeger 2 medlemmer, og på skift hvert fjerde år udpeges 1 medlem fra hhv. Danske Skønlitterære Forfattere og Dansk Forfatterforening.
- Kulturministeren udpeger formanden blandt bestyrelsens medlemmer.

Bestyrelsen udpeges for en periode af 4 år. Umiddelbar genbeskikkelse kan kun finde sted én gang.

I tilfælde af udtræden, udpeges et nyt medlem kun for den resterende del af beskikkelsesperioden.

Bestyrelsen fastsætter selv sin forretningsorden.

§ 4. Bestyrelsens opgaver

Bestyrelsen har det overordnede ansvar for den pædagogiske og administrative ledelse og drift af Forfatterskolen. Bestyrelsen er ansvarlig for institutionens økonomiske dispositioner herunder at de betingelser og vilkår, der stilles af de tilskudsgivende myndigheder, overholdes.

Bestyrelsens beslutninger træffes ved simpelt stemmeflertal. I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme udslagsgivende.

Bestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst 5 af medlemmerne er til stede, inkl. formanden.

Formanden sammenkalder og leder bestyrelsens møder. Der afholdes mindst 3 årlige møder. Der skal afholdes møde når mindst 3 medlemmer fremsætter krav herom.

§ 5. Den daglige ledelse

Bestyrelsen ansætter og afskediger Forfatterskolens rektor. Rektor skal være udøvende forfatter. Rektor har undervisningspligt på skolen. Rektor ansættes for 4 år med mulighed for 2 års administrativ forlængelse. Rektor har ansvaret for den daglige ledelse af Forfatterskolen i overensstemmelse med institutionens vedtægter og bestyrelsens instruktioner. Udkast til stillingsopslag og ansættelseskontrakt for rektor skal godkendes af Kulturministeriet for så vidt angår løn- og ansættelsesforhold.”

Det fremgår endvidere af vedtægternes §§ 6 og 7, at Forfatterskolens rektor ansætter og afskediger skolens lærere og i samråd med bestyrelsen ansætter og afskediger skolens administrator.

Efter § 12 i vedtægterne fastsættes antallet af optagne på baggrund af en aftale mellem Forfatterskolen og Kulturministeriet. Ministeriet er ikke involveret i selve optagelsesproceduren og afgørelsen af, hvem der optages på skolen.

Forfatterskolens rektor fastsætter i henhold til vedtægternes § 13 inden for vedtægternes rammer nærmere regler for uddannelsens indhold i en studieordning. Studieordningen skal godkendes af bestyrelsen og sendes til Kulturministeriet til orientering.

Om skolens finansiering, budget, regnskab og revision foreskriver vedtægternes §§ 16-17 følgende:

”§ 16. Finansiering

Fondens grundkapital ved oprettelsen udgør kr. 300.000. Grundkapitalen er tilvejebragt i form af indskud fra Kulturministeriet. Grundkapitalen er indbetalt kontant.

Kulturministeriet kan yde tilskud til Forfatterskolen. Tilskuddet fastsættes på de årlige bevillingslove.

§ 17. Budget, regnskab og revision

Forfatterskolens regnskabsår følger kalenderåret. Det årlige regnskab revideres af en statsautoriseret revisor.

Regnskabet revideres i henhold til en revisionsinstruks udstedt af Kulturministeriet.

Det reviderede regnskab godkendes af bestyrelsen og indsendes sammen med revisors revisionsprotokollat og bestyrelsens beretning til Kulturministeriet senest 3 måneder efter regnskabsårets afslutning med henblik på godkendelse.

Bestyrelsen indsender budget til Kulturministeriet med henblik på godkendelse senest udgangen af november måned i året før regnskabsåret.”

Om Forfatterskolens eventuelle opløsning og om vedtægtsændringer foreskriver vedtægternes §§ 18-19 følgende:

”§ 18. Opløsning

Kulturministeriet kan træffe beslutning om Forfatterskolens opløsning. Kulturministeriet træffer i så fald beslutning om den praktiske og økonomiske afvikling af Forfatterskolen. Forfatterskolens eventuelle formue tilfalder Kulturministeriet.

Foreningen for Forfatteruddannelse (FOFU) disponerer over Forfatterskolens bibliotek, inklusive donationer af Ulla Ryum og Poul Borum.

§ 19. Ændring af vedtægter

Bestyrelsen kan stille forslag om ændring af vedtægter. Til vedtagelse herom kræves tilslutning fra 2/3 af bestyrelsens medlemmer. Forslaget skal godkendes af Kulturministeriet.

Vedtægter samt ændringer heri skal godkendes af Kulturministeriet.”

2.3. Registreringer om Forfatterskolen i CVR

Det fremgår af registreringer om Forfatterskolen i det centrale virksomhedsregister (CVR-nr. 12720491 på cvr.dk), at institutionens "startdato" er angivet som den 1. juli 1987, og at den i perioden indtil den 18. marts 2004 havde adresse c/o Dansk Forfatterforening.

Forfatterskolen er aktuelt registreret i kategorien "Øvrige virksomhedsformer" og var i perioden fra den 8. oktober 2002 til den 30. november 2020 registreret som en forening. I en udtalelse af 17. maj 2021 har Forfatterskolen oplyst, at registreringen som forening blev ændret, da en administrativ medarbejder blev opmærksom på, at registreringen som forening ikke var rigtig, og at kategorien "Øvrige virksomhedsformer" blev valgt, da denne er en samlekategori for virksomhedsformer, der ikke er omfattet af de øvrige former i CVR.

2.4. Finansloven

På finansloven for 2021 (lov nr. 2 af 30. december 2020) er Forfatterskolen anført som "Udgifter under delloft for driftsudgifter", konto 21.42.24, med en tilskudsbevilling på 3,0 mio. kr.

2.5. Aftale med Kulturministeriet

Kulturministeriet har indgået en aftale med Forfatterskolen om mål for skolen. Aftalen er dateret den 19. december 2016 og omfatter årene 2016-2020. Den er senere blevet forlænget til også at omfatte 2021.

Det fremgår af aftalen, at den har hjemmel i § 9 i driftstilskudsloven. Der er i aftalen anført et antal mål, herunder at Forfatterskolen vil udbygge sin position som en af Nordens førende forfatterskoler, når det gælder kvalitet, mangfoldighed, dannelse og fornyelse, at skolen vil fastholde og forny sin placering som en væsentlig og central institution i det danske og det internationale miljø ved at afvikle mindst otte åbne arrangementer om året, og at skolen vil fastholde en gennemførelsesprocent på mindst 95.

2.6. Foreningen til Forfatteruddannelse – FOFU

På Forfatterskolens hjemmeside findes vedtægterne for Foreningen til Forfatteruddannelse (FOFU). Ifølge § 1 i denne forenings vedtægter fungerer FOFU som "Forfatterskolens forankring i det aktive litterære miljø". Endvidere bestemmes det i § 2, at det er FOFUs formål at følge Forfatterskolens virksomhed og at udpege medlemmer til bestyrelsen for Forfatterskolen. De pågældende samt suppleanter til Forfatterskolens bestyrelse vælges efter vedtægternes § 8 af FOFUs generalforsamling. Som medlemmer af FOFU kan efter § 3 optages aktive skønlitterære forfattere.

3. Anvendelsesområdet for forvaltningsloven og offentlighedsloven mv.

3.1. Forvaltningsloven

Forvaltningslovens § 1 har følgende ordlyd:

”§ 1. Loven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning.

Stk. 2. Loven gælder desuden for al virksomhed, der udøves af

1) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og

2) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentlig tilsyn og intensiv offentlig kontrol.”

Af forarbejderne til § 1 fremgår bl.a. følgende (L 145 af 7. februar 2013):

”I lyset af § 3, stk. 1, i forslaget til offentlighedsloven (og Offentlighedskommissionens lovudkast) foreslås det med stk. 2, at der indsættes en bestemmelse i forvaltningsloven om, at loven finder anvendelse for al virksomhed, der udøves af selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol. Bestemmelsen er udtryk for en lovfæstelse af gældende ret, da de pågældende selvejende institutioner m.v. er omfattet af den gældende forvaltningslov, idet de henregnes til den offentlige forvaltning.”

3.2. Offentlighedsloven

Offentlighedslovens anvendelsesområde for selvejende institutioner er fastlagt i lovens § 3, stk. 1. Bestemmelsen er på de for sagen relevante punkter sammenfaldende med forvaltningslovens § 1, stk. 2, nr. 1 og 2, og har følgende ordlyd:

”§ 3. Loven finder bortset fra bestemmelserne i §§ 11 og 12 og §§ 15-17 anvendelse på al virksomhed, der udøves af

1) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov,

2) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol, (...).”

I forarbejderne til offentlighedsloven er der anført følgende om § 1, stk. 1, i den tidligere offentlighedslov (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.2):

”3.2. Anvendelsesområde

...

3.2.2. Lovens anvendelse på særlige organer m.v.

Organer, der er oprettet ved det offentliges foranstaltning, f.eks. ved lov, betragtes som udgangspunkt som en del af den offentlige forvaltning (særlige forvaltningsmyndigheder), medmindre det i lovgivningen klart er forudsat, at organet ikke skal være en del af den offentlige forvaltning, f.eks. hvis hensigten med lovgivningen har været at gennemføre en privatisering.

...

Institutioner, foreninger, selskaber m.v., der er oprettet på privat initiativ, henregnes som udgangspunkt ikke til den offentlige forvaltning, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndighederne. Sådanne organer er således ikke omfattet af offentlighedsloven, og det gælder også koncessionerede selskaber, dvs. selskaber hvis virksomhed bygger på særlig tilladelse fra det offentlige, ligesom det gælder private virksomheder m.v., der udfører arbejde efter udlicitering fra det offentlige.

Privatoprettede institutioner og foreninger m.v. – bortset fra organer, der er organiseret i selskabsform – kan dog efter en konkret vurdering henregnes til den offentlige forvaltning og dermed være omfattet af offentlighedsloven, hvis de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet offentlig regulering, kontrol og tilsyn. Således er selvejende institutioner navnlig inden for det sociale område – og i mindre grad inden for undervisningsområdet – efter en konkret vurdering anset for hørende til den offentlige forvaltning.”

Af forarbejderne til offentlighedslovens § 3 fremgår desuden følgende:

”Bestemmelsen i *stk. 1* er – bortset fra *stk. 1, nr. 3* – udtryk for en lovfæstelse af gældende ret, da de selvejende institutioner, der er nævnt i *stk.*

1, nr. 1 og 2, er omfattet af den gældende offentlighedslov, idet de henregnes til den offentlige forvaltning. (...)

Bestemmelsen i *stk. 1, nr. 1, omfatter selvejende institutioner, foreninger og fonde m.v.* der er oprettet ved lov eller i henhold til lov. Omfattet af bestemmelsen er bl.a. visse gymnasieskoler, Landsbyggefonden, Byggeskadefonden, Feriefonden, ATP og Lønmodtagernes Dyrtidsfond.

...

Bestemmelsen i *stk. 1, nr. 2*, er en lovfæstelse af gældende ret for så vidt angår selvejende institutioner, foreninger og fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, men som henregnes til den offentlige forvaltning, idet 1) de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og 2) er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol.

...

Det er med bestemmelsen i *stk. 1, nr. 2*, forudsat, at den praksis, der har udviklet sig i forbindelse med anvendelsen af offentlighedsloven og forvaltningsloven og loven om Folketingets Ombudsmand med hensyn til, hvornår de pågældende institutioner m.v. kan henregnes til den offentlige forvaltning, videreføres, jf. om denne praksis betænkningens kapitel 9, pkt. 2.8.1 (side 271 ff.).”

Af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven fremgår følgende om § 1, stk. 1, i den tidligere offentlighedslov (s. 254 ff.):

”2.2. Formelt/organisatorisk kriterium ved fastlæggelse af offentlighedslovens anvendelsesområde

...

At afgrænsningskriteriet for lovens anvendelsesområde er et formelt (organisatorisk) kriterium indebærer, at der – i stedet for organets offentlige funktioner – må lægges vægt på bl.a., om organet er oprettet ved lov eller på privat initiativ, om organet er placeret i over-/underordningsforhold til en forvaltningsmyndighed, om organets drift finansieres ved en offentlig bevilling eller ved private midler, om der ved lov er fastsat regler med hensyn til anvendelse af bevilligede midler etc. Der lægges således vægt på det pågældende organs tilknytning til den offentlige forvaltning og i den forbindelse lægges der vægt på organets oprettelsesgrundlag, placering og virkemåde, jf. også Steen Rønsholdt, Forvaltningsret (2001), side 86.

...

2.7. Generelt om privatoprettede institutioner mv.

Den almindelige afgrænsning af offentlighedslovens anvendelsesområde til 'den offentlige forvaltning' – der som nævnt bygger på en formel afgrænsning – indebærer, at institutioner, foreninger og selskaber mv., der er oprettet på privatretligt retsgrundlag, som udgangspunkt falder uden for lovens anvendelsesområde, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndighederne, og uanset om virksomheden hviler på en udlicitering fra det offentlige. Heller ikke det forhold, at institutionen modtager offentligt tilskud til driften indebærer en fravigelse af det nævnte udgangspunkt.

Det anførte indebærer således, at institutioner, der er *organiseret i selskabsform* – som eksempelvis aktie-, andels- og interessentskaber – som udgangspunkt ikke er en del af den offentlige forvaltning. Det forhold, at et selskab er 100 % statsejet, ændrer ikke ved det nævnte udgangspunkt.

Endvidere vil *selvejende institutioner* og foreninger mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, heller ikke som udgangspunkt henregnes til den offentlige forvaltning, jf. pkt. 2.8. nedenfor.

Selvejende institutioner er karakteriseret ved to forhold. For det første har de en organisatorisk autonomi, hvilket viser sig ved, at et institutionsorgan efter institutionens egen forfatning (vedtægt) er institutionens øverste myndighed. For det andet har de selvejende institutioner sin egen formue, som er adskilt fra de offentlige kasser, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 102 ff.

Spørgsmålet om, hvorvidt en institution har status som en selvejende institution, beror i øvrigt i de fleste tilfælde på, at det af institutionens vedtægter fremgår, at den har status som sådan. Som eksempel på sådanne institutioner kan nævnes private grundskoler og private gymnasieskoler."

I betænkningens kapitel 9, pkt. 2.8.1 (s. 271 ff.) – som der er henvist til i forarbejderne til offentlighedslovens § 3 – er anført følgende:

"2.8. Privatoprettede selvejende institutioner og foreninger mv.

2.8.1. Som nævnt er det udgangspunktet, at *selvejende* institutioner og foreninger mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning.

Det antages dog, at visse selvejende institutioner og foreninger mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, kan henregnes til den offentlige forvaltning og dermed være umiddelbart omfattet af offentlighedsloven. Dette gælder, hvis følgende kriterier er opfyldt: '[1] de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og [2] derved er undergivet intensiv offentlig regulering, kontrol og tilsyn [nummerering tilføjet]', jf. bl.a. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 203.

Det har på baggrund af de nævnte betingelser givet anledning til tvivl, hvorvidt selvejende institutioner, som udøver offentlig virksomhed – f.eks. private plejehjem, der udfører opgaver under den sociale lovgivning eller private institutioner inden for undervisningsområdet – kan henregnes til den offentlige forvaltning.

Der foreligger en ganske omfattende praksis i form af dels udtalelser fra Folketingets Ombudsmand dels vejledende udtalelser fra Justitsministeriet, hvori det vurderes om en institution, der er oprettet på privatretligt grundlag, på baggrund af de ovenfor nævnte kriterier, må henregnes til den offentlige forvaltning. Der kan herom henvises til Vogter, side 57 ff., samt Gammeltoft-Hansen m.fl., side 101 ff.

Højesteret har i UfR 2006.782 H taget stilling til, om en handelsskole kunne anses som en del af den offentlige forvaltning. (...) Højesteret fastslog imidlertid – med henvisning til de grunde, som landsretten havde anført – at handelsskolen ikke var en del af den offentlige forvaltning. Landsretten havde i den forbindelse anført, at handelsskolen, der i sin tid var etableret på privatretligt grundlag, nu var en selvejende institution, at skolen ifølge skolens vedtægter blev ledet af en bestyrelse, at skolen ikke var undergivet statslig revision, men havde en selvstændig revisor, og at Undervisningsministeriet ikke havde instruktionsbeføjelse over for skolen. Det forhold, at skolens drift i det væsentligste blev finansieret af staten, at skolens ledelse skulle overholde en række generelle vilkår om drift og administration, og at Undervisningsministeriet var rekursmyndighed i visse klagesager, kunne ikke føre til, at skolen kunne anses for en del af den offentlige forvaltning.

...

Udtrykket 'offentlig virksomhed' – som er den første forudsætning for, at en privatoprettet selvejende institution kan henregnes til den offentlige forvaltning – må i hvert fald antages at dække udfærdigelse af retsakter

samt virksomhed, der traditionelt betragtes som faktisk forvaltningsvirksomhed, såsom undervisning og sygepleje.

Herudover kan det på grundlag af den nævnte praksis fra Folketingets Ombudsmand og Justitsministeriet konstateres, at der foretages en konkret og samlet vurdering af, om der er tale om en institution, der er 'undergivet intensiv offentlig regulering, kontrol og tilsyn', jf. herved den anden forudsætning for, at en privatoprettet selvejende institution kan henregnes til den offentlige forvaltning.

Ved vurderingen af, om den nævnte forudsætning er opfyldt, lægges der bl.a. vægt på, *om* institutionen helt eller delvis er offentligt finansieret, *om* institutionen er undergivet statslig revision, *om* det offentlige har adgang til at udpege bestyrelsesmedlemmer, *om* det offentlige har adgang til at ansætte den daglige leder af institutionen, *om* det offentlige har instruktionsbeføjelse over for institutionen, *om* det offentlige skal godkende institutionens vedtægter, *om* det offentlige eventuelt yder sekretariatsbistand til institutionen, *om* det offentlige overtager institutionens rettigheder og forpligtelser, hvis den nedlægges, *om* det offentlige skal godkende institutionens regnskaber, og *om* institutionens drift og virksomhed er detaljeret reguleret ved regler og retningslinjer udstedt af det offentlige.

Det synes ikke muligt på baggrund af den nævnte praksis at pege på, hvilken vægt de enkelte momenter skal tillægges ved vurderingen af, om en privatoprettet institution er undergivet intensiv offentlig regulering, kontrol og tilsyn, herunder om der er enkelte momenter, der skal tillægges særlig vægt."

3.3. Lovbestemmelser mv. om administration af tilskud, som er omtalt i sagen

I en udtalelse af 28. september 2021 har Kulturministeriet oplyst, at ministeriets tilsyn med Forfatterskolen er normeret i driftstilskudsloven (lov nr. 1531 af 21. december 2010 om økonomiske og administrative forhold for modtagere af driftstilskud fra Kulturministeriet) og i bekendtgørelse nr. 1701 af 20. december 2010 om økonomiske og administrative forhold for modtagere af driftstilskud fra Kulturministeriet.

Driftstilskudsloven finder anvendelse for selvejende institutioner, hvor Kulturministeriet er offentlig hovedtilskudsyder, jf. lovens § 1, stk. 1.

Lovens § 11 indeholder følgende bestemmelse:

”Reglerne i forvaltningsloven og lov om offentlighed i forvaltningen gælder for de sager, hvori en tilskudsmodtager på vegne af staten træffer afgørelse om ydelse af tilskud.”

I forarbejderne til bestemmelsen er der anført bl.a. følgende:

”Til § 11

Det foreslås med bestemmelsen, at opgaver, som varetages af tilskudsmodtagere på statens vegne, er omfattet af offentlighedsloven og forvaltningsloven, som hvis modtageren var en offentlig myndighed. Der ved sikres en åben og gennemskuelig beslutningsproces, idet offentligheden gives adgang til at søge om bl.a. aktindsigt i de afgørelser, som tilskudsmodtageren træffer om fordeling af tilskud.

Kun de konkrete opgaver, der udføres på statens vegne, vil være omfattet af offentlighedsloven og forvaltningsloven, mens tilskudsmodtagerens øvrige virksomhed ikke vil være omfattet, medmindre andet fremgår af anden lovgivning eller bestemmelser fastsat med hjemmel i anden lovgivning. Ved opgaver (sager), som varetages af tilskudsmodtagere på statens vegne, tænkes på tilskudsmodtageres fordeling af tilskudsmidler.

Bestemmelsen afgrænser, hvilke modtagere af driftstilskud fra Kulturministeriet der vil være omfattet af offentlighedslovens og forvaltningslovens bestemmelser.”

Bekendtgørelsen om økonomiske og administrative forhold for modtagere af driftstilskud fra Kulturministeriet indeholder i § 64 bestemmelser om almindeligt tilsyn med tilskudsmodtagere. Bestemmelsen i § 64, stk. 2, har følgende ordlyd:

”Stk. 2. For modtagere af driftstilskud over 200.000 kr. består det almindelige tilsyn i:

- 1) Godkendelse af tilskudsmodtagerens budget inden regnskabsårets begyndelse. Godkendelsesforpligtelsen vedrørende budgetter gælder dog ikke foreninger, der modtager driftstilskud fra Kulturministeriet, medmindre andet fremgår af anden lovgivning eller bestemmelser fastsat med hjemmel i anden lovgivning.
- 2) Godkendelse af ekstraordinære dispositioner, hvis tilskudsmodtageren er en selvejende institution, fond eller erhvervsdrivende fond.
- 3) Gennemgang og godkendelse af tilskudsmodtagers reviderede årsregnskab med tilhørende ledelsesberetning og genpart af revisionsprotokollat, hvor dette skal fremsendes. Ved gennemgangen påses, at regnskabet er aflagt efter gældende regler og indeholder de for-

nødne oplysninger, og at regnskabet er revideret efter gældende regler, og at revisors påtegning og revisionsprotokollatet indeholder de fornødne oplysninger. Endvidere påses, at driftstilskuddet er anvendt til det formål, det er bevilget til.

- 4) Hvis tilskudsmodtageren er en selvejende institution omfatter tilsynet godkendelse af den selvejende institutions vedtægter og eventuelle ændringer i vedtægterne.
- 5) Hvis tilskudsmodtageren er en forening omfatter tilsynet en kontrol af, at foreningens vedtægter og eventuelle ændringer heri er i overensstemmelse med de krav der i lovgivningen stilles til vedtægternes indhold.”

Kulturministeriet har oplyst, at kulturministeren ikke har truffet beslutning i forhold til Forfatterskolen på baggrund af bestemmelsen i statsregnskabslovens § 2, stk. 2.

4. Din opfattelse

Du har anført, at Forfatterskolen er en offentlig institution, som er omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven. Du har i den forbindelse tilkendegivet, at skolen i vidt omfang opfylder de kriterier, der ifølge forarbejderne til offentlighedsloven tillægges betydning, herunder *at* skolen i praksis er finansieret af Kulturministeriet, *at* Forfatterskolens vedtægter og årlige regnskab skal godkendes af kulturministeren, *at* det offentlige overtager Forfatterskolens formue i tilfælde af skolens opløsning, *at* ministeren udpeger et medlem (formanden) til bestyrelsen, *at* ministeren via formanden har indflydelse på ansættelse af skolens daglige leder, og *at* ”den offentlige instruksbeføjelse over for Forfatterskolen er indirekte, men både effektiv og væsentlig, for så vidt som bestyrelsesformanden kommer fra Kulturministeriet”.

5. Kulturministeriets opfattelse

Under min behandling af sagen har Kulturministeriet afgivet udtalelser af 9. november 2020, 25. juni 2021 og 28. september 2021.

Om Forfatterskolens oprettelsesgrundlag har Kulturministeriet i sin udtalelse af 28. september 2021 anført, at Forfatterskolen ikke blev oprettet ved aktstykke nr. 66 af 15. december 2003 [rettelig 27. november 2003], idet aktstykket alene havde til formål at omdanne Forfatterskolen fra foreningsejet til selvejende i forbindelse med et samtidigt økonomisk løft af Forfatterskolen med henblik på at forbedre dennes vilkår. Endvidere er det ministeriets opfattelse, at Finansudvalget ikke ville have haft kompetence til at oprette Forfat-

terskolen som selvejende institution "ved lov eller i henhold til lov" på et aktstykke. Aktstykket medfører således ikke i sig selv, at Forfatterskolen kan betragtes som værende omfattet af forvaltningslovens § 1, stk. 2, nr. 1, og offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 1.

Det er endvidere anført, at det under alle omstændigheder fremgår tydeligt af omstændighederne ved aktstykket, at det ikke var Kulturministeriets hensigt at lade Forfatterskolen indgå i den offentlige forvaltning. Kulturministeriet har i den forbindelse henvist til bl.a., at ministeriet har en praksis for at oprette institutioner særskilt ved lov, når institutionen skal henregnes til den offentlige forvaltning.

I udtalelsen af 28. september 2021 har Kulturministeriet endvidere fastholdt, at Forfatterskolen ikke er omfattet af forvaltningslovens § 1, stk. 2, nr. 2, og offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 2, og har til støtte herfor anført bl.a. følgende:

"2.2. Offentlig regulering, intensivt offentlig tilsyn og intensiv offentlig kontrol

Kulturministeriets tilsyn med Forfatterskolen er normeret i driftstilskudsloven og bekendtgørelse nr. 1701 af den 20. december 2010 om økonomiske og administrative forhold for modtagere af driftstilskud fra Kulturministeriet (driftstilskudsbekendtgørelsen), som Kulturministeriets driftstilskudsmodtagere som udgangspunkt er omfattet af, jf. lovens § 1, stk. 1.

Kulturministeriet skal i henhold til driftstilskudsloven og driftstilskudsbekendtgørelsen årligt godkende Forfatterskolens budget og gennemgå og godkende skolens reviderede årsregnskab med tilhørende ledelsesberetning og genpart af revisionsprotokollat. Kulturministeriet skal endvidere godkende væsentlige ekstraordinære dispositioner og vedtægtsændringer. Sidstnævnte godkendelsehandling omfatter vedtægternes formelle indhold, dvs. et tilsyn med, at vedtægterne nævner/regulerer de forhold, der er beskrevet i driftstilskudslovens § 3, stk. 1. Herudover omfatter godkendelsen en sikring af, at det materielle indhold af vedtægtsbestemmelserne er så klart beskrevet, at det fx kan vurderes, om det formål, som et driftstilskud ydes til, ligger inden for institutionens formål.

Ovennævnte tilsyn, der føres med alle selvejende institutioner, der modtager et driftstilskud fra Kulturministeriet på over 200.000 kr., udgør et såkaldt almindeligt tilsyn, jf. § 64, stk. 2, i driftstilskudsbekendtgørelsen. Kulturministeriet fører ikke yderligere tilsyn med Forfatterskolen.

Det er på denne baggrund Kulturministeriets vurdering, at der ikke føres et offentligt intensivt tilsyn eller en intensiv offentlig kontrol med Forfatterskolen. I det tilfælde, at Ombudsmanden finder, at der er tale om intensivt tilsyn og intensiv kontrol, vil det have særdeles vidtrækkende konsekvenser for de talrige selvejende institutioner på Kulturministeriets område.

Som tidligere anført følger det af driftstilskudslovens § 11, at reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven gælder for de sager, hvori en tilskudsmodtager på vegne af staten træffer afgørelse om ydelse af tilskud. Kun de konkrete opgaver, der udføres på statens vegne, er omfattet. Tilskudsmodtagerens øvrige virksomhed er ikke omfattet, medmindre andet fremgår af anden lovgivning eller bestemmelser fastsat med hjemmel heri.

Det forhold at det følger af Forfatterskolens vedtægter, § 18, stk. 2, at eventuelle overskydende midler ved Forfatterskolens ophør skal overgå til Kulturministeriet er ikke udtryk for en intensiv kontrol med Forfatterskolen, men derimod udtryk for, at institutionen drives på midler afsat af Kulturministeriet. Dette skal ses som en følge af, at aktiverne ved en selvejende institutions ophør skal anvendes til at varetage det uddelelsesformål, som institutionen har udført eller anvendes i henhold til den særlige lovgivning, som institutionen hviler på.

Endelig bemærkes, at det i videre omfang er Foreningen for Forfatteruddannelse (Foreningen FOFU), der har indflydelse på Forfatterskolens virksomhed.

2.3. Ombudsmandens praksis om 'intensiv offentlig regulering', 'intensivt offentligt tilsyn' og 'intensiv offentlig kontrol'

...

I FOB 2016-49 fandt Ombudsmanden, at Væksthus Nordjylland var omfattet af offentlighedsloven og forvaltningsloven. Væksthus Nordjylland var stiftet på privatretligt grundlag, og Ombudsmanden lagde i vurderingen vægt på følgende omstændigheder:

- Fonden var oprettet efter det offentliges foranstaltning.
- Fondens virksomhed var reguleret i lov om erhvervsfremme og i aftaler mellem KL og Erhvervsstyrelsen og KL og regeringen.
- Omfanget af bestemmende indflydelse på bestyrelsens sammensætning og valg af direktion i henhold til fondens vedtægter.
- Vedtægternes bestemmelser om økonomisk og regnskabsmæssigt tilsyn fra Rigsrevisionen.

- Erhvervsstyrelsens og lovgivningens regler om tilsyn fra Erhvervs- og Vækstministeriets og Erhvervsstyrelsens side.

Ombudsmanden fandt, at der i det konkrete tilfælde var tale om en institution, der både var undergivet intensiv offentlig regulering og et intensivt offentligt tilsyn. Ombudsmandens udtalelse viser, at der i sagen blev lagt vægt på en længere række omstændigheder, som *ikke* tilsvarende findes ved Forfatterskolen:

- Forfatterskolen er *ikke* oprettet efter det offentlige foranstaltning; Forfatterskolen blev etableret af tre forfattere på privatretligt grundlag i 1987. Forfatterskolen er alene givet et økonomisk løft og overgået fra foreningseje til selveje, jf. aktstykke nr. 66 af 15. december 2003 og driftstilskudsloven.
- Forfatterskolens virksomhed er *ikke* reguleret ved lov eller i offentlige aftaler.
- Kulturministeriet udpeger alene 1 af 8 medlemmer i bestyrelsen. Det er bestyrelsen, som ansætter og afskediger Forfatterskolens rektor.
- Det følger *ikke* af Forfatterskolens vedtægter, at der skal føres økonomisk og regnskabsmæssigt tilsyn fra Rigsrevisionen. Kulturministeriet fører tilsyn med Forfatterskolen i henhold til driftstilskudsloven og driftstilskudsbekendtgørelsen.

I FOB 2018-21 vedrørende Fonden Aarhus 2017, foretog Ombudsmanden en konkret vurdering af intensiteten af den offentlige regulering, det offentlige tilsyn og den offentlige kontrol.

Ombudsmanden fandt, at det ikke var af afgørende betydning, at Aarhus Kommunes borgmester var formand for bestyrelsen, eller at Aarhus Kommune samtidig udpegede 6 af bestyrelsens medlemmer. Dette skal sammenholdes med, at Kulturministeren alene udpeger formanden i Forfatterskolens bestyrelse. Aarhus Kommune var således betydeligt mere involveret i bestyrelsen for Fonden Aarhus 2017, end Kulturministeriet er i Forfatterskolens bestyrelse.

Som erhvervsdrivende fond var Fonden Aarhus 2017 undergivet tilsyn fra Fondsmyndigheden, dvs. Erhvervsstyrelsen. Der var ikke efter vedtægterne krav om, at fondens regnskaber og budgetter skal godkendes af Aarhus Kommune eller andre af de deltagende offentlige myndigheder, men materialet blev sendt til orientering hos kommunen, jf. FOB 2018-21 pkt. 2.4.3.

Det var på baggrund af de foreliggende oplysninger Ombudsmandens opfattelse, at fonden ud fra en konkret og samlet vurdering ikke kunne

anses for at være 'undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol'. Det er Kulturministeriets vurdering, at tilsvarende må findes ved Forfatterskolen."

I sin udtalelse af 9. november 2020 har Kulturministeriet peget på følgende forhold vedrørende Forfatterskolens stilling i bl.a. bevillingsmæssig henseende sammenlignet med statsinstitutioner:

"I den overordnede vurdering af, om Forfatterskolen er en del af den offentlige forvaltning er det centralt om institutionen er omfattet af § 2 i bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen, som afdækker anvendelsesområdet for statens regnskabsvæsen, enten ved at institutionernes driftsbudget er optaget på bevillingslov (som er tilfældet for samtlige statsinstitutioner herunder de oplyste kunstneriske uddannelser), eller hvis institutioner kan henregnes under § 2, stk. 3 eller 4, hvorefter vedkommende fagminister har truffet beslutning om institutionen skal høre under lovens anvendelsesområde.

Af finansloven § 21.42.24 fremgår Forfatterskolens driftsbudget ikke. Derimod står Forfatterskolen, som en selvejende institution, hvis bevilling administreres af Slots- og Kulturstyrelsen.

Til sammenligning med de videregående kunstneriske uddannelsesinstitutioner under Kulturministeriet henvises til finanslovens § 21.41, hvor der fremgår driftsbudget, virksomhedsstruktur, hovedformål og lovgrundlag, særlige bevillingsbestemmelser, opgaver og mål, specifikation af indtægter og udgifter, personale, finansieringsoversigt m.v.

Ydermere har kulturministeren ikke truffet beslutning om, at Forfatterskolen skal omfattes af statens regnskabsvæsen, jf. § 2, stk. 2, i lov om statens regnskabsvæsen. Det følger endvidere af bemærkningerne til lovens § 2, hvorefter reglerne gælder såfremt institutionens driftsbudget er optaget på bevillingslov, at *'Institutioner, der modtager tilskud fra staten, men uden at institutionernes driftsbudget er optaget på bevillingslov, er således ikke omfattet af loven, med mindre ressortministeren træffer beslutning herom. Bestemmelsen skyldes ønsket om at fjerne uklarheden vedrørende den bevillingsmæssige stilling for selvejende institutioner, der i overvejende grad drives for statslige tilskud, og giver mulighed for at lade visse institutioner mv. uden for det statslige område være omfattet af loven. Der er særligt tænkt på selvejende institutioner, som modtager størstedelen af deres indtægter som statstilskud. (...)*'

Måden hvorefter institutionerne er optaget på bevillingslovene er afgørende for de rammeaftaler, herunder de for institutionerne medfølgende forpligtelser og vilkår, der er langt mere intensive, når der er tale om

statsinstitutioner. Af samme årsag er dette særligt væsentligt for bedømmelsen af, hvorvidt institutionen er en del af den offentlige forvaltning, hovedsagligt henset til graden af intensitet i det tilsyn, kontrol og regulering som institutionen er underlagt fra ministeriets side.”

I Kulturministeriets udtalelse af 25. juni 2021 er det oplyst bl.a., at ministeriet ikke ud over driftstilskuddet yder bistand til Forfatterskolen, herunder i form af HR-assistance eller daglige driftsløsninger.

Til brug for sagens behandling har Kulturministeriet indhentet to udtalelser fra Forfatterskolen af 30. september 2020 og 17. maj 2021, hvori det anføres bl.a., at Forfatterskolen er af den opfattelse, at skolen ikke er en del af den offentlige forvaltning.

6. Min vurdering

6.1. Er Forfatterskolen oprettet ved lov?

Forfatterskolen er oprindeligt oprettet i 1987 på privatretligt grundlag. Man kan imidlertid rejse det spørgsmål, om skolen ved det tiltrådte aktstykke af 27. november 2003 fik et nyt oprettelsesgrundlag, og om skolen derved efter dette tidspunkt eventuelt kan anses for ”oprettet ved lov”.

Flere formuleringer i aktstykket kan umiddelbart pege i den retning. Ifølge aktstykket søger kulturministeren således Finansudvalgets ”tilslutning til, at Forfatterskolen etableres som en selvejende institution”, ligesom det anføres, at det ”som følge af Forfatterskolens nye status vil være nødvendigt at oprette skolen som en selvejende institution med nye vedtægter”.

Som anført ovenfor under pkt. 6 har Kulturministeriet imidlertid oplyst, at det ikke har været hensigten, at Forfatterskolen med aktstykket skulle indgå i den offentlige forvaltning, og at ministeriet i givet fald efter sin praksis ville have oprettet skolen særskilt ved lov. Ministeriet har i den forbindelse samtidig anført, at skolen ikke blev oprettet ved aktstykket, som alene havde til formål at omdanne skolen fra foreningsejet til selvejende og tilføre skolen et økonomisk løft.

Efter en samlet læsning af aktstykket mener jeg ikke, at jeg har grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af, at skolen ikke ved aktstykket kan anses for ”oprettet ved lov” og dermed omfattet af bestemmelserne i offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 1, og forvaltningslovens § 1, stk. 2, nr. 1.

6.2. Er Forfatterskolen undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol?

Undervisningsvirksomhed er en klassisk offentlig opgave. Hovedspørgsmålet i denne sag er derfor, om Forfatterskolen kan anses for omfattet af offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 2, og forvaltningslovens § 1, stk. 2, nr. 2. Afgørende herfor er bl.a., om Forfatterskolen er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol. Er det tilfældet, skal det tillige vurderes, om Forfatterskolen udøver "offentlig virksomhed af mere omfattende karakter".

For at anse Forfatterskolen for undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol taler navnlig, at skolen er næsten 100 pct. offentligt finansieret, at Kulturministeriet skal godkende skolens budget og årsregnskab, at Kulturministeriet skal godkende ændringer i skolens vedtægt, samt at Kulturministeriet kan beslutte at opløse Forfatterskolen, og at skolens formue (med enkelte undtagelser) i så fald tilfalder ministeriet.

Heroverfor står imidlertid, at Forfatterskolen – ligesom andre ikke statslige modtagere af driftstilskud – har udstrakt autonomi ved tilrettelæggelsen af opgaverne, og at Kulturministeriet ikke har instruktionsbeføjelser over skolen.

Forfatterskolens drift og virksomhed kan således kun i begrænset omfang anses for at være reguleret ved regler og retningslinjer udstedt af det offentlige. Skolens faglige virksomhed er ikke reguleret ved lov eller regler fastsat i medfør heraf, og ifølge skolens vedtægter er det bestyrelsen, som har det overordnede ansvar for den pædagogiske og administrative ledelse og drift af Forfatterskolen, ligesom studieordningen fastsættes af rektor med godkendelse af bestyrelsen, og ikke af Kulturministeriet, der alene modtager denne til orientering. Hertil kommer, at aftalen om mål mellem Kulturministeriet og Forfatterskolen ikke indeholder en detaljeret regulering af skolens aktiviteter, jf. pkt. 2.5 ovenfor.

Endvidere udpeger det offentlige alene et mindretal af Forfatterskolens bestyrelses otte medlemmer, ligesom skolens daglige leder (rektor) ikke ansættes af det offentlige, men af skolens bestyrelse, hvori offentligt udpegede som nævnt er i mindretal. Desuden yder det offentlige ikke sekretariatsbistand til institutionen. Som anført af Kulturministeriet synes Foreningen for Forfatteruddannelse (FOFU) i flere henseender at have større indflydelse på Forfatterskolens virksomhed end Kulturministeriet.

Efter det oplyste udøver Kulturministeriet alene et generelt tilsyn med Forfatterskolens forvaltning af driftstilskuddet i henhold til driftstilskudsloven. Der er tale om et almindeligt tilsyn (jf. § 64, stk. 2, i driftstilskudsbekendtgørelsen), som føres med alle selvejende institutioner, som modtager et driftstilskud på over 200.000 kr. fra Kulturministeriet, og som ikke relaterer til det nærmere

indhold af skolens uddannelsesmæssige virksomhed. Endvidere fører Rigsrevisionen ikke økonomisk og regnskabsmæssigt tilsyn med Forfatterskolen, idet det årlige regnskab i stedet revideres af en statsautoriseret revisor.

På den baggrund – og henset til, at skolen er oprettet på initiativ af tre forfattere og på privatretligt grundlag – har jeg efter en samlet vurdering af de omtalte forhold ikke grundlag for at tilsidesætte Kulturministeriets opfattelse, hvorefter Forfatterskolen ikke kan anses for undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol efter offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 2, og forvaltningslovens § 1, stk. 2, nr. 1.

6.3. Konklusion

Jeg mener ikke, at jeg har grundlag for at tilsidesætte Kulturministeriets opfattelse, hvorefter Forfatterskolen ikke er omfattet af offentlighedslovens og forvaltningslovens anvendelsesområde.