



Talepapir

15. maj 2013

Samråd i Finansudvalget den 16. maj 2013 om åremål og fratrædelsesgodtgørelser

Samrådsspørgsmål Æ

"Vil ministeren redegøre for arbejdet med at modernisere statens brug af åremålskontrakter og fastholdelses-/aftrædelsesbonusser?"

Indledning

- Jeg vil gerne takke udvalget for at give denne lejlighed til at redegøre for arbejdet med at modernisere statens brug af åremålskontrakter og fratrædelsesbeløb.
- Jeg vil strukturere min besvarelse af udvalgets spørgsmål sådan, at
 - jeg først vil skitsere de ansættelsesformer, man bruger ved chefansættelser i staten, herunder åremålsansættelse
 - derefter vil jeg redegøre for åremålsbegrebet og åremålsvilkårene samt udviklingen i anvendelsen af åremålsansættelse
 - i den forbindelse vil jeg naturligvis også komme ind på de anbefalinger, som Rigsrevisionen har haft i forhold til brugen af åremål
 - og så vil jeg naturligvis redegøre for Finansministeriets fremadrettede arbejde med åremålsordningen
 - endelig vil jeg komme særligt ind på ordningen med fratrædelsesgodtgørelser, som der jo har været fokus på i den senere tid.

- Indledningsvis vil jeg gerne understrege, at min helt overordnede tilgang til emnet for dagens samråd er, at det er vigtigt at sikre, at staten kan rekruttere og fastholde dygtige chefer.
- Vi – det vil sige hele samfundet – har brug for gode offentlige chefer til at tage ansvar for den opgaveløsning, der skal leveres for skattekroneerne, og til at stå i spidsen for de store forandringsprocesser, som skal ruste den offentlige sektor og Danmark til de nye udfordringer.
- Vi kan ikke rekruttere og fastholde dygtige chefer i det offentlige uden at tilbyde ansættelsesvilkår og aflønning, der også afspejler de mange situationer, hvor arbejdsgiveren har en interesse i, at chefen ikke ansættes varigt, men kun for et bestemt åremål.
- Når dét er sagt, har de offentlige arbejdsgivere naturligvis også et ansvar for, at lønninger og andre vilkår ikke overstiger det rimelige og passende. Skatteydernes interesser skal selvsagt også varetages på dette område.
- Ved Finansministeriets arbejde på dette område er pejlemærket at finde en rimelig balance mellem disse hensyn.
- Inden jeg kaster mig ud i de nærmere detaljer, vil jeg nævne, at der er tale om et noget komplekst og teknisk område. Så jeg håber på udvalgets overbærenhed, hvis det bliver lidt teknisk på nogle punkter.

Ansættelsesformer for chefer

- Næsten alle chefer i staten er ansat efter én af tre forskellige ansættelsesformer:
 - tjenestemandsansættelse,
 - overenskomstansættelse efter overenskomsten for akademikere i staten
 - eller kontraktansættelse efter rammeaftalen om kontraktansættelse af chefer i staten

- Inden for hver af disse tre forskellige ansættelsesformer kan ansættelsen være enten varig eller tidsbegrænset, herunder som såkaldt åremålsansættelse.
- Tjenestemandsansættelsen er så at sige den oprindelige ansættelsesform, som historisk set er udviklet til livslange ansættelses- og karriereforløb i staten. Ikke mindst på grund af de særlige pensionsregler og reglerne om tre års rådighedsløn ved stillingsnedlæggelser er tjenestemandsansættelse imidlertid en relativt dyr og ufleksibel ansættelsesform.
- Fra 1990'erne blev det derfor mere og mere almindeligt at ansætte offentlige chefer på overenskomstvilkår. Overenskomstansættelse er således en mere fleksibel ansættelsesform end tjenestemandsansættelse.
- Og i 2009 gik Finansministeriet og centralorganisationerne skridtet videre og blev enige om en rammeaftale om kontraktansættelse af chefer i staten. Denne rammeaftale om kontraktansættelse giver mulighed for en særlig form for overenskomstansættelse, der indebærer en øget fleksibilitet. Det er således hensigten, at fleksibel kontraktansættelse af chefer i staten gradvist erstatter både tjenestemandsansættelse og traditionel overenskomstansættelse.

Åremålsansættelse som begreb

- Efter det her korte oprids af de tre forskellige ansættelsesformer for chefer i staten vil jeg vende mig mod åremålsbegrebet.
- Åremålsansættelse er en særlig form for tidsbegrænset ansættelse, som har hjemmel i tjenestemandsløven.
- Adgangen til at ansætte tjenestemænd på åremål blev i sin tid etableret for at opnå større fleksibilitet i forhold tjenestemandssystemets varige ansættelser, hvor en stillingsnedlæggelse og afskedigelse som nævnt medfører tre års rådighedsløn og tjenestemandspension derefter.

- Åremålsbegrebet er derfor opstået på tjenestemandsområdet for at skabe fleksibilitet på dét område. Men åremålsbegrebet kan i dag bruges på samme måde både ved overenskomstansættelse og kontraktansættelse efter rammeaftalen om kontraktansættelse af chefer i staten
- Finansministeriet og centralorganisationerne har indgået en generel, rammepræget aftale om vilkår for åremålsansættelser, der senest blev fornyet i 2001.
- Inden for rammerne af den generelle aftale aftaler de enkelte ministerier og styrelser de konkrete vilkår i en åremålsaftale med den enkelte chef. Det er den enkelte statslige arbejdsgivers ansvar at vurdere, hvilke vilkår der vurderes relevante og hensigtsmæssige for den konkrete stilling og chef.

Åremålstillæg

- Efter aftalen om vilkår for åremålsansættelse ydes et særligt tillæg – et såkaldt åremålstillæg. Åremålstillægget kan betegnes som et risikotillæg for den midlertidige ansættelse.
- Hvis den pågældende chef er sikret en varig ansættelse efter åremålsansættelsens udløb - en såkaldt tilbagegangsstilling - kan åremålstillægget højst udgøre 25 procent af den løn, der gælder for stillingen ved varig ansættelse.
- Ved åremålsansættelse, hvor chefen ikke har ret til en tilbagegangsstilling, er der ikke fastsat grænser for åremålstillæggets størrelse. Men størrelsen af tillægget skal dog aftales under hensyn til åremålets længde og på grundlag af en afvejning af stillingens lønmæssige placering i forhold til andre stillinger inden for ministeriet.
- Hvis den åremålsansatte chef har en tilbagegangsstilling, udgør åremålstillægget typisk 15–22 procent af den faste løn ved varig ansættelse. Og åremålstillægget udgør typisk 22–25 procent af den faste løn ved varig ansættelse, hvis den ansatte ikke har en tilbagegangsstilling.

Fratrædelsesbeløb

- Den generelle aftale om vilkår for åremålsansættelse giver mulighed for at aftale fratrædelsesbeløb, som forfalder ved udløbet af åremålsperioden. Der kan også aftales fratrædelsesbeløb, som udbetales, hvis ansættelsesforholdet afbrydes inden åremålsperiodens udløb, fx ved uansøgt afsked. Jeg vender tilbage til spørgsmålet om fratrædelsesbeløb om lidt.

Udviklingen i antallet af åremålsansatte

- Der har været presseomtale af, at der de senere år er sket en stor stigning i antallet af åremålsansættelser i staten. Og det er rigtigt, at antallet er steget. I perioden 2005-2011 steg antallet således fra knap 700 stillinger til ca. 1.300 stillinger.
- En del af denne stigning har sammenhæng med, at man i forbindelse med ledelsesreformen på universiteterne er gået over til at ansætte institutledere og dekaner på åremålsvilkår. Herudover er der også sket en stigning i antallet af kontorchefer i staten, som er ansat på åremål.
- Antallet af åremålsstillinger i staten er pt. ca. 1.300 stillinger. Heraf er knap 1.100 stillinger chefstillinger - det vil sige stillinger i lønramme 37 og derover.
- Disse knap 1.100 chefstillinger på åremål udgør ca. 40 pct. af de i alt 2.600 chefstillinger, der er i staten.
- Jeg er ikke overrasket over, at der totalt set er kommet væsentligt flere åremålsansatte i staten over de senere år. Tværtimod - når man tænker på den udvikling, staten er undergået gennem de senere år både ved større reformer og effektiviseringsprocesser og ved de mere løbende moderniseringstiltag.
- Opgaverne udvikler og forandrer sig hele tiden. Der opstår hele tiden nye udfordringer og nye muligheder for en bedre og mere effektiv opgaveløsning. Mål, strategier, metoder og organisationsformer tilpasses løbende.

- En sådan udvikling stiller store krav til lederne – og kravene kan skifte over tid. Lederne skal konstant kunne forny sig og stå i spidsen for omstilling og forandring, samtidig med at de er garanter for kvalitet og service i opgaveløsningen.
- I en dynamisk virkelighed kan åremålsansættelse af ledere være et fleksibelt alternativ til varig ansættelse. Åremålsansættelse kan sikre fornyelse i lederstillingerne og bidrage til mobilitet for ledere og ledertalenter.
- Det er min opfattelse, at brugen af tidsbegrænsede ansættelser bidrager til, at vi også i fremtiden sikrer fornyelse, nytænkning og udvikling i den offentlige sektor.
- Hertil kommer, at mange chefer udnævnes i en forholdsvis ung alder. Og det behøver jo ikke at være sådan, at når man én gang er blevet chef, skal man forblive med at være chef eller chef på samme niveau i de måske 20 eller 30 år, der rester af ens arbejdsliv.
- Men det er altid den enkelte statslige arbejdsgiver, der i den konkrete situation skal vurdere, om åremålsansættelse er en hensigtsmæssig ansættelsesform i lyset af den enkelte institutions opgaver og rammer. Og i den forbindelse skal de statslige arbejdsgivere naturligvis foretage en samlet afvejning af fordele og ulemper - herunder en afvejning af hensynet til fleksibilitet, fornyelse og mobilitet i forhold til lønniveauet ved åremålsansættelse.
- Og der er da også forskelle mellem ministerområderne med hensyn til, hvor meget man bruger åremålsansættelse.
- En rundspørge i 2010, som den daværende Personalestyrelse gennemførte, viste, at det især er fleksibilitet, mobilitet og et bredere rekrutteringsgrundlag, som er afgørende hensyn ved ministeriernes beslutning om, at en stilling skal besættes på åremål.

Rigsrevisionens undersøgelser af anvendelsen af åremål

- Rigsrevisionen så nærmere på ansættelsesformerne i staten i en beretning fra 2007 (nr. 5/06).

- Rigsrevisor har fulgt op på beretningen fra 2007 i et notat af 26. november 2012 til statsrevisorerne.
- Beretningen fra 2007 og notatet fra 2012 handler ikke kun om anvendelsen af åremålsansættelse i staten, men også om tjenestemandsansættelse.
- I notatet fra 2012 betegner Rigsrevisor Finansministeriets initiativer med hensyn til rammer for chefansættelser for tilfredsstillende. Rigsrevisor refererer her blandt andet til rammeaftalen fra 2009 om kontraktansættelse af chefer i staten, som har medført en betydelig begrænsning i anvendelsen af tjenestemandsansættelser.
- I beretningen fra 2007 pegede Rigsrevisionen på de højere lønomkostninger, som åremålsansættelse indebærer, og konstaterede, at der var sket en vækst i omfanget af åremålsansættelser.
- Derfor opfordrede Rigsrevisionen i beretningen Finansministeriet til at vejlede om, at de enkelte institutioner bør udarbejde en politik for brugen af åremålsansættelser.
- Hensigten er, at ministerierne strategisk overvejer, hvilke kriterier der skal være for ansættelse på åremål, og hvilke typer af stillinger det er hensigtsmæssigt at besætte på åremål.
- Finansministeriet udgiver en personaleadministrativ vejledning, som er et værktøj, der stilles til rådighed for de statslige arbejdsgivere. Vejledningen, der opdateres halvårligt, indeholder et kapitel om åremålsansættelse. Her har Finansministeriet henstillet til ministerierne, at de udarbejder en politik for åremålsansættelser.
- Som det også fremgår af Rigsrevisors opfølgingsnotat fra 2012, vil Rigsrevisor fortsat følge spørgsmålet om sammenhængen mellem åremålsansættelser og bedre opgavevaretagelse i relation til, om ministerierne udarbejder en politik for åremålsansættelser.

Finansministeriets initiativer

- Grundlæggende er det min opfattelse, at det er sundt med åremålsansættelse af chefer på rigtig mange områder.

- Det giver en dynamik og fleksibilitet, at stillinger som fx politidirektør, kontorchef eller styrelsesdirektør besættes tidsbegrænset og ikke ud fra et arbejdslivsvarigt perspektiv.
- Det er også min opfattelse, at det er de enkelte ministerier og styrelser, der både har forudsætningerne og ansvaret for at vurdere, hvornår staten har interesser i at besætte stillinger på åremål.
- Men det betyder selvfølgelig ikke, at der ikke er rum for forbedring i forhold til den måde, som åremålsansættelse anvendes på.
- Som opfølgning på Rigsrevisionens beretning og notat vil Finansministeriet sende et brev til de enkelte ministerier, således at der igen kommer skærpet opmærksomhed på at udarbejde skriftlige åremåls politikker.
- Endvidere vil Finansministeriets personaleadministrative vejledning også blive udbygget på dette punkt. Finansministeriet vil således styrke indsatsen for at sikre, at de skriftlige åremåls politikker får en generel udbredelse på de statslige arbejdspladser.
- Som jeg beskrev tidligere, er åremålsbegrebet historisk set etableret på tjenestemandsområdet for at skabe fleksibilitet i et system, hvor en stillingsnedlæggelse ellers kunne udløse tre års rådighedsløn og pension derefter.
- Finansministeriet rejste ved overenskomstforhandlingerne i år et krav om, at adgangen til at ansætte på åremålsvilkår blev afskaffet for alle ansættelser efter den nye rammeaftale fra 2009 om kontraktansættelse af chefer.
- Baggrunden for dette krav er, at rammeaftalen om kontraktansættelse af chefer i sig selv giver tilstrækkelige muligheder for fleksibelt at tilpasse løn og øvrige ansættelsesvilkår individuelt, så der ikke er behov for egentlige åremålsansættelser, således som begrebet er blevet defineret på tjenestemandsområdet.

- Finansministeriets hensigt med det nævnte overenskomstkrav er således, at der skal kunne ske varige eller tidsbegrænsede ansættelser efter de enkelte institutioners behov uden forpligtelse til at bruge de særlige regler om åremålsperiode, åremålstillæg og fratrædelsesbeløb.
- Kravet måtte opgives for at kunne opnå et samlet forhandlingsresultat med Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU). Det vil sige den forhandlingsprotokol af 8. februar 2013, der indgik som grundlag for det lovindgreb, som Folketinget vedtog den 26. april.
- Jeg forventer klart, at Finansministeriet vil rejse spørgsmålet igen over for organisationerne til overenskomstforhandlingerne i 2015.
- Ud over at have fokus på området ved vejledningen af de statslige arbejdsgivere og ved overenskomstforhandlingerne følger Finansministeriet løbende udviklingen med hensyn til omfanget af åremålsansættelser.
- Tilsvarende følger Finansministeriet løbende chefernes løndannelse gennem lønanalyser. De åremålsansatte chefer indgår i datagrundlaget for chefer i den samlede lønanalyse, der løbende udarbejdes for staten. Men emnet har ikke systematisk været udtaget til særskilt analyse.
- Fremover vil Finansministeriet imidlertid løbende udtage åremålsområdet til særskilt analyse, så vi sikrer et bedre datagrundlag for opfølgningen på området.

Fratrædelsesbeløb

- Der har på det seneste været særlig fokus på de fratrædelsesbeløb, der kan ydes ved udløbet af en åremålsperiode. Derfor vil jeg gå lidt mere i dybden i forhold til dét emne, som udvalget jo også har spurgt til.

Fratrædelsesbeløb ved udløb af åremålsperioden

- Den generelle aftale om åremålsansættelse, som Finansministeriet har indgået med centralorganisationerne, giver mulighed for at aftale, at der ydes et fratrædelsesbeløb ved åremålsperiodens udløb.
- For ansatte med ret til en tilbagegangsstilling udgør fratrædelsesbeløbet 1 måneds løn i tilbagegangsstillingen for hvert fulde års åremålsansættelse.
- For ansatte, der ikke er sikret en tilbagegangsstilling, udgør fratrædelsesbeløbet 1 måneds løn i åremålsstillingen for hvert fuld års åremålsansættelse.
- Den generelle aftale om åremålsansættelse fastslår, at disse fratrædelsesbeløb ikke udbetales, hvis den pågældende ansættes varigt i stillingen.
- Derimod udelukker den generelle aftale ikke, at fratrædelsesbeløb udbetales, selvom den pågældende genansættes på åremål i den samme stilling eller i en anden stilling.

Fratrædelsesbeløb ved uansøgt afsked inden åremålets udløb

- Den generelle aftale om åremålsansættelse giver også mulighed for at aftale konkrete vilkår ved uansøgt afsked før åremålets udløb.
- Hvis en åremålsansat afskediges på grund af fx besparelser eller uegnethed, har den pågældende normalt ret til et fratrædelsesbeløb på 12 måneders løn i åremålsstillingen, hvis den ansatte ikke har ret til en tilbagegangsstilling.
- For ansatte med tilbagegangsstilling udgør fratrædelsesbeløbet også i denne situation 1 måneds løn i tilbagegangsstillingen for hvert påbegyndt års ansættelse.
- Det følger af den generelle aftale om åremålsansættelse, at der ikke kan ydes fratrædelsesbeløb, hvis den åremålsansatte afskediges af disciplinære grunde.

- Som udgangspunkt ydes der ikke fratrædelsesbeløb, hvis den åremålsansatte selv søger sin afsked før åremålets udløb. Dette kan dog aftales specifikt i den enkelte åremålsaftale. I så fald ydes der for hvert fulde års faktisk ansættelse et fratrædelsesbeløb på en måneds løn i tilbagegangsstillingen - henholdsvis en måneds løn i åremålsstillingen, hvis der ikke er tilbagegangsstilling.

Kritik af fratrædelsesbeløb

- Det kan være svært at forklare, hvorfor en offentligt ansat skal have udbetalt et fratrædelsesbeløb – som jo typisk udgør flere månedslønninger - hvis den pågældende netop ikke fratræder, men genansættes samme sted.
- Dét også selvom fratrædelsesbeløb i denne situation som nævnt er i overensstemmelse med rammerne i den generelle aftale om åremålsansættelse.
- Rigsrevisionen var inde på denne betragtning i beretningen fra 2007. Og på det seneste har problemstillingen også været genstand for offentlig debat, blandt andet i forbindelse med omtale af enkeltsager.
- Det er da også en problemstilling, som Finansministeriet har arbejdet med i en periode.
- Finansministeriet har ved overenskomstforhandlingerne både i 2005, 2008, 2011 og 2013 rejst krav om, at rammeaftalen om åremålsansættelser i staten ændres, således at der ikke kan udbetales fratrædelsesgodtgørelse ved genansættelse på åremål i samme stilling. Kravet er hver gang blevet afvist af centralorganisationerne.

Fremadrettede initiativer fra Finansministeriet

- Generelt vil jeg sige, at fratrædelsesbeløb – sammen med åremålstillæg – som udgangspunkt tjener et fornuftigt formål.
- Fratrædelsesbeløb bidrager til at afbøde den risiko og utryghed, som en tidsbegrænset ansættelse kan indebære. Fratrædelsesbeløb

kan herigennem også understøtte, at den åremålsansatte ikke søger væk fra den tidsbegrænsede stilling i utide.

- Men jeg er enig i kritikken af, at man savner en rimelig begrundelse for at udbetale fratrædelsesbeløb i de situationer, hvor den åremålsansatte genansættes.

Initiativer i forhold til de øvrige ministerier

- Som nævnt kom Finansministeriet ikke igennem med kravet om ændring af den generelle åremålsaftale, således at fratrædelsesbeløb afskæres ved genansættelse i stillingen på åremål.
- Det ville være i strid med den generelle aftale, hvis Finansministeriet gav ministerierne et pålæg om at afskære fratrædelsesbeløb i disse situationer i de konkrete åremålsaftaler.
- Men det er Finansministeriets vurdering, at rammeaftalen med centralorganisationerne om åremålsansættelser ikke er til hinder for, at den enkelte statslige arbejdsgiver ved de konkrete åremålsansættelser aftaler, at fratrædelsesbeløb bortfalder, hvis der sker genansættelse.
- I forlængelse af overenskomstforhandlingerne vil Finansministeriet derfor styrke fokus på rådgivningsindsatsen over for ministerierne.
- I den forbindelse vil der blandt andet blive udsendt et opdateret vejledningsmateriale og mere pædagogiske standardkontrakter, som i højere grad end i dag giver de statslige arbejdsgivere anledning til allerede ved ansættelsen at overveje og eksplicit tage stilling til spørgsmålet om ydelse af fratrædelsesbeløb - ikke mindst i situationen med genansættelse.
- Konkret vil Finansministeriets personaleadministrative vejledning blive udbygget, således at opmærksomheden på dette område skærpes. Og det vil blive anbefalet, at ministeriernes åremålspolitikker omfatter kriterier for at anvende fratrædelsesbeløb.

- I det brev, som Finansministeriet som tidligere nævnt vil sende til de enkelte ministerier om åremålspolitikker, vil der også blive sat særlig fokus på spørgsmålet om fratrædelsesbeløb.
- I forlængelse af det skærpede fokus på området vil Finansministeriet orientere KL og Danske Regioner og drøfte spørgsmålet om fratrædelsesbeløb i forbindelse med åremålsansættelser i kommuner og regioner.
- Rammerne for åremålsansættelser i kommunerne og regionerne er dog på en række områder anderledes end i staten. Men problemet med fratrædelsesbeløb ved genansættelse i åremålsstillingen er i og for sig det samme.

Initiativer i forhold til organisationerne

- Akademikerne (som AC nu hedder) har i forbindelse med presseomtalen signaleret, at organisationerne er indstillet på at se på vilkårene for fratrædelsesgodtgørelser og fastholdelsesbonusser. Samtidig er det dog klart tilkendegivet, at en ændring må forudsætte en tilsvarende justering af det generelle lønniveau.
- Finansministeriet vil naturligvis fortsat arbejde for at opnå mere hensigtsmæssige generelle rammebetingelser for åremålsansættelser.
- Men en ændring af den generelle aftale kræver selvfølgelig, at der kan opnås enighed med alle centralorganisationerne om en løsning, der også samlet set er acceptabel, herunder i forhold til det generelle lønniveau. Og det vil jeg nødtigt driste mig til at spå om chancerne for.

Afslutning

- Jeg finder det givet, at der fremover ikke i mindre omfang vil være behov for at anvende tidsbegrænsede ansættelser i en række stillinger i staten.

- Men det må være de enkelte ministerier, som bedst afgør, hvilke konkrete stillinger der skal besættes på åremål. Det tror jeg ikke på, at man skal prøve at styre eller sætte på formel fra centralt hold.
- Men fra Finansministeriets side skal vi bidrage til at sikre, at overvejelserne i ministerierne sker på det bedst mulige grundlag. Derfor er jeg meget optaget af, at vi skærper ministeriernes opmærksomhed på området og styrker rådgivningen om, hvordan man kan anvende mulighederne for at skrue de konkrete åremålsaftaler sammen i den enkelte situation.
- Den generelle aftale er som sagt ikke perfekt. Og Finansministeriet vil derfor fortsat søge at få den generelle aftale ændret sammen med centralorganisationerne.
- Men det hører også med i det samlede billede, at hvis vi skal kunne tiltrække de bedste kandidater til chefstillingerne, er det nødvendigt med tilstrækkeligt attraktive vilkår, der også tager højde for vores interesse i at sikre, at dygtige chefer fortsat skal have mod på at lade sig ansætte i staten på tidsbegrænsede vilkår.

Tak.