

København 21. januar 2022

Johan Weihe
Partner

Katrine Hein Nielsen
Advokat

Sagsnr. 062768-0016 jhw/khn/cehs
Dok.nr. 29026465.1

Notat

1. Indledning og sammenfatning

1.1 Indledning

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet har den 14. december 2021 sendt et udkast til vejledning om stå mål med-kravet på de frie grundskoler i høring.

Vi er blevet bedt om at redegøre for vores bemærkninger til, at det statslige tilsyn med de frie grundskoler udarbejder en generel vejledning om det statslige tilsyns forståelse af "stå mål med"-kravet, herunder med inddragelse af eksempler og formodningsregler.

1.2 Sammenfatning

De frie grundskoler har i lovgivningen frihed til at tilrettelægge undervisningen, så længe de frie grundskoler opfylder kravet om, at undervisningen skal "stå mål med", hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Det statslige tilsyn med frie grundskoler skal derfor ske med respekt for, at det er op til den enkelte frie grundskole at bestemme, hvordan skolen tilrettelægger undervisningen, så den "står mål med", hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Det er således en afgørende forudsætning, at det statslige tilsyn med frie grundskoler sker på grundlag af et konkret skøn af skolens samlede virksomhed og undervisning, som respekterer skolerne frihed. Såfremt der i en vejledning nærmere reguleres, hvad der skal forstås ved, at undervisningen skal "stå mål med" undervisningen i folkeskolen, vil dette reelt indebære en indskrænkning af den frihed, som i lovgivningen er tillagt de frie grundskoler til at indrette virksomheden og undervisningen efter deres egen overbevisning.

På denne baggrund er det vores opfattelse, at det er fundamentalt i strid med lovgivningens ordning for de frie grundskoler, hvis det statslige tilsyn i en vejledning over 24 sider med detaljerede eksempler og formodningsregler behandler og fortolker indholdet af "stå mål med"-kravet.

2. Vurdering

Det er en grundlæggende forudsætning for de frie grundskoler i Danmark, at skolerne har den i lovgivningen forudsatte frihed til selv at tilrettelægge og tilbyde den undervisning, som stemmer overens med den enkelte skoles overbevisning, så længe denne lever op til lovgivningens krav, herunder tilbyder en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen.

Vurderingen af skolernes opfyldelse af "stå mål med"-kravet skal ske på baggrund af en helhedsvurdering af, om skolernes samlede undervisningstilbud giver eleverne de samme muligheder for en alsidig personlig udvikling og kundskabstilegnelse, som hvis de havde gået i folkeskole.

Netop fordi "stå mål med"-kravet ikke er fast defineret, og fordi skolerne er overladt en betydelig frihed til at tilrettelægge deres virksomhed og aktiviteter, er det efter vores opfattelse meget problematisk, at styrelsen i en vejledning over 24 sider anvender eksempler og formodningsregler, der reelt begrænser skolernes frihed til selv at tilrettelægge deres undervisning og virksomhed.

Det er for eksempel problematisk, at styrelsen ved at gengive tilsynspraksis reelt begrænser skolernes mulighed for at anvende den terminologi, der er bedst egnet til den konkrete skoles mål og planer, jf. formuleringen "*Hvis en fri skole vælger at anvende andre benævnelser end dem i Fælles Mål, da er det vigtigt, at skolen tydeligt "oversætter" egne begreber*" (udkast til vejledning side 7). Det statslige tilsyn kommer herved til at opsætte en normativ regel for, hvordan skolerne skal opfylde lovgivningens krav om mål og planer.

Det er endvidere problematisk, at styrelsen trækker delelementer ud af tilsynspraksis, som anvendes normativt i forhold til opfyldelsen af "stå mål med"-kravet. Der anføres for eksempel i udkastet til vejledning, at en fri grundskoles timetal indgår i vurderingen af "stå mål med"-kravet, hvis timetallet er væsentligt under de vejledende/minimums timetal i folkeskolen (udkast til vejledning side 16). Det er svært at forestille sig, at en afvigelse fra folkeskolens timetal i sig selv kan begrunde, at en fri grundskole ikke leverer en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Det er derfor betænkeligt, at styrelsen trækker dette eksempel ud som værende tilsynspraksis, da det må formodes, at eventuelle afgørelser vedrørende dette spørgsmål, ikke kun har relateret sig til timetallet.

Det statslige tilsyn kan ikke begrænse myndighedens skønsudøvelse ved via vejledninger og/eller interne regler at fastsætte betingelser og kriterier. Det statslige tilsyn kan alene anvende vejledende interne regler som trædesten for skønnen, men de interne regler kan ikke tilsidesætte forvaltningens pligtmæssige skøn efter lovgivningen. Da de frie grundskoler tilrettelægger deres aktiviteter og undervisning i overensstemmelse med deres egen overbevisning, og da de derfor sjældent vil være ens, er det svært at se, at det er passende eller relevant at fastsætte faste og ensartede retningslinjer for skolernes opfyldelse af "stå mål med"-kravet.

På denne baggrund er det vores opfattelse, at det er fundamentalt i strid med lovgivningens ordning for de frie grundskoler, hvis det statslige tilsyn i en vejledning over 24 sider med detaljerede eksempler og formodningsregler behandler og fortolker indholdet af "stå mål med"-kravet.

3. Retsgrundlag

3.1 De frie grundskolers frihed til at tilrettelægge undervisningen

Frie grundskoler kan give og tilrettelægge en undervisning i overensstemmelse med skolens egen overbevisning, når dette sker i overensstemmelse med lovgivningen, jf. § 1, stk. 1, i lov om friskoler og private grundskoler m.v.

Bestemmelsen blev indført i 2005 og har følgende ordlyd:

"Friskoler og private grundskoler (frie grundskoler) kan inden for rammerne af denne lov og lovgivningen i øvrigt give undervisning, der stemmer med skolernes egen overbevisning, og tilrettelægge undervisningen i overensstemmelse med denne overbevisning. Skolerne afgør inden for de samme rammer frit, hvilke elever de vil have på skolerne."

De frie grundskoler tillægges således i medfør af loven en betydelig frihed til at tilrettelægge deres undervisning i overensstemmelse med deres egen overbevisning. Det betyder i relation til "stå mål med"-kravet, at skolerne opfylder lovens §§ 1a-1c, som bl.a. vedrører fastsættelsen af slutmål, delmål samt udarbejdelse og offentliggørelse af undervisningsplaner.

Dette fremgår af de specielle bemærkninger til lovens § 1, stk. 1 (fremsat ved lovforslag nr. 105 af 23. februar 2005), at:

"Efter lovforslaget præciseres, at en fri grundskole indenfor rammerne af loven og lovgivningen i øvrigt kan give undervisning, der stemmer med skolens egen overbevisning og frit kan afgøre, hvilke elever den vil have på skolen. Bestemmelsen, hvormed det tilsigtes at lovfæste den grundlæggende frihed, som skoler efter den gældende lov er forudsat at have, skal sikre, at hensynet til skolernes grundlæggende frihed fortsat indgår med stor vægt i tilsynet med lovens overholdelse."

Ved fremsættelsen af lovforslaget blev følgende anført:

"Endelig finder regeringen, at der bør ske en lovfæstelse af skolernes grundlæggende frihed til – inden for de rammer, som lovgivningen giver herfor – at give en undervisning, der stemmer med skolens egen overbevisning, at tilrettelægge undervisningen i overensstemmelse med denne overbevisning samt til at afgøre, hvilke børn den vil have som elever på skolen. Hermed sikres bl.a. en større grad af klarhed i selve lovens tekst om, at hensynet til skolernes ret til at udøve deres frihed skal indgå med stor vægt i tilsynet, når der skal træffes afgørelse om, hvorvidt en skole overholder en eller flere af lovens øvrige bestemmelser, herunder de bestemmelser med øgede krav til skolernes undervisning, som er indeholdt i lovforslaget. Dette må anses for væsentligt, når der samtidig i lovforslaget stilles forslag om øgede krav fra samfundets side, som de frie grundskoler skal leve op til som betingelse for at kunne have den betydelige frihed, som de fortsat skal have."

Det var således fra lovgivers side forudsat, at frie grundskoler allerede før vedtagelsen af denne lov havde en grundlæggende frihed til at tilrettelægge skolens virke og undervisning. Det forudsættes endvidere, at netop denne frihed skal indgå med stor vægt i tilsynet med de frie grundskoler. Dette uddybes yderligere i forbindelse med, at der redegøres nærmere for lovforslagets indhold.

Der anføres følgende om skolernes frihed:

"De frie grundskoler er historisk helt grundlæggende karakteriseret ved, at de inden for lovens rammer har frihed til at give og tilrettelægge en undervisning, der stemmer med skolens egen overbevisning, uanset om denne overbevisning er af kulturel, religiøs, politisk eller anden karakter. Det samme gælder skolernes ret til selv at afgøre, hvilke elever de vil have. Herved har dansk grundskolekultur sikret et væsentligt frirum til forældrene til at have eller selv skabe sig et alternativ til den offentlige folkeskole. Dette princip om skolefrihed, som blev grundlovsfæstet i 1915, har fundet udtryk i Grundlovens § 76. Skolefriheden modsvares af den grundlæggende pligt for skolerne til at sikre, at undervisningen skal stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Regeringen finder derfor, at der bør ske en lovfæstelse af skolernes grundlæggende friheder for derved at sikre, at den væsentlige balance mellem på den ene side skolernes grundlæggende friheder og på den anden side skolernes pligter fremgår af loven. En lovfæstelse af skolernes grundlæggende frihed vil naturligvis ikke kunne begrunde, at skolerne kan unddrage sig opfyldelsen af deres forpligtelser efter lovgivningen, herunder særligt pligten til at sikre, at skolernes undervisning står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, og pligten til at forberede eleverne til at leve i et samfund med frihed og folkestyre."

Frihedsrettigheden og undervisningspligten i lov om friskoler og private grundskoler m.v. svarer således til de rettigheder og pligter, der kan udledes af Grundlovens § 76. Frie grundskolers grundlæggende friheder modsvares af de pligter, der fremgår af lovgivningen. Der er i forarbejderne udtrykt en betydelig forsigtighed overfor indskrænkningen af skolernes grundlæggende frihed til at tilrettelægge skolernes virke og undervisning. Dette kommer bl.a. til udtryk ved, at det forudsættes, at der er en balance mellem på den ene side skolernes friheder og på den anden side de grundlæggende pligter efter loven, herunder pligten til at sikre en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen.

Det er således en grundlæggende forudsætning for de frie grundskolers virke, at de har en betydelig og lovfæstet frihed, der fra lovgivers side ønskes respekteret, herunder af det statslige tilsyn, når dette udøver tilsyn med skolerne og tager stilling til skolernes overholdelse af bl.a. "stå mål med"-kravet.

3.2 "Stå mål med"-kravet

"Stå mål med"-kravet i Grundloven

Det følger af Grundlovens § 76, at alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. Forældre eller værger, der selv sørger for, at børnene får en undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, er ikke pligtige at lade børnene undervise i folkeskolen".

Grundlovens § 76, 2. pkt. indebærer, at børn kan undervises uden for folkeskolen, fx hjemme eller i en fri grundskole, så længe børnene får en undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Bestemmelsen regulerer ikke, hvad der nærmere skal forstås ved at få en undervisning, "der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen".

Den nuværende ordlyd af § 76 blev vedtaget i forbindelse med ændringen af Grundloven i 1953. Der blev ikke ved grundlovsændringen ændret ved den indholdsmæssige rækkevidde af undervisningspligten.

"Stå mål med"-kravet blev første gang indskrevet i Grundlovens § 83 ved grundlovsændringen af 5. juni 1915. Bestemmelsen havde følgende ordlyd:

"De børn, hvis Forældre ikke har Evne til at sørge for deres Oplærelse har Ret til fri Undervisning i Folkeskolen. Forældre eller Værger, der selv sørger for, at Børnene faar en Undervisning, der kan staa Maal med, hvad der almindeligt kræves i folkeskolen; er ikke pligtige, at lade Børnene undervise i Folkeskolen."

Bestemmelsen indebar således, at der var ret til fri undervisning i folkeskolen for de børn, hvis forældre, der ikke havde evne til at sørge for børnenes oplærelse. Hvis forældre eller værger selv sørgede for undervisningen, skulle denne "staa Maal med, hvad der almindeligt kræves i folkeskolen". Om bestemmelsens indhold anføres følgende i bemærkningerne til bestemmelsen:

"Ændringsforslag nr. 10 til § 83 grundlovsfæster, hvad der nu er gældende Ret, at Forældre eller Værger, der selv paa forsvarlig maade sørger for Børnenes Undervisning, ikke er pligtige at sende dem til den offentlige Skole"

Indførelsen af bestemmelsen indebar således ikke, at der blev skabt en ny retstilstand, hvilket også understøttes i grundlovsforhandlingerne, hvor følgende bl.a. anføres:

"Der er et andet Punkt, jeg også vil dvæle ved, og det er den ændring, der er kommet ind i § 83, som lyder således: "Forældre eller værger, der selv sørger for, at børnene får en undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligt kræves i folkeskolen, er ikke pligtige at lade børnene undervise i folkeskolen". Det, her bliver grundlovsfæstet, er den lovgivning, som hele vort skolevæsen har hvilet paa, siden grundloven af 5. juni 1849 udkom. Vi har ikke skoletvang, vi har undervisningspligt, pligt

for enhver fader eller værge til at sørge for sine børns forsvarlige undervisning, men ved hvem det sker, og hvor det sker, samt på hvad måde det sker, er det de enkelte forældres eller værges sag at tage beslutning om".

Lov af 2. maj 1855 indeholdende nogle forandrende bestemmelser i anordningerne om skolegangen og om undervisning. Det er formentlig denne lov, der refereres til i citatet, som afskaffede bl.a. den hidtidige gældende skoletvang. Loven indeholdt et krav om, at forældrenes undervisning skulle være lige så god, som den undervisning almueskolen gav, og at børnene skulle opnå den samme grad af kundskab og færdighed igennem den private undervisning som almueskolens børn.

"Stå mål med"-kravet i lov om friskoler og private grundskoler m.v.

"Stå mål med"-kravet fremgår i dag af § 1, stk. 2, 1. pkt. i lov om friskoler og private grundskoler m.v. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Frie grundskoler giver undervisning inden for børnehaveklasse og 1.-9. klassetrin, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Skolerne skal efter deres formål og i hele deres virke forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes demokratiske dannelse og deres kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene. Skolerne kan tillige omfatte 1-årig undervisning på 10. klassetrin."

Bestemmelsen i relation til "stå mål med"-kravet er identisk med § 1, stk. 1, i lov nr. 411 af 6. juni 1991. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at denne svarede til friskolelovens § 1 (lovbekendtgørelse nr. 252 af 19. april 1989), som havde følgende ordlyd:

"Friskoler og private grundskoler er private skoler, der giver en undervisning inden for 1.-9. klassetrin, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. De kan i tilknytning hertil omfatte 1-årige 10. klasser samt efter regler, der fastsættes af undervisnings- og forskningsministeren, tillige 1-årige børnehaveklasser."

Denne bestemmelse blev indsat ved lov nr. 306 af 8. juni 1977 om friskoler og private grundskoler m.v. Der anføres følgende i bemærkningerne til bestemmelsen (fremsat ved lovforslag den 11. marts 1977):

"Efter grundlovens § 76 skal undervisningspligten frit kunne opfyldes enten i folkeskolen eller ved en undervisning, der »står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen«.

I folkeskolelovens § 33 er det i tilslutning hertil fastsat, at børn, der følger undervisningen i en anmeldt friskole, i en anerkendt privat realskole eller gymnasieskole, i en statsskole eller i en kommunal eller amtskommunal gymnasieskole, eller som modtager hjemmeundervisning efter reglerne i friskoleloven, ikke skal deltage i folkeskolens undervisning. Det er herved forudsat, at den undervisning, eleverne således modtager uden for folkeskolen, står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen.

I den gældende friskolelovs § 1 er det da også bestemt, at friskolerne og de private grundskoler inden for 1.-9. klassetrin skal give en undervisning, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, og i lovens § 11 er det fastsat, at ansvaret herfor påhviler skolens forældrekreds. Dette sidste er nærmere præciseret således, at forældrenes ansvar for, at undervisningen står mål med folkeskolens, omfatter »alle folkeskolens fag«, hvorimod det offentlige tilsyn med skolernes undervisning efter lovens § 10 er begrænset til elevernes standpunkt i »skriftlig og mundtlig dansk, skrivning og regning/matematik«. Loven synes således at forudsætte, at de private skoler principielt skal tilbyde en undervisning, der dækker hele folkeskolens fagkreds.

Spørgsmålet er imidlertid, om denne forudsætning længere lader sig opretholde. Allerede under den tidligere gældende folkeskolelov og friskolelov har det i praksis vist sig vanskeligt at fastholde et krav om, at de private skoler skulle gennemføre undervisning i alle folkeskolens fag. Man har således altid anset det for at være en privatskoles ret at undlade undervisning i kristendomskundskab. Selv bortset herfra kan det næppe antages, at en hvilken som helst privat skole skal tilbyde alle de fag, som er obligatoriske for eleverne i folkeskolen. Og for de frivillige fags vedkommende er det uden for enhver tvivl, at der kun kan være tale om en begrænset forpligtelse, så meget mere som den enkelte folkeskole heller ikke er forpligtet til at tilbyde alle sine elever alle de frivillige fag, som kan tilbydes inden for folkeskolen som helhed. Dette sidste er blevet særlig klart efter udvidelsen af undervisningspligten og gennemførelsen af den nye folkeskolelov.

På den anden side må det fastholdes, at en privat skoles undervisningstilbud ikke kan indskrænkes til de særlige fag, der er omfattet af det offentlige tilsyn efter lovens § 10. En sådan begrænsning ville ikke være forenelig med det for folkeskolen opstillede overordnede mål, hvorefter skolen bl.a. gennem sin undervisning skal medvirke til de enkelte elevers alsidige udvikling. De private skoler må derfor tilbyde en undervisning inden for hvert af de fagområder, som folkeskolens fagkreds naturligt kan opdeles i, herunder også orienteringsfagene, det praktisk-musiske fagområde og idræt (legemsøvelser). Det afgørende i denne henseende må være, om den enkelte private skole ud fra en helhedsvurdering af dens samlede undervisningstilbud giver eleverne de samme muligheder for en alsidig personlig udvikling og kundskabstilegnelse, som hvis de havde gået i den offentlige skole."

Det kan ikke klart udledes af det historiske lovmateriale, hvad der skal forstås ved "stå mål med", herunder hvilke dele af undervisningen i folkeskolen, som frie grundskoler skal stå mål med. Det, som der kan udledes, er, at vurderingen af, om en fri grundskole opfylder "stå mål med"-kravet, skal ske på baggrund af en helhedsvurdering af, om skolens samlede undervisningstilbud giver eleverne de samme muligheder for en alsidig personlig udvikling og kundskabstilegnelse, som hvis de havde gået i folkeskolen.

I det historiske lovmateriale har spørgsmålet centreret sig om, hvilke fag, der skal tilbydes på de frie grundskoler. Der er omvendt ikke noget krav om, at folkeskolens fag direkte kan identificeres på de frie grundskolers skema. Dette anføres ligeledes i Børne- og Undervisningsministeriets vejledning fra 2001:

"Der er ikke noget krav om, at folkeskolens fag eller emner direkte kan identificeres på den frie grundskoles skema med navns nævnelser. De enkelte fag og emner kan derfor indgå i tværfaglige undervisningsforløb, projektorienteret undervisning mv. Skolen kan selv beslutte, hvordan

undervisningen skal tilrettelægges, samt hvilke undervisningsmetoder og hvilke undervisningsmidler der skal anvendes."

Uddraget af vejledningen tyder på, at "stå mål med"-kravet efter lov om friskoler og private grundskoler m.v. ikke omfatter, hvordan undervisningen skal tilrettelægges, hvilke undervisningsmetoder der skal anvendes, eller hvilke undervisningsmidler der skal tages i brug.

Der er heller ikke grundlag for at antage, at "stå mål med"-kravet relaterer sig til lærernes kvalifikationer og uddannelse. Dette følger af forarbejderne til lov nr. 413 af 6. juni 2002 (fremsat den 13. marts 2002), hvor følgende fremgår:

"Der vil ikke med dette lovforslag blive ændret ved, at loven ikke fastsætter kvalifikationskrav til lærerne. Det vil være op til skolerne at have ansvaret for, at lærerne er tilstrækkeligt kvalificerede, herunder at de har tilstrækkelige danskkundskaber til at give en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen."

Det er således forudsat, at "stå mål med"-kravet ikke omfatter undervisernes kvalifikationer. Kravet om danskundskab er senere blevet lovfæstet ved lov nr. 336 af 18. maj 2005.

Det følger ligeledes af forarbejderne til lov nr. 1640 af 26. december 2013 (fremsat den 31. oktober 2013), at der ikke kan stilles krav om anvendelse af bestemte pædagogiske metoder, eller om at undervisningen i hensyn til fagopdeling, ugentligt timetal mv. organiseres på samme måde som i folkeskolen.

3.3 Det statslige tilsyn med frie grundskoler i relation til "stå mål med"-kravet

Det følger af § 9 f i lov om friskoler og private grundskoler m.v., at børne- og undervisningsministeren fører tilsyn med, at frie grundskoler overholder en række af lovens bestemmelser, herunder lovens § 1, stk. 2 (om "stå mål med"-kravet og frihed og folkestyre-kravet). Tilsynet udøves af Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

Det statslige tilsyn har en overordnet, overvågende karakter, og tilsynet skal foretages på grundlag af objektive kriterier. Det statslige tilsyns undersøgelse af en given sag skal ske under iagttagelse af de almindelige forvaltningsretlige principper, herunder om saglighed og proportionalitet, hvor sidstnævnte indebærer, at der skal være et rimeligt forhold mellem den bekymring, der er vakt, og de undersøgelser, som iværksættes, jf. bemærkningerne til lovforslag nr. 217 af 18. juni 2009.

Børne- og undervisningsministeren kan derudover træffe beslutning om at føre skærpet tilsyn med en skole, jf. lovens § 9 g, stk. 1. Ministeren kan i særlige tilfælde træffe beslutning om, at en skole ikke er omfattet af loven, selvom der ikke har været iværksat et skærpet tilsyn, hvis ministeren finder, at skolen åbenlyst ikke opfylder kravene i lovens § 1, stk. 2, 2. pkt. (frihed og folkestyre-kravet).

Hvis børne- og undervisningsministeren finder, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at en skoles virksomhed er i overensstemmelse med lov om friskoler og private grundskoler m.v., kan ministeren udstede påbud til skolen om at foretage konkrete ændringer i skolens virksomhed, jf. loven § 24 a.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, skal, når der træffes beslutning om iværksættelse af skærpet tilsyn eller påbud, foretage et konkret skøn over, om den eller de pågældende skoler lever op til kravet om, at undervisningen på frie grundskoler skal stå mål med undervisningen på folkeskoler.

Når lovgivningsmagten har overladt forvaltningen et skøn, skal forvaltningsmyndigheden også udføre dette skøn. Om det pligtmæssigt skøn skriver Niels Fenger følgende:

*"Et hovedsynspunkt bag antagelsen om, at der gælder et pligtmæssigt skøn, er, at når lovgivningsmagten ikke har fastsat udtømmende eller entydige regler, men overladt forvaltningen et skøn, er det lovgivningsmagtens hensigt, at forvaltningen skal foretage et konkret skøn. Dette kan både være af hensyn til at sikre, at lovgivningsmagtens intentioner virkeliggøres i videst mulig udstrækning i hvert enkelt tilfælde, og for at sikre, at der tages hensyn til den enkelte borgers individuelle forhold, således at urimelige afgørelser undgås."*¹

Forvaltningens skøn skal være baseret på saglige hensyn, hvilket indebærer, at de formål, hensyn eller interesser, der søges varetaget, skal være lovlige og relevante i sammenhængen. Det samme gør sig gældende i forhold til de kriterier, der kan opstilles som supplement til lovens upræcise eller ufuldstændige angivelse af retsfaktum². Forvaltningen kan være pålagt et skøn efter de såkaldte vage, elastiske lovbestemmelser, hvorefter der gælder en "elasticitetsgrænse". Skønnet ved vage, elastiske lovbestemmelser er ikke helt frit, men bundet af de forvaltningsretlige grundsætninger.³ Heraf følger, at styrelsen ikke er frit stillet, når den skal skønne, hvorvidt en fri grundskole lever op til blandt andet "stå mål med"-kravet, men at styrelsen skal overholde de forvaltningsretlige grundsætninger.

Det følger endvidere af de forvaltningsretlige grundsætninger, at et pligtmæssigt skøn aldrig helt kan afskæres eller begrænses gennem opstilling af ufravigelige betingelser, således at der kun bliver tale om et skøn med hensyn til forvaltningsaktens udstedelse, når disse betingelser er opfyldt.⁴ Hvis forvaltningen anvender vejledende interne regler, er det vigtigt, at disse ikke medfører, at forvaltningens skøn begrænses. Det er ikke foreneligt med et krav om pligtmæssigt skøn, hvis der anvendes begrænsnings- eller afskæringsregler, som medfører at visse eller alle afgørelser træffes efter en intern regel i stedet for efter et konkret skøn.⁶ Hvis der er tale om en afgørelse, som vedrører tilliden til et subjekts fremtidige virksomhedsudøvelse, lægger det op til en konkret vurdering.⁷ Det antages endvidere, at der skal foretages et konkret skøn, hvis der er tale om en afgørelse, som er meget indgribende over for subjektet.⁸

Samlet kan det udledes af de forvaltningsretlige grundsætninger, at hvis lovgivningen forudsætter, at forvaltningen skal foretage et skøn, kan dette skøn ikke helt bortfalde igennem opstilling af kriterier/betingelser.

¹ Fenger, Niels. (2018). Forvaltningsret. Jurist- og økonomiforbundets forlag, side 368

² Fenger, Niels. (2018). Forvaltningsret. Jurist- og økonomiforbundets forlag, side 315

³ Revsbech, Karsten. (2016). Forvaltningsret (6. udg.). Jurist- og økonomiforbundets forlag, side 220

⁴ Revsbech, Karsten. (2016). Forvaltningsret (6. udg.). Jurist- og økonomiforbundets forlag, side 275

⁶ Fenger, Niels. (2018). Forvaltningsret. Jurist- og økonomiforbundets forlag, side 367

⁷ Revsbech, Karsten. (2016). Forvaltningsret (6. udg.). Jurist- og økonomiforbundets forlag, side 278

⁸ Fenger, Niels. (2018). Forvaltningsret. Jurist- og økonomiforbundets forlag, side 368

Forvaltningen kan anvende vejledende interne regler som trædesten for skønnet, men de interne regler kan aldrig helt fratage forvaltningens pligtmæssige skøn.
