

OPMANDSKENDELSE

i

Faglig Voldgift

(FV 2011.0001)

Akademikernes Centralorganisation (AC),

for

AC-organisationerne

(advokat Steen Hellmann for alle)

mod

Finansministeriet, Moderniseringsstyrelsen

for

Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser

(kammeradvokaten ved advokat Niels Banke)

Afsagt den 10. oktober 2012

1. Sagen og dens behandling

Denne sag vedrører, om Videnskabsministeriet (nu Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser) har gennemført en central normering af løndannelsen for rektorer, prorektorer, dekaner og institutledere ved universiteterne i strid med parternes overenskomstgrundlag, og om Finansministeriet (Moderniseringsstyrelsen) i givet fald har gjort sig delagtig i det begåede overenskomstbrud.

Parternes uenighed herom er indbragt for en faglig voldgiftsret med afdelingschef Jens Harboe og sekretariatschef Mariann Skovgaard (begge valgt af klagerne) samt afdelingschef Carl Erik Johansen og kontorchef Søren Rotvig Erichsen (begge valgt af indklagede) som medlemmer og med højesteretsdommer Lene Pagter Kristensen, højesteretsdommer Jytte Scharling og professor, dr. jur. Jens Kristiansen som opmænd.

Under voldgiftsforhandlingen, der blev afholdt den 24. september 2012, blev der afgivet forklaring af direktør Martin Teilmann, AC, direktør Jens Peter Jacobsen, Universitets- og Bygningsstyrelsen, og kontorchef Mette Ring Rossing, Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser.

Efter forhandling og votering kunne der ikke blandt de af parterne valgte medlemmer af voldgiftsretten opnås enighed om eller flertal for en afgørelse. Afgørelsen træffes derfor af opmændene. Der var enighed om, at opmændenes kendelse kunne affattes uden fuldstændig sagsfremstilling og uden gengivelse af forklaringerne.

2. Påstande

Klagerne har nedlagt følgende påstande:

1. Finansministeriet, Moderniseringsstyrelsen, og Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser skal anerkende, at der er sket brud på AC-overenskomsten, herunder protokollat af 2. april 2004 om institutledere og dekaner ved universiteterne samt AC-forliget 2008, ved, at Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser har gennemført en central normering af løndannelsen for rektorer, prorektorer, dekaner og institutledere ved universiteterne dels ved udstedelse af generelle anvisninger i bl.a. breve af 5. november 2009 og 4. december 2009, dels gennem instrukser om lønfastsættelse i konkrete sager.

2. For det i pkt. 1 beskrevne overenskomstbrud skal Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser betale en bod.

3. For delagtighed i det i pkt. 1 beskrevne overenskomstbrud skal Finansministeriet, Moderniseringsstyrelsen, betale en bod.

De indklagede har nedlagt påstand om frifindelse.

3. Sagsfremstilling

Efter gennemførelsen af lov om universiteter (lov nr. 403 i 2003), der trådte i kraft den 1. juli 2003, skal universiteternes ledelse (rektorer, prorektorer, dekaner og institutledere) ansættes efter opslag i modsætning til tidligere, hvor de blev valgt. Rektor ansættes af bestyrelsen for det pågældende universitet og indstiller ansættelsen af den øvrige ledelse til bestyrelsen. Lønfastsættelsen for ledelsen havde tidligere været reguleret ved aftale mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation. Efter universitetslovens ikrafttræden er bestyrelserne ved universiteterne blevet bemyndiget af Videnskabsministeriet (nu Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående uddannelser) til at træffe afgørelse og indgå aftale om rektorernes løn og ansættelsesforhold. Aftalerne skal godkendes af ministeriet. Rektorerens lønrammeindplacering er centralt fastlagt i aftale mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation. For så vidt angår institutledere og dekaner ved universiteterne er disse i henhold til Finansministeriet, Personalestyrelsens cirkulære af 2. april 2004 med virkning fra samme dato omfattet af protokollat til overenskomst for akademikere for staten om institutledere og dekaner.

Det hedder i det nævnte protokollat bl.a.:

”§1. Dækningsområde

Protokollatet omfatter akademikere, der i henhold til lov om universiteter af 28. maj 2003 ansættes som institutleder eller dekan ved universiteter under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.

Stk. 2. bestemmelserne i dette protokollat supplerer eller erstatter enkelte bestemmelser i den til enhver tid gældende overenskomst for akademikere i staten.

§ 2. Løn

Lønnen består af en centralt aftalt basisløn og en lokalt aftalt tillægsdel.

§ 3. Basisløn

Basislønnen udgør i årligt grundbeløb (okt. 1997) følgende:

Institutleder 370.000 kr.

Dekan 445.000 kr.

§ 4. Tillæg

Der kan lokalt ydes kvalifikationstillæg og funktionstillæg samt engangsvederlag.

Stk. 2. Fastsættelse af engangsvederlag samt forhandling og indgåelse af aftaler om midlertidige og varige tillæg følger reglerne i § 5-7 i aftalen om chefløn.”

Rigsrevisionen foretog i beretning om revision af statsregnskabet for 2005, afgivet i oktober 2006, en gennemgang af ansættelsesform og aflønning for ansatte ledere ved universiteterne. Rigsrevisionen fandt, at der havde været en stigning på 38 % i det gennemsnitlige lønniveau for rektorer efter implementeringen af universitetsloven. Rigsrevisionen udtrykte bekymring for, at lønstigningerne ville have afsmittende effekt på lønningerne til den øvrige ledelse og

fandt, at Videnskabsministeriet, af hensyn til styringen af lønudviklingen på ministeriets område, burde være opmærksom på, om der forekommer afsmittende effekt fra rektorerne til de øvrige leders lønninger.

Foranlediget af Rigsrevisionens beretning skrev departementschef Uffe Toudal Pedersen, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, den 8. december 2006 således til bestyrelsesformænd og rektorer for universiteterne:

”I forlængelse af et godt møde den 6. december med bestyrelsesformændene, vil jeg gerne kort opsummere resultatet af vores drøftelser.

Formandskredsen tog til efterretning, at der ved årsskiftet alene kan udbetales engangsvederlag til rektorer med en samlet løn på under 1.5 mio. kr. årligt inkl. pension. Engangsvederlagene for 2006 kan maksimalt udgøre 100.000 kr. Formændene pegede i den forbindelse på det uheldige i, at dette skulle ske i et år, hvor rektorerne havde haft en ekstraordinær stor arbejdsbyrde i forbindelse med fusionerne.

Vi nåede til en fælles forståelse af, at vi fremover ikke alene drøfter aflønningen af rektorerne, men også aflønningen af prorektorer og universitetsdirektører. For universiteter, som ikke har prorektorer, drøftes lønnen for dekaner. Drøftelserne vil ske med respekt for de igangværende processer og de aftalte lønninger.

Efter ministeriets mening er der endvidere behov for fælles retningslinjer for aflønningen af institutledere. Der er efter vores opfattelse behov for fælles retningslinjer for aflønningen af institutledere. Vi foreslår, at der ved lønfastsættelsen tages udgangspunkt i antallet af videnskabelige årsværk ved de pågældende institutter.

Vi foreslår, at den faste løn, dvs. basisløn samt evt. funktions- og kvalifikationstillæg, til institutledere ved institutter med op til 25 videnskabelige årsværk fastsættes til maks. 565.000 kr. årligt inkl. pension, at lønnen til institutledere ved institutter med mellem 26 og 100 videnskabelige årsværk fastsættes til maks. 635.000 kr. årligt, mens den faste løn til institutledere ved institutter med mere end 100 årsværk fastsættes til maks. 705.000 kr. årligt inkl. pension.

Hertil kan evt. komme åremålstillæg og engangsvederlag (f.eks. i form af resultatløns). Jeg skal opfordre til, at universiteterne udviser tilbageholdenhed på disse punkter. Ved fastlæggelsen af tillæg bør der i øvrigt tages hensyn til evt. åremålstillæg. Det forudsættes i øvrigt, at universiteterne vurderer lønnen konkret, således at lønningerne differentieres inden for de ovenstående rammer.

Endelig var der enighed om, at vi i starten af 2007 vil drøfte lønstruktur og grundlag for aflønning af rektorer. Målet er at nå en fælles forståelse og et klarere grundlag for aflønningen af rektorerne.

...”

Ved brev af 28. juni 2007 til daværende finansminister Thor Pedersen gav Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) bl.a. med henvisning til Uffe Toudal Pedersens brev af 8. december 2006, udtryk for bekymring vedrørende implementering af ”de nye lønsystemer, vi

har været enige om at indføre på det statslige område”. Det blev bl.a. anført, at der skulle være midler at forhandle om ved de lokale forhandlinger, og at forsøg på central styring af den lokale forhandlingsproces måtte undgås.

Brevet gav anledning til et længerevarende forhandlingsforløb, der i januar 2008 mandede ud i vedtagelsen af en fælles erklæring, idet det var magtpåliggende for organisationerne at nå frem til en fælles forståelse omkring anvendelsen af de nye lønsystemer, inden de for alvor kunne gå i gang med de forestående overenskomstforhandlinger. Forhandlingsforløbet og baggrunden for fælleserklæringen er nærmere omtalt i kendelse af 13. oktober 2010 i Faglig Voldgift (FV 2010.0020 anlagt af Akademikernes Centralorganisation (AC), Stats- og Kommunal Ansattes Forhandlingsfællesskab (SKAF) og Offentligt Ansattes Organisationer (OAO) mod Finansministeriet, Personalestyrelsen for Undervisningsministeriet, Institutionsstyrelsen.

Fælleserklæringen, der indgik som bilag både til CFU-forliget og AC-forliget, er sålydende:

”Fælles erklæring om nye lønsystemer

Finansministeren og CFU’s forhandlingsudvalg har i forbindelse med overenskomstforhandlingerne drøftet funktionaliteten af de nye lønsystemer.

Det er afgørende vigtigt, at den lokale løndannelse fungerer i praksis, og der er derfor enighed om følgende:

1.

Parterne har et fælles ansvar for, at de nye lønsystemer anvendes i overensstemmelse med de indgåede aftaler, og at intentionerne bag de nye lønsystemer efterleveres i praksis. Den lokale løndannelse skal bidrage til at understøtte udvikling og kvalitet i opgaveløsningen og den ansattes engagement og kvalitet i arbejdslivet. Samtidig bør den lokale løndannelse medvirke til at understøtte den enkelte medarbejders kompetenceudvikling, rekruttering og fastholdelse samt at løse de ubalancer, der kan opstå mellem personalegrupper i en offentlig sektor, der skal tilpasse sig en dynamisk samfundsudvikling.

2.

Udgangspunktet for de nye lønsystemer er, at den lokale løndannelse fastlægges lokalt på den enkelte institution. En forudsætning for dette er, at den fornødne forhandlings- og aftaleret er til stede på det lokale niveau. På denne baggrund er parterne enige om, at forhandlings- og aftaleretten i videst muligt omfang skal delegeres til det lokale niveau.

3.

Den lokale løndannelse sker inden for rammerne af institutionernes økonomi. Det er ledelsens ansvar gennem prioritering at sikre, at der er midler til rådighed for den lokale løndannelse.

Den lokale løndannelse normeres således ikke af en af parterne centralt aftalte minimum- eller maksimumspulje. Den lokale løndannelse normeres heller ikke gennem centrale direktiver fra en af parterne om kun at udmønte tillæg som engangsvederlag, varige tillæg eller lignende.

Engangsvederlag indgår som en del af de nye lønsystemer. Der kan lokalt aftales supplerende resultatbaserede lønordninger.

Åremålstillæg og ulempegodtgørelse ydes som honorering for midlertidighed i ansættelsen, henholdsvis konkrete ulemper, der er knyttet til opgavevaretagelsen. Der kan herudover forhandles lokal løndannelse.

Departementerne og andre overordnede myndigheder kan komme med vejledende udmeldinger til institutionerne om deres anvendelse af de nye lønsystemer. De enkelte organisationer kan tilsvarende komme med vejledende udmeldinger til tillidsrepræsentanter.

4.

Det er vigtigt, at den lokale løndannelse kommer til at virke alle steder.

Parterne er herunder indstillet på ved overenskomstforhandlingerne at optage forhandling om en aftale om, hvordan man bedre kan understøtte anvendelsen af de nye lønsystemer på uddannelsesinstitutionerne, herunder om der er alternative udmøntningsformer, der passer bedre til disse institutioners behov.

Parterne er desuden enige om løbende at drøfte funktionaliteten af de nye lønsystemer.

Erklæring fra Finansministeriet

I tilknytning til fælleserklæringen erklærer Finansministeriet vedr. pkt. 3, at en overordnet myndighed efter almindelige regler om forholdet mellem myndigheder om nødvendigt kan komme med bindende udmeldinger til institutionerne.

Finansministeriet forventer, at der kun i særlige tilfælde vil være behov herfor.”

Den nævnte faglige voldgiftskendelse af 13. oktober 2010 tager stilling til en række fortolknings spørgsmål vedrørende fælleserklæringen.

Den 18. januar 2008 skrev departementschef Uffe Toudal Pedersen følgende brev til bestyrelsesformænd og rektorer for universiteterne:

”Aflønning af institutledere

I forlængelse af mit brev af 8. december 2006 kan jeg meddele, at for 2008 gælder følgende retningslinjer for aflønning af institutledere:

For institutledere ved institutter med op til 25 videnskabelige årsværk fastsættes den faste løn (dvs. basisløn samt evt. funktions- og kvalifikationstillæg) som udgangspunkt til maks. 615.000 kr. årligt inkl. pension. Lønnen til institutledere ved institutter med mellem 26 og 100 videnskabelige årsværk fastsættes som udgangspunkt til maks. 690.000 kr. årligt inkl. pension, mens den fast løn til institutledere ved institutter med mere end 100 årsværk som udgangspunkt fastsættes til maks. 765.000 kr. årligt inkl. pension.

Jeg skal gøre opmærksom på, at der er tale om vejledende retningslinjer. Såfremt I oplever konkrete problemer med at rekruttere institutledere, og I vurderer, at det har sammenhæng med ovennævnte lønniveauer, vil jeg foreslå, at I henvender jer til Universitets- og Bygningsstyrelsen. Der vil således i konkrete situationer kunne aftales lønninger, der afviger fra de nævnte niveauer.”

Direktør Martin Teilmann har om dette brev forklaret, at han fik det forevist, før det blev udsendt. Det er ikke et forhandlet brev, men han udtrykte som sin personlige vurdering, at brevet var acceptabelt, idet det tydeligt fremgik af brevet, at der var tale om en vejledende og ikke bindende normering.

Den 28. januar 2009 sendte Uffe Toudal Pedersen er tilsvarende brev vedrørende retningslinjerne for aflønning af institutledere for 2009. De respektive udgangspunkter for aflønningen blev angivet til henholdsvis 640.000 kr., 720.000 kr. og 795.000 kr.

I november 2009 afgav Rigsrevisionen beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2008. I afsnittet om Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling med overskriften ”Forvaltning af løn ved universiteterne” hedder det bl.a.:

”Er lønnen for institutlederne ved universiteterne fastsat i overensstemmelse med gældende retningslinjer?

335. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at universiteterne ikke fuldt ud har fulgt Videnskabsministeriets retningslinjer i 2008. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at 72 % af de nyansatte institutlederes lønninger overskrider de fastsatte retningslinjer. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

336. Den 8. december 2006 udsendte Videnskabsministeriet et brev til bestyrelsesformænd og rektorer ved universiteterne, hvoraf retningslinjer for den fremtidige aflønning af rektorer og institutledere fremgik. Af retningslinjerne fremgik det, at lønnen til institutlederne fastlægges på baggrund af antallet af videnskabelige årsværk på instituttet. Ministeriet vurderer årligt rammerne for institutledernes løn og sender ved årets start et brev til universiteterne med oplysning om rammerne for det pågældende år.

...

337. Det fremgår videre af retningslinjerne, at der i konkrete tilfælde vil kunne aftales lønninger, der afviger fra de nævnte niveauer, såfremt universiteterne skulle opleve rekrutteringsvanskeligheder på grund af lønniveauet. Afvigelser fra regelsættet forudsætter en forudgående godkendelse fra Videnskabsministeriet.

...

340. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ud af de 18 institutledere, der blev ansat på de 4 universiteter i 2008, er der 5 af institutlederne, hvis løn overholder de gældende retningslinjer fra ministeriet. De resterende 13 institutlederes lønninger overskrider de beløbsmæssige rammer, der knytter sig til antallet af videnskabelige årsværk på instituttet. 9 af disse institutledere får mere end det maksimale beløb angivet i retningslinjerne.

...

Foretager Videnskabsministeriet et effektivt tilsyn med lønudviklingen på universiteterne?

344. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at Videnskabsministeriets tilsyn med institutledernes lønninger ikke har været tilrettelagt, så det kan varetages på en effektiv måde. Undersøgelsen har samtidig vist, at der ikke følges op på alle parametre i retningslinjerne.

ne for institutledere, ligesom tilsynet sker på baggrund af data, der ikke er fuldt opdaterede. Rigsrevisionen anbefaler, at videnskabsministeriet inkluderer alle parametre i tilsynet med institutledere.”

Den 5. november 2009 skrev kontorchef Mette Ring Rossing, Universitets- og Bygningsstyrelsen, til universiteternes personalechefer bl.a.:

”lederlønninger i grundbeløb

Flere universiteter har efterspurgt en oversigt over grundbeløb (oktober 1997- niveau) i forhold til de lofter, som Videnskabsministeriet har udmeldt for ledere ved universiteterne.

Rektorer

Loft for årlig samlet løn til rektorer... er udmeldt til bestyrelsesformændene af departementschefen ved mødet den 25. september 2008.

...

Institutledere

Loft for årlig fastløn til institutledere (inklusiv pension, men eksklusiv åremålstillæg og engangsvederlag/resultatløn) er udmeldt til rektorerne ved departementschefens brev af 8. december 2006 og 28. januar 2009.

...

Drøftelse med Videnskabsministeriet

Jeg skal for en ordens skyld erindre om, at det desuden fremgår af departementschefens brev af 8. december 2006, at universiteterne og ministeriet forud for ansættelse af rektorer, prorektorer og universitetsdirektører skal drøfte aflønningen. For universiteter, der ikke har prorektorer, drøftes lønnen for dekaner.”

Den 4. december 2009 skrev departementschef Uffe Toudal Pedersen således til universitetsrektorerne:

”Aflønning af institutledere

Som nævnt på vores møde den 17. november 2009 har Rigsrevisionen undersøgt, hvordan universiteterne lønner institutledere, der blev ansat i 2008....

Undersøgelsen viser, at 13 af 18 nyansatte institutledere aflønnes over de lofter, der er udmeldt ved brev af 8. december 2006. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Videnskabsministeriet ville formentlig have godkendt, at en del af de 13 institutledere kunne aflønnes over lofterne, hvis universiteterne havde ansøgt om godkendelse til at fravige retningslinjerne.

For at imødekomme Rigsrevisionen kritik vil vi som nævnt på mødet tage en række initiativer i forhold til institutlederlønningerne.

I forhold til de institutledere, som Rigsrevisionen har fundet aflønnes over de fastsatte lofter, skal jeg bede om, at kopier af deres ansættelseskontrakter sendes til Universitets- og Bygningsstyrelsen. Jeg skal samtidig erindre om, at der ikke til disse institutledere kan ydes engangsvederlag eller løntillæg i øvrigt, udover hvad der allerede er fastsat i deres kontrakter.

I forhold til det fremadrettede vil Universitets- og Bygningsstyrelsen som opfølgning på Rigsrevisionens undersøgelse afdække, hvordan Aarhus Universitet, Aalborg Universitet, Handelshøjskolen i København og IT-Universitetet i København aflønner de institutledere, der blev ansat i 2008. De fire universiteter vil høre nærmere herom fra styrelsen.

Når vi har det fulde billede, vil jeg orientere Rigsrevisionen om, hvilke tiltag der vil blive iværksat for at sikre, at vi i fremtiden undgår lignende situationer. Før jeg gør det, synes jeg, at vi skal drøfte sagen igen.

Ved mødet den 17. november 2009 var vi også inde på, at lønniveauet for institutledere kan Ved mødet den 17. udgøre en barriere for rekruttering. Det, mener jeg, er vigtigt at få afdækket. Universitets- og Bygningsstyrelsen vil derfor i nærmeste fremtid kontakte jer og bede jer redegøre for jeres erfaringer, for eksempel om I har oplevet behov for genopslag eller at ansøgere har trukket sig på grund af lønnen. Hvis grundlaget er tilstrækkeligt, vil vi herefter tage spørgsmålet om aflønningen af institutledere op med Finansministeriet.”

En oversigt over lønninger i perioden 2. kvartal 2008 til 2. kvartal 2011 til institutledere udarbejdet af Ministeriet for Forskning, Innovation og videregående Uddannelser viser en betydelig lønspredning. Således varierer lønningerne (samlet løn eksklusiv åremål og engangsvederlag) for 2. kvartal 2011 (opgjort i april 2010 niveau) mellem 676.429 kr. og 1.022.878 kr. inden for det område, hvor den vejledende retningslinje er 746.791 kr. Det fremgår endvidere af oversigten, at ministeriet i en række tilfælde har meddelt dispensation fra de vejledende retningslinjer.

4. Parternes argumentation

AC har gjort gældende, at udgangspunktet for de nye lønsystemer, herunder protokollatet om lederlønninger ved universiteterne, er, at den lokale løndannelse skal fastlægges lokalt på den enkelte institution uden bindende udmeldinger herom fra departementerne og andre overordnede myndigheder. Opmandskendelsen fra 2010 fortolker fælleserklæringen således, at overordnede myndigheder alene kan udmelde bindende retningslinjer for de lokale forhandlinger, når det har været nødvendigt på grund af helt særlige forhold. Denne meget snævre kattelerm giver ikke overordnede myndigheder adgang til f.eks. at fastsætte bindende lønlofter for hele personalegrupper. En opmandskendelse af 28. juni 2006 pålagde på linje hermed GL – efter påstand fra Finansministeriet – at anerkende, at det var i strid med overenskomstens regler om lokalløn, at GL havde givet et pålæg til tillidsmændene om ikke at indgå aftale om en forberedelsesfaktor, som lå under 1,33, da overenskomsten bestemte, at forberedelsestiden skulle aftales lokalt.

Rigsrevisionen har baseret sin kritik af lønudviklingen for cheflaget ved universiteterne på et fejlagtigt grundlag, da man har bedømt den i forhold til den restriktive udmelding i brevet fra december 2006, som efter Fælleserklæringen blev afløst af en blødere udmelding i januar 2008 med betoning af den vejledende karakter. I alle tilfælde er Rigsrevisionen ikke aftale-

part, og kritikken burde derfor have fået indklagede til at rette henvendelse til klager for en aftalebaseret løsning.

AC er enig i, at brevet fra januar 2008 var afstemt mellem parterne i forbindelse med fælleserklæringen, men brevet af 5. november 2009 skærper tonen betydeligt ved at indføre ”lofter” for institutledernes lønninger. Hertil kommer, at brevet af 4. december 2009 ydermere indfører et stop for udbetaling af tillæg og engangsvederlag til de institutledere, der allerede aflønnes over de fastsatte lofter. Det fremgår ikke længere af brevene, at der kun er tale om vejledende retningslinjer, og at universiteterne derfor stadig har mulighed for at aftale fravigelser. At der efter brevene kan gives dispensation ved henvendelse til ministeriet, er af ren teoretisk karakter, hvilket også viser sig ved, at ministeriet alene har fremlagt eksempler på dispensation, som er givet med sigte på at undgå lønnedgang eller i tilfælde, hvor lønftalen allerede var indgået.

Det er ikke rigtigt, når indklagede anfører, at de udmeldte lønlofter giver rum for reelle lokale lønforhandlinger. Indklagedes egne oversigter viser tværtimod, at lønniveauerne for institutledere ligger betydeligt over de udmeldte lofter, hvilket ikke tyder på, at det påberåbte rummelige rum skulle være til stede.

AC har vedrørende bodspåstanden over for Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser anført, at der må udmåles en alvorlig bod for det beskrevne overenskomstbrud, da ministeriet har fortsat sin centrale lønnormering på trods af den indgåede fælleserklæring i 2008, som i høj grad var foranlediget af de konkrete problemer med ministeriet. Finansministeriet bør også pålægges en alvorlig bod for at have gjort sig delagtig i det stedfundne overenskomstbrud ved på trods af AC's indsigelser at have støttet Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser under hele sagsforløbet.

Finansministeriet har gjort gældende, at fælleserklæringen som fortolket ved opmandskendelsen fra 2010 ikke afskærer de overordnede myndigheder fra at give bindende udmeldinger til institutionerne, når det er nødvendigt af hensyn til den overordnede lønstyring. I det konkrete tilfælde har det været nødvendigt, fordi Rigsrevisionen ad to omgange har fremsat kritik af lønudviklingen for cheflaget ved universiteterne.

Organisationerne, herunder AC, godkendte i forbindelse med forhandlingerne om fælleserklæringen indholdet af det brev fra januar 2008, som efterfølgende udmeldte de økonomiske rammer for de samlede lønninger til institutledere ved universiteterne. Opmandskendelsen fra 2010 accepterer beløbsmæssige udmeldinger, når bare de giver mulighed for reelle lokale lønforhandlinger. De udmeldte lønniveauer til universiteterne giver plads til reelle lokale lønforhandlinger, og ministeriet har løbende administreret i overensstemmelse med det anførte i brevet. Der er ikke efterfølgende foretaget radikale ændringer heri. Brevet af 5. november 2009 er et rent teknikerbrev, og der er ingen reel forskel på at tale om et lønloft og et maksimumbeløb. Brevet af 4. december 2009 tager udelukkende sigte på at fremskaffe den nødven-

dige viden om lønforholdene for institutlederne ved universiteterne på baggrund af den fremsatte kritik fra Rigsrevisionen.

De udmeldte lønniveauer har ligget betydeligt over de fastsatte basislønninger i protokollatet fra 2004. Opgørelsen over institutledernes lønninger viser en betydelig lønspredning og langt hovedparten af lønningerne ligger klart over de udmeldte lønniveauer. Hertil kommer, at retningslinjerne ikke omfatter åremålstillæg og engangsvederlag, som også spiller en væsentlig rolle for den samlede aflønning. Ministeriet har ikke på noget tidspunkt givet pålæg til universiteter om at nedbringe lønninger, som overskrider de udmeldte lønniveauer. Ministeriet har tværtimod i flere tilfælde givet universiteter samtykke til at give lønninger, som har overskredet de udmeldte lønniveauer.

Opmandskendelsen fra 2006 er irrelevant i det foreliggende tilfælde, da den vedrører den specielle situation, at arbejdsgiversiden havde fået en konkret overenskomst-mæssig indrømmelse gående ud på, at forberedelsesfaktoren fremover skulle fastsættes fleksibelt. GL afskar imidlertid med sit bindende pålæg til sine tillidsrepræsentanter reelt arbejdsgiversiden fra at gøre brug af den aftalte fleksibilitet. I den foreliggende sag har ministeriet ikke afskåret lønmodtagersiden fra at kunne udnytte muligheden for at føre reelle lokale lønforhandlinger.

Der er under alle omstændigheder ikke tale om bodspådragende handlinger, også henset til at brevet fra januar 2008 har været godkendt af AC.

5. Opmændenes begrundelse og konklusion

Som anført er der ikke blandt de partsudpegede medlemmer af voldgiftsretten opnået flertal for en afgørelse, og afgørelsen træffes derfor af opmændene, som udtaler:

Twisten i sagen angår, om Videnskabsministeriet (nu Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser) har gennemført en central normering af løndannelsen for institutledere, som går videre, end hvad der er tilladt inden for parternes overenskomst, dels ved at have udstedt generelle anvisninger i bl.a. breve af 5. november 2009 og 4. december 2009, dels gennem instrukser om lønfastsættelse i konkrete sager.

Det fremgår af AC-Overenskomstens protokol af 2. april 2004 om institutledere og dekaner ved universiteterne, at lønnen består af en centralt aftalt basisløn, en lokalt aftalt tillægsdel samt lokalt ydede kvalifikations- og funktionstillæg og engangsvederlag fastsat i overensstemmelse med §§ 5-7 i aftalen om chefløn.

Parternes aftalegrundlag suppleres af fælleserklæringen om nye lønsystemer fra januar 2008, hvori parterne bl.a. har erklæret, at de har et fælles ansvar for, at de nye lønsystemer anvendes i overensstemmelse med de indgåede aftaler, at udgangspunktet for de nye lønsystemer er, at den lokale løndannelse fastlægges lokalt på den enkelte institution, hvilket forudsætter, at den fornødne forhandlings- og aftaleret er til stede på lokalt niveau, og at forhandlings- og aftale-

retten i videst muligt omfang er delegeret til det lokale niveau, at den lokale løndannelse skal ske inden for rammerne af institutionernes økonomi, og at den således hverken normeres af en af parterne centralt aftalt minimums- eller maksimumspulje eller gennem centrale direktiver fra en af parterne om kun at udmønte tillæg som engangsvederlag, varige tillæg eller lignende, samt at departementerne og andre overordnede myndigheder kan komme med vejledende udmeldinger til institutionerne om deres anvendelse af nye lønsystemer, ligesom de enkelte organisationer tilsvarende kan komme med vejledende udmeldinger til tillidsrepræsentanterne.

Til Fælleserklæringen er tilknyttet en erklæring fra Finansministeriet om, at en overordnet myndighed efter almindelige regler om forholdet mellem myndigheder om nødvendigt kan komme med bindende udmeldinger til institutionerne, men at Finansministeriet forventer, at der kun i særlige tilfælde vil være behov herfor.

I opmandskendelsen af 13. oktober 2010 i den faglige voldgiftssag anlagt af bl.a. AC mod Undervisningsministeriet og Finansministeriet fastslog opmændene bl.a., at fælleserklæringen fra januar 2008 må anses for en integreret del af parternes overenskomstgrundlag, og at det er en klar forudsætning for fælleserklæringen – og dermed for overenskomstens regler om lokale lønforhandlinger – at de centrale parter ikke via deres udmeldinger må lægge så snærende bånd på de lokale parter, at det ikke bliver muligt for dem at føre reelle, lokale lønforhandlinger. Det blev endvidere lagt til grund, at arbejdsgiversiden ikke havde givet afkald på, at en overordnet myndighed efter almindelige regler om forholdet mellem myndigheder kan komme med bindende udmeldinger til underordnede myndigheder om deres nye lønsystemer, men at ordvalget i fælleserklæringen betyder, at der er givet organisationerne en berettiget forventning om, at sådanne bindende udmeldinger kun vil blive anvendt ”om nødvendigt” og med respekt af de begrænsninger, som udtrykkeligt følger af fælleserklæringen.

Om adgangen til generelt at udmelde bindende økonomiske maksimumsrammer udtalte opmændene, at en overordnet myndighed som led i den generelle lønstyring kan udmelde løn niveauer for det øverste cheflag i de underordnede myndigheder. Der var i sagen udstukket bindende økonomiske rammer i forhold til elevtal og lønrammeløn for den øverste leder og meldt rammer ud også i forhold til andre administrative ledere i form af tilkendegivelser om, at det forventedes, at institutionens hierarki blev respekteret, og at disse ledere – på samme måde som det gjaldt for den øverste administrative leder – normalt ikke kunne få udbetalt resultatlønn, som oversteg 25 % af lønrammelønnen inklusiv varige tillæg. Om sådanne rammer var uforenelige med overenskomstgrundlaget afhang af, om de afskar de lokale parter fra at kunne føre reelle, lokale forhandlinger. Opmændene vurderede, at udmeldingerne såvel i forhold til den øverste administrative leder som i forhold til øvrige administrative ledere ikke afskar de lokale parter fra at kunne føre reelle forhandlinger om engangsvederlag og resultatlønnordninger, og at udmeldingerne derfor ikke var uforenelige med fælleserklæringen, jf. opmændenes begrundelser anført under ad 4 og ad 5.

Opmændene fandt det heller ikke uforeneligt med fælleserklæringen, at Undervisningsministeriet som led i sit generelle løntilsyn pålagde institutioner indberetningspligt eller anmodede dem om at indsende konkret udvalgte kontrakter til eftersyn.

I den foreliggende sag har Videnskabsministeriet ved breve af 18. januar 2008 meddelt universiteterne nærmere retningslinjer for aflønning af institutledere gående ud på, at den faste løn (dvs. basisløn samt evt. funktions- og kvalifikationstillæg) som udgangspunkt ikke måtte overstige nogle nærmere angivne maksimumsbeløb, som væsentlig oversteg den basisløn, som fulgte af parternes overenskomstgrundlag. Det er samtidig i brevene anført, at der er tale om vejledende retningslinjer, og at der i tilfælde af konkrete problemer ville kunne aftales lønninger, der afveg fra de nævnte niveauer. I brevene foreslås, at der i sådanne tilfælde rettes henvendelse til Universitets- og Bygningsstyrelsen. Et udkast til brevene havde forinden været forelagt bl.a. AC, som ikke havde haft bemærkninger hertil.

AC har under sagen bekræftet at have accepteret indholdet af brevene af 18. januar 2008 forinden brevenes udsendelse, men gør gældende, at brevenes indhold var en imødekommelse af AC's krav om, at retningslinjerne netop kun måtte være vejledende, og at Videnskabsministeriet efterfølgende – bl.a. i brevene af 5. november og 4. december 2009 – har tilstræbt og i praksis opnået en normering af løndannelsen, der er væsentligt mere vidtgående end tilladt inden for overenskomsten, således som dennes indhold må fastlægges på grundlag af voldgiftskendelsen af 13. oktober 2010.

Opmandskendelsen af 13. oktober 2010 må imidlertid forstås således, at parternes overenskomstgrundlag ikke er til hinder for, at en overordnet myndighed som led i sin generelle lønstyring kan udmelde lønniveauer, som normalt ikke må overskrides, forudsat at de foretagne udmeldinger ikke lægger så snærende bånd på de lokale parter, at det ikke bliver muligt at føre reelle, lokale lønforhandlinger. Det blev i kendelsen ligeledes lagt til grund, at den overordnede myndighed kan føre tilsyn med, at institutionernes personaleforvaltning sker i overensstemmelse med de udmeldte retningslinjer.

Opmændene finder det i nærværende sag ikke godtgjort, at de rammer for lønninger til institutledere, som har været udmeldt fra Videnskabsministeriet, har lagt så snærende bånd på universiteterne, at der ikke har været mulighed for at føre reelle, lokale forhandlinger, og opmændene finder det heller ikke godtgjort, at der fra ministeriets side er givet overenskomststridige instruktioner om lønfastsættelsen i konkrete sager.

Hvad angår Videnskabsministeriets breve af 5. november 2009, som er underskrevet af en kontorchef i Videnskabsministeriet, finder opmændene, at der ikke er givet andre anvisninger end de, som fulgte af brevene af 18. januar 2008, og som var accepteret af AC.

Videnskabsministeriets breve af 4. december 2009 var en opfølgning på den alvorlige kritik, som Rigsrevisionen og Statsrevisorerne var fremkommet med i relation til lønudviklingen for

institutedere på universiteterne. Det var en naturlig følge af denne kritik, at Videnskabsministeriet bad om at få indsendt kopier af de ansættelseskontrakter, hvor der var aftalt en aflønning, som overskred de fastsatte lofter, uden at spørgsmålet forinden havde været forelagt Videnskabsministeriet. Det var – isoleret set – i strid med overenskomstgrundlaget at give konkrete pålæg til universiteterne om, at der til de berørte institutedere ikke kunne ydes engangsvederlag eller løntillæg i øvrigt udover, hvad der allerede var fastsat i deres kontrakter. Pålæggene herom fremstår imidlertid som en nødvendig indskriden over for den manglende overholdelse af de udmeldte rammer, indtil Videnskabsministeriet – som har det overordnede økonomiske ansvar for området – havde fået det fornødne overblik og kontrol over situationen. Pålæggene må på denne baggrund anses for omfattet af Finansministeriets forbehold til fælleserklæringen om, at en overordnet myndighed efter almindelige regler om forholdet mellem myndigheder om nødvendigt kan komme med bindende udmeldinger til de underordnede institutioner.

Da der herefter ikke er noget grundlag for at lægge til grund, at der har foreligget overenskomststridige forhold fra de indklagedes side, tages de indklagedes frifindelsespåstande til følge.

Thi bestemmes:

Finansministeriet, Moderniseringsstyrelsen, og Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser frifindes for de nedlagte påstande.

Hver part skal bære egne sagsomkostninger og betaler halvdelen af opmændenes honorar og udgifter.

København, den 10. oktober 2012

Lene Pagter Kristensen

Jytte Scharling

Jens Kristiansen