

Kendelse

af 26. januar 2017 i faglig voldgiftssag FV2016.0127:

Gymnasieskolernes Lærerforening

som mandatar for

A,

B,

C,

D,

E,

F og

G

(advokat Karen-Margrethe Schebye)

mod

Finansministeriet,

Moderniseringsstyrelsen

som mandatar for

Institution H

(Kammeradvokaten ved advokat Lene Damkjær Christensen)

1. Uoverensstemmelsen

Sagen angår, om det er overenskomststridigt, at en selvejende undervisningsinstitution afskeder gymnasielærere med henvisning til institutionens forventede økonomi, når der budgetteres med en overskudsgrad.

2. Sagens behandling ved faglig voldgift

Sagen er den 18. januar 2017 forhandlet for en faglig voldgiftsret med undertegnede, fhv. højesteretspræsident Børge Dahl, som formand og opmand og følgende sidedommere: direktør Endre Szöcs og konsulent Hanne Krag, begge GL, kontorchef Carl Erik Johansen og chefkonsulent Anja Gudbergsen, begge Moderniseringsstyrelsen.

Der er under forhandlingen afgivet forklaring af:

I, rektor (siden 2010), **Institution H**.

K, bestyrelsesformand **Institution H** (siden 2007), der om sig selv har forklaret, at han kom i bestyrelsen i 2007, hvor **Institution H** blev selvejende – han var da rektor for **Institution N**, der var en selvejende institution, han er udpeget af VIA University College.

L, statsautoriseret revisor, BDO, der om sig selv har forklaret, at han har været revisor siden 1993 og i alle årene har arbejdet med uddannelsesinstitutioner, først 15 år hos Deloitte, siden hos BDO, hvor han er leder i Herning, der servicerer 140 uddannelsesinstitutioner, at han har været revisor for **Institution H** siden 2006, og at han er medlem af Undervisningsministeriets revisor-netværk.

Kristian Brink, kontorchef, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, Undervisningsministeriet, der om sig selv har forklaret, at han er uddannet cand. polit. og siden 2015 chef for styrelsens Økonomisk-Administrativt Center, hvor han er ansvarlig for hele ”tilskudsmaskinen” på Undervisningsministeriets område, herunder det økonomiske tilsyn med anvendelse af de ca. 40 mia. kr., som ydes i tilskud om året.

Da der efter procedure og votering ikke blandt de partsudpegede dommere var flertal for en afgørelse, skulle denne træffes af opmanden, som med en nærmere begrundelse tilkendegav, at indklagede måtte frifindes. Parterne er enige om, at sagen kan afsluttes med kendelse uden fuldstændig sagsfremstilling og gengivelse af de afgivne forklaringer og parternes procedurer.

3. Påstande

Klager har nedlagt følgende påstande:

Indklagede tilpligtes at anerkende, at de den 21. december 2015 varslede opsigelser og væsentlige stillingsændringer for klagerne ikke er rimeligt eller sagligt begrundet.

Indklagede tilpligtes til hver af klagerne at betale en godtgørelse i henhold til overenskomstens § 29 fastsat efter voldgiftsrettens skøn tillige med sædvanlig procesrente af denne godtgørelse fra indklagedes modtagelse af nærværende klageskrift, til betaling sker.

Indklagede har påstået frifindelse.

Sagen angår ikke udvælgelsen af de syv klager til afskedigelse (delvist for en af klagerne, der blev varslet ned i tid), men den foran under 1 angivne uoverensstemmelse, som parterne anser for principiel.

4. Overenskomstgrundlaget

Det hedder i Hovedaftale af 28. maj 1991 mellem Finansministeriet og AC-organisationerne bl.a.:

”Ledelsesretten

§ 2. Arbejdsgiverne udøver ledelsesretten i overensstemmelse med de i de kollektive overenskomster indeholdte bestemmelser og i samarbejde med arbejdstagerne og deres tillidsrepræsentanter i henhold til de mellem Finansministeriet og AC-organisationerne til enhver tid gældende aftaler.”

Overenskomst for lærere og pædagogiske ledere ved gymnasieskoler m.v. (Moderniseringsstyrelsens cirkulære af 28. juni 2013) indeholder bl.a. følgende bestemmelse:

”Kapitel 5. Opsigelse og afsked

§ 27. Opsigelsesvarsler mv.

For månedslønnede gælder funktionærlovens regler om varsling af opsigelse og om fratrædelsesgodtgørelse.

...

Stk. 3. Ved afskedigelse af en ansat må vilkårligheder ikke finde sted.

...”

Det er i §§ 28 - 29 angivet, hvorledes klager om påståede urimelige afskedigelser kan behandles, og hvad behandlingen kan munde ud i. Det hedder således i § 29, stk. 9 og 10:

”Stk. 9. Voldgiftsretten afsiger en begrundet kendelse. Finder voldgiftsretten, at afskedigelsen er urimelig og ikke begrundet i den ansattes eller ansættelsesmyndighedens forhold, kan den pålægge ansættelsesmyndigheden at afbøde virkningerne af afskedigelsen.

Stk. 10. Hvis den pågældende og ansættelsesmyndigheden ikke begge ønsker at opretholde ansættelsesforholdet, kan voldgiftsretten pålægge ansættelsesmyndigheden at betale den pågældende en godtgørelse. Voldgiftsretten fastsætter godtgørelsens størrelse under hensyn til sagens omstændigheder og pågældendes anciennitet i staten mv.”

5. Reguleringen af de selvejende undervisningsinstitutioner for HF, VUC mv.

Institution H er underlagt reglerne i lovbekendtgørelse nr. 750 af 21. juni 2016 om institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almene voksenuddannelser m.v., som ifølge § 1, stk. 1, omfatter institutioner, der er godkendt af undervisningsministeren til at udbyde sådanne uddannelser. En sådan uddannelsesinstitution er ifølge lovens § 1, stk. 4, en selvejende institution inden for den offentlige forvaltning, hvis styrelse reguleres i en vedtægt som fastsættes af institutionens bestyrelse. Vedtægten skal være i overensstemmelse med en af ministeren udfærdiget standardvedtægt, jf. bekendtgørelse nr. 750 af 29. juni 2012 om standardvedtægt for institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse. Institutionen modtager statstilskud til nærmere angivne uddannelser mv.

Bestyrelsen har den overordnede ledelse af institutionen, jf. lovens § 18. Bestyrelsen skal ”forvalte institutionens midler, så de bliver til størst mulig gavn for institutionens formål”, jf. § 21, stk. 1. Institutionens midler må alene komme institutionens formål til gode, jf. § 29. Ifølge § 37, stk. 1, 1. pkt., disponerer institutionen inden for sit formål frit over de samlede statslige tilskud og over øvrige indtægter – dog efter stk. 1, 2. pkt., på betingelse af, at institutionen opfylder de bestemmelser, der gælder for de enkelte uddannelser og formål, og gennemfører den uddannelsesaktivitet eller anden aktivitet, som tilskuddene er betinget af. Institutionen ”kan opspare til-

skud til anvendelse i følgende finansår til institutions- og undervisningsformål”, jf. § 37, stk. 1, 3. pkt. Institutionen er forpligtet til at ”vedligeholde de bygninger, den ejer, på et forsvarligt niveau i overensstemmelse med en af bestyrelsen godkendt flerårig plan” og til at sikre ”en forsvarlig standard af udstyr m.v. til de tilskudsberettigede aktiviteter”, jf. § 21, stk. 2. Det er i § 21, stk. 3, angivet, hvorledes midler, der ikke er nødvendige for institutionens daglige drift, under hensyn til sikkerheden skal være anbragt. Institutionen skal følge de af finansministeren fastsatte eller aftalte bestemmelser om løn- og ansættelsesvilkår for det i institutionen ansatte personale.

Ifølge standardvedtægtens § 7, stk. 2, fastlægger bestyrelsen institutionens målsætning og strategi for uddannelserne og tilknyttede aktiviteter på kort og på langt sigt samt godkender budget og regnskab. Institutionens leder påser, at det af bestyrelsen godkendte budget overholdes, jf. lovens § 24, stk. 2, nr. 3. Institutionens regnskabsår er finansåret, jf. lovens § 42, stk. 1, 1. pkt. Årsregnskabet skal revideres af institutionens egen revisor og af rigsrevisor samt indsendes til Undervisningsministeriet, jf. lovens § 42, stk. 1 og 2. Institutionen er omfattet af de statslige budget- og bevillingsregler, som er fastsat i Budgetvejledningen, og som vedrører statsfinansierede selvejende institutioner, jf. bekendtgørelse nr. 714 af 23. maj 2015 om budget- og bevillingsmæssige forhold og energieffektivisering ved institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse og institutioner for erhvervsrettet uddannelse.

Om den af skolen valgte revisors revision gælder bekendtgørelse nr. 1596 af 14. december 2015 om revision og tilskudskontrol m.m. ved institutioner for erhvervsrettet uddannelse, almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v. Institutionsrevisor efterprøver, om årsregnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med vilkår for de givne tilskud, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Forvaltningsrevision er en integreret del af revisionen og indebærer, at det skal undersøges, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved institutionens – revisionen udføres med udgangspunkt i institutionens rapportering til Styrelsen for Undervisning og Kvalitet om mål og opnåede resultater samt om økonomistyring, sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

Undervisningsministeren fører tilsyn med institutionen, jf. lovens § 50, stk. 1. Ministeren kan, når en institutions virksomhed ikke er i overensstemmelse med loven eller de regler eller aftaler,

der er fastsat eller indgået i henhold til loven, udstede påbud til institutionen om at ændre den pågældende virksomhed, jf. § 50, stk. 2. Hvis det af revisionsprotokollen for en institution fremgår, at der er sket lovovertrædelser, eller der konstateres forhold i forbindelse med forvaltningen af institutionens midler, der strider mod god forvaltningsskik, skal ministeren snarest iværksætte foranstaltninger til genoprettelse af en lovlig og forsvarlig forvaltning; det samme følger, hvis ministeren på anden måde bliver gjort bekendt med de nævnte forhold, jf. § 51. Ministeren kan over for institutioner, der ikke følger, hvad der er foreskrevet, tilbageholde tilskud, lade tilskud bortfalde helt eller delvis eller kræve tilskud tilbagebetalt helt eller delvis., jf. § 52.

Bestyrelsen er over for undervisningsministeren ansvarlig for institutionens drift, herunder forvaltningen af det statslige tilskud, jf. lovens § 20, stk. 1. Ministeren kan nedlægge en institution, hvis den på grund af sine økonomiske forhold skønnes uegnet til at fortsætte sin virksomhed, jf. § 5, stk. 1; i givet fald tilfalder institutionens nettoformue statskassen, jf. § 5, stk. 3.. Hvis bestyrelsen ved sine dispositioner bringer institutionens videreførelse i fare, kan ministeren for børn, undervisning og ligestilling beslutte, at bestyrelsen skal træde tilbage, og kan i forbindelse hermed indsætte et midlertidigt styre, indtil der er udpeget en ny bestyrelse efter reglerne i institutionens vedtægt, jf. § 20, stk. 3.

I et notat af 17. maj 2016 om økonomisk risikovurdering udarbejdet af Styrelsen for Modernisering og Kvalitet hedder det:

”Økonomisk risikovurdering

Undervisningsministeren fører, jf. institutionslovgivningen, tilsyn med driften af de selvejende institutioner på Undervisningsministeriets ressortområde.

I forhold til almene gymnasier og voksenuddannelses centre fremgår ministeriets tilsynsforpligtelse af §§ 50 – 53, i lovebekendtgørelse nr. 777 af 10. juni 2015 om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v.

Økonomisk-Administrativt Center under Styrelsen for Undervisning og Kvalitet varetager det økonomiske tilsyn.

Tilsynet tilrettelægges med udgangspunkt i styrelsens ”Strategi for økonomisk tilsyn”, som udspringer af styrelsens overordnede tilsynsstrategi ”Dialogbaseret kvalitetstilsyn”.

På baggrund af institutionernes indberettede data i ministeriets regnskabsportal fra de af-lagte årsregnskaber foretages der en indledende screening af institutionernes økonomi.

Følgende indikatorer anvendes ved screeningen:

- Likviditetsgrad (viser hvor mange procent omsætningsaktiverne udgør i forhold de kortfristede gældsforpligtelser). Er likviditetsgraden under 100, indikerer dette, at institutionen har større kortfristede gældsforpligtelser, end den har omsætningsaktiver, der relativt hurtigt kan realiseres.
- Soliditetsgrad (viser hvor stor en andel af en institutionens aktiver, der er finansieret af egenkapitalen)
- den relative aktivitetsudvikling (udvikling i årselever og derved indtægtsgrundlag for taxametertilskud)
- belåningsgraden i ejendomme (institutionens prioritetslån i forhold til ejendomsværdien).

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings har ikke fastsat bestemte niveauer for, hvilken størrelse de enkelte indikatorer skal have for at være tilfredsstillende. Det skyldes, at det ikke er muligt at udtale sig om en institutions økonomi på grundlag af størrelsen af en enkelt indikator. Det er først muligt, når en række økonomiske indikatorer vurderes i kombination med hinanden og sammenholdes med revisors bemærkninger til skolernes årsregnskaber.

Derfor indgår der derudover i en analyse og vurdering af følgende forhold:

- Aktuel status på igangværende tilsynssager
- Institutioner, som ved udgangen af seneste regnskabsår er under skærpet tilsyn
- Karakteren af revisorforbehold eller supplerende oplysninger i revisionspåtegningen
- Fusion af institutioner
- Skift af revisor i årets løb
- Revisors kritiske bemærkninger eller anbefalinger i revisionsprotokollatet, som bestyrelsen ikke har taget stilling til.

På baggrund heraf foretages en samlet risikovurdering af institutionerne, hvorefter de indplaceres i følgende sagsbehandlingskategorier: Kvitteringssag, standardsag eller enkeltsag. Institutioner, der ikke vurderes at udgøre en tilsynsmæssig risiko, kategoriseres som kvitteringssag, og der foretages ingen yderligere tilsynsmæssig sagsbehandling i forhold til institutionerne.

Som en kvalitetskontrol i denne kategori udtages efterfølgende en stikprøve på fem procent af kvitteringssagerne til yderligere opfølgning. Institutioner, der vurderes at kunne udgøre en tilsynsmæssig risiko, kategoriseres som standardsag, og der foretages en manuel sagsbehandling af institutionernes indrettede regnskabsmateriale med henblik på at kortlægge problemernes alvor og omfang.

Som resultat heraf indledes en målrettet dialog med de institutioner, hvor der vurderes at være særlige udfordringer med henblik på at afdække behovet for eventuel tilsynsmæssig reaktion.

Institutioner, der vurderes at udgøre en særlig stor risiko, kategoriseres som enkeltsag, og der foretages en yderligere og tættere opfølgning.”

Kontorchef Kristian Brink har forklaret, at han har lavet notatet til brug for sagen. Som led i tilsynet modtager ministeriet regnskaber fra skolerne, men ikke deres budgetter. Set med tilsynets øjne er det afgørende, om en skole har likviditet til driften – ikke om der det enkelte år er over/underskud. Skolernes økonomi skal være bæredygtig – resultater i form af underskud over flere år går ikke. Omvendt vil store overskud over flere år kunne betyde, at skolen ikke lever op til sit formål. En stigende egenkapital kan derfor være et problem; i givet fald skal der være fokus på at nedbringe den disponible egenkapital til et passende niveau, så der er likvider til driften. Overskudsgrad anvendes ikke som indikator ved screeningen, fordi det fra år til år er uden interesse. Der udtages et stort antal skoler til nærmere gennemgang. Som tilsyn skal de have en mening om nedskæring af lærerstaben, fordi 70 - 85 % af omkostningsbasen udgøres af lærerlønninger.

6. Vedtægter for Institution H

Det hedder i Vedtægter for **Institution H** bl.a.:

”Kapitel 1: Navn, hjemsted og formål

§ 1. **INSTITUTION H** er en selvejende institution inden for den offentlige forvaltning med hjemsted i Silkeborg Kommune, Region Midtjylland, og omfattet af lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v. Institutionens CVR-nummer er **X**.

Stk. 2. Institutionen varetager opgaven som voksenuddannelsescenter for det geografiske område, der er beskrevet i det til enhver tid gældende brev fra Undervisningsministeriet herom, der vedhæftes vedtægten.

§ 2. Institutionen er oprettet den 1. januar 2007 ved inddragelse af **Institution H** og **Institution Js** afdeling i Silkeborg i en samlet institution ved **Institution H** og **Institutions Js** overgang fra at være amtskommunale institutioner til en selvejende institution, jf. § 14, stk. 4, i lov nr. 590 af 24. juni 2005, som ændret ved § 64, nr. 2, i lov nr. 575 af 9. juni 2006.

§ 3. Institutionens formål er i overensstemmelse med lovgivningen at sikre udbud af almen voksenuddannelse, forberedende voksenundervisning og ordblindeundervisning for voksne i det geografiske område, der er nævnt i det i § 1, stk. 2, nævnte brev fra Undervisningsministeriet. Institutionen kan endvidere i overensstemmelse med dens udbudsgodkendelse og lovgivningen udbyde gymnasiale uddannelser. Institutionens aktuelle udbud af uddannelser fremgår af det til vedtægten vedhæftede bilag med bestyrelsens underskrifter.

Stk. 2. Institutionen kan i tilknytning til uddannelserne, jf. stk. 1, gennemføre indtægtsdækket virksomhed i overensstemmelse med budgetvejledningens regler herom.”

...

Kapitel 5: Institutionens daglige ledelse

§ 15. Institutionens leder har den daglige ledelse af institutionen og er ansvarlig for virksomheden over for bestyrelsen.

Stk. 2. Lederen skal efter retningslinjer fastsat af bestyrelsen årligt til bestyrelsens afgivne forslag om det årlige budget og planlægningen af institutionens uddannelser og tilknyttede aktiviteter.”

7. Institution H's økonomi

Til belysning af **Institution H's** økonomi mv. er under sagen fremlagt et omfattende materiale, bl.a.:

Referat af bestyrelsesmøder den 20. juni 2013, den 25. september 2013, den 10. december 2014, den 20. august 2015, den 8. oktober 2015, den 10. december 2015 og den 31. marts 2016.

Referat af SU-møder den 21. oktober 2015, den 11. november 2015, den 17. november 2015 (ekstraordinært møde) og den 21. december 2015.

Årsrapport for 2014 (aflagt den 26. marts 2015) og årsrapport for 2015 med institutionsrevisors protokollat til årsrapporten 2015 (af 31. marts 2016).

En oversigt af 17. november 2015 over fremskrevne budgetter alene indeholdende nøgletal i revideret budget 2015 og budget for hvert af årene 2016 - 2019.

Slides til personalemøde den 25. november 2015 om bl.a. budgetramme for 2016 og 2017 og heraf følgende besparelseskraav og personalenedskæring.

Institution H's budget for 2016 (30 sider) og et forslag dertil (34 sider).

Notater udarbejdet af **Institution H's** rektor til brug for sagen

Notat udarbejdet af **Institution H's** revisor til brug for sagen.

Notat af 18. maj 2016 udarbejdet af Styrelsen for Undervisning og Kvalitet til brug for sagen.

Indholdet i dette materiale er blevet nærmere belyst gennem de detaljerede forklaringer, der er afgivet af **I, K og L**.

Af årsrapporten for 2015 fremgår bl.a. følgende hoved- og nøgletal (i mio.kr.):

	2012	2013	2014	2015
Omsætning	64,9	67,6	68,3	64,2
Årets resultat	-3,1	0,9	- 0,2	0,1
Egenkapital	13,4	12,9	11,2	11,7
Overskudsgrad (resultat/omsætning x 100)	-4,8	1,3	-0,3	0,2
Likviditetsgrad (omsætningsaktiver/kortfristet gæld x 100)	84,7	51,8	56,7	21,7
Soliditetsgrad (egenkapital/aktiver x 100)	34,4	16,8	15,7	15,4

I 2015 udgjorde statstilskud 59 mio. kr. (de samlede indtægter var på 64 mio. kr.), lønningerne var knap 50 mio. kr. Anlægsaktiverne (grunde og bygninger, udstyr og inventar mv.) var på 57 mio. kr. Den kortfristede gæld voksede fra 2014 til 2015 fra godt 28 mio. kr. til knap 34 mio. kr. Med værdipapirer var der omsætningsaktiver på 19 mio. kr.

Underskuddet i 2012 førte til, at rektor i 2013 fremlagde et forslag til en ny budgetmodel omfattende budgetter minimum 3 år frem. Der var brug for bedre styring og ønske om at mindske kompleksiteten. Ved at se 3 år frem tydeliggøres bl.a. effekten af udmeldte takstnedsættelser, effektiviseringsbesparelseskra v osv., som over en 3-årig periode kan mindske de samlede indtægter betydeligt – der er eksempel på op til 10 % blot som følge af et enkelt tiltag. Skolen har løbende optag og et undervisningsudbud til voksne, som er meget konjunkturfølsomt. Det blev

foreslået at budgettere med en vis overskudsgrad. Der var behov for luft i budgettet, så der er plads til at agere hurtigt, bl.a. til imødegåelse af udsving i optaget. I december 2013 vedtog bestyrelsen et budget med et resultat på 1,4 mio. kr. svarende til en overskudsgrad på 2,1 %. Skolen havde ikke tidligere budgetteret med en fast overskudsgrad. Bestyrelsen ønskede imidlertid at økonomien var sund og robust, så ledelsen kunne sove roligt om natten – der skulle være penge til at udføre skolens opgaver.

Den nye budgetteringsmodel blev også anvendt for 2015 – i det vedtagne budget opereredes med et resultat på 1,2 mio. kr./en overskudsgrad på 1,8 %.

I 2015 iværksatte ledelsen budgetproceduren for 2016 med fremlæggelse af et oplæg til en ny budgetmodel med det formål at sikre en mere stabil økonomi og mindre sårbarhed. En overskudsgrad på 3 % skulle sikre glidende drift og nødvendig reserve til nyanskaffelser. I august 2015 modtog institutionen meddelelse fra ministeriet om et effektiviseringskrav/sparekrav i form af et såkaldt omprioriteringsbidrag på 2 % hvert år i de næste 4 år svarende til en omsætningsnedgang ved uændret antal årselever i perioden 2015 - 2019 fra 65 mio. kr. til 60 mio. kr. Det ansås imidlertid fortsat for nødvendigt at budgettere med en overskudsgrad for at sikre en fortsat solid skole og fortsat udvikling af skolen. Ved at se samlet på 2016 og 2017 blev overskudsgraden for 2016 i det vedtagne budget sat til 2,6 %. Samtidig har institutionens overvejelse om, hvilke poster der skal lægges ind i budgettet, løbende ført til en øget detaljeringsgrad – hvad der skal lægges specifikt ind med hvad, er hele tiden et spørgsmål om afvejning og balance. Det budgetterede overskud skal ifølge ledelsen ses som ”buffer”, da der må påregnes omkostninger til ikke budgetterede forhold som langtidssygdom, dispositionsbegrænsning, lavere taxametre samt underbudgetteret selvforsikring. Det er besluttet løbende at indfase selvforsikring og langtidssygdom, og jo mere der lægges ind i budgettet, des mere kan overskudsgraden skæres ned. Grundlæggende søger institutionen ifølge ledelsen at passe på det, de har, og at sikre skolen fremadrettet – derfor bliver budgettet, som det bliver. **Institution H** var ifølge ledelsen allerede som følge af, at der for 2016 forventedes faldende aktivitet og faldende takster, nødt til at finde besparelser; hertil kom så kravet om overskudsgrad.

Om baggrunden for at budgettere med overskud har K anført følgende i et brev af 14. december 2015 til GL-klubben, **Institution H**:

”Jeg vil gerne takke GL-klubben for brev til bestyrelsen dateret den 27. november 2015 vedr. de udmeldte besparelser i forbindelse med budgetudkast for 2016-2017 på **INSTITUTION H**. Vi forstår godt, at den udmeldte besparelse på 5,9 mio. kr. kan virke voldsom. Jeg har følgende bemærkninger til GL-klubbens brev.

Det udmeldte beløb på 5,9 mio. kr. dækker såvel omprioreringsbidrag på årligt 2 % i 2016 og 2017 som aktivitetsnedgang og en overskudsgrad på 3 % årligt. De 2 % i omprioreringsbidrag og aktivitets-skønnet er uden for bestyrelsens indflydelse, idet bestyrelsen dog bakker ledelsen op om at lave et realistisk (og ikke optimistisk) aktivitets-skøn. De 3 % i overskudsgrad årligt er derimod bestyrelsens beslutning. Beslutningen bunder i et ønske om at sikre, at **INSTITUTION H** er en solid skole, som økonomisk kan bære uforudsete udgifter, og som økonomisk kan bære investeringer i udvikling, så kursisterne finder det attraktivt at søge hertil, og så medarbejderne fastholdes.

De seneste to år, 2014 og 2015, har med al tydelighed vist, at der ikke er noget drastisk i at budgettere med et overskud på 3 %. I 2014 blev der budgetteret med en overskudsgrad på 2,2 %. Regnskabet endte på 0,2 %. I 2015 blev der budgetteret med en overskudsgrad på 1,8 %. Med de skader, der skete på vores bygning ovenpå stormen i sidste uge, kan vi ende med et underskud og ikke de 0 %, som det reviderede budget for 2015 forudsagde.

INSTITUTION H budgetterer ikke med et overskud på 3 % for at øge egenkapitalen, men for at gøre skolen robust, hverdagen tryk og for at give **INSTITUTION H** muligheden for selv at handle – også i stormvejr. At skolens ledelse handler aktivt og hurtigt på den nuværende økonomiske situation sker netop for at sikre skolens fortsatte virksomhed. En overoptimistisk aktivitetsforventning og en overskudsgrad på 0 % vil være en meget kortsigtet løsning og vil, når aktiviteterne ikke viser sig at stemme med budgettet og når der kommer uventede overraskelser som takstnedsættelser, stormskader mv., gøre endnu mere ondt, fordi der så vil være kortere tid til at rette op på skaderne. Der skal ikke mange regnskabsår til med underskud, før **INSTITUTION H**'s egenkapital er opbrugt. På den baggrund har bestyrelsen ikke grund til at ændre på de udmeldte rammer vedr. overskudsgrad, som blev besluttet på bestyrelsens møde den 8. oktober.

...”

I det af institutionens revisor, **L**, til brug for sagen udarbejdede notat hedder det:

”Bemærkninger vedrørende budget og økonomistyring på Institution H

I forlængelse af vores drøftelser omkring **Institution H**'s økonomi og herunder også budgetprocedurer skal jeg til brug for den verserende sag omkring skolens tilpasning af medarbejdersiden uddybe min vurdering af **Institution H**'s økonomi baseret på mine erfaringer som revisor og rådgiver for uddannelsesinstitutioner gennem mere end 20 år.

Jeg skal indledningsvist bekræfte, at institutionen efter min bedste vurdering bør have en minimumsmålsætning om en overskudsgrad på mellem 2 og 5 %, således at der løbende er

en konsolidering til imødegåelse af kommende vedligeholdelsesarbejder, investeringer og uforudsete omkostninger eller ændringer i vilkår, samt at det tilsikres, at skolen vil være i stand til at bære fornødne udviklingsarbejder og lignende.

Det er min anbefaling, at institutionen ved budgetlægning så vidt muligt tilstræber et budgetmæssigt overskud idet institutionen er påvirket af en lang række udefrakommende forhold og forudsætninger som kan ændre sig med betydelig økonomiske konsekvenser for institutionen.

Institution H har som selvejende institution selvstyre og pligt til at sikre en forsvarlig drift. Det er derfor afgørende for institutionens fortsatte drift, at institutionens ledelse fører en forsigtig og forsvarlig økonomistyring.

Det skal i denne sammenhæng særligt fremhæves, at der i forbindelse med budgetlægning bør tages højde for følgende forhold og usikkerheder, som har betydelig indflydelse på institutionens økonomi.

- Institutionens indtægter udgøres i væsentligt omfang af statstilskud, som i overvejende grad udløses på baggrund af den gennemførte kursistaktivitet. Et frafald af kursister vil således have øjeblikkelig effekt på institutionens indtægter, mens institutionens væsentligste omkostning udgøres af faste lønninger, der alene kan tilpasses med en tidsmæssig forsinkelse. Af de samlede indtægter i 2015 blev 77 % således forbrugt på lønomkostninger.
- VUC-institutioner er yderst konjunkturfølsomme, idet en del af kursisterne er ledige. Det medfører også, at et eventuelt opsving i samfundet vil kunne aflæses i institutionens kursistaktivitet.
- Lønudviklingen fastlægges i centrale overenskomster hos Finansministeriet og er uden for ledelsens indflydelse. Institutionen er pligtig til at følge disse.
- Institutionen er på områder pålagt et klasseloft, som medfører at der er et maksimalt antal kursister pr. klasse (28-kursister), hvilket i sagens natur afspejler sig i institutionens samlede økonomiske grundlag, samt i den følsomhed som institutionen har ift. frafald mv.
- Institutionen udarbejder budget på grundlag af de finanslovstakster, som forefindes i den vedtagne finanslov. Historisk set bliver disse indtægter dog reduceret ved gennemførelse af en dispositionsbegrænsning, som tilbagefører en del af tilskuddet. I 2015 udgjorde dispositionsbegrænsningen 1 % af det samlede tilskud, svarende til en uforudset tilskudsreduktion på 687 tkr. Der er udmeldt en tilskudsreduktion på 187 tkr. i 2016.
- Finanslovstaksterne falder jfr. det af regeringen indførte omprioriteringsbidrag, hvilket medfører, at taksterne falder med 2 % pr. år fra 2016 til 2019. Udkast til finanslov for 2017 forlænger dog denne til og med 2020. Institutionen skal således finde en samlet besparelse på omkostningssiden på 10 % i de kommende år. Hertil kommer at der fra Ministeriets side lægges op til et effektiviseringspotentiale, hvilket tillige medfører en reduktion på 0,3 % i fællesudgiftstaksterne i 2016. Institutionens indtægtsgrundlag vil således være betydeligt faldende i de kommende år.
- Udkast til Finanslov for 2017 lægger endvidere op til en ændring i tælleprincipper for AVU, således at tælledagen flyttes fra den nuværende dag, hvor 20 % af undervisningen er gennemført til en dag, hvor 40 % af undervisningen er gennemført.

Endvidere lægges der op til at tælledagen for almen­gymnasiale uddannelser flyttes fra 20. undervisningsdag til 60. undervisningsdag. Dette vil i sagens natur medføre, at frafaldet i tilskudsmæssig forstand bliver større. Der er kun ydet en begrænset kompensation for dette i selve taksterne.

- **Institution H** har en overvejende ældre bygningsmasse. Institutionen overtog i forbindelse med overdragelsen af bygningsmassen en betydelig opsat vedligeholdelsesforpligtelse, herunder behov for nyinvesteringer for dels at gøre bygningsmassen lovlig til undervisning og dels at sikre et tidssvarende undervisningsmiljø. Institution H har således måttet udarbejde en langsigtet vedligeholdelses- og investeringsplan for at kunne løfte de fysiske rammer til nutidige krav.
- **Institution H** er i tæt konkurrence om de unge uddannelsessøgende og må derfor løbende have betydeligt fokus på uddannelsesudbud/tilbud, faciliteter mv. således at disse til enhver tid matcher Silkeborgs øvrige uddannelsesinstitutioner.
- Et HF & VUC har en målgruppe af unge, som er mere sårbare end de øvrige uddannelsesinstitutioner, hvilket afspejler sig i en større frafaldsprocent end man ser på det almene gymnasium, og erhvervsskolerne. Dette medfører andre krav til institutionens opmærksomhed og støtte til frafaldstruede kursister og elever.

Likviditetsmæssigt er det afgørende for en uddannelsesinstitution at have et fornuftigt likvidt kapitalberedskab, idet institutionen ikke kan bero sig på at kunne låne til en omstillingsfase eller til iværksættelse af nye initiativer. Erfaringsmæssigt kan det konstateres, at realkreditinstitutter og banker i de senere år har været yderst tilbageholdende med etablering eller udvidelse af lån.

Institution H har som en følge af de seneste års resultatudvikling og de gennemførte investeringer haft en anspændt likviditetsmæssig situation, hvilket afspejler sig i institutionens likviditetsgrad, som er et nøgletal, der udtrykker skolens betalingsevne. En likviditetsgrad på 100 svarer til at skolen vil kunne honorere hele sin kortfristede gæld. Likviditetsgraden er ifølge årsrapporten faldet fra 56,7 i 2014 til 21,7 i 2015. Tages der højde for skolens værdipapirbeholdning, som vil kunne omsættes til likvider, kan en alternativ likviditetsgrad beregnes til 69,0 i 2014 og 56,7 i 2015. Dette betyder, at **Institution H** pr. 31.12.2015 rådede over likvider nok til at kunne betale 56,7 % af sine kortfristede forpligtelser, hvilket i sagens natur ikke er tilstrækkeligt. Generelt tilrådes det at uddannelsesinstitutioner tilstræber en likviditetsgrad over 100.

Sammenfattende er der således en lang række eksterne forhold, som er uden for ledelsens indflydelse, men som har en betydelig effekt på institutionens økonomi og handlefrihed. Det er ledelsens ansvar at sikre at institutionen til enhver tid har tilstrækkeligt med likvider til selv at kunne bære en omstillingsproces og selv vil være i stand til at foretage de fornødne investeringer der kan sikre institutionens fremtidige udvikling.

Det er derfor afgørende at der ved budgetlægningen tages udgangspunkt i et vist konsolideringskrav og likvidt beredskab, således at der i forbindelse hermed tages tilsvarende højde for de usikkerheder, som er skitseret ovenfor.”

Under forhandlingen har **L** uddybet redegørelsen i notatet. Det er efter hans opfattelse grænsende til det uforsvarlige at budgettere med underskud – hvis der budgetteres med underskud i et

enkelt år, skal det være led i en langsigtet proces. Egenkapitalens betydning er efter hans opfattelse ikke stor – skoler lukker ikke på grund af egenkapital, men likviditetsgrad. På **Institution H** har han de seneste år anbefalet en overskudsgrad, der ikke er mindre end, hvad skolen har besluttet. I 2015 tilpassede skolen kapaciteten – i modsat fald havde han måske overvejet at give en påtegning i revisionsprotokollatet, skolen var i 2015 afhængig af bankkredit.

I det af Undervisningsministeriet, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, til brug for sagen udarbejdede notat hedder det:

”Gennemgang af **Institution H**’s økonomiske nøgletal i årene 2012-2015 samt skøn over taxameter udviklingen

Nedenfor gennemgås de overordnede økonomiske nøgletal, kapitalstrukturen samt den økonomiske konsekvens af den skønnede udvikling af taxameterne for **Institution H**.

Overordnede økonomiske nøgletal

I tabel 1 ses udviklingen i soliditetsgrad, overskudsgrad, likviditetsgrad, finansieringsgrad samt antal årselever i perioden 2012 til 2015 for **Institution H**.

Tabel 1. Nøgletal **Institution H** 2012-2015

År	Soliditetsgrad	Overskudsgrad	Likviditetsgrad	Finansieringsgrad	Årselever
2012	35	-4,8	85	0	693
2013	17	1,5	52	76	705
2014	16	-0,2	57	62	710
2015	15	0,1	22	54	682

Soliditetsgraden. Det ses, at soliditetsgraden næsten er halveret fra 2012 til 2013. Dette skyldes, at institutionen har foretaget investeringer og optaget realkreditlån i et omfang, der fordobler institutionens aktiver og passiver.

Fra 2013-2015 ligger soliditetsgraden stabilt.

Overskudsgraden ses ligeledes at ligge på et stabilt niveau i perioden 2013-2015. Overskudsgraden har i perioden ligget mellem -0,2 og 1,5.

Omsætningen på de statslige selvejende institutioner består for langt hovedparten af stats-tilskud.

Der er ikke fra ministeriets side fastsat centrale regler og krav om et givent niveau for institutionernes overskudsgrad, da der kan være en række lokale prioriteringer, der bevirker at det kan være fornuftigt at en institution i en periode kører med hhv. overskud og underskud, jf. afsnit ovenfor.

Til sammenligning var overskudsgraden på VUC'erne samlet set på 4,2 i 2012, 4,7 i 2013, 3,8 i 2014 og 3,4 i 2015.

Likviditetsgraden faldt fra 85 til 52 fra 2012 til 2013. Dette skyldes, at institutionen har investeret i værdipapirer med overskydende likviditet og optaget værdipapirbeholdningen som et anlægsaktiv i stedet som et omsætningsaktiv. Ifølge ministeriets regnskabsmodel burde værdien af værdipapirerne have indgået i omsætningsaktiverne, da disse normalt kan omsættes fra dag til dag.

Hvis institutionen havde fulgt ministeriets regnskabsmodel ville likviditetsgraden formentlig ikke være påvirket negativt. Institutionens regnskabspraksis er dog ikke i strid med god regnskabspraksis.

Faldet i likviditetsgraden fra 2012 til 2013 er således ikke et udtryk for, at institutionens likviditet er forringet.

Nedgangen i likviditetsgraden fra 57 til 22 i 2014-2015 skyldes ligeledes, at institutionen har investeret i værdipapirer med overskydende likviditet og optaget værdipapirbeholdningen som et anlægsaktiv i stedet som et omsætningsaktiv.

Det fremgår af regnskabet for 2014, at de erhvervede værdipapirer løbende anvendes til investeringer i institutionens om- og tilbygninger samt i øvrige investeringer.

Finansieringsgraden faldt fra 76 i 2013, hvor byggeriet blev igangsat, til 54 i 2015. Faldet skyldes, at institutionen har anvendt egne midler til byggeriet i perioden (værdipapirer, jf. ovenstående) og ikke har optaget yderligere realkreditlån til finansiering af byggeriet.

Aktiviteten på Institution H har i perioden ligget mellem 682 (år 2015) og 710 (år 2014).

Kapitalstrukturen og egenkapitalens sammensætning

For at kunne vurdere om en institution har etableret en hensigtsmæssig kapitalstruktur, er det relevant at belyse, hvilke bestanddele egenkapitalen er sammensat af.

Den samlede egenkapital belyser nemlig ikke i tilstrækkelig grad, hverken bestyrelsens økonomiske råderum på kort sigt, eller på det længere sigt. Egenkapitalen kan hensigtsmæssigt opdeles i to hovedbestanddele:

- Den materielle anlægsformue
- Omsætningsformuen

Den materielle anlægsformue

Værdien af denne del af egenkapitalen fremkommer som den bogførte værdi af en statsfinansieret selvejende institutions bygninger og udstyr med videre fratrukket kreditforeningslån og anden lånoptagelse, der knytter sig til finansiering af materielle anlægsaktiver.

Institutionerne ejer i overvejende grad selv deres bygninger. Realkreditinstitutter finansierer maksimalt 80 procent af anskaffelsessummen for bygningerne. Den materielle anlægsformue er derfor normalt positiv og udgør normalt en relativ stor andel af egenkapitalen.

En institutions bestyrelse kan ikke altid frit disponere over den del af egenkapitalen, der kan henføres til bygningsmassen. Det vil sige den materielle anlægsformue.

Omsætningsformuen

Omsætningsformuen er den del af en statsfinansieret selvejende institutions egenkapital, som bestyrelsen kan disponere over på kort sigt. Den består primært af likvide indeståender på bankkonti, børsnoterede obligationer og tilgodehavender fratrukket kortfristede gældsforpligtelser.

Omsætningsformuen kaldes også ”arbejdskapitalen”, da det er den kapital, institutionen som udgangspunkt ”arbejder” med i den daglige drift, og som løbende påvirkes af institutionens indtjening. Det er ”arbejdskapitalen”, institutionen anvender til egenfinansiering af investeringer i materielle anlægsaktiver, herunder udstyr, nye bygninger mv.

Hvis institutionen i et regnskabsår ikke foretager investeringer i materielle anlægsaktiver, vil omsætningsformuen blive forhøjet eller formindsket med årets resultat.¹

¹ Med tillæg af afskrivninger på materielle anlægsaktiver, da disse ikke påvirker likviditeten.

Efter styrelsens opfattelse er den optimale kapitalstruktur på en statsfinansieret selvejende institution i udgangspunktet, at institutionen kun har så meget omsætningsformue, at institutionen kan svare sine løbende forpligtelser. Det skyldes, at en effektiv institutionsdrift forudsætter, at de statstilskud en institution modtager i videst muligt omfang skal anvendes til udgifts- og omkostningsdisponeringer, der understøtter opfyldelsen af institutionens formål.

Efter styrelsens vurdering udgør omsætningsformuen en relativ lille andel af egenkapitalen, og styrelsen ser ingen tegn på, at omsætningsformuen udgør en uhensigtsmæssig stor andel af egenkapitalen. Således vurderer styrelsen ikke, at **Institution H** har likvide midler udover, hvad der er nødvendigt for at opretholde den daglige drift.

Skøn over udvikling i taxametertilskud

I dette afsnit følger et beregningsteknisk skøn over konsekvenserne af vedtagelsen af finansloven for 2016 for **Institution H** (estimerne er udarbejdet af Ministeriets departement til besvarelse af spørgsmål 103 (alm. Del) fra januar 2016).

Det skal indledningsvis bemærkes, at det generelt ikke er muligt præcist at opgøre konsekvenserne af Finansloven for 2016 fordelt på institutionsniveau. Det skyldes, at den enkelte institutions tilskud som følge af taxameterprincippet afhænger af sammensætningen af uddannelsesaktiviteten på den enkelte institution og de tilhørende takster på de enkelte uddannelser i de enkelte finansår. Ministeriets budgettering af finanslovene foregår således på uddannelsesniveau og ikke på institutionsniveau.

Nedenfor er opstillet beregningstekniske eksempler for **Institution H**. Beregningerne viser skolens forventede effektiviseringer for 2016 til 2019 med udgangspunkt i institutionernes statstilskud for regnskabsåret 2014. I beregningen indgår:

- Omprioriteringsbidraget på 2 pct. årligt i perioden 2016-2019, jf. Aftale om Finansloven for 2016 indgået af Regeringen (Venstre), Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det konservative Folkeparti samt Aftale om Politiet og Anklagemyndighedens økonomi i 2016-2019 indgået af Regeringen (Venstre), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det konservative Folkeparti.
- Takstændringer som følge af Aftale om udmøntning af negativ budgetregulering optaget ifm. Aftale om bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser indgået af Regeringen (Venstre), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det konservative Folkeparti.

I beregningen indgår ikke:

- Konsekvenserne af særskilte takster til fjernundervisning på 162 mio. kr. årligt i medfør af Aftale om udmøntning af negativ budgetregulering optaget ifm. Aftale om bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser, da provenuet vedrører fremadrettet aktivitet, som ikke meningsfuldt kan fordeles på institutionsniveau pba. 2014-data.
- Skolespecifikke aktivitetsfremskrivninger.
- Etablering af geografisk grundtilskud på 1 mio. kr. årligt pr. institution, idet denne omlægning gennemføres udgiftsneutralt inden for det enkelte institutionsområde.

Tabel 2: Forventede effektiviseringskrav for 2016 – 2019, mio. kr. 2016-pl.

VUC	2016	2017	2018	2019
INSTITUTION H	1,3	4,3	5,6	6,8

Som det fremgår af tabel 2, må det med betydelig usikkerhed forventes, at **Institution H** vil modtage fra ca. 1,3 mio. kr. årligt mindre i 2016 til 6,8 mio. kr. årligt i 2019 ud fra de beregningstekniske forudsætninger som beskrevet ovenfor. Årets resultat i 2015 var på knap 0,1 mio. kr. og Styrelsen for Undervisning og Kvalitet kan på baggrund af disse estimater ikke afvise at bestyrelsen på **Institution H** må arbejde langsigtet på at reducere skolens omkostninger.

Afslutning

Ud fra ovenstående gennemgang af institutionens nøgletal, kapitalstruktur, estimat over institutionens kommende effektiviseringskrav samt at institutionsrevisor ikke har kritiske bemærkninger i protokollatet til årsrapporten for 2015 er der ikke, ud fra en tilsynsvinkel, belæg for at anfægte bestyrelsens og ledelsens langsigtede tilpasningsstrategi, herunder strategien om at tilpasse lærerstaben til de ændrede bevillinger.”

Kontorchef Kristian Brink har forklaret, at han har lavet notatet til brug for sagen. Han har uddybende forklaret, at der skal være likviditet til drift – er der ikke likviditet nok til driften, må den fornødne likviditet skabes ved at realisere overskud. I forbindelse med byggeri, renovering af bygninger og andre større tiltag er det nødvendigt at operere med flerårige budgetter. Tallene viser, at **Institution H** ikke stopper penge i sengehalmen – tværtimod. Han er enig med revisor i, at det på sigt er nødvendigt at oparbejde et større kapitalberedskab. Institution H har brug for at

konsolidere sig. Hvis **Institution H** kørte med underskud, ville de som tilsynsmyndighed gribe ind.

Om udviklingen i 2016 bemærkes, at **Institution H** i december 2016 forventer et samlet resultat for 2016 i form af et underskud på – 55.000 kr.

8. Budgetterede afskedigelser

I budgetterne for henholdsvis 2014 og 2015 blev der som nævnt fastsat en overskudsgrad på henholdsvis 2,1 % og 1,8 % ud fra en forventet omsætning på henholdsvis 65,1 mio. kr. og 66 mio. kr. og et forventet overskud på henholdsvis 1,4 mio. kr. og 1,1 mio. kr. Resultatet for 2014 blev som nævnt -0,2 mio. kr., for 2015 0,1 mio. kr. Der blev hverken i 2014- eller i 2015-budgettet indregnet besparelser på medarbejdersiden, der medførte afskedigelser.

For 2016 budgetteredes med en overskudsgrad på 2,6 % og en reduktion af lønsummen. Der forventedes bl.a. aktivitetsnedgang på HF og på ordblindeområdet (en årskursist på OBU bidrager med ca. 300.000 kr.). Samtidig var der taget højde for bl.a. omprioriteringsbidrag på 2 % og bortfald af midler til kompetenceudvikling på 0,4 %. Lønsumsreduktionen nødvendiggjorde afskedigelser.

Ved breve af 21. december 2015 blev klagerne med overenskomstmæssigt varsel sagt op, en enkelt (**G**) varslet ned i tid. Det er i brevene angivet, at årsagen er skolens økonomiske situation – reduktion i statstilskuddet og forventet aktivitetsnedgang.

9. Klagers argumentation

Klager anser sagen for principiel. Spørgsmålet er: Kan en statslig selvejende institution arbitrært oparbejde kapital og i det øjemed fyre medarbejdere? Svaret herpå må ifølge klager være: nej. Der skal være en saglig grund til afskedigelse, besparelser kan udgøre det fornødne saglige grundlag for afskedigelse, men der må som angivet i Folketingets Ombudsmands udtalelse nr. 2004.79 ikke kunne rejses rimelig tvivl om, at der rent faktisk skulle ske besparelser. En selvejende statslig institution som indklagede skal ikke oparbejde en større egenkapital, medmindre dette er begrundet i driftsmæssige hensyn og kan ske, uden at institutionens opfyldelse af dens

lov- og vedtægtsmæssige formål bringes i fare. De driftsmæssige hensyn, som institutionen kan tage ved oparbejdelse af egenkapital, skal, når egenkapitalen har nået et vist niveau, være relevante, aktuelle og synlige og ikke blot fremstå som udtryk for en bestyrelses ønske om med henblik på eventuelle, ikke nærmere definerede fremtidige situationer at have tilstrækkelig kapital. **Institution H** havde ikke på tidspunktet for afskedigelserne noget konkret, aktuelt behov for konsolidering.

Bestyrelsen for **Institution H** har krævet, at der blev budgetteret med en bestemt, arbitrært fastsat overskudsgrad uden angivelse af, hvad den konkret skulle tilgodese, hvilket er ”elastik i metermål”, som giver et usagligt afskedigelsesgrundlag. Budgettet skal tage højde for, hvad der er at tage højde for – der kan ikke oveni uden konkret begrundelse og angivelse af anvendelsesformål lægges et arbitrært overskudstal, som udløser afskedigelser. Det er indklagede, som skal bevise, at der i december 2015 var et aktuelt behov for at optjene et overskud på 1,9 mio. kr., og der er ikke ført et sådant bevis – endsige bevis for nødvendigheden af i december 2015 at fyre medarbejdere. Der var ikke i december 2015 noget akut behov for konsolidering, som kunne begrunde de foretagne personaleindskrænkninger. Noget behov for en ”buffer” er ikke godtgjort. Forventede udgifter skal lægges ind i budgettet, som **Institution H** da også nu er gået over til. Kravet til aktualitet af behovet for overskud til konsolidering af den statslige selvejende institutions egenkapital følger af det forhold, at en manglende sikkerhed for muligt behov for en reducere af omkostninger er til stede, og indebærer, at der ikke sagligt kan træffes beslutninger under henvisning til et sådant behov for reducere.

Hertil kommer, at hvis en bestyrelses ønske om at akkumulere kapital i en institution, som i henhold til dens formål ikke skal generere overskud til nogen interessenter, generelt anerkendes som relevant, vil der hermed helt arbitrært kunne skabes et sagligt grundlag for at afskedige medarbejdere. Hvis afskedigelse ud fra en arbitrært fastsat overskudsgrad anerkendes, er det ”en ladeport, der bliver åbnet”. Overenskomstens beskyttelse mod saglighed kan omgås ved vedtagelse af unødvendige besparelser, som endog strider mod institutionens formål fastsat i vedtægterne.

10. Indklagedes argumentation

Efter overenskomsten er det klager, som skal bevise, at afskedigelserne er urimelige. Det bevis er ikke ført. Tværtimod er de gennemførte afskedigelser utvivlsomt nødvendiggjort af **Instituti-**

on H's økonomiske forhold og sagligt begrundet. Institutionen har overhovedet ikke haft noget ønske om at reducere medarbejderstaben, men har været nødt til at tilpasse medarbejderstaben til, hvad der i 2016 ville være penge til henset til den forventede aktivitetsnedgang, de forventede indtægter og udgifter og behovet for konsolidering og for en "buffer". Der er intet "arbitrært" over økonomistyringen, der er ikke antydning af misbrug i forhold til personalet, tværtimod. Ledelsen og bestyrelsen har alene været optaget af at sikre institutionens optimale drift – i dag og i morgen. Det omfattende materiale, der er fremlagt, og de detaljerede afhøringer, der er gennemført, viser, at der har været et særdeles velunderbygget grundlag for budgetlægningen og de deraf følgende besparelser og afskedigelser. Der var god grund til efter de seneste års erfaringer at operere med en "buffer" til det, som budgettet ikke tager højde for, og som erfaringsmæssigt indtræder. Og der var god grund til at forbedre likviditeten og konsolidere. Det er i øvrigt en del af ledelsesretten, at institutionen styrer økonomien. **Institution H's** økonomistyring opfylder alle krav til lovlighed, saglighed og driftsmæssig begrundelse, ligesom der ikke foreligger noget uproportionalt i forhold til personalet.

Også for indklagede er sagen af principiel betydning. Efter indklagedes opfattelse er det nemlig en helt fundamental del af ledelsesretten at sikre skolens økonomi og dermed den fremtidige drift og derfor af principiel betydning for indklagede at få fastslået, at skolens afgørelser om afskedigelser begrundet i disse økonomiske forhold var saglige.

11. Opmandens begrundelse og resultat

Sagen angår ikke, om der er sket vilkårligheder ved udvælgelsen af de 7 klagere til afskedigelse (delvist for en klagernes vedkommende). Spørgsmålet er alene, om der i december 2015 var et sagligt grundlag for afskedigelse som sket. Det er klagernes opfattelse, at det ikke var tilfældet, eftersom der for 2016 blev budgetteret med en overskudsgrad. Afskedigelser med henvisning til besparelser og lønsumsmangel i et budget, som lægger op til optjening af et overskud, må ifølge klager anses for usaglige. Det gælder særligt, når der ikke i budgettet er en angivelse af, hvad overskuddet skal bruges til.

Hertil bemærker opmanden, at den undervisningsministerielle institutionslov gældende for **Institution H** i § 37, stk. 1, 3. pkt., udtrykkeligt angiver, at institutionerne "kan opspare tilskud til anvendelse i følgende finansår til institutions- og undervisningsformål". Det er efter loven over-

ladt til den enkelte institutions ledelse at beslutte, om og i hvilket omfang opsparing på en skole skal ske. Der er hverken efter loven eller arbejdsretten noget til hinder for, at en skole anvender sin ledelsesret til i samme budget at operere med såvel besparelser i form lønsumsnedgang som overskud. Budgetdisponeringen skal imidlertid være økonomisk forklarlig og forsvarlig – et tilstræbt overskud skal tjene skolens formål og fortsatte drift og indgå i budgettet på en afbalanceret måde.

Opsigelserne på **Institution H** i december 2015 er begrundet med ”reduktion af statstilskuddet og skolens forventede nedgang i aktivitet”. Efter det, der er oplyst om skolens forhold, forekommer det da også indlysende rigtigt i december 2015 ved budgetlægningen for 2016 at lægge til grund, at såvel statstilskuddet som aktivitetsniveauet ville falde. Som driften i 2016 og de kommende år tegnede sig, må det anses for særdeles velbegrunderet til sikring af en økonomisk forsvarlig drift i 2016 og fremover at gennemføre besparelser i den størrelsesorden, som blev besluttet.

Det må også anses for økonomisk velbegrunderet, at **Institution H** i budgettet for 2016 indlagde en overskudsgrad på 2,6 %. Ud fra erfaringerne i de foregående år var det økonomisk velbegrunderet at operere med en ”buffer” til dækning af ikke-budgetterede udgifter, ligesom det til sikring af fortsat drift var økonomisk velbegrunderet at tilstræbe konsolidering med et overskud af en størrelse, der som den besluttede overskudsgrad passede ind i skolens budgetteringsmønster og var fastsat i sammenhæng med en flerårig budgetplan.

Der er på denne baggrund ikke grundlag for at anse de foretagne afskedigelser for usaglige. Tværtimod må der gives indklagede medhold i, at **Institution H**'s økonomistyring opfylder alle krav til lovlighed, saglighed og driftsmæssig begrundelse, ligesom der ikke foreligger noget uproportionalt i forhold til personalet.

Indklagede skal derfor frifindes.

Thi bestemmes:

Finansministeriet, Moderniseringsstyrelsen, som mandatar for **INSTITUTION H** frifindes.

Hver part bærer egne omkostninger ved sagens behandling og halvdelen af udgiften til opmand.

Børge Dahl