

Dato: 20. december 2005

J.nr.: 18-4991 HS/SOF/AFO/CKR/mar

NOTAT

om

**det overordnede regelgrundlag for de statslig selvejende institutioner
samt bestyrelsens opgaver og ansvar****1. INDLEDNING**

Undervisningsministeriet har anmodet mig om en vurdering af forskellige juridiske aspekter ved offentlig organisering af de amtskommunale uddannelsesinstitutioner som statslig selvejende institutioner.

I dette notat behandles spørgsmålet om:

- Det overordnede regelgrundlag for de statslig selvejende institutioner.
- Bestyrelsens opgaver og ansvar.
- Offentlighed
- Tavshedspligt
- Inhabilitet
- Udkast til standard forretningsorden for bestyrelsen.

I et særskilt notat behandles spørgsmålet om alternative organiseringsformer til løsning af administrative opgaver for institutionerne, herunder udkast til standard samarbejdsaftale.

2. REGELGRUNDLAGET FOR DE STATS-LIG SELVEJENDE INSTITUTIONER

I lov om ændring af lov om institutioner for uddannelsen til studentereksamen m.fl. (lov nr. 590 af 24. juni 2005) og lov om ændring af lov om Centre for Videregående

uddannelse m.fl. (lov nr. 591 af 24. juni 2005) sondres mellem tre typer af institutioner, der i forskellig grad er omfattet af reglerne for den offentlige forvaltning:

- Statslig selvejende institutioner, der er omfattet af forvaltningsloven, offentlighedsloven og ombudsmandsloven.
- Selvejende uddannelsesinstitutioner, der er omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven i sin helhed.
- Selvejende uddannelsesinstitutioner, der alene er omfattet af forvaltningslovens regler om inhabilitet og tavshedspligt.

2.1 Statslig selvejende institutioner

De statslig selvejende institutioner omfatter de tidligere amtslige gymnasier, HF, og VUC, jf. lov nr. 590 af 24. juni 2005 § 1, § 3, og § 10.

For de statslig selvejende institutioner gælder det, at de efter loven betegnes som selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning, hvilket efter bemærkningerne indebærer, at bl.a. forvaltningsloven, offentlighedsloven og ombudsmandsloven finder anvendelse for institutionen. Endvidere gælder det, at institutionens nettoformue ved ophør tilfalder statskassen, at institutionen skal følge de af finansministeren fastsatte eller aftalte bestemmelser om løn- og ansættelsesvilkår, og at årsregnskabet skal revideres af rigsrevisor. De statslig selvejende institutioner vil være omfattet af reglerne for den offentlige forvaltning i persondataloven.

Begrebet statslig selvejende institutioner ses ikke tidligere at være anvendt, men må under hensyn til de nævnte karakteristika, hvorved institutionen adskiller sig fra andre selvejende institutioner, begrebsmæssigt sidestilles med de særlige forvaltningssubjekter, der omfatter f.eks. Danmarks Radio og universiteterne efter den nye universitetslov.

Det forhold, at de statslig selvejende institutioner er selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning, indebærer dog ikke, at de i enhver henseende kan sidestilles med statslige institutioner.

De statslig selvejende institutioner er ikke undergivet instruktion af ministeren, men institutionen ledes som andre selvejende institutioner af en bestyrelse med en

selvstændig beslutningskompetence inden for rammerne af de fastsatte bestemmelser om tilsyn og godkendelse.

Endvidere er de statslig selvejende institutioner selvejende i den forstand, at institutionerne har en selvstændig ejendomsret. Det er først ved ophør af institutionen, at nettoformuen tilfalder staten.

2.2 Selvejende uddannelsesinstitutioner omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven

De selvejende uddannelsesinstitutioner, som er omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven i sin helhed er skoler for grundlæggende social- og sundhedsuddannelser, sygepleje- og radiografiskoler, CVU'er, der udbyder sygeplejerske- og radiografuddannelserne, CVU'er, der varetager opgaven som centre for undervisningsmidler, jf. lov nr. 591 af 24. juni 2005 § 1 samt visse sammenlagte institutioner, jf. nedenfor.

Derimod gælder der ingen bestemmelse om, at nettoformuen ved ophør tilfalder statskassen, eller at de i øvrigt er institutioner inden for den offentlige forvaltning.

2.3 Selvejende uddannelsesinstitutioner begrænset omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven

For andre selvejende uddannelsesinstitutioner gælder det, at det alene er forvaltningslovens regler om inhabilitet og tavshedspligt, der finder anvendelse, jf. f.eks. lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse § 5, stk. 5 og selvejeloven § 8, stk. 5.

Derimod gælder der ingen bestemmelse om, at nettoformuen ved ophør tilfalder statskassen, eller at de i øvrigt er institutioner inden for den offentlige forvaltning. Dog følger det af lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse § 3 og selvejelovens § 5, at nettoformuen ved ophør med visse undtagelser skal anvendes til undervisnings- og uddannelsesformål efter undervisningsministerens bestemmelse.

2.4 Sammenlægning

Ved en sammenlægning af en statslig selvejende institution og en anden selvejende uddannelsesinstitution, f.eks. et gymnasium og en erhvervsskole, træffer undervisningsministeren beslutning om, efter hvilken lov den samlede institution godkendes. Dette vil være bestemmende for, om den fortsættende institution vil have status af en statslig selvejende institution eller en anden selvejende uddannelsesinstitution.

Som noget særligt gælder det, at institutioner, der udbyder grundlæggende social- og sundhedsuddannelser, sygepleje- og radiografiskoler, CVU'er, der udbyder sygeplejerske- og radiografuddannelserne og CVU'er, der varetager opgaven som centre for undervisningsmidler samt selvejende institutioner, der udbyder anden erhvervsrettet uddannelse, ved sammenlægning med statslig selvejende institutioner, der udbyder uddannelsen til studentereksamen, uddannelsen til højere forberedelseseksamen eller almene voksenuddannelser, og som godkendes efter lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse, for hele institutionens virksomhed bliver omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Derimod gælder der ingen bestemmelse om, at nettoformuen ved ophør tilfalder statskassen, eller at de i øvrigt er institutioner inden for den offentlige forvaltning. Som anført ovenfor følger det dog af lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse § 3 og selvejelovens § 5, at nettoformuen ved ophør med visse undtagelser skal anvendes til undervisnings- og uddannelsesformål efter undervisningsministerens bestemmelse.

Ved en sådan sammenlægning af institutioner med forskellig status kan det være nødvendigt at træffe særlig bestemmelse i vedtægterne om disponering af en del af institutionens formue ved ophør i overensstemmelse med de bestemmelser, der var gældende for den ophørende institution.

2.5 Sammenfatning

Som det fremgår af ovenstående, er der på nuværende tidspunkt tre typer af selvejende institutioner på uddannelsesområdet. Det bør overvejes, om dette er hensigtsmæssigt, herunder i relation til de forskelle i retssikkerhedsgarantier, der vil være gældende for institutionerne og de problemer, som det måtte rejse i forbindelse med sammenlægninger og andre omstruktureringer.

3. BESTYRELSENS OPGAVER OG ANSVAR

I henhold til lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse § 10 er bestyrelsen ansvarlig over for undervisningsministeren for institutionens drift, herunder for forvaltningen af de statslige tilskud. I bemærkningerne til lovforslaget er det anført, at der for bestyrelsesmedlemmer gælder dansk rets almindelige erstatningsregler. Dette er også tilfældet for bestyrelsesmedlemmer i andre selvejende uddannelsesinstitutioner, såfremt der ikke i lovgivningen er fastsat et særligt ansvarsgrundlag. Der er ikke fastsat et sådant særligt ansvarsgrundlag for de øvrige institutioner omfattet af lov nr. 590 af 24. juni 2005 og lov nr. 591 af 24. juni 2005.

Ansvarsbedømmelsen efter dansk rets almindelige regler indebærer en vurdering af, om bestyrelsesmedlemmet har handlet uagtsomt, dvs. forsømt at opfylde kravene til en forsvarlig adfærd som bestyrelsesmedlem i den pågældende institution.

Kravene til forsvarlig adfærd fastlægges af domstolene. Der foretages herved en vurdering af, hvorledes bestyrelsen har varetaget sine opgaver, d.v.s. om bestyrelsen har truffet beslutning i de sager, som det påhviler bestyrelsen at varetage, og om der herved er truffet en forsvarlig beslutning.

Bestyrelsens opgaver kan fremgå af loven for den pågældende institution, supplerende regler fastsat af Undervisningsministeriet, anden lovgivning på området samt institutionens vedtægter.

Bestyrelsen skal opfylde de særlige pligter, som udtrykkeligt er pålagt bestyrelsen. Dette gælder f.eks. ansættelse og afskedigelse af den daglige leder, godkendelse af budget og regnskab efter indstilling fra den daglige leder og aflæggelse af årsregnskab, jf. lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse §§ 7, 9 og 26.

Ved siden af sådanne særlige pligter påhviler det bestyrelsen at varetage den overordnede ledelse af institutionen og at forvalte institutionens midler, så de bliver til størst mulig gavn for institutionens formål, jf. f.eks. lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse § 7 og § 11.

Dette indebærer bl.a. et krav om at føre tilsyn med den daglige ledelse og at træffe beslutning i sager, herunder kontrakter, der er af usædvanlig art eller stor betydning for institutionen

Det er endvidere bestyrelsens ansvar at fastsætte mål for uddannelsens kvalitet og lærernes kompetenceniveau samt at sikre etableringen af systemer, der kan følge op på uddannelsens kvalitet mv. Bestyrelsen må i denne forbindelse fastsætte i hvilket omfang dette skal ske ved inddragelse af lokale uddannelsesudvalg, faglige udvalg og studiebestyrelser mv.

Det er bestyrelsens ansvar at opstille procedurer, som sikrer, at Undervisningsministeriet får tilstrækkelig information til at kunne føre tilsyn med institutionens generelle udvikling.

Det påhviler bestyrelsen nærmere at fastlægge opgavefordelingen mellem bestyrelsen og den daglige ledelse. Der bør optages bestemmelser herom i forretningsordenen eller i en særskilt instruks for den daglige ledelse, jf. eksempler i udkast til standard forretningsorden for bestyrelsen (pkt. 7). Bortset fra de opgaver, som i lovgivningen eller vedtægterne udtrykkeligt er henlagt til bestyrelsen eller den daglige ledelse, har bestyrelsen en betydelig frihed til at fastlægge denne opgavefordeling. Bestyrelsen skal dog fortsat respektere den grundlæggende forudsætning om, at bestyrelsen udøver den overordnede ledelse, og at rektor udøver den daglige ledelse.

Såfremt bestyrelsen træffer beslutning om at overlade administrative opgaver til en ekstern tjenesteyder, påhviler det bestyrelsen at sikre, at den der skal udføre opgaven har de fornødne kvalifikationer, og at der ved aftalen sker en tydelig beskrivelse af opgaven og øvrige vilkår, herunder krav til rapportering og mulighed for kontrol med opgavens udførelse under hensyn til institutionens egne forpligtelser over for Undervisningsministeriet. Dette gælder, hvad enten opgaven overlades til en an-

den uddannelsesinstitution som led i en samarbejdsaftale eller til en privat virksomhed.

Ved ansvarsbedømmelsen foretages en vurdering af, om bestyrelsen ved sin beslutning (hvad enten dette har fundet udtryk i en handling eller en undladelse) har;

- varetaget en lovlige interesse,
- besiddet de nødvendige faglige kvalifikationer, og
- besiddet den nødvendige information.

Bestyrelsen skal som udgangspunkt varetage institutionens interesser, således som disse har fundet udtryk i det vedtægtsbestemte formål. Dog gælder det, at bestyrelsen har pligt til at varetage hensynet til kreditorerne, såfremt institutionen befinder sig i en økonomisk situation, hvor fortsat drift uden tab for kreditorerne må anses for udelukket. Bestyrelsen må under ingen omstændigheder varetage egne eller nærtstående økonomiske interesser.

Et bestyrelsesmedlem, der er udpeget af en bestemt interesseorganisation el.lign. har ikke en ret til særligt at varetage denne tredjemands interesser. Bestyrelsesmedlemmerne har samme forpligtelse til at varetage hensynet til institutionen eller efter omstændighederne kreditorerne.

Bestyrelsen skal samlet set besidde de kvalifikationer, der er nødvendige under hensyn til den konkrete opgave. Bestyrelsesmedlemmerne skal have en grundlæggende indsigt i regnskab og økonomi samt kendskab til den type virksomhed, som institutionen udøver, herunder den centrale lovgivning m.v. på området. Herudover kan bestyrelsesmedlemmerne supplere hinanden med viden og erfaring på forskellige områder, som er relevante for bestyrelsens beslutninger.

Et bestyrelsesmedlem, der er udpeget af en bestemt interesseorganisation, er ikke undergivet lempeligere krav til de faglige kvalifikationer end øvrige medlemmer af bestyrelsen. Dette er for medarbejdervalgte bestyrelsesmedlemmer i aktieselskaber udtrykkeligt fremhævet i bemærkningerne til lovforslaget. Et medarbejdervalgt bestyrelsesmedlem har samme rettigheder og pligter som andre bestyrelsesmedlemmer. Dette gælder også for andre selskaber og institutioner og for anden form for interesserepresentation.

Elever/studerende eller andre, der deltager i bestyrelsens møder uden stemmeret, har ikke et ansvar for de beslutninger, som bestyrelsen træffer. Dette gælder, selv om de har ret til at deltage, modtage information og udtale sig på lige fod med de øvrige bestyrelsesmedlemmer. De har dog et ansvar for de udtalelser, de kommer med samt for overtrædelser af tavshedspligten.

I det omfang bestyrelsen samlet set ikke besidder tilstrækkelige kvalifikationer i forhold til institutionens aktuelle situation eller den konkrete beslutning, som bestyrelsen skal træffe, må den supplere med bistand fra en ekstern konsulent.

Bestyrelsen skal sikre sig tilstrækkelig information til brug for sine beslutninger. Dette gælder såvel i relation til oplysninger om forhold, som bestyrelsen bør træffe beslutning om, dvs. dens erkendelse af en relevant beslutningsanledning, som i relation til oplysninger om baggrund og konsekvenser af forskellige handlemuligheder.

Bestyrelsen skal således sikre sig, at der er etableret et rapporteringssystem, der giver bestyrelsen information om institutionens økonomi og andre væsentlige forhold. Kravene til den daglige leders løbende rapportering til bestyrelsen bør fastlægges i bestyrelsens forretningsorden eller i en særskilt instruks. Endvidere bør forretningsordenen indeholde krav til tidspunkt, form og indhold af den information, som bestyrelsen skal have om forhold, som bestyrelsen forudsættes at træffe beslutning om.

Det har været anført i teorien, at der formentlig vil gælde et mildere ansvar for bestyrelsen i uddannelsesinstitutioner end i erhvervsdrivende selvejende institutioner. Se Gomard i Beretning fra arbejdsgruppen vedrørende selvejende institutioner (Finansministeriet, 1989), side 33-36. Det er tvivlsomt, om dette synspunkt er holdbart. Spørgsmålet er ikke afgjort i retspraksis.

Kravene til bestyrelsesmedlemmernes kvalifikationer og indsats beror på virksomhedens karakter og aktuelle situation. Ligesom der for aktieselskaber og andre private virksomheder gælder forskellige krav til bestyrelsen i den store/lille virksomhed, virksomheder i ekspansion og i krise m.v., gælder der også forskellige krav til bestyrelsen i de enkelte uddannelsesinstitutioner under hensyn til institutionens størrelse og aktuelle situation.

Det kan derimod ikke i sig selv tillægges betydning for ansvarsbedømmelsen, om den selvejende institutionen leverer uddannelse eller andre tjenesteydelser. Det må herved tages i betragtning, at uddannelsesinstitutioner ofte indebærer udøvelse af økonomisk virksomhed af en betydelig størrelse, der fuldt ud kan sidestilles med private erhvervsvirksomheder, hvad enten disse er organiseret som selvejende institutioner eller som aktieselskaber. Det forhold, at ydelsen leveres til opfyldelse af almenhedens behov for uddannelse, og at vederlaget betales af staten, ændrer ikke ved karakteren af den udøvede virksomhed og kravene til bestyrelsen og den øvrige ledelse.

Uddannelsesinstitutioner er virksomheder, der økonomisk ikke kan sammenlignes med f.eks. idrætsforeningers amatørafdelinger, boligforeninger o. lign., for hvilke der muligt kan anlægges en lempeligere ansvarsbedømmelse.

Bestyrelsen træffer beslutning som kollegialt organ. Det er bestyrelsen som helhed og ikke det enkelte bestyrelsesmedlem, der træffer beslutning på institutionens vegne. Ansvarsbedømmelsen er imidlertid individuel i den forstand, at der foretages en vurdering af, om det enkelte bestyrelsesmedlem har handlet forsvarligt. Normalt vil ansvarsbedømmelsen dog være den samme for de enkelte bestyrelsesmedlemmer, bortset fra f.eks. nytiltrådte bestyrelsesmedlemmer og medlemmer med særlig sagkundskab på et bestemt område eller med særlig information om relevante forhold.

Bestyrelsen kan nedsætte forretningsudvalg o. lign., der har til opgave at forberede bestyrelsens beslutninger vedrørende bestemte spørgsmål som f.eks. årsregnskab, ansættelse af rektor o. lign. Udvalget kan ikke tillægges kompetence til at træffe beslutning i spørgsmål, der henhører under bestyrelsens kompetence.

Sådanne udvalg skal sammensættes under hensyn til behovet for kvalifikationer i forhold til de opgaver, som udvalget skal beskæftige sig med. Endvidere skal der tages hensyn til en vedtægtsbestemt repræsentation af forskellige interessenter i bestyrelsen, såfremt dette kan have betydning for udvalgets arbejde.

Undervisningsministeren kan afsætte bestyrelsen, hvis den ved sine dispositioner bringer institutionens videreførelse i fare, jf. f.eks. selvejelovens § 10. Beslutning

om at anlægge erstatningssag mod bestyrelsesmedlemmer i anledning af tab påført institutionen kan træffes af bestyrelsen eller af undervisningsministeren, jf. f.eks. selvejelovens § 11.

4. OFFENTLIGHED

Ifølge offentlighedslovens § 4 kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i lovens §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet i en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.

Undtaget fra aktindsigt er bl.a. efter § 7 interne arbejdsdokumenter. Dette omfatter dokumenter, der i det væsentlige alene indeholder eller i øvrigt afspejler en forvaltningsmyndigheds egne interne overvejelser med hensyn til en sags fortsatte behandling eller afgørelse. Som eksempel på sådanne dokumenter kan nævnes referater, notater og lignende, der ud over en beskrivelse af sagens faktiske omstændigheder, således som de fremtræder på grundlag af sagens dokumenter, typisk vil indeholde en juridisk eller anden vurdering af sagen samt i tilslutning hertil et forslag til sagens afgørelse eller fortsatte behandling.

Mødeindkaldelser, dagsordener, mødebilag og referater er derfor som udgangspunkt interne arbejdsdokumenter, fordi de udarbejdes af institutionen til institutionens eget brug. Dette gælder, selv om dokumenterne sendes "ud af huset" til bestyrelsesmedlemmerne, fordi bestyrelsens medlemmer ikke har deres daglige gang i institutionen.

Der kan dog være mødebilag, der ikke er udarbejdet særskilt til brug for bestyrelsen, f.eks. fordi der er tale om udefra kommende henvendelser. Sådanne dokumenter bliver ikke interne, blot fordi de indgår i bestyrelsesarbejdet.

Endvidere kan der i dokumenter, der er udarbejdet til brug for bestyrelsesarbejdet, og som derfor har karakter af interne dokumenter, være faktiske oplysninger, som er omfattet af adgangen til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 11 (ekstraheringspligt). Dette gælder dog ikke, hvis de pågældende oplysninger omfattes af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser. Undtaget kan således være

oplysninger i forbindelse med afskedigelser eller kontraktsindgåelser, såfremt oplysningerne vedrører enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, eller det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at en begæring om aktindsigt ikke imødekommes, jf. offentlighedslovens § 12, eller væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, taler for at begrænse retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 13. Offentligheden omfatter ikke en eventuel gengivelse af de overvejelser og divergerende synspunkter i bestyrelsen, der ligger til grund for en beslutning.

Det forhold, at en oplysning efter forvaltningslovens § 27 er tavshedsbelagt, bevirker ikke i sig selv, at oplysningen kan undtages fra aktindsigt, men oplysningen vil formentlig i så fald falde inden for en af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven eller forvaltningsloven, ligesom det er et moment, der kan spille ind ved afgørelsen af, om der skal gives meroffentlighed.

5. TAVSHEDSPLIGT

Forvaltningslovens regler om tavshedspligt fremgår af lovens § 27, stk. 1, der har følgende ordlyd:

"Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152c-152f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til:

- 1) *statens sikkerhed eller rigets forsvar,*
- 2) *rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,*
- 3) *forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,*
- 4) *gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,*