

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om ansættelsesformer i staten

December
2012

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om ansættelsesformer i staten (beretning nr. 5/06)

26. november 2012

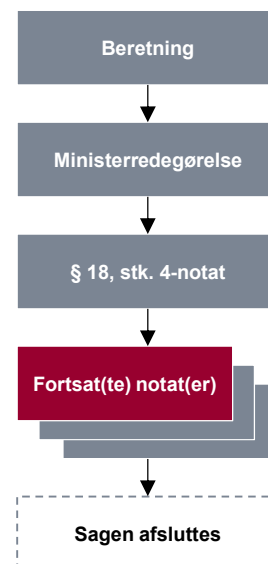
RN A412/12

1. I dette notat følger jeg op på sagen om ansættelsesformer i staten, som blev indledt med en beretning i 2007. Notatet følger op på mit notat fra 30. april 2007 og handler om Moderniseringsstyrelsens initiativer med tjenstemandsstillinger og åremålsansættelse. Moderniseringsstyrelsen hører under Finansministeriet. Moderniseringsstyrelsen blev oprettet den 31. oktober 2011 og varetager bl.a. den tidligere Personalestyrelses opgaver med overenskomster og ledelse i staten. I dette notat bruges Moderniseringsstyrelsen også om den tidligere Personalestyrelse.

Notatet indeholder følgende konklusion:

Moderniseringsstyrelsen har sat rammer for anvendelsen af tjenstemandsansættelser i chefstillinger. Med rammeaftalen om kontraktansættelser er der sket en betydelig begrænsning af anvendelsen af tjenstemandsansættelser i ministerierne. Fremover vil administrative chefstillinger i ministerierne med undtagelse af departementschefer skulle ske som kontraktansættelser. Jeg finder styrelsens initiativer tilfredsstillende, og det er min opfattelse, at denne del af beretningssagen kan afsluttes.

Moderniseringsstyrelsen har undersøgt ministeriernes praksis for at genplacere tjenstemænd på rådighedsløn, og ministerierne er på møder blevet opfordret til i videst muligt omfang at søge andre muligheder end afskedigelser med rådighedsløn. Jeg finder, at styrelsens undersøgelse har vist, at ministerierne er opmærksomme på at søge at omplacere tjenstemænd for derigennem at minimere afskedigelse med rådighedsløn. Antallet af nye sager om nedlæggelse af tjenstemandsstillinger med deraf følgende udbetaling af rådighedsløn er faldet, siden jeg afgav beretningen til Statsrevisorerne. Jeg er samtidig opmærksom på, at det kan være vanskeligt helt at undgå sådanne sager, og det er min opfattelse, at denne del af beretningssagen derfor kan afsluttes.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Moderniseringsstyrelsens rundspørge til ministerierne i 2010 om åremålsanvendelser viste, at åremålsansættelser især blev begrundet med den fleksibilitet, som tidsbegrænsningen i ansættelsen medfører. Jeg konstaterer, at rundspørgen også viste, at det kun var et fåtal af ministerierne, som havde en politik for anvendelsen af åremålsansættelser, selv om det fremgår af Personaleadministrativ Vejledning (PAV), at der bør udarbejdes en politik for brugen af åremålsansættelser. Det var derfor ikke muligt på baggrund af styrelsens rundspørge at konkludere, hvilke opgavetyper, ministerierne vurderede, der blev løst mere hensigtsmæssigt gennem åremålsansættelser. Jeg finder det derfor naturligt, at styrelsen vil arbejde på, at alle ministerier får udarbejdet skriftlige åremåls politikker. Styrelsen modtager ikke automatisk oplysninger fra ministerier om deres anvendelse af åremålsansættelser, men styrelsen foretager en lønovervågning af området. Styrelsens overvågning af åremålsområdet har været koncentreret om udviklingen i antallet af åremålsstillinger og ikke i lønudviklingen på området. Jeg er enig i, at det er vigtigt at følge udviklingen i antallet af åremålsstillinger, men jeg mener, at styrelsen også bør følge med i lønudviklingen for åremålsansatte. Min opfølgning viser, at i marts 2012 var 18 % af de ansatte med åremålsstillæg enten tjenestemænd eller ansat på tjenstemandslignende vilkår. I disse tilfælde har de pågældende ofte stadig en varig stilling ved ansættelsesstedet, selv om åremålsansættelsen ophører. Ifølge Moderniseringsstyrelsen vil tilbagegangsstillingerne imidlertid i disse tilfælde normalt være placeret på et lavere stillingsniveau til en lavere løn end åremålsstillingen. Rigsrevisionens undersøgelse af åremålskontrakter for tjenstemandsansatte ved et enkelt ministerium har vist, at samtlige åremålsstillinger var indplaceret på et højere stillingsniveau end tilbagegangsstillingerne. Jeg finder det i den forbindelse væsentligt, at der er forskel på åremålsstillingen og tilbagegangsstillingen, da åremålsstillægget i modsat fald alene får karakter af et løntillæg. Jeg vil fortsat følge sagen og orientere Statsrevisorerne om sammenhængen mellem åremålsansættelse og opgavevaretagelse på følgende punkter:

- om der udarbejdes en politik for brugen af åremålsansættelse i de enkelte ministerier
- Moderniseringsstyrelsens generelle lønovervågning i forhold til udviklingen i brugen af åremålsansættelser, herunder lønudviklingen for åremålsansatte.

Jeg bygger min konklusion på følgende:

- Finansministeriet indgik ved overenskomstforhandlingerne i 2008 en rammeaftale om kontraktansættelse af chefer i staten. Aftalen indebærer, at det nu er fastsat, hvilke stillingskategorier der fremover ikke kan besættes som tjenstemandsstillinger.
- Moderniseringsstyrelsens undersøgelse i 2008 viste, at ministerierne forsøger at genplacere tjenestemænd, så staten undgår at udbetale rådighedsløn. Genplacering forudsætter imidlertid flere forhold som fx medarbejdernes kompetencer, der skal matche til mulige genplaceringsstillinger, eller ansættelsesstop, der kan vanskeliggøre genplaceringen. Styrelsen følger udviklingen på området. Antallet af nye sager om rådighedsløn er faldet i 2011 i forhold til 2005.

- Moderniseringsstyrelsens rundspørge til ministerierne i 2010 viste, at anvendelsen af åremålsansættelser især blev begrundet med den fleksibilitet, som tidsbegrænsningen i ansættelsesforholdet gav. Ministeriernes besvarelser gav imidlertid generelt ikke mulighed for at kvantificere fordele/merværdi ved anvendelse af åremålsansættelser. Det var således kun et fåtal af ministerierne, som havde en politik for anvendelsen af åremålsansættelser. Det er derfor heller ikke muligt at konkludere, hvilke opgavetyper, ministerierne vurderer, der bliver løst mere hensigtsmæssigt gennem åremålsansættelser. Styrelsen har i 2012 oplyst, at styrelsen dels vil udbygge omtalen af åremålspolitikkerne i PAV, dels vil sende et brev til departementerne med en opfordring til at udarbejde åremålspolitikker for at opnå en større udbredelse af åremålspolitikker.
- Moderniseringsstyrelsen modtager ikke længere automatisk oplysninger fra ministerier om udnyttelsen og anvendelsen af åremålsansættelser, og styrelsen har derfor heller ikke et detailkendskab til lønniveauet for åremålsansatte. Styrelsen foretager imidlertid stadig en lønovervågning af området ved hjælp af lønstatistiske værktøjer. Styrelsens overvågning har været koncentreret om udviklingen i antallet af åremålsansættelser og ikke om lønudviklingen.
- I marts 2012 var 18 % af dem, der modtog et åremålsstillæg, tjenestemænd eller havde tjenestemandslignende ansættelser. Disse vil ofte have en tilbagegangsstilling og er derfor sikret en varig beskæftigelse, uanset om åremålsansættelsen ophører. Ifølge Moderniseringsstyrelsen er tilbagegangsstillinger normalt placeret på et lavere niveau end åremålsstillingen og derved også til en lavere løn. Rigsrevisionens undersøgelse af åremålskontrakter for et enkelt ministerium med mange tjenestemænd på åremål viste, at samtlige åremålsstillinger i det pågældende ministerium var placeret på et højere stillingsniveau og til en højere løn end tilbagegangsstillingerne.

I. Baggrund

2. Jeg afgav i januar 2007 en beretning om ansættelsesformer i staten. Beretningen viste bl.a., at Finansministeriet havde tilvejebragt de overordnede rammer for, at statens institutioner kunne anvende de forskellige ansættelsesformer hensigtsmæssigt. Beretningen viste samtidig, at Finansministeriet burde iværksætte nogle initiativer i forhold til chefansættelse, rådighedsløn og åremålsansættelse, som kunne være retningsgivende for ministerierne.

Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at Finansministeriet burde iværksætte konkrete initiativer i forhold til chefansættelse, rådighedsløn og åremålsansættelse. Statsrevisorerne fandt samtidig, at fleksibilitet burde prioriteres højt ved statslige ansættelser, og at statens institutioner derfor burde have en politik for anvendelse af åremålsansættelser. Finansministeriet burde i den forbindelse undersøge, hvilken sammenhæng der var mellem åremålsansættelser og en bedre opgavevaretagelse.

Som svar på beretningen afgav finansministeren en redegørelse til Statsrevisorerne i marts 2007. Ministeren gav i redegørelsen udtryk for, at ministeriet ville tage initiativer på de områder, som der var peget på i beretningen. Ministeren var enig i, at fleksibilitet er et vigtigt hensyn ved ansættelsesformer.

På baggrund af ministerredegørelsen afgav jeg i april 2007 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori jeg fremlagde mine planer for den videre opfølgning på beretningen. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2006, s. 112. I dette notat lovede jeg, at jeg ville følge udviklingen på følgende områder:

- Finansministeriets fastlæggelse af de overordnede retningslinjer for anvendelse af tjenestemandsansættelse i chefstillinger
- Finansministeriets gennemførelse af initiativer, der kan fremme ministeriernes muligheder for genplacering af tjenestemænd på rådighedsløn
- Finansministeriets vurdering af sammenhængen mellem åremålsansættelser og opgavevaretagelsen i den statslige administration.

3. I dette notat redegør jeg for resultaterne af min opfølgning.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk. og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Resultaterne af opfølgningen på beretningen om ansættelsesformer i staten

4. Jeg gennemgår i det følgende finansministerens initiativer i forhold til de udestående punkter. Gennemgangen er baseret på brevveksling og møder med Moderniseringsstyrelsen samt på en rundspørge til ministerierne, som Moderniseringsstyrelsen gennemførte i 2010. Endvidere er der brevvekslet med Skatteministeriet.

Retningslinjer for anvendelse af tjenestemandsansættelse i chefstillinger

5. Finansministeriet indgik ved overenskomstforhandlingerne i 2008 en aftale med en række forhandlingsorganisationer om kontraktansættelse af chefer i staten. Aftalen udmøntede sig i cirkulæret "Rammeaftale om kontraktansættelse af chefer i staten", der havde virkning fra juni 2009. Rammeaftalen betyder, at der i en række administrative chefstillinger i departementer, styrelser og direktorater fremover ikke kan ske ansættelse som tjenestemænd. Chefer defineres efter rammeaftalen som stillinger som afdelingschef, direktør, vicedirektør, kontorchef, sekretariatschef mv., dvs. stillinger, der tidligere var klassificeret i lønramme 37-40.

Departementschefer er blandt andre ikke omfattet af rammeaftalen.

6. Rammeaftalen blev ved overenskomstforhandlingerne i 2011 udvidet til også at omfatte en række andre stillingskategorier, bl.a. inden for dele af forsvaret. Aftalen mangler at blive endeligt tiltrådt af forhandlingsparterne, inden den træder i kraft.

7. Jeg finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet samtidig med indførelsen af rammeaftalen har fået fastlagt overordnede retningslinjer for anvendelsen af tjenestemandsansættelser i chefstillinger i staten. Fremover vil ansættelse af chefer som hovedregel skulle ske på kontrakt, og ansættelse som tjenestemand skal udelukkende ske for særlige stillingsgrupper.

Det er min opfattelse, at denne del af beretningssagen kan afsluttes.

Genplacering af tjenestemænd på rådighedsløn

8. Moderniseringsstyrelsen gennemførte en undersøgelse i 2008 af de initiativer, som ministerierne foretog for at undgå afskedigelse af tjenestemænd med ret til rådighedsløn.

Undersøgelsen viste, at stillingsnedlæggelser ofte sker i forbindelse med omstruktureringer, reformer eller større besparelsesrunder. Det er i disse tilfælde almindelig praksis, at ministerierne bestræber sig på at omplacere tjenestemænd, så afsked med rådighedsløn kan undgås. I det omfang det ikke er muligt at omplacere tjenestemænd, vurderer ministerierne, om det i den konkrete situation vil være formålstjenligt at henvende sig til andre ministerier. Moderniseringsstyrelsens undersøgelse viste, at genplacering af tjenestemænd ikke altid er ligetil af flere årsager. I det omfang stillingsnedlæggelsen sker som følge af et ønske om at gennemføre besparelser, vil en genplacering kunne modvirke besparelserne på langt sigt, ligesom der i disse tilfælde også kan være tale om indførelse af ansættelsesstop. Et andet forhold er medarbejdernes kompetencer, som skal matche mulige genplaceringsstillinger.

Undersøgelsen viste også, at ministerier har taget andre initiativer såsom jobbankordninger eller genplaceringslister, ligesom afskedigede tjenestemænd med rådighedsløn indgår i overvejelserne ved besættelse af ledige stillinger.

9. Moderniseringsstyrelsen har løbende på møder med departementerne opfordret til, at ministerierne undersøger mulighederne for at undgå afskedigelse med rådighedsløn. Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at styrelsen fortsat vil følge udviklingen på området.

10. Beretningen viste, at der i 2005 var 247 nye sager om nedlæggelse af tjenestemandstillinger, dvs. personer, der overgik til rådighedsløn. Der blev i 2005 udbetalt i alt ca. 257 mio. kr. til personer på rådighedsløn. Antallet af nye sager var 130 i 2011 med et samlet beløb på 132 mio. kr.

11. Jeg finder det velbegrunder, at Moderniseringsstyrelsen fortsat har fokus på at følge udviklingen på området, da staten ikke får nogen modydelse ved udbetaling af rådighedsløn.

Jeg kan konstatere, at antallet af nye sager er reduceret i 2011 i forhold til 2005. Jeg er enig med Moderniseringsstyrelsen i, at genplacering af tjenestemænd forudsætter forhold, som ministerierne ikke altid selv er herre over – fx at der er en ledig stilling, og at kompetencer matcher – og at det derfor kan være vanskeligt at genplacere tjenestemænd på rådighedsløn.

Det er min opfattelse, at denne del af beretningssagen kan afsluttes.

Sammenhængen mellem åremålsansættelser og opgavevaretagelsen i den statslige administration

12. Moderniseringsstyrelsen gennemførte i 2010 en kvalitativ rundspørge i ministerierne af åremålsansættelser, herunder af de fordele/merværdier, som ministerierne opnåede ved at bruge åremålsansættelse i forhold til varige ansættelser. Rundspørgen blev gennemført på baggrund af finansministerens redegørelse i 2007 til beretningen om ansættelsesformer i staten, hvor ministeren oplyste, at Finansministeriet ville tage åremålsansættelse op til vurdering, når datagrundlaget var mere udbygget.

Undersøgelsen i 2010 gav ikke et entydigt svar, men ministerierne pegede især på følgende 3 begrundelser for anvendelsen af åremålsansættelser:

- ønsket om fleksibilitet, idet åremålsansættelser gør det nemmere at tilpasse medarbejderantallet i forhold til skiftende arbejdsopgaver og organisatoriske ændringer
- større pres på den ansatte, idet en forlængelse af åremålsansættelsen forudsætter, at den ansatte leverer resultater
- åremålsansættelser muliggør i kraft af den højere løn, at ministerierne kan tiltrække mere kvalificerede ansøgere.

13. Ministeriernes besvarelser viste, at det kun var få ministerier, som havde en nedskreven politik for anvendelse af åremålsansættelser. Af PAV's kap. 13, pkt. 7, fremgår det, at "der bør udarbejdes en politik for brugen af åremål ud fra de strategiske overvejelser, som ministeriet lægger vægt på, ved afgørelse af om det er hensigtsmæssigt, at en stilling besættes på åremål."

Ministeriernes besvarelse gav generelt ikke mulighed for at kvantificere fordele/merværdi ved anvendelse af åremålsansættelser. Det skyldes bl.a., at ministeriernes erfaringsgrundlag stadig var for spinkelt og for varieret til at drage håndfaste konklusioner ud fra, men der var en klar tendens til, at især ønsket om fleksibilitet var udslagsgivende for anvendelsen af åremålsansættelser. Dette skal ses i sammenhæng med, at åremålsansættelse normalt er tidsmæssigt begrænset til 6 år med mulighed for en forlængelse på 3 år, hvorefter ansættelsesforholdet ophører.

Moderniseringsstyrelsen har i 2012 oplyst, at styrelsen dels vil udbygge omtalen af åremålspolitikkerne i PAV, dels vil sende et brev til departementerne med en opfordring til at udarbejde åremålspolitikker for at opnå en større udbredelse af åremålspolitikker.

14. Moderniseringsstyrelsen stoppede i 2009 med automatisk at modtage oplysninger fra ministerier om udnyttelsen og anvendelsen af åremålsansættelser. Tidligere havde styrelsen haft en database, hvor ministerierne elektronisk skulle indberette åremålsansættelser. Database blev oprettet, fordi ministerierne efterspurgte oplysninger om dels praksis for åremålsvilkår i staten, dels statistiske oplysninger. Indgåelsen af rammeaftalen om kontraktansættelse af chefer i staten i 2009 åbnede mulighed for individuelle forhandlinger om løn- og ansættelsesforhold, og styrelsen vurderede på den baggrund, at det ikke gav mening fremover at opretholde et særligt register for en del af ansættelsesvilkårene, mens andre dele af ansættelsesvilkårene beroede på individuelle aftaler. Ifølge styrelsens oplysninger har styrelsen ikke indflydelse på og ansvar for, hvordan ordningen administreres i ministerierne, bortset fra den generelle lønovervågning af lønudviklingen gennem lønstatistiske værktøjer såsom statistiksystemet ISOLA, der anvendes til at udarbejde forskellige statistikker om lønudvikling m.m.

Moderniseringsstyrelsen har i 2012 oplyst, at styrelsen især har haft fokus på udviklingen i antallet af åremålsstillinger ved den generelle lønovervågning. Stigningen i antallet af åremålsansættelser kan henføres til de højere læreanstalter, hvor åremålsansættelser er blevet mere udbredt. Styrelsen har konstateret, at stigningen i antallet af åremålsansættelser er ophørt, og at der endda på det seneste er sket et svagt fald i antallet af åremålsstillinger.

15. Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at åremålsansættelse ofte anvendes i stedet for tjenstemandsstillinger. På de områder, hvor rammeaftalen om kontraktansættelse anvendes, kan der som udgangspunkt ikke længere vælges tjenstemandsansættelse, idet nybesættelse af stillinger sker efter rammeaftalen. Styrelsen vil ved fremtidige overenskomstforhandlinger arbejde for, at rammeaftalens dækningsområde udvides yderligere. Muligheden for at knytte fordele som åremålsstilling, tilbagegangsstilling og fratrædelsesgodtgørelse til åremålsstillinger skal ifølge styrelsen ses som "betalingen" for den usikkerhed, der er ved den tidsbegrænsede ansættelsesform. I forhold til en tjenstemandsstilling, der i udgangspunktet er en varig ansættelse, kan åremålsansættelsen ses som en mindre omkostningsfuld ansættelsesform for tjenestestedet.

16. Jeg konstaterer, at Moderniseringsstyrelsens rundspørge i 2010 viste, at åremålsansættelser i ministerierne især blev begrundet med den fleksibilitet, som tidsbegrænsningen i ansættelsen medfører. Det var dog kun et fåtal af ministerierne, der i 2010 havde en politik for anvendelsen af åremålsansættelser, selv om det fremgår af PAV, at der bør udarbejdes en politik for åremålsansættelser. Det er derfor heller ikke muligt på baggrund af styrelsens rundspørge at konkludere, hvilke opgavetyper, ministerierne vurderer, der bliver løst mere hensigtsmæssigt gennem åremålsansættelser. Jeg finder derfor styrelsens tiltag for at få udbredt indførelsen af skriftlige åremålspolitikker i staten velbegrundet.

17. Jeg kan oplyse, at et udtræk fra Statens Lønssystem (SLS) fra 2012 viste, at der var ca. 1.100 åremålsansatte, mens der i 2005 var 669 åremålsansatte. Åremålstillæggenes størrelse varierede, men lå i gennemsnit i 2010-lønniveau for de enkelte institutioner mellem knapt 100.000 kr. og knapt 230.000 kr., idet gennemsnittet for institutionerne var knapt 130.000 kr. pr. åremålstillæg. I de tilfælde, hvor åremålstillægget oversteg 200.000 kr., var der tale om institutioner med kun en enkelt person, som modtog åremålstillæg. Moderniseringsstyrelsen stoppede i 2009 med automatisk at modtage oplysninger fra ministerier om udnyttelsen og anvendelsen af åremålsansættelser, og styrelsen har derfor heller ikke et detailkendskab til lønniveauet for åremålsansatte. Styrelsen foretager imidlertid stadig en lønovervågning af området ved hjælp af lønstatistiske værktøjer. Styrelsens overvågning har været koncentreret om udviklingen i antallet af åremålsansættelser. Jeg er enig i, at det er vigtigt at følge denne udvikling, men jeg finder, at styrelsen også bør følge med i lønudviklingen for åremålsansatte.

Ifølge SLS-udtrækket udgjorde tjenestemænd og tjenestemandslignende ansatte ca. 18 % af de åremålsansatte. For et enkelt ministerium (Skatteministeriet) med 98 åremålsansatte udgjorde antallet af tjenestemandsansatte endda 62 % af de åremålsansatte. I disse tilfælde vil de tjenestemandsansatte ofte stadig have en varig stilling ved ansættelsesstedet, selv om åremålsansættelsen ophører. Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at tilbagegangsstillinger for tjenestemænd normalt er placeret på et lavere niveau end åremålsstillingen og derved også til en lavere løn. Rigsrevisionen har undersøgt åremålskontrakterne for Skatteministeriet, hvor antallet af tjenestemandsansatte udgjorde flertallet af de åremålsansatte. Undersøgelsen viste, at tilbagegangsstillingerne i alle tilfælde var placeret på et lavere stillingsniveau og til en lavere løn end åremålsstillingerne. Jeg finder det væsentligt, at der er denne forskel på åremålsstillingen og tilbagegangsstillingen, da åremålstillægget i modsat fald alene får karakter af et løntillæg. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet fremover ved udnævnelser af ledere, der allerede er tjenestemænd, vil forholde sig bevidst til, om den pågældende leder skal beholde sine tjenestemandsvilkår. Skatteministeriet var et af de ministerier, som ikke havde en politik for brugen af åremålsansættelser, da Moderniseringsstyrelsen undersøgte området i 2010. Skatteministeriet har efterfølgende i januar 2011 fastsat en politik for løn- og ansættelsesforhold.

III. Næste skridt i sagen

18. Jeg vil følge udviklingen på følgende områder:

- om der udarbejdes en politik for brugen af åremålsansættelse i de enkelte ministerier
- Moderniseringsstyrelsens generelle lønovervågning i forhold til udviklingen i brugen af åremålsansættelser, herunder lønudviklingen for åremålsansatte.

Lone Strøm