



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

FOB 2021-5

Partshøring i sager om tilsyn med friskoler

Resumé

23. februar 2021

På baggrund af to konkrete klagesager om sanktioner over for friskoler rejste ombudsmanden en generel sag over for Styrelsen for Undervisning og Kvalitet om partshøring i sådanne sager.

Forvaltningsret

1133.2

I den ene sag havde styrelsen partshørt over en påtænkt afgørelse om bortfald af fremtidigt tilskud, men traf afgørelse om tilbagebetaling af tidligere udbetalt tilskud.

2.3

I den anden sag havde styrelsen truffet en afgørelse om tilbagebetaling og bortfald af tilskud. Ca. en måned efter traf den en ny afgørelse om, at skolen ikke længere var omfattet af friskolelovens regler om frie grundskoler. Styrelsen partshørte ikke skolen forud for den sidste afgørelse.

Ombudsmanden udtalte bl.a., at pligten til at foretage en ny partshøring i tilfælde, hvor styrelsen efter en gennemført partshøring overvejer andre tiltag end dem, som styrelsen hidtil har tilkendegivet som sagstemaet, må afhænge af, om de forhold, der kan være relevante at få belyst, er sammenfaldende i den oprindeligt udmeldte beskrivelse af sagens tema og den reaktion, som styrelsen nu overvejer. Det er med andre ord af betydning, om skolen kan tænkes at kunne fremkomme med andre indvendinger vedrørende det faktiske grundlag i sagen, såfremt den gøres opmærksom på, at styrelsen påtænker at træffe en anden sanktion end den oprindeligt udmeldte.

Ombudsmanden kunne ikke tilslutte sig styrelsens opfattelse, hvorefter betragtninger om "det mindre i det mere" kan begrunde, at styrelsen ikke foretager en supplerende partshøring i tilfælde, hvor styrelsen oprindeligt (alene) har varslet, at den overvejer at træffe afgørelse om ophør af fremtidig støtte, men efter gennemførelsen af høringen påtænker at søge allerede ydet støtte tilbagebetalt.

Styrelsens vurdering af, hvornår den har pligt til at partshøre, når den har truffet afgørelse i en tilsynssag, men efterfølgende beslutter at træffe en ny og mere indgribende afgørelse over for den pågældende skole, gav ikke ombudsmanden anledning til generelle bemærkninger.

(Sag nr. 20/04651)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

1.1. På baggrund af to konkrete klagesager om sanktioner over for friskoler efter friskoleloven (lovbekendtgørelse nr. 816 af 14. august 2019) rejste jeg ved brev af 20. september 2020 til Styrelsen for Undervisning og Kvalitet af egen drift en generel sag over for styrelsen om partshøring i sådanne sager, jf. § 17, stk. 2, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

1.2. I den første klagesag (styrelsens sagsnummer 16/02509) havde styrelsen partshørt over en påtænkt afgørelse om bortfald af tilskud efter friskolelovens § 21, stk. 2, med virkning fra januar 2018. Partshøringsbrevet havde således overskriften "høring over påtænkt afgørelse om bortfald af tilskud", og i selve brevet bad styrelsen om "eventuelle bemærkninger til nærværende påtænkte afgørelse". I sin endelige afgørelse endte styrelsen imidlertid med at træffe afgørelse om bl.a., at skolen efter samme bestemmelse skulle tilbagebetale tilskud for en periode fra den 10. maj 2017 til den 8. januar 2018.

I denne sag afsluttede jeg den 20. september 2020 min behandling af sagen uden at indlede en nærmere undersøgelse af, om styrelsen forud for sin afgørelse om tilbagebetaling af tilskud skulle have foretaget en ny partshøring, da styrelsen besluttede at anvende en anden sanktion end den, der var angivet i partshøringsbrevet. Jeg lagde i den forbindelse vægt på, at en eventuel partshøringsfejl ikke ville føre til, at den trufne afgørelse om tilbagebetaling kunne anses for ugyldig.

Forinden havde styrelsen i et brev af 19. september 2019 anført bl.a., at den ikke havde fundet anledning til at foretage en supplerende partshøring, da styrelsens endelige vurdering ændrede sig positivt for skolen for så vidt angik skolens fremadrettede virke. Styrelsen anførte også, at den endte med at anvende en mindre indgribende sanktion end varslet i partshøringen, at den påtænkte afgørelse og den trufne afgørelse hvilede på de samme faktiske omstændigheder og den samme vurdering i forhold til de bagudrettede forhold på skolen, og at styrelsen som udgangspunkt ikke partshører over sanktionen, men alene over sagens fakta.

1.3. I den anden klagesag (styrelsens sagsnummer 18/06158 (20/15100)) havde styrelsen først truffet en afgørelse om tilbagebetaling og bortfald af tilskud efter friskolelovens § 21, stk. 2. Styrelsen anførte samtidig, at den ikke

havde fundet anledning til at foretage en vurdering af, hvorvidt der var grundlag for at udstrække afgørelsen til også at omfatte sanktionen efter friskolelovens § 9 h, men at styrelsen ville fortsætte sit skærpede tilsyn med stå-målmed kravet og sit skærpede økonomisk-administrative tilsyn, hvis skolen fortsatte som en friskole uden statstilskud, og at skolen skulle orientere styrelsen herom senest den 1. maj 2020.

Ca. en måned derefter traf styrelsen en ny afgørelse om, at skolen ikke længere var omfattet af friskolelovens regler om frie grundskoler, jf. friskolelovens § 9 h, stk. 1.

Styrelsen havde partshørt skolen forud for afgørelsen om tilbagebetaling og bortfald af tilskud efter friskolelovens § 21, stk. 2, men ikke forud for afgørelsen om ophør som friskole efter lovens § 9 h, stk. 1. Partshøringsbrevet i sagen om tilbagebetaling og bortfald angav efter brevets overskrift "de samlede omstændigheder i tilsynssagen" vedrørende skolen og i selve brevet "styrelsens fremstilling af sagens faktiske omstændigheder og styrelsens foreløbige vurdering".

Skolen klagede til mig og gjorde gældende bl.a., at den sidste afgørelse om ophør som friskole var ugyldig som følge af manglende partshøring. Jeg sendte klagen videre til styrelsen, så styrelsen kunne få lejlighed til at tage stilling til det, som skolen havde anført i sin klage, navnlig om manglende partshøring forud for afgørelsen af 13. maj 2020.

I et brev af 1. september 2020 anførte styrelsen i den anledning, at afgørelsen om, at skolen ikke længere var omfattet af friskolelovens regler om frie grundskoler, skulle ses "i forlængelse af" styrelsens første afgørelse om tilbagebetaling og bortfald af tilskud efter lovens § 21, stk. 2. Styrelsen anførte i den forbindelse bl.a., at baggrunden for den senere afgørelse var de samme forhold, som dannede grundlag for styrelsens første afgørelse, og at der derfor var tale om oplysninger, som skolen allerede var bekendt med og måtte forudse ville indgå i styrelsens tilsynssag.

Jeg har efterfølgende videresendt nogle yderligere henvendelser fra skolen til styrelsen til behandling. Jeg har således ikke taget stilling til styrelsens afgørelse efter friskolelovens § 9 h, stk. 1, om, at skolen ikke længere er omfattet af friskolelovens regler om frie grundskoler, herunder spørgsmålet, om styrelsen skulle have partshørt skolen forud for denne afgørelse.

1.4. Med baggrund i de to konkrete sager bad jeg den 20. september 2020 Styrelsen for Undervisning og Kvalitet om en generel udtalelse vedrørende navnlig følgende:

- hvornår der efter styrelsens opfattelse er pligt til at partshøre på ny, når styrelsen i en sag om tilsyn ændrer opfattelse med hensyn til sagens genstand/udfald i tiden mellem den påtænkte afgørelse/partshøringen og den egentlige afgørelse i sagen
- ud fra hvilke betragtninger styrelsen havde anført, at den ikke havde pligt til at foretage en supplerende partshøring af skolen i den første sag, bl.a. fordi styrelsen havde anvendt en mindre indgribende sanktion end varslet i partshøringen
- hvornår der efter styrelsens opfattelse er pligt til at partshøre, når styrelsen har truffet afgørelse i en tilsynssag, men efterfølgende beslutter at træffe en ny og mere indgribende afgørelse over for den pågældende skole
- hvilken præcisering af partshøringens tema styrelsen har anvendt i senere sager i relation til høring over styrelsens foreløbige vurdering.

2. Styrelsen for Undervisning og Kvalitets udtalelse

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet afgav sin udtalelse den 12. november 2020.

I relation til spørgsmålet om, hvornår der efter styrelsens opfattelse er pligt til at partshøre på ny, når styrelsen i en sag om tilsyn ændrer opfattelse med hensyn til sagens genstand/udfald i tiden mellem den påtænkte afgørelse/partshøringen og den egentlige afgørelse i sagen, har styrelsen anført bl.a. følgende:

"Myndigheder er (...) ikke efter forvaltningsloven forpligtede til at partshøre over et påtænkt sanktionsvalg, men alene over en sags faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger.

Vælger en myndighed alligevel at høre over et påtænkt sanktionsvalg, er spørgsmålet, om en ændring i valget af sanktion kræver en fornyet partshøring.

1.3. Forud for enhver afgørelse i en tilsynssag med en skole, som er bebyrdende for skolen, sender styrelsen skolen en såkaldt agterskrivelse. Styrelsen foretager dermed en høring over sagens faktiske omstændigheder og styrelsens foreløbige vurdering af sagen. Styrelsen angiver endvidere de relevante retsgrundlag for sagen, herunder de muligt hjemlede sanktioner. Styrelsen angiver på den baggrund, hvilke eventuelle

sanktioner ud af de muligt hjemlede, som styrelsen efter sin foreløbige vurdering finder, at der er grundlag for at bringe i anvendelse.

Denne praksis har styrelsen for at give den skole, som er part i sagen, og som kun sjældent vil trække på juridisk bistand, den rette indsigt i sagens alvor og de mulige konsekvenser. Det giver skolen mulighed for at kunne tage de nødvendige skridt til at rette op på forholdene på skolen. Dette sker ud fra hensynet til eleverne på skolen, som har krav på et skole- og undervisningstilbud, som er i overensstemmelse med lovgivningen om frie grundskoler.

På baggrund af partshøringen modtager styrelsen som regel et hørings-svar fra skolen, som kan indeholde nye oplysninger af betydning for sagen. Disse nye oplysninger forudsætter styrelsen, at skolen er bekendt med, ligesom det forudsættes, at skolen er bekendt med, at oplysningerne vil indgå i vurderingen af skolens virke i den igangværende tilsynssag.

De nye oplysninger, som skolen indsender i høringsvaret, kan således indgå i vurderingen og kan dermed have betydning for sagens endelige udfald.

Da ændringen af vurderingen og evt. også sanktionsvalget i sådanne tilfælde sker på baggrund af oplysninger, som skolen selv har afgivet til styrelsen som led i tilsynssagen, er det styrelsens vurdering, at styrelsen som udgangspunkt ikke er forpligtet til at foretage en supplerende partshøring over en evt. ændring af vurderingen og sanktionsvalget. Det gælder i hvert fald, når skolen ved partshøringen er informeret om, at den anden sanktion, som styrelsen vil bringe i anvendelse i stedet for den sanktion, som styrelsen har peget på i sin høring af skolen som den påtænkte sanktion, er en af de hjemlede sanktioner, som er en del af det beskrevne retsgrundlag for sagen som beskrevet i agterskrivelsen, og som derfor er en mulig sanktion i sagen.

Dette betyder efter styrelsens vurdering ikke, at der ikke i visse tilfælde alligevel kan indtræde en pligt til at partshøre på ny, hvis styrelsen på baggrund af en samlet partshøring af skolen om sagen og oplysninger fra skolen (eller andre) ændrer sin vurdering af sagen, herunder af hvilken eller hvilke sanktioner der er grundlag for at træffe afgørelse om anvendelse af. Det vil eksempelvis være tilfældet, hvis det ændrede sanktionsvalg fra styrelsens side ikke kan anses at være en påregnelig følge for skolen på baggrund af oplysninger, som skolen har givet til styrelsen ved den samlede partshøring i den såkaldte agterskrivelse; typisk hvis der herved bliver tale om en mere indgribende sanktion for skolen end den oprindeligt påtænkte. Spørgsmålet om, hvilken eller hvilke andre

sanktioner en skole må anses at kunne påregne, at styrelsen træffer afgørelse om i stedet for den eller de oprindeligt påtænkte, beror efter styrelsens vurdering på i hvilket omfang og på hvilken måde, styrelsen i sin agterskrivelse har gjort rede for hvilke sanktioner, der vil kunne komme på tale i sagen.

...

1.5. Styrelsen har i en række sager efter en partshøring af skoler frafaldet en påtænkt sanktion (i form af påbud) på baggrund af oplysninger, som skolerne har sendt ind. Det har typisk været tilfældet, når skolerne på baggrund af agterskrivelsen hurtigt har iværksat de tiltag, som det påtænkte påbud lyder på. Dermed overflødiggøres påbuddet, og styrelsen har i disse sager ikke fundet grundlag for at iværksætte andre sanktioner.

I (...) [den første sag nævnt ovenfor under pkt. 1.2 (styrelsens sagsnummer 16/02509); min bemærkning] var der tale om en helt særlig situation, hvor styrelsen efter partshøring ændrede sanktion fra en meget indgribende sanktion til en anden meget indgribende, men efter styrelsens opfattelse dog mindre indgribende sanktion end den først påtænkte, sanktion. Styrelsen gik således i sagen fra en påtænkt sanktion om bortfald af al fremtidigt statstilskud til en sanktion om tilbagebetaling af tilskud for den periode, hvor skolen havde været i skærpet tilsyn, og hvor styrelsen dermed med sikkerhed kunne konstatere, at skolen i alvorlig grad havde overtrådt friskoleloven. Hermed fik skolen mulighed for at fortsætte sin drift som skole med ret til statstilskud. Dette skete faktisk også, da skolen fik en afdragsordning for sin tilbagebetaling af tilskud, som økonomisk gjorde det muligt for skolen at fortsætte sin drift som skole med statstilskud.

Om ovenstående har styrelsen i sit svar på skolens klage til ombudsmanden oplyst, at den påtænkte afgørelse og den trufne afgørelse hviler på de samme faktiske omstændigheder og den samme vurdering i forhold til de bagudrettede forhold på skolen. Styrelsen ændrede imidlertid sin vurdering af de fremadrettede forhold på skolen blandt andet på baggrund af den indsats, som skolens nye ledelse havde ydet og beskrevet i skolens partshørings svar. Styrelsens endelige vurdering ændrede sig positivt for skolen for så vidt angik skolens fremadrettede virke. Baggrunden for dette var oplysninger, som skolen var bekendt med, og som skolen var bekendt med ville indgå i styrelsens tilsynssag.

1.6. Styrelsen bemærker, at hvis en skole ikke er bekendt med, at oplysninger, der leder til det ændrede sanktionsvalg, indgår i styrelsens tilsynssag, skal styrelsen foretage en supplerende partshøring over disse

oplysninger, inden der træffes en bebyrdende afgørelse. Styrelsen vil også skulle foretage en supplerende partshøring, hvis styrelsen vurderer, at en ændring af sanktionsvalget vil kunne give skolen anledning til at komme med andre oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder.”

I sin udtalelse har Styrelsen for Undervisning og Kvalitet endvidere anført bl.a. følgende vedrørende synspunktet om, at en afgørelse om tilbagebetaling af tilskud kan anses som en mindre indgribende sanktion i forhold til en afgørelse om bortfald af fremtidige tilskud (uden tilbagebetaling), og hvorfor dette efter styrelsens opfattelse kan medvirke til, at der ikke er pligt til at foretage en supplerende partshøring:

”2.2. Efter § 21, stk. 2, i lov om friskoler og private grundskoler m.v. kan børne- og undervisningsministeren for skoler, der ikke følger bestemmelserne i denne lov, de regler eller aftaler, jf. § 7, der er fastsat eller indgået i henhold til loven, eller børne- og undervisningsministerens påbud, jf. § 24 a, tilbageholde tilskud, lade tilskud bortfalde helt eller delvis eller kræve tilskud tilbagebetalt helt eller delvis. Børne- og undervisningsministeren kan tilbageholde tilskud eller lade tilskud bortfalde for skoler, som begæres erklæret konkurs eller taget under rekonstruktionsbehandling, eller når der i øvrigt er fare for, at en skoles virksomhed må indstilles. Børne- og undervisningsministeren kan desuden kræve tilskud tilbagebetalt, hvis grundlaget for tilskudsberegningen eller tilskudsberegningen i øvrigt har været fejlagtig. Tilskuddet bortfalder for bestandigt, medmindre børne- og undervisningsministeren efterfølgende i medfør af friskolelovens § 21 b, 2. pkt., træffer afgørelse om, at skolen generhverver tilskudsretten, som følge af at de forhold, som har givet anledning til bortfald af tilskuddet efter § 21, stk. 2, er bragt i orden.

Styrelsen foretager altid en proportionalitetsafvejning på baggrund af alle sagens oplysninger, inden en skole pålægges en eventuel sanktion som følge af styrelsens tilsyn. Dette har til formål at sikre, at enhver sanktion er rimelig og formålstjenstlig i forhold til overtrædelsen, og at der altid vælges den mindst muligt indgribende sanktion. Sanktionens mulige konsekvens for skolens fortsatte drift indgår derfor i styrelsens proportionalitetsafvejning, da det er meget indgribende for især en skoles elever, hvis en skole lukker.

2.3. Styrelsen finder, at et tilbagebetalingskrav i udgangspunktet er mindre indgribende end et bortfald af tilskud, da skolerne som oftest er økonomisk fuldstændigt afhængige af statstilskuddet for at kunne opretholde deres fortsatte drift. Dette beror naturligvis på en konkret vurdering af den enkelte sags samlede omstændigheder, herunder også størrelsen på og vilkårene for hhv. tilbagebetalingskravet og det bortfaldne tilskud,

herunder især om skolen får mulighed for at opfylde et tilbagebetalingskrav på vilkår, som økonomisk giver skolen mulighed for at fortsætte sin drift som skole efter loven.”

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet har endvidere anført følgende om, hvorledes styrelsen påtænker at udforme kommende partshøringer:

”4.2. Styrelsen kan hertil oplyse, at styrelsen har ændret visse formuleringer og overskrifter i sine partshøringer. Tidligere var styrelsens agterskrivelser benævnt ’påtænkte afgørelser’, og styrelsen anmodede om bemærkninger til ’den påtænkte afgørelse i sin helhed’.

Nu benævnes agterskrivelserne ’partshøring’, og styrelsen anmoder kun om ’bemærkninger til styrelsens fremstilling af sagens faktiske omstændigheder og styrelsens foreløbige vurdering’ – og dermed ikke den evt. påtænkte sanktion.

4.3. Styrelsen vil, som nævnt ovenfor i pkt. 1.4, i fremtidige agterskrivelser eksplicit anføre, at partshøringen ikke angår styrelsens påtænkte valg af sanktioner, og at den endelige vurdering af sagen, herunder valget af evt. sanktioner, vil ske på baggrund af sagens samlede oplysninger, herunder de oplysninger, der indgår i skolens høringssvar. Styrelsen vil desuden eksplicit anføre, at styrelsens påtænkte valg af sanktioner alene er inkluderet i høringen for at kunne varsle parten om et muligt udfald af tilsynssagen. Styrelsen vil endvidere vejlede parter om, at styrelsen inden for det beskrevne retsgrundlag, herunder relevante sanktioner, kan træffe afgørelser med andet udfald end det varslede i agterskrivelsen.”

Styrelsen har i sin udtalelse herudover anført følgende om, hvornår der efter styrelsens opfattelse vil være pligt til at partshøre, når styrelsen har truffet afgørelse i en tilsynssag, men efterfølgende beslutter at træffe en ny og mere indgribende afgørelse over for den pågældende skole:

”3. Partshøring ved ny afgørelse på baggrund af samme fakta

3.1. (...)

Det forvaltningsretlige udgangspunkt er efter styrelsens vurdering, at der indtræder en pligt til at partshøre (på ny), hvis styrelsen i en sådan situation på baggrund af nye oplysninger beslutter at genoptage sit tilsyn med skolen og agter at træffe en ny afgørelse over for skolen om anvendelse af en supplerende sanktion, herunder en mere indgribende sanktion end den sanktion, som styrelsen ved sin første afgørelse har bragt i anvendelse over for skolen. Styrelsen vil endvidere forud for dette skulle oplyse skolen om sin beslutning om at genoptage sit tilsyn med skolen.

” Dette vil dog ikke være tilfældet, hvis styrelsen i sin første tilsynsafgørelse har informeret skolen om, at styrelsens tilsyn med skolen bliver fortsat, og at styrelsen eksplicit gør skolen opmærksom på genstanden for det fortsatte tilsyn med skolen, herunder hvilken eller hvilke sanktioner der efterfølgende vil kunne blive relevante at anvende over for skolen.”

3. Retsgrundlaget

Forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014) tillægger parter i afgørelsessager en række rettigheder, herunder retten til partsaktindsigt, retten til at afgive en udtalelse og retten til at blive partshørt. Bestemmelserne giver en part mulighed for at varetage sine interesser under et sagsforløb.

Det er en grundlæggende forudsætning for, at en part kan benytte sig af rettighederne eller påse, at myndighederne overholder disse, at parten er bekendt med sagens eksistens. I tilsynssager opnår parten i nogle tilfælde først kendskab til en sags eksistens i forbindelse med partshøring. Se nærmere herom Kaj Larsen, *Hvornår skal en part have besked om sager som parten ikke ved noget om?* i Jens Christian Bülow m.fl. (red.), *Forvaltningsloven 25 år (2012)*, s. 167 ff., og Alex Puggaard, *Ulovbestemt underretningspligt* i Michael Hansen Jensen, Søren Højgaard Mørup og Helle Bødker Madsen (red.), *Festskrift til Karsten Revsbech (2020)*, s. 215 ff.

Når en tilsynsmyndighed beslutter at rejse en sag, er det således vigtigt, at myndigheden sikrer sig, at parten er bekendt med sagens eksistens, f.eks. i forbindelse med partshøring.

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, fastsætter:

”§ 19. Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.”

Den første betingelse i forvaltningslovens § 19, stk. 1, for pligten til at parts-høre – at parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i

besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger – er også opfyldt, når parten kender oplysningerne og er klar over, at myndigheden er i besiddelse af oplysningerne, men blot ikke ved, at de vil blive brugt i den aktuelle sammenhæng. Jeg henviser i den forbindelse til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2021), s. 591 ff.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, forudsætter, at parten allerede er – eller ved partshøringen gøres – bekendt med den sag, som partshøringen angår. Endvidere gælder ved siden af § 19 en række supplerende uskrevne grundsætninger om partshøring.

Det er således almindeligt antaget, at en myndighed som hovedregel har en forpligtelse til ikke at træffe afgørelse i en sag vedrørende påbud, forbud eller andre former for mere følelige indgreb over for den enkelte borger, uden at den, indgrebet retter sig imod, forinden er gjort bekendt med, at der verserer en sag mod den pågældende. Jeg henviser til U 1997.223 Ø, U 2000.2088 V og U 2003.458 Ø.

Der kan også opstå pligt til partshøring – herunder supplerende partshøring – i sager, hvor en part på den ene side er bekendt med, at der verserer en sag, hvori han er part, men på den anden side ikke er bekendt med sagens karakter eller omfang.

Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2021), anfører herom bl.a. følgende (s. 561 og 564):

”På tilsvarende måde kan en pligt til fornyet partshøring indtræde i tilfælde, hvor myndigheden under sagens behandling – f.eks. fordi den nu har et bedre overblik over sagens faktum – bliver opmærksom på, at sagen formentlig bør løses efter et andet retsgrundlag end det, som myndigheden og parten hidtil har fokuseret på, og hvor anvendelsen af dette alternative retsgrundlag rejser nye spørgsmål, som parten med rimelighed bør have mulighed for at forholde sig til.

...

En supplerende partshøringspligt kan også indtræde i andre tilfælde, hvor parten ellers risikerer at blive overrumplet af, at myndigheden i løbet af sagens behandling helt grundlæggende ændrer syn på sagens grundlæggende problemstilling og de mulige udfald, den vil kunne få.”

I U 1999.1756 Ø klagede en klient over sin revisor til Disciplinærnævnet for Registrerede Revisorer. Klagen omfattede fem konkrete klagepunkter. Under et af disse punkter var i beskrivelsen af de faktiske omstændigheder omtalt

en erklæring afgivet af revisoren vedrørende klientens virksomheds egenkapital. Nævnet idømte revisoren en bøde på 100.000 kr., og erklæringen indgik som et af de forhold, nævnet fandt kritisable. Da nævnet ikke på tilstrækkelig tydelig vis havde gjort revisoren bekendt med, at klagesagen nu også omfattede erklæringen, hjemviste landsretten sagen til nævnet til fornyet behandling.

I [FOB 1984.139](#) fandt ombudsmanden, at et overfredningsnævn burde have udsat sagens afgørelse, da det blev klart, at nævnets afgørelse måtte baseres på et andet bedømmelsesgrundlag end det, parterne havde forventet og indrettet deres argumentation efter, således at parterne fik lejlighed til at redegøre for, hvilke konsekvenser det ændrede bedømmelsesgrundlag burde have for afgørelsen af sagen.

I [FOB 1994.207](#) ændrede en amtskommune under sagens forløb opfattelse af, om en forening, hvis vandforsyningsledning man skulle overtage, tillige skulle være omfattet af en tilslutningspligt til det offentlige vandforsyningsanlæg. Ombudsmanden udtalte, at det forhold, at en myndighed ændrer sit syn på en sag, efter omstændighederne må sidestilles med, at der fremkommer nye faktiske oplysninger i sagen. I den konkrete sag havde amtskommunens ændrede holdning med hensyn til tilslutningspligten ændret foreningens interesse i overtagelsessagen så radikalt, at der burde være sket fornyet parts-høring af foreningen.

I [FOB 2005.258](#) fratog Kirkeministeriet en sognepræst hvervet som begravelsesmyndighed. Ministeriet havde oprindeligt behandlet sagen som et spørgsmål om at pålægge præsten en disciplinær reaktion omfattet af tjenestemandenslovens regler om disciplinærforfølgning. Efter at der var gennemført partshøring af præsten, blev det imidlertid klart, at der ikke var det fornødne grundlag for at ikende præsten en disciplinær straf, hvorfor en eventuel afgørelse om at fratage denne hvervet som begravelsesmyndighed i givet fald måtte ske ud fra et andet retsgrundlag. Ombudsmanden bemærkede, at de forhold, der kunne anses for relevante at få belyst i henholdsvis en sag om disciplinærstraf og en personaleretlig afgørelse af diskretionær karakter, ikke var sammenfaldende. Af samme grund kunne det ikke udelukkes, at sognepræsten ville være fremkommet med andre indvendinger vedrørende det faktiske grundlag i sagen, såfremt han var blevet gjort opmærksom på, at Kirkeministeriet i stedet for en disciplinær straf påtænkte at træffe en afgørelse på et diskretionært grundlag. Det var derfor en fejl, at ministeriet ikke som følge af det ændrede retlige grundlag for en eventuel fratagelse af hvervet havde foretaget fornyet partshøring og i den forbindelse præciseret, at ministeriet nu ville træffe afgørelse i sagen ud fra reglerne om diskretionære personalereaktioner.

Jeg henviser herudover til [FOB 1988.118](#), [FOB 1988.154](#), [FOB 2000.386](#) og [FOB 2006.569](#). Se også [overblik #9](#) om partshøring i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

De omtalte ombudsmandsudtalelser kan findes på ombudsmandens hjemmeside.

4. Min vurdering

4.1. Jeg kan i betydeligt omfang tilslutte mig Styrelsen for Undervisning og Kvalitets synspunkter om, i hvilke tilfælde der kan være behov for supplerende partshøring, som følge af at styrelsen efter en gennemført høring påtænker at træffe en anden afgørelse end den, som styrelsen oprindeligt havde overvejet.

Jeg er således enig med styrelsen i, at en forvaltningsmyndighed ikke efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, generelt er forpligtet til at partshøre over, hvilket udfald en sag bør få, men alene over en sags faktiske omstændigheder og eksterne faglige vurderinger.

Jeg er også enig med styrelsen i, at det i sidste instans må komme an på en konkret vurdering, om der skal ske fornyet partshøring i den situation, hvor styrelsen i en partshøringssskrivelse har angivet, hvilke eventuelle sanktioner af de muligt hjemlede styrelsen efter sin foreløbige vurdering finder, at der er grundlag for at bringe i anvendelse, og styrelsen efterfølgende påtænker at anvende en anden sanktion end den, der er angivet i partshøringssskrivelsen.

I den forbindelse må vurderingen af, om der er tale om en ændring i sagste-maet, efter min opfattelse ske, i forhold til hvad styrelsen i den oprindelige høringsskrivelse har tilkendegivet som et muligt udfald af netop den konkrete sag. Det forhold, at styrelsen i høringsskrivelsen har oplyst, at lovgivningen åbner op for en række nærmere beskrevne reaktionsmuligheder, vil således ikke i sig selv være afgørende for, i hvilket omfang der eventuelt senere i sagsforløbet vil skulle foretages fornyet partshøring, såfremt styrelsen samtidig i høringsskrivelsen har udtalt, at den i den konkrete sag (alene) overvejer en eller flere af de mulige reaktionsmuligheder.

Endvidere må pligten til at foretage en fornyet partshøring i tilfælde, hvor styrelsen efter en gennemført partshøring overvejer andre tiltag end dem, som styrelsen hidtil over for den pågældende skole har tilkendegivet som sagste-maet, afhænge af, om de forhold, der kan være relevante at få belyst, er sammenfaldende i henholdsvis den oprindeligt udmeldte beskrivelse af sa-gens tema og den reaktion, som styrelsen nu overvejer. Det er med andre

ord af betydning, om skolen kan tænkes at ville kunne fremkomme med andre indvendinger vedrørende det faktiske grundlag i sagen, såfremt skolen gøres opmærksom på, at styrelsen i stedet for den oprindeligt udmeldte mulige sanktion i stedet påtænker at træffe en anden sanktion.

Jeg kan ikke tilslutte mig styrelsens opfattelse, hvorefter betragtninger om "det mindre i det mere" kan begrunde, at styrelsen ikke foretager en supplerende partshøring i tilfælde, hvor styrelsen oprindeligt (alene) har varslet, at den overvejer at træffe afgørelse om ophør af fremtidig støtte, og efter gennemførelsen af høringen påtænker at søge allerede ydet støtte tilbage.

4.2. Det af styrelsen anførte om den fremtidige udformning af partshøringstermaer giver mig ikke i øvrigt anledning til bemærkninger.

4.3. Styrelsens vurdering af, hvornår styrelsen har pligt til at partshøre, når styrelsen har truffet afgørelse i en tilsynssag, men efterfølgende beslutter at træffe en ny og mere indgribende afgørelse over for den pågældende skole, giver mig heller ikke anledning til generelle bemærkninger.

4.4. De ovenfor anførte bemærkninger er af generel art, og jeg har ikke hermed taget stilling til eventuelle fremtidige sager vedrørende partshøringspligten i sager efter friskolelovens § 9 h og § 21 eller taget stilling til, om der burde være foretaget særskilt partshøring i de to sager omtalt i pkt. 1.2 og pkt. 1.3 ovenfor.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Jeg har til orientering sendt en kopi af dette brev til klagerne i de to konkrete sager og til Børne- og Undervisningsministeriet.