

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om ansættelsesformer
i staten

Juni
2014

revision
revision

revision

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

4. juni 2014

RN 1104/14

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om ansættelsesformer i staten, som blev indledt med en beretning i 2007. Notatet følger op på Rigsrevisionens notat fra den 26. november 2012 og handler om Moderniseringsstyrelsens initiativer i forhold til åremålsansættelser. I dette notat bruges Moderniseringsstyrelsen om den tidligere Personalestyrelse.

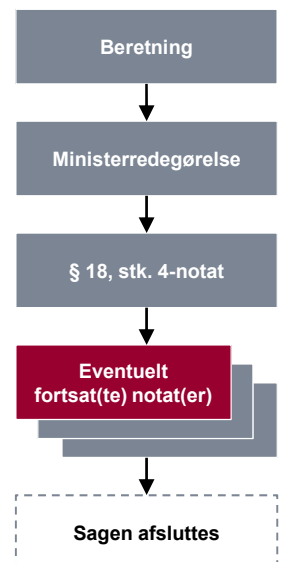
KONKLUSION

Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet har iværksat en række initiativer, der kan fremme og understøtte virksomhedernes udformning af åremålspolitikker. Desuden foretager Moderniseringsstyrelsen nu lønovervågning af åremålsansættelser. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer på den baggrund, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Moderniseringsstyrelsen har udbygget Personaleadministrativ Vejledning (PAV) vedrørende åremål samt sendt et brev til departementerne med opfordring til at udarbejde åremåls politikker og underkaste ministeriernes egen praksis for anvendelse af fratrædelsesbeløb et eftersyn.
- 14 ud af 20 departementer har i dag en politik for brug af åremålsansættelser. Heraf er 6 i øjeblikket i gang med at revidere politikken. 4 departementer er enten i gang med eller overvejer at gå i gang med at udarbejde en åremåls politik. 2 departementer har ikke nogen politik på området og overvejer heller ikke at udarbejde en, idet de kun har en enkelt person ansat på åremål.
- Moderniseringsstyrelsen har i februar 2014 udarbejdet et første notat med statistik over åremålsansættelser og planlægger fremadrettet at følge løbende op herpå. Notatet indeholder oplysninger om udviklingen i antallet af åremålsstillinger, åremålsstillæggets størrelse, herunder åremålsprocenten samt den generelle løn-udvikling for stillinger på åremål.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen 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.

3. 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.

4. Som svar på beretningen afgav finansministeren en redegørelse til Statsrevisorerne i marts 2007. Heri oplyste ministeren, at ministeriet ville tage initiativer på de områder, som der var peget på i beretningen. Ministeren var enig i, at fleksibilitet var et vigtigt hensyn ved ansættelsesformer.

5. På baggrund af ministerredøgørelsen afgav Rigsrevisionen i april 2007 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori Rigsrevisionens planer for den videre opfølgning på beretningen fremgik. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2006, s. 112. Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen 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.

6. Rigsrevisionen fulgte i et notat af 26. november 2012 op på de 3 områder. Det fremgik af notatet, at Finansministeriet ved overenskomstforhandlingerne i 2008 indgik en rammeaftale om kontraktansættelser af chefer i staten. Aftalen indebar, at det nu var fastsat, hvilke stillingskategorier der fremover ikke kan besættes som tjenestemandstillinger. Aftalen medførte en betydelig begrænsning i anvendelsen af tjenestemandsansættelser. Finansministeriet havde samtidigt med indførelsen af rammeaftalen fået fastlagt overordnede retningslinjer for anvendelsen af tjenestemandsansættelser i chefstillinger i staten. Rigsrevisionen fandt dette tilfredsstillende og vurderede, at dette punkt kunne afsluttes.

Moderniseringsstyrelsen gennemførte i 2008 en undersøgelse, der viste, at ministerierne forsøgte at genplacere tjenestemænd, så staten undgik at betale rådighedsløn. Undersøgelsen viste dog videre, 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. Moderniseringsstyrelsen ville følge udviklingen på området. Af Rigsrevisionens notat fra 2012 fremgik det, at antallet af nye sager om rådighedsløn var faldet i 2011 i forhold til 2005. Rigsrevisionen fandt dette tilfredsstillende og vurderede, at dette punkt kunne afsluttes.

Rigsrevisionen konstaterede i notatet, at en rundspørge fra 2010 blandt ministerierne 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. Moderniseringsstyrelsens overvågning af åremålsområdet havde desuden været koncentreret om udviklingen i antallet af åremålsstillinger og ikke i lønudviklingen på området. Rigsrevisionen ville derfor fortsat 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.

Rigsrevisionen redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen.

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

II. Finansministeriets initiativer

7. Rigsrevisionen gennemgår i det følgende Finansministeriets initiativer i forhold til de udestående punkter. Gennemgangen er baseret på møde med Moderniseringsstyrelsen og styrelsens materiale vedrørende åremålsansættelser herunder lønstatistikker. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om de enkelte ministerier har udarbejdet en åremålspolitik.

Åremålspolitikker i ministerierne

8. Beretningen viste, at det kun var et fåtal af ministerierne, der havde en politik for brugen af åremålsansættelser, på trods af at åremål er en lønmæssigt dyrere ansættelsesform end fastansættelse. Rigsrevisionen fandt det derfor naturligt, at Moderniseringsstyrelsen ville arbejde på, at alle ministerier fik udarbejdet skriftlige åremålspolitikker. Rigsrevisionen fandt videre i beretningen, at Moderniseringsstyrelsen burde overveje, om anvendelse af fratrædelsesbeløb til medarbejdere ved fratrædelse og genansættelse var hensigtsmæssig i sin nuværende form. Styrelsen var enig heri og ville rejse spørgsmålet i forbindelse med de kommende overenskomstforhandlinger.

9. Moderniseringsstyrelsen oplyste i forbindelse med det tidligere notat i 2012, at styrelsen dels ville udbygge omtalen af åremålspolitikkerne i PAV, dels ville sende et brev til departementerne med en opfordring til at udarbejde åremålspolitikker for at opnå en større udbredelse af åremålspolitikker.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Moderniseringsstyrelsen har udbygget omtalen af åremålspolitikkerne i PAV samt sendt et brev til departementerne i august 2013 med en opfordring til at udarbejde skriftlige politikker med principper og kriterier for anvendelsen af åremålsansættelser, herunder kriterier for anvendelse af fratrædelsesbeløb. Samtidig blev ministerierne opfordret til at underkaste deres egen praksis for fratrædelsesbeløb et eftersyn. Finansministeriet oplyste i forbindelse hermed, at ministeriet selv var i gang med at revidere deres egen åremålspolitik. Ministeriets reviderede åremålspolitik blev i december 2013 sendt til samtlige departementer til orientering. Politikken indeholdt bl.a. en begrænsning af brugen af fratrædelsesgodtgørelser, så der ikke længere ydes fratrædelsesbeløb ved åremålets udløb, hvis den ansatte fortsætter i en chefstilling.

Hovedelementerne i Finansministeriets reviderede åremålspolitik er gengivet i tabel 1.

Tabel 1. Hovedelementer i Finansministeriets åremålspolitik

	Kontorchef uden forudgående cheferfaring	Kontorchef med forudgående cheferfaring	Vicedirektør, afdelingschef eller direktør
Åremsperiode	5 år	5 år	5 år
Tilbagegangsstilling	Ja, specialkonsulent	Nej	Nej
Åremsprocent	15 %	23 %	23 %
Fratrædelsesbeløb:			
Ved åremsudløb	Ja (betinget)	Nej	Nej
Ved uansøgt afsked	1 måned pr. år i åremsstillingen	1 måned pr. år i åremsstillingen	1 måned pr. år i åremsstillingen

Kilde: Finansministeriets åremålspolitik.

10. Rigsrevisionen har kortlagt, hvor mange departementer der i dag har udarbejdet åremålspolitikker. Kortlægningen viser, at 14 ud af 20 departementer har en politik for brug af åremsansættelser. Heraf er 6 i øjeblikket i gang med at revidere deres politik for brug af åremsansættelser. 4 departementer er enten i gang med eller overvejer at gå i gang med at udarbejde en åremspolitik. 2 departementer har ikke en politik på området og overvejer heller ikke at udarbejde en, idet de kun har en enkelt person ansat på åremål.

De departementer, der i øjeblikket er i gang med at revidere deres åremspolitikker, oplyser, at de reviderede åremspolitikker vil være færdige i løbet af 1. halvår 2014.

11. Rigsrevisionen har gennemgået 12 åremspolitikker for at undersøge, om politikkerne indeholder principper og kriterier for anvendelse af åremsansættelse. For de departementer, hvor åremspolitikken enten er under revision eller endnu ikke er færdigbehandlet, har Rigsrevisionen taget udgangspunkt i departementernes udkast til åremspolitik. Det er dog ikke alle udkast, der har været tilgængelige. Gennemgangen har haft til formål at afdække, om politikkerne indeholder kriterier for, hvilke typer af stillinger det er hensigtsmæssigt at besætte på åremål, samt om der er taget stilling til åremsperioden, tilbagegangsstilling, åremsprocent og fratrædelsesbeløb. Rigsrevisionen har også undersøgt, om der udbetales fratrædelsesbeløb, hvis den ansatte efter endt åremsansættelse fortsætter i en chefstilling inden for samme ministerområde.

BOKS 1. ELEMENTER I EN ÅREMÅLSAFTALE

Åremålsperiode

Åremålsansættelse er tidsbegrænset til en periode på min. 3 år og maks. 6 år. Forlængelse af åremålsansættelsen kan ske uden opslag for en periode af maks. 3 år. Genansættelse i ny(e) periode(r) kan ligeledes finde sted, men kun efter nyt opslag. Genansættelse kan højst ske 2 gange.

Tilbagegangsstilling

I forbindelse med en åremålsaftale kan det aftales, at den pågældende sikres en tilbagegangsstilling i lavere charge i form af en fastansættelse efter åremålets udløb. Tilbagegangsstillingens kategori og lønramme aftales i den enkelte åremålsaftale, men ligger typisk 1-2 lønrammer under åremålsstillingen.

Åremålsstillæg

Til åremålsansatte ydes et særligt åremålsstillæg. Tillægget er en kompensation for den tidsbegrænsede ansættelse. Tillægget fastsættes derfor under hensyn til åremålets længde og eventuel tilbagegangsret.

Fratrædelsesbeløb

Som et led i åremålsaftalen kan det eventuelt fastsættes, at der ved åremålsansættelsens udløb ydes et fratrædelsesbeløb.

Kilde: PAV.

12. Gennemgangen viser, at samtlige 12 åremålspolitikker forholder sig til de enkelte elementer i en åremålsaftale. Gennemgangen viser yderligere, at 10 ud af 12 politikker indeholder bestemmelse om, at der ikke udbetales fratrædelsesbeløb, hvis den ansatte fortsætter i en chefstilling inden for ministerområdet, samt at flere departementer helt har afskaffet brugen af fratrædelsesbeløb ved ordinært udløb af åremålsperioden.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at hovedparten af ministerierne har en åremålspolitik eller er i gang med at udarbejde en, samt at alle gennemgåede åremålspolitikker tager stilling til de enkelte elementer i en åremålsansættelse. Rigsrevisionen kan videre konstatere, at udbetaling af fratrædelsesbeløb er begrænset i de nye åremålsaftaler i de tilfælde, hvor den ansatte fortsætter i en chefstilling inden for samme ministerområde. Rigsrevisionen finder, at dette er i overensstemmelse med den oprindelige intention om, at fratrædelsesbeløb skal sikre en indtægt i en usikker periode mellem 2 ansættelser.

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

Moderniseringsstyrelsens overvågning af udviklingen i brugen af åremålsansættelser

14. Moderniseringsstyrelsen stoppede i 2009 med automatisk at modtage oplysninger fra ministerier om udnyttelsen og anvendelsen af åremålsansættelser. Dette skyldes, at indgåelsen af rammeaftalen om kontraktansættelse af chefer i staten i 2009 åbnede mulighed for individuelle forhandlinger om løn- og ansættelsesforhold. Styrelsen vurderede på den baggrund, at det fremover ikke gav mening at opretholde et særligt register for en del af ansættelsesvilkårene. Styrelsen havde derfor ikke et detailkendskab til lønniveauet for åremålsansatte. Moderniseringsstyrelsen foretog dog stadig en lønovervågning af området ved hjælp af lønstatistiske værktøjer.

Moderniseringsstyrelsen oplyste i 2012, at styrelsen ved den generelle lønovervågning havde haft fokus på udviklingen i antallet af åremålsansættelser. Rigsrevisionen var enig i, at det var vigtigt at følge udviklingen i antallet af åremålsansættelser, men fandt samtidig, at styrelsen også burde følge med i lønudviklingen for åremålsansættelser.

15. Rigsrevisionen kan konstatere, at styrelsen i februar 2014 har udarbejdet et første notat med statistik over åremålsansættelser. Notatet indeholder oplysninger om udviklingen i antallet af åremålsstillinger, åremålstillæggets størrelse, åremålsprocenten samt den generelle lønudvikling for stillinger på åremål. Desuden har Moderniseringsstyrelsen på møde med Rigsrevisionen oplyst, at styrelsen fremadrettet vil følge området tættere.

BOKS 2. UDVIKLINGEN I BRUGEN AF ÅREMÅLSANSÆTTELSE

Det fremgik af Rigsrevisionens notat fra december 2012, at der på daværende tidspunkt var ca. 1.100 åremålsansatte i staten. Ifølge Moderniseringsstyrelsens opgørelse fra 4. kvartal 2013 er dette tal i dag steget til 1.245 årsværk. Der er fortsat stor forskel på anvendelsen af åremålsansættelser inden for de enkelte ministerområder. Mens 2 ministerområder kun har en enkelt åremålsansat hver, har et tredje ministerområde ca. 350 ansatte på åremål.

Det fremgår af Moderniseringsstyrelsens notat, at åremålsansættelser i gennemsnit for staten som helhed er ca. 20 % dyrere end øvrige ansættelser i samme bevillingslønramme. Der er dog tale om en ret stor spredning mellem de enkelte ministerområder.

Som kompensation for den tidsbegrænsede ansættelse ydes et åremålstillæg. Det gennemsnitlige åremålstillæg for alle ministerområder udgjorde i 2013 ca. 138.000 kr. (2010-priser). Det gennemsnitlige åremålstillæg er således steget med ca. 8.000 kr. siden opgørelsen fra 2012, der viste et gennemsnit på ca. 130.000 kr. (2010-priser). Tallet dækker dog over en større spredning end i 2012, idet åremålstillæggets størrelse i dag varierer fra ca. 80.000 kr. til ca. 300.000 kr. (2010-priser).

Åremålstillægget beregnes ud fra en åremålsprocent. Den gennemsnitlige åremålsprocent for de enkelte ministerområder ligger mellem 13 % og 22,5 %. For samtlige ministerområder er den gennemsnitlige åremålsprocent 18,9. Dette er en lille stigning på 0,2 % i forhold til 2012. Moderniseringsstyrelsen oplyser, at forskelle i åremålsprocentens størrelse kan hænge sammen med forskellig praksis for anvendelse af tilbagegangsstillinger og for længden af åremålsansættelser i ministerierne. En større usikkerhed i ansættelsen vil normalt medføre en højere åremålsprocent.

16. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Moderniseringsstyrelsen løbende vil følge åremålsområdet, herunder udviklingen i antallet af åremålsstillinger, åremålstillæggets størrelse, åremålsprocenten og den generelle lønudvikling for stillinger på åremål.

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

III. Afslutning

17. Rigsrevisionen finder Finansministeriets initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Lone Strøm