

**Beretning til statsrevisorerne  
om  
ansættelsesformer i staten**

---

**Januar 2007  
RB A401/07**



**Rigsrevisionen**



## Indholdsfortegnelse

I.	Undersøgelsens resultater.....	5
II.	Indledning.....	10
	A. Baggrund.....	10
	B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode.....	12
III.	Finansministeriet og ansættelsesformer .....	14
	A. Tjenestemand- eller overenskomstansættelse .....	15
	B. Ansættelsesform for chefer.....	20
	C. Regler og procedurer for åremålsansættelse.....	22
IV.	Særlige regler for tjenestemænd.....	29
	A. Lavere pligtig afgangsalder for visse tjenestemandsgupper.....	30
	B. Rådighedsløn til tjenestemænd ved stillingsnedlæggelse.....	35
V.	De undersøgte ministeriers anvendelse af ansættelsesformer .....	38
	A. Valg af ansættelsesform for chefer .....	39
	B. Rådighedsløn .....	41
	C. Åremålsansættelse .....	42

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet.

# Beretning om ansættelsesformer i staten

## I. Undersøgelsens resultater

1. I løbet af de næste 10 år forudses op mod  $\frac{1}{4}$  af alle offentligt ansatte at gå på pension samtidig med, at de små årgange træder ind på arbejdsmarkedet. En af de store samfundsmæssige udfordringer i de kommende år er håndteringen af en situation med mangel på arbejdskraft.

I lyset heraf ser Rigsrevisionen i denne beretning på forvaltningen af ansættelsesformer i staten med særlig fokus på anvendelse af *faste* ansættelsesformer som tjenestemandsansættelse og overenskomstansættelse samt *tidsbegrænset* ansættelse på åremål.

Beretningen sætter således fokus på de rammebetingelser, som Finansministeriet i kraft af sin rolle som arbejdsgiver sætter for valg af ansættelsesformer i staten, og betydningen heraf for den statslige opgavevaretagelse i institutionerne mv.

2. Der er ca. 156.000 årsværk i staten. Hovedparten af det statslige personale er ansat enten i henhold til kollektiv overenskomst, der omfatter ca.  $\frac{2}{3}$  af de statsansatte, eller som tjenestemænd.

*Tjenestemandsansættelse* sker ifølge Finansministeriets cirkulære fra 2000 inden for forsvaret, domstolene, anklagemyndigheden, politiet, kriminalforsorgen, fiskerikontrollen samt som udgangspunkt i stillinger klassificeret i lønramme (LR) 37 og derover, dvs. typisk chefstillinger. I praksis anvender ministerierne dog i vidt omfang *overenskomstansættelse* af chefer.

Overenskomstansatte i staten er omfattet af den almindelige arbejdsmarkedslovgivning, fx funktionærloven. Sammenlignet med overenskomstansatte gælder der særlige regler for tjenestemænd. Fx medfører tjenestemandsansættelse, at tjenestemænd har ret til 3 års rådighedsløn, hvis de afskediges på grund af stillingsnedlæggelse. Ligeledes har visse tjenestemandsgupper en *lavere pligtig afgangsalder* end 70 år, fx er afgangsalderne for forsvaret 60 år og for politiet 63 år. Disse særlige regler gennemgås bl.a. i tilknytning til Fi-

nansministeriets udmøntning af regeringens arbejdsmarkeds-politiske mål om at udvide arbejdsstyrken.

3. Både tjenestemænd og overenskomstansatte kan ansættes på *åremål*. Denne ansættelsesform anvendes primært ved ansættelse af chefer, og ca. 8 % af cheferne i staten er ansat på åremål. Åremålsansættelse er en tidsbegrænset ansættelse baseret på særlige regler. Det er karakteristisk for åremålsstillingen, at der ud over grundlønnen ydes et årligt tillæg, og at der kan være aftalt fratrædelsesbeløb. Åremålsansættelse indgår i undersøgelsen som et særligt område, idet åremålsansættelse som udgangspunkt er en dyrere ansættelsesform end almindelig fastansættelse og en ansættelsesform i vækst.

4. Finansministeriet er den centrale myndighed for behandling af sager om løn- og ansættelsesvilkår for personale i staten mv., og det er finansministeren, der fastsætter regler om anvendelse af ansættelsesformer. De opgaver, der knytter sig til Finansministeriets kompetence i sager om løn- og ansættelsesvilkår, varetages af Finansministeriets Personalestyrelse.

Personalestyrelsen varetager statens arbejdsgiverfunktioner, som omfatter regelfastsættende samt regelfortolkende opgaver. Personalestyrelsen rådgiver endvidere ministerier og styrelser om personalejuridiske spørgsmål samt løn-, pensions-, personale- og ledelsespolitiske spørgsmål.

Det enkelte ministerium har på sin side ansvaret for den konkrete anvendelse af ansættelsesformerne og for at sikre, at den fornødne personalemæssige fleksibilitet opretholdes under hensyn til bl.a. udviklingen i opgavernes art og heraf følgende krav til personalesammensætning.

5. Det overordnede formål med beretningen er at vurdere, hvordan Finansministeriet forvalter området, herunder om Finansministeriet medvirker til, at statens institutioner anvender de forskellige ansættelsesformer strategisk, så de fremmer en sparsommelig og effektiv opgavevaretagelse.

Formålet er opdelt i følgende delformål:

- Har Finansministeriet tilvejebragt hensigtsmæssige rammer for valg af ansættelsesformer i staten?

- Har Finansministeriet tilvejebragt hensigtsmæssige rammer på tjenstemandsområdet i relation til lavere pligtig afgangsalder og rådighedsløn?
- Anvender statens institutioner de forskellige ansættelsesformer strategisk i forhold til opgavevaretagelsen?

6. Undersøgelsen omfatter Finansministeriets Personalestyrelse i sin funktion som central arbejdsgiver for samtlige statslige institutioner. 16 udvalgte statslige institutioner fordelt på 7 ministerområder inddrages derudover til belysning af undersøgelsens problemstillinger.

#### Undersøgelsens resultater

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Finansministeriet har tilvejebragt de overordnede rammer for, at statens institutioner kan anvende de forskellige ansættelsesformer hensigtsmæssigt.

Det er dog samtidig Rigsrevisionens opfattelse, at Finansministeriet for at understøtte ministerierne i deres anvendelse af ansættelsesformerne bør iværksætte konkrete initiativer særligt i relation til chefansættelse, åremålsansættelse og rådighedsløn. Rigsrevisionen finder det derfor positivt, at Personalestyrelsen vil iværksætte initiativer på disse områder.

De undersøgte institutioner anvender generelt tjenstemands- og overenskomstansættelse tilfredsstillende. Undersøgelsen kan ikke påvise, om institutionernes anvendelse af åremålsansættelse resulterer i en bedre opgavevaretagelse.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

**Finansministeriet har tilvejebragt hensigtsmæssige rammer for valg af ansættelsesformer i staten. Finansministeriet understøtter den statslige opgavevaretagelse ved at forsøge at begrænse anvendelsen af tjenstemandsansættelse og øge anvendelsen af overenskomstansættelse, som er en mere fleksibel ansættelsesform. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet bør afklare de overordnede principper for tjenstemandsansættelse i chefstillinger, hvilket dog afventer resultatet af en bebudet voldgiftssag. Endvidere finder Rigsrevisionen, at Finansministeriet bør rådgive de statslige institutioner om anvendelse af åremålsansættelse samt fortsat overvåge anvendelsen af åremålsansættelser i staten.**

- Finansministeriet har forhandlet med organisationerne og i 2000 fastsat regler for, hvilke grupper af ansatte der fortsat skal tjenstemandsansættes. Det er Personalestyrelsens opfattelse, at tjenstemandsansættelse skal begrænses, bl.a. for at imødekomme ændringer, som samfunds-

udviklingen nødvendiggør. Ifølge Personalestyrelsen er det kun departementschefer og andre topchefer i institutioner med myndighedsopgaver, der skal være tjenestemænd. Personalestyrelsen råder således de statslige institutioner til så vidt muligt at overenskomstsætte øvrige chefer. Som incitament hertil har Finansministeriet forhøjet pensionsbidragene for chefer, der fortsat tjenestemandsansættes, hvilket medfører, at tjenestemandsansættelse er dyrere for institutionerne.

- Undersøgelsen har vist, at de overordnede principper for, i hvilke typer af øvrige chefstillinger der bør ske tjenestemandsansættelse, ikke er endeligt fastlagt og udmeldt til de statslige institutioner. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Finansministeriet bør afklare dette spørgsmål. Akademikernes Centralorganisation har bebudet en voldgiftssag om, hvorvidt chefer i LR 37 og derover skal ansættes som tjenestemænd. Da resultatet af en sådan voldgiftssag vil have betydning for, hvorledes fremtidige ændringer kan gennemføres, vil Personalestyrelsen afvente sagens udfald. Rigsrevisionen finder dette velbegrundet.
- Personalestyrelsen har som overordnet myndighed på området ikke opstillet tidssvarende kriterier eller mål for anvendelse af åremålsstillinger. Personalestyrelsen er dog indstillet på at opfordre til, at de enkelte ministerier nøje overvejer fordele og ulemper i forbindelse med valget af ansættelsesform. Rigsrevisionen finder, at Personalestyrelsen, som led i videndeling og som støtte til de statslige institutioner, bør rådgive om anvendelse af åremålsansættelse.
- Personalestyrelsen overvåger lønudviklingen i åremålsstillinger. For at sikre videndeling i staten bør Personalestyrelsen imidlertid være opmærksom på at tilvejebringe et nødvendigt datagrundlag over anvendelsen af åremålsstillinger. Personalestyrelsen har efterfølgende oplyst, at procedurerne for indsamling og indberetning af åremålsaftaler vil blive forbedret, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.

**Finansministeriet er i gang med at tilvejebringe mere hensigtsmæssige rammer på tjenestemandsområdet i relation til lavere pligtig afgangsalder og rådighedsløn. Finansministeriet har således fokus på at udvide arbejdsstyrken, bl.a. med udmøntningen af velfærdsaftalen, hvor der lægges op til forhandlinger om at løfte de lavere pligtige afgangsalde i fx politiet og forsvaret. Rådighedsløn ved stillingsnedlæggelse er baseret på regler i tjenestemandsløven, og ministerierne har i 2005 udbetalt ca. ¼ mia. kr. til personer på rådighedsløn. Finansministeriet bør overveje initiativer, der i højere grad muliggør genplacering af personer på rådighedsløn.**



- Finansministeriet har aftalt de lavere pligtige afgangsaldrer med organisationerne. Ifølge den politiske velfærdsaftale fra juni 2006 skal de lavere pligtige afgangsaldrer i bl.a. forsvaret (60 år) og politiet (63 år) søges løftet gennem forhandlinger med organisationerne. De lavere pligtige afgangsaldrer – som i vidt omfang er historisk betinget – er generelt begrundet i dels særligt belastende arbejdsforhold, dels beskæftigelses- og omstillingsmæssige hensyn. Personalestyrelsen har iværksat initiativer med henblik på at undersøge mulighederne for at blive længere tid på arbejdsmarkedet.
- Der blev i 2005 udbetalt ca. 257 mio. kr. til personer på rådighedsløn. For at identificere god praksis for genplacering finder Rigsrevisionen, at Personalestyrelsen bør foretage en analyse af ministeriernes brug af rådighedsløn og på den baggrund overveje eventuelle nye initiativer, der kan fremme genplacering. Personalestyrelsen har hertil oplyst, at en analyse eventuelt vil give muligheder for gennemførelse af tiltag, der kan fremme genplacering. Dog pointerer Personalestyrelsen, at man næppe – heller ikke efter en gennemført analyse af ministeriernes brug af rådighedsløn – kan opstille regler om, at et andet ministerium skal ansætte en overtalig tjenestemand. Rigsrevisionen er enig i, at det også fremover vil være de enkelte ministeriers ansvar at genplacere tjenestemænd.

**De undersøgte institutioner anvender de faste ansættelsesformer strategisk i forhold til opgavevaretagelsen, mens tidsbegrænset åremålsansættelse kun i mindre omfang anvendes strategisk.**

De undersøgte institutioner har således strategisk fravalgt tjenestemandsansættelse af chefer til fordel for overenskomstansættelse. Ifølge institutionerne medfører dette større fleksibilitet i opgavevaretagelsen.

De fleste undersøgte institutioner har ikke en politik for anvendelse af åremålsansættelse, selv om åremålsansættelse er en lønmæssig dyrere ansættelsesform end fastansættelse. Undersøgelsen har vist, at erfaringsgrundlaget endnu er for spinkelt til at påvise en sammenhæng mellem åremålsansættelse og en bedre opgavevaretagelse. Ministerierne bør derfor nøje overveje, hvad man vil opnå ved brugen af åremålsansættelse, om (for)målet eventuelt kan opnås uden brug af åremål, og om brugen af åremålsansættelse sker målrettet.

- De undersøgte institutioner anvender i vidt omfang overenskomstansættelse af nye chefer, idet denne ansættelsesform er mere fleksibel ved afskedigelser og stillingsnedlæggelser end en tjenestemandsansættelse.

- De undersøgte institutioner har alle iværksat tiltag for at finde en anden passende stilling til personale på rådighedsløn, men dette er kun lykkedes i yderst begrænset omfang.
- Åremålsansættelse er en lønmæssig dyrere ansættelsesform end fastansættelse. Lønforskellen for kontorchefer med og uden åremål var i gennemsnit ca. 94.000 kr. i 2005 ekskl. eventuelt fratrædelsesbeløb.
- De fleste undersøgte institutioner har ikke udarbejdet en politik for anvendelse af åremålsstillinger. Rigsrevisionen finder, at ministerierne bør udarbejde en politik for anvendelsen af åremålsstillinger, herunder kriterier og beløbsmæssige rammer.
- Hovedparten af institutionerne angiver, at formålene med åremålsansættelse er at medvirke til øget fleksibilitet, mobilitet og et bredere rekrutteringsgrundlag. Erfaringsgrundlaget er endnu for spinkelt til nærmere at undersøge, om formålene med åremålsansættelse er opfyldt. Ministerierne bør nøje overveje, hvad man vil opnå ved brugen af åremålsansættelse, om (for)målet eventuelt kan opnås uden brug af åremål, og om brugen af åremålsansættelse sker målrettet og med det formål at sikre en bedre opgavevaretagelse også i form af fx bedre kvalitet eller større produktivitet. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet, når datagrundlaget om nogle år er tilvejebragt, bør vurdere, om merudgiften forbundet med åremål medvirker til en bedre opgavevaretagelse.

## II. Indledning

### A. Baggrund

7. I løbet af de næste 10 år forudses op mod  $\frac{1}{4}$  af alle offentligt ansatte at gå på pension samtidig med, at de små årgange træder ind på arbejdsmarkedet. En af de store samfundsmæssige udfordringer i de kommende år er håndteringen af en situation med mangel på arbejdskraft.

I lyset heraf ser Rigsrevisionen i denne beretning på forvaltningen af ansættelsesformer i staten med særlig fokus på anvendelse af faste ansættelsesformer som tjenestemandsansættelse og overenskomstansættelse samt tidsbegrænset ansættelse på åremål.

Beretningen sætter således fokus på de rammebetingelser, som Finansministeriet i kraft af sin rolle som arbejdsgiver sætter for valg af ansættelsesformer i staten, og betyd-

---

ningen heraf for den statslige opgavevaretagelse i institutionerne mv.

8. Der er ca. 156.000 årsværk i staten. Hovedparten af det statslige personale er ansat enten i henhold til kollektiv overenskomst, der omfatter ca.  $\frac{2}{3}$  af de statsansatte, eller som tjenestemænd.

Tjenestemandsansættelse sker ifølge Finansministeriets cirkulære fra 2000 inden for forsvaret, domstolene, anklagemyndigheden, politiet, kriminalforsorgen, fiskerikontrollen samt som udgangspunkt stillinger klassificeret i lønramme (LR) 37 og derover, dvs. typisk chefstillinger. I praksis anvender ministerierne dog i vidt omfang overenskomstansættelse af chefer.

De detaljerede ansættelsesvilkår for tjenestemænd er fastsat dels i tjenestemandsløven og tjenestemandspensionsloven, dels i kollektiv aftale. I lovene reguleres spørgsmål om tjenestepligter, disciplinærregler, afskedigelse og pension. Spørgsmål om løn- og andre ansættelsesvilkår aftales mellem finansministeren og centralorganisationerne.

Ved overenskomstansættelse er vilkårene fastlagt i overenskomster indgået mellem finansministeren og forskellige organisationer. Overenskomstansatte i staten er omfattet af den almindelige arbejdsmarkedslovgivning, fx funktionærloven.

9. Overenskomstansatte i staten er omfattet af den almindelige arbejdsmarkedslovgivning, fx funktionærloven. Sammenlignet med overenskomstansatte gælder der særlige regler for tjenestemænd. Fx medfører tjenestemandsansættelse, at tjenestemænd har ret til 3 års *rådighedsløn*, hvis de afskediges på grund af stillingsnedlæggelse. Ligeledes har visse tjenestemandsgupper en *lavere pligtig afgangsalder* end 70 år, fx er afgangsalderne for forsvaret 60 år og for politiet 63 år.

10. Både tjenestemænd og overenskomstansatte kan ansættes på åremål. Denne ansættelsesform anvendes primært ved ansættelse af chefer, og ca. 8 % af cheferne i staten er ansat på åremål. Åremålsansættelse er en tidsbegrænset ansættelse baseret på særlige regler. Det er karakteristisk for åremålsstillingen, at der ud over grundlønnen ydes et årligt tillæg, og at der kan være aftalt fratrædelsesbeløb.

## **B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode**

11. Finansministeriet er den centrale myndighed for behandling af sager om løn- og ansættelsesvilkår for personale i staten mv., og det er finansministeren, der fastsætter regler om anvendelse af ansættelsesformer. De opgaver, der knytter sig til Finansministeriets kompetence i sager om løn- og ansættelsesvilkår, varetages af Finansministeriets Personalestyrelse.

Personalestyrelsen varetager statens arbejdsgiverfunktioner, som omfatter regelfastsættende og regelfortolkende opgaver. Personalestyrelsen rådgiver endvidere ministerier og styrelser om personalejuridiske spørgsmål samt løn-, pensions-, personale- og ledelsespolitiske spørgsmål.

Ministerierne har på deres side ansvaret for den konkrete anvendelse af ansættelsesformerne og for at sikre, at den fornødne personalemæssige fleksibilitet opretholdes under hensyn til bl.a. udviklingen i opgavernes art og heraf følgende krav til personalesammensætning.

Denne undersøgelse sætter fokus på de rammebetingelser, som Finansministeriet i kraft af sin rolle som arbejdsgiver sætter for valg af ansættelsesformer i staten, og betydningen heraf for den statslige opgavevaretagelse.

12. I undersøgelsen inddrages tillige de særlige regler om lavere pligtig afgangsalder og rådighedsløn for tjenestemænd. Disse særlige regler skal bl.a. ses i sammenhæng med Finansministeriets udmøntning af regeringens arbejdsmarkedspolitiske mål om at udvide arbejdsstyrken.

13. Åremålsansættelse indgår i undersøgelsen som et særligt område, idet åremålsansættelse som udgangspunkt er en dyrere ansættelsesform end almindelig fastansættelse og en ansættelsesform i vækst. Antallet af åremålsansatte har i perioden 1991-2005 således udviklet sig fra ca. 78 til ca. 666 stillinger, og Personalestyrelsen forventer yderligere vækst i statens anvendelse af åremålsansatte.

14. Det overordnede formål med beretningen er at vurdere, hvordan Finansministeriet forvalter området, herunder om Finansministeriet medvirker til, at statens institutioner anvender de forskellige ansættelsesformer strategisk, så de fremmer en sparsommelig og effektiv opgavevaretagelse.

Det overordnede formål er opdelt i følgende delmål:

- Har Finansministeriet tilvejebragt hensigtsmæssige rammer for valg af ansættelsesformer i staten?
- Har Finansministeriet tilvejebragt hensigtsmæssige rammer på tjenestemandsområdet i relation til lavere pligtig afgangsalder og rådighedsløn?
- Anvender statens institutioner de forskellige ansættelsesformer strategisk i forhold til opgavevaretagelsen?

15. I undersøgelsen inddrages Personalestyrelsen i sin funktion som central arbejdsgiver for samtlige statslige institutioner.

16 udvalgte statslige institutioner fordelt på 7 ministerområder inddrages til belysning af undersøgelsens problemstillinger. Departementerne er udvalgt på alle 7 ministerområder, da de normalt udstikker overordnede retningslinjer for ministerområdet. De øvrige institutioner er udvalgt ud fra institutionernes anvendelse af åremålsstillinger, antallet af personer på rådighedsløn samt brugen af henholdsvis tjenestemand- og overenskomstansættelse.

De undersøgte institutioner:

Beskæftigelsesministeriet	Departementet, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Arbejdstilsynet
Finansministeriet	Departementet, Økonomistyrelsen
Miljøministeriet	Departementet, Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	Departementet
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	Departementet, IT- og Telestyrelsen
Socialministeriet	Departementet
Økonomi- og Erhvervsministeriet	Departementet, Konkurrencestyrelsen, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

16. Undersøgelsen vedrører som udgangspunkt ansættelsesforhold for 2005, men der vil indgå forskellige tidsserier for at belyse udviklingen.

17. Undersøgelsen er baseret på interviews med og sags gennemgange i Personalestyrelsen, ligesom undersøgelsen

har omfattet gennemgang af en række rapporter, vejledninger og publikationer.

De 16 institutioner er blevet anmodet om at indsende oplysninger baseret på et spørgeskema og dokumentation i relation til undersøgelsens temaer. Der er foretaget uddybende interviews med flere af de 16 institutioner.

18. Beretningen har i udkast været forelagt Personalestyrelsen, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

### III. Finansministeriet og ansættelsesformer

#### Rigsrevisionens bemærkninger

**Finansministeriet har tilvejebragt hensigtsmæssige rammer for valg af ansættelsesformer i staten. Finansministeriet understøtter den statslige opgavevaretagelse ved at forsøge at begrænse anvendelsen af tjenestemandsansættelse og øge anvendelsen af overenskomstansættelse, som er en mere fleksibel ansættelsesform. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet bør afklare de overordnede principper for tjenestemandsansættelse i chefstillinger, hvilket dog afventer resultatet af en bebudet voldgiftssag. Endvidere finder Rigsrevisionen, at Finansministeriet bør rådgive de statslige institutioner om anvendelse af åremålsansættelse samt fortsat overvåge anvendelsen af åremålsansættelser i staten.**

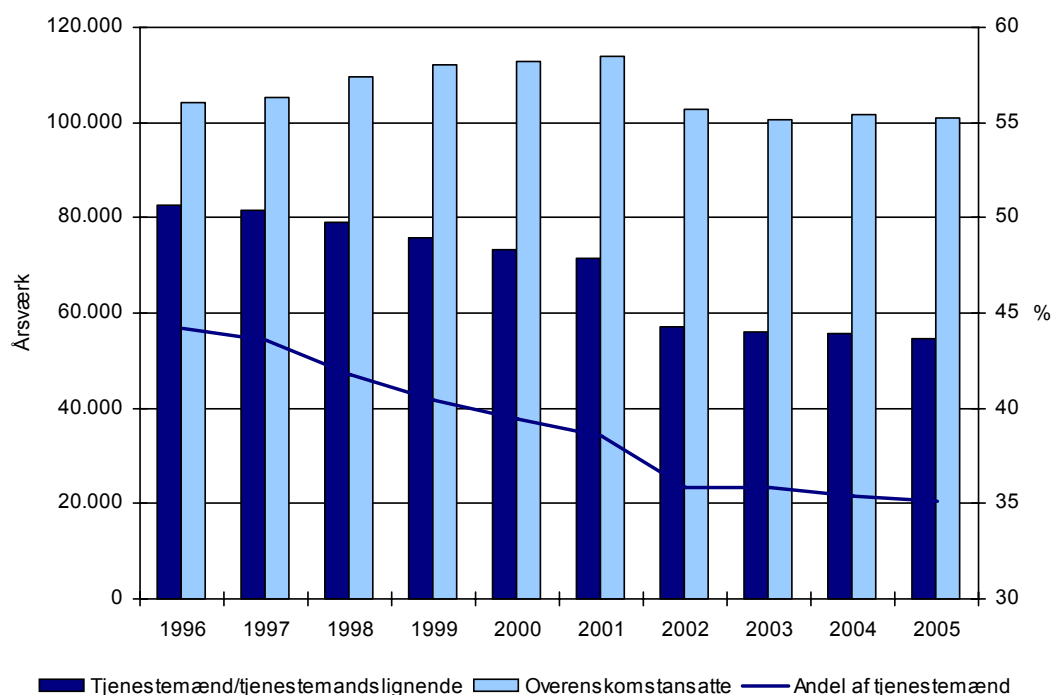
Denne vurdering er baseret på:

- Finansministeriet har forhandlet med organisationerne og i 2000 fastsat regler for, hvilke grupper af ansatte der fortsat skal tjenestemandsansættes. Det er Personalestyrelsens opfattelse, at tjenestemandsansættelse skal begrænses, bl.a. for at imødekomme ændringer, som samfundsudviklingen nødvendiggør. Ifølge Personalestyrelsen er det kun departementschefer og andre topchefer i institutioner med myndighedsopgaver, der skal være tjenestemænd. Personalestyrelsen råder således de statslige institutioner til så vidt muligt at overenskomstansætte øvrige chefer. Som incitament hertil har Finansministeriet forhøjet pensionsbidragene for chefer, der fortsat tjenestemandsansættes, hvilket medfører, at tjenestemandsansættelse er dyrere for institutionerne.

- Undersøgelsen har vist, at de overordnede principper for, i hvilke typer af øvrige chefstillinger der bør ske tjenestemandsansættelse, ikke er endeligt fastlagt og udmeldt til de statslige institutioner. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Finansministeriet bør afklare dette spørgsmål. Akademikernes Centralorganisation har bebudet en voldgiftssag om, hvorvidt chefer i LR 37 og derover skal ansættes som tjenestemænd. Da resultatet af en sådan voldgiftssag vil have betydning for, hvorledes fremtidige ændringer kan gennemføres, vil Personalestyrelsen afvente sagens udfald. Rigsrevisionen finder dette velbegrunder.
- Personalestyrelsen har som overordnet myndighed på området ikke opstillet tidssvarende kriterier eller mål for anvendelse af åremålsstillinger. Personalestyrelsen er dog indstillet på at opfordre til, at de enkelte ministerier nøje overvejer fordele og ulemper i forbindelse med valget af ansættelsesform. Rigsrevisionen finder, at Personalestyrelsen, som led i videndeling og som støtte til de statslige institutioner, bør rådgive om anvendelse af åremålsansættelse.
- Personalestyrelsen overvåger lønudviklingen i åremålsstillinger. For at sikre videndeling i staten bør Personalestyrelsen imidlertid være opmærksom på at tilvejebringe et nødvendigt datagrundlag over anvendelsen af åremålsstillinger. Personalestyrelsen har efterfølgende oplyst, at procedurerne for indsamling og indberetning af åremålsaftaler vil blive forbedret, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.

### A. Tjenestemand- eller overenskomstansættelse

19. Der er ca. 156.000 årsværk i staten. Hovedparten af det statslige personale er ansat enten i henhold til kollektiv overenskomst, der omfatter ca.  $\frac{2}{3}$  af de statsansatte, eller som tjenestemænd. Gennem de senere år er der på statens område sket en forskydning fra tjenestemandansættelse og ansættelse på tjenestemandslignende vilkår mod ansættelse på overenskomstvilkår, jf. figur 1.

**Figur 1. Udvikling i andelen af tjenestemandsansættelser, 1996-2005**

Note: Opgørelsen dækker hele det statslige forhandlingsområde. Fra og med 2002 indgår Post Danmark ikke i opgørelsen.

Kilde: Personalestyrelsen: "Statens personale i tal 2005". Udarbejdet på baggrund af Finansministeriets Forhandlingsdatabase, 2. kvartal de enkelte år.

20. Figuren viser, at der i perioden 1996-2005 er sket et fald i antallet af tjenestemænd fra 82.542 til 54.626 målt i årsværk. Antallet af overenskomstansatte er i samme periode blot faldet fra 104.157 til 101.093 årsværk. Andelen af tjenestemænd er dermed faldet fra at udgøre 44 % i 1996 til 35 % i 2005.

#### a. Forskelle mellem tjenestemand- og overenskomstansættelse

21. De detaljerede ansættelsesvilkår for tjenestemænd er fastsat dels i tjenestemandsløven og tjenestemandspensionsloven, dels i kollektiv aftale. I lovene reguleres spørgsmål om tjenesteplichter, disciplinærregler, afskedigelse og pension. Spørgsmål om løn- og andre ansættelsesvilkår aftales mellem finansministeren og centralorganisationerne.

Ved overenskomstansættelse er vilkårene fastlagt i overenskomster indgået mellem finansministeren og forskellige forhandlingsberettigede organisationer. Overenskomstansat-



te i staten er omfattet af den almindelige arbejdsmarkedslovgivning, fx funktionærloven.

22. I **skema 1** er angivet forskelle mellem regler for henholdsvis tjenestemands- og overenskomstansættelse.

**Skema 1. Forskelle mellem regler for tjenestemænd og overenskomstansatte**

	Tjenestemandsansatte	Overenskomstansatte
Regelgrundlaget	Grundloven, tjenestemandsloven, hovedaftalen, kollektive aftaler og den almindelige arbejdsmarkedslovgivning, bortset fra ferieloven og funktionærloven.	Hovedaftaler, kollektive overenskomster og den almindelige arbejdsmarkedslovgivning.
Aktionsmuligheder, hvis enighed ikke opnås om afslutning/forlængelse af kollektive aftaler	Ingen strejkeret. Finansministeren fremsætter lovforslag.	Almindelige arbejdsretlige procedurer.
Prøvetid	Normalt 2 år.	For funktionærer: Maksimalt 3 måneder i henhold til funktionærloven. Øvrige ansatte: Ingen.
Tjenesteforfeelse	Disciplinære sanktioner i henhold til tjenestemandslovens bestemmelser.	Advarsel eller afskedigelse er mulige sanktioner.
Sygdom	Almindelig løn under sygdom.	Almindelig løn under sygdom for de fleste grupper. Øvrige får dagpenge i henhold til dagpengeloven.
Opsigelsesvarsel fra den ansattes side	3 måneder.	Funktionærer og månedslønnede: 1 måned. Visse timelønnede: fra 0 dage - 1 måned.
Opsigelsesvarsel fra ansættelsesmyndighedens side	Normalt 3 måneder. Ved stillingsnedlæggelse 3 års rådighedsløn, der dog ikke kan sidestilles med et opsigelsesvarsel.	Funktionærer og månedslønnede: fra 1-6 måneder afhængig af anciennitet. Visse timelønnede: fra 0 dage - 3 måneder.
Pension	Tjenestemandspensionsloven. Pension ydes ved fratræden på grund af alder, sygdom eller anden årsag, som ikke kan tilregnes tjenestemanden. Førtdispensionsfradrag ikke fastsat aktuarmæssigt.	Forsikringsmæssigt baseret pension ved fratræden på grund af alder eller sygdom. Førtdispensionsfradrag fastsat aktuarmæssigt.
Pligtig afgangsalder	Normalt 70. år, men aftalt lavere pligtig afgangsalder for en række ansatte primært i politi, forsvar og kriminalforsorg.	Normalt 70. år, men kan aftales lavere.
Kilde: Personalestyrelsen: "Ansættelse i staten", februar 2005.		

Der er væsentlige økonomiske forskelle mellem tjenestemands- og overenskomstansættelse. For det første muligheden for at opnå 3 års rådighedsløn ved stillingsnedlæggelse. For det andet muligheden for, at tjenestemanden opnår en aktuel pension, såfremt afsked finder sted af en anden for ham utilregnelig årsag (fx uegnethed eller samarbejdsvanskeligheder) end alder og helbred. Herudover er der for en

række tjenestemandsgupper aftalt lavere pligtige afgangsalder end det 70. år.

23. Rigsrevisionen kan konstatere, at der er forskelle på tjenestemand- og overenskomstsansættelse, og det vurderes, at tjenestemandsansættelse indeholder flere elementer, der gør denne ansættelsesform mere sikker for den ansatte og mindre fleksibel for den offentlige arbejdsgiver.

#### **b. Personalestyrelsens regler og vejledning for valg af ansættelsesform**

24. I Finansministeriets cirkulære nr. 087 af 11. december 2000 fremgår reglerne for anvendelse af tjenestemandsansættelse i staten og folkekirken. Inden cirkulærets ikrafttræden har anvendelse af tjenestemandsansættelse været forhandlet med centralorganisationerne.

Ved cirkulæret, der trådte i kraft den 1. januar 2001, skete der en begrænsning i anvendelsen af tjenestemandsansættelse, så ansættelse som tjenestemand fremover kun sker i visse stillinger inden for forsvaret, domstolene, anklagemyndigheden, politiet, kriminalforsorgen og fiskerikontrollen.

Ifølge cirkulæret har allerede ansatte tjenestemænd ret til at bevare tjenestemandsansættelse, så længe de er ansat i deres hidtidige stilling samt ved advancement til stillinger, som de efter hidtidig praksis på det pågældende område har kunnet avancere til. Vedkommende minister kan tillade, at ansættelse sker som tjenestemand, når en tjenestemand skifter stilling.

25. Det følger af cirkulærets § 7, at ansættelse som tjenestemand sker i LR 37 og derover samt i nærmere angivne stillinger under LR 37. Cirkulæret åbner dog mulighed for, at det enkelte ministerium selv kan bestemme, at ansættelse ikke skal ske som tjenestemand, medmindre dette strider mod andre regler.

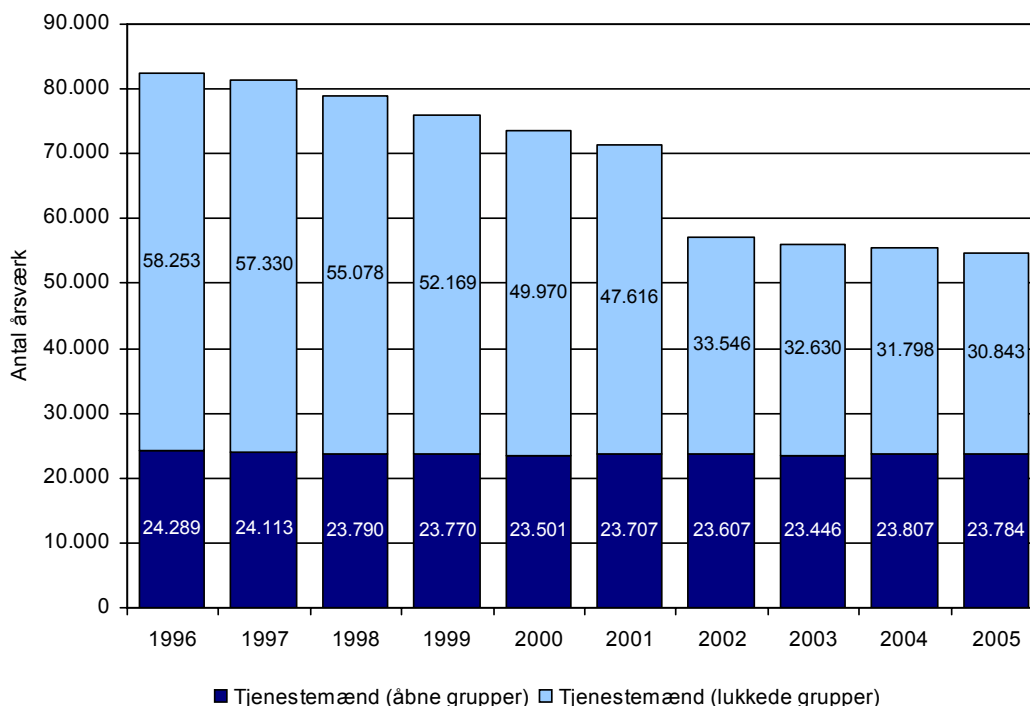
26. Tjenestemandsansættelse kan med udgangspunkt i cirkulæret fra 2000 opdeles i 2 grupper:

*Lukkede tjenestemandsgupper* er de grupper, hvor der ikke længere nyansættes tjenestemænd. *Åbne tjenestemandsgupper* dækker de grupper, hvor der fortsat ansættes tjenestemænd. De åbne tjenestemandsgupper findes især inden for forsvaret, domstolene, anklagemyndigheden, politiet, kri-

minalforsorgen og fiskerikontrollen. Desuden findes der en mindre gruppe af chefer i LR 37 og derover.

27. **Figur 2** viser fordelingen mellem åbne og lukkede tjenstemandsgrupper.

**Figur 2. Åbne og lukkede grupper på tjenstemandsområdet, 1996-2005**



Note: Fra og med 2002 indgår Post Danmark ikke i opgørelsen.

Kilde: Finansministeriets Forhandlingsdatabase, 2. kvartal de enkelte år.

Det fremgår af figuren, at antallet af årsværk i de åbne grupper har ligget på et relativt stabilt niveau omkring 24.000 årsværk i perioden 1996-2005. Som tidligere nævnt har ministerierne mulighed for at vælge anden ansættelsesform end tjenstemandsansættelse for visse stillinger i de åbne grupper. Heraf var der ca. 4.000 stillinger i LR 37 i 2005.

Antallet af årsværk i de lukkede tjenstemandsgrupper er faldet med knap 43 % i samme periode fra godt 58.000 årsværk i 1996 til knap 31.000 årsværk i 2005. Antallet forventes yderligere at falde i de kommende år som følge af cirkulæret fra 2000.

28. Ifølge Personalestyrelsen er der flere grunde til, at anvendelsen af tjenstemandsansættelse skal begrænses. Som udgangspunkt bør ansættelsesvilkårene i den offentlige sek-

tor være parallelle til vilkårene i den private sektor. Især på områder, hvor der er et konkurrencemæssigt forhold mellem de 2 sektorer, er det nødvendigt at kunne tilpasse arbejdsstyrken til skiftende tiders behov. Men også på områder, hvor der alene opereres i offentligt regi, bør der være tilstrækkelig fleksibilitet til at imødekomme behov for ændringer, som samfundsudviklingen nødvendiggør.

Hertil kommer ifølge Personalestyrelsen, at det af hensyn til Danmarks overholdelse af bestemmelserne om strejkeret i ILO-konventionerne og i Europarådets socialpagt ikke vil være hensigtsmæssigt at anvende tjenestemandsansættelse på områder, hvor de ansatte ikke kan undtages fra disse konventionsbestemmelser.

## **B. Ansættelsesform for chefer**

29. Som udgangspunkt sker ansættelse i en stilling, der er klassificeret i LR 37 og derover, som tjenestemand, jf. Finansministeriets cirkulære fra 2000. Niveaue vedrører normalt chefstillinger, og fx kontorchefstillinger er typisk klassificeret i LR 37

Ifølge cirkulæret kan det enkelte ministerium dog bestemme, at ansættelse i stillinger i bl.a. LR 37 og derover ikke skal ske som tjenestemand, medmindre dette strider mod andre regler.

Akademikernes Centralorganisation (AC) har rejst spørgsmålet om, hvorvidt ansættelse i overenskomstillinger i statslige tjenestemandstillinger klassificeret i LR 37 og derover forudsætter aftaler med organisationerne. AC og Personalestyrelsen er uenige om spørgsmålet, og AC vil indbringe spørgsmålet for faglig voldgift.

30. Ifølge Personalestyrelsen bør beslutningen om anvendelse af ansættelsesform bl.a. tages på baggrund af arbejdsopgavernes karakter og placeringen i forhold til det politiske niveau.

Spørgsmålet om ansættelsesform for chefer bør vurderes, men Personalestyrelsen lagde ved udarbejdelsen af 2000-cirkulæret til grund, at chefer i LR 37 og derover hørte til de mere selvstændigt virkende, og placeringen i forhold til det politiske niveau talte som udgangspunkt for tjenestemandsansættelse.

Der bør dog ifølge Personalestyrelsen være mulighed for andre ansættelsesformer for ansatte på dette niveau.

31. Personalestyrelsens publikation ”Lønpolitik” fra 1996 indeholdt overvejelser om, hvilke stillinger der kan besættes som henholdsvis tjenestemands- eller overenskomstansættelse. Oplistningen fremgår af følgende **boks 1**.

<b>Boks 1</b>
<b>Oplisting over tjenestemands- og overenskomstanvendelse</b>
<b>Departementer og styrelser med myndighedsopgaver:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departementschef og styrelseschef: tjenestemandsansættelse.</li> <li>• Øvrige chefstillinger (LR 37 og derover): i udgangspunktet tjenestemandsansættelse, men mulighed for overenskomstansættelse.</li> <li>• Andre stillinger: overenskomstansættelse eller anden ikke-tjenestemandsansættelse.</li> </ul>
<b>Styrelser, der helt overvejende har driftsbetonede opgaver:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chefstillinger: i udgangspunktet overenskomstansættelse eller ansættelse på individuel kontrakt.</li> <li>• Andre stillinger: overenskomstansættelse eller anden ikke-tjenestemandsansættelse.</li> </ul>

#### **a. Forhøjelse af pensionsbidrag for tjenestemandsansatte chefer**

32. Ved cirkulære af 28. juni 2005 om forhøjelse af bidrag til finanslovens § 36 for visse tjenestemænd i staten har Finansministeriet forhøjet ministeriers og styrelser bidrag til finansiering af statens udgifter til tjenestemandspension fra 15 % til 20,3 % for tjenestemænd i LR 37 og derover. Forhøjelsen gælder alene for chefstillinger, som nybesættes den 1. august 2005 eller senere.

Finansministeriet har valgt alene at regulere denne gruppe af chefer for dels at kunne sammenligne omkostninger inden for staten, og derved at opnå et bedre grundlag for politiske prioriteringer, dels for at kunne påvirke adfærden vedrørende stillinger, hvor der eksisterer et alternativ til tjenestemandsansættelser.

Ændringen vil ifølge Personalestyrelsen medføre, at der opnås såvel synlighed om de beregnede omkostninger som en bedre incitamentsstruktur i forbindelse med nyansættelser.

Personalestyrelsen forventer, at ændringen på sigt vil få den effekt, at anvendelse af tjenestemandsansættelse for ansatte i LR 37 og derover begrænses, og der herved bl.a. opnås større fleksibilitet i forbindelse med eventuelle personaletilpasninger.

33. Det er Personalestyrelsens generelle opfattelse, at andelen af tjenestemandsansatte i LR 37-stillinger og derover vil

falde yderligere. Personalestyrelsen vil som led i sit arbejde råde til, at der skal ske overenskomstansættelse, hvis der ikke er gode grunde til tjenestemandsansættelse.

34. Undersøgelsen har vist, at Personalestyrelsen generelt finder, at tjenestemandsansættelse skal begrænses, bl.a. for at sikre tilstrækkelig fleksibilitet til at imødekomme behov for ændringer, som samfundsudviklingen nødvendiggør. Ifølge Personalestyrelsen er det kun departementschefer og andre topchefer i institutioner med myndighedsopgaver, der skal være tjenestemænd. Personalestyrelsen råder således til, at institutionerne overenskomstansætter chefer i LR 37 og derover, medmindre der er gode grunde til tjenestemandsansættelse.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Personalestyrelsen nærmere bør fastsætte og udmelde de overordnede principper for, i hvilke typer af øvrige chefstillinger der bør ske tjenestemandsansættelse.

Personalestyrelsen har efterfølgende oplyst, at den nævnte voldgiftssag vil have betydning for, hvorledes eventuelle fremtidige ændringer kan gennemføres, og styrelsen finder det derfor hensigtsmæssigt at afvente sagens udfald. Rigsrevisionen finder dette velbegrundet.

## **C. Regler og procedurer for åremålsansættelse**

### **a. Regelgrundlag**

35. Både tjenestemænd og overenskomstansatte kan ansættes på åremål. Åremålsansættelse er en tidsbegrænset ansættelse, der blev etableret ved tjenestemandsureformen i 1969. Oprindeligt blev de konkrete åremålsaftaler indgået af Finansministeriet, men med virkning fra 1. januar 1991 decentraliseredes kompetencen til de enkelte ministerier inden for visse retningslinjer.

36. Åremålsansættelse er baseret på særlige regler i tjenestemandsløven, tjenestemandspensionsloven og en aftale mellem Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) fra 31. oktober 2001.

Reglerne er nærmere beskrevet i Finansministeriets cirkulære nr. 32 af 7. november 2001 om åremålsansættelse og cirkulære nr. 84 af 19. december 2003 om forlængelse af åremålsansættelse og genansættelse på åremål.

Indtil 2004 skulle de enkelte ministerier inden en åremålsansættelse indhente en udtalelse hos Lønningsrådet, der havde fastsat en række kriterier for anvendelse af åremålsansættelser.

Efter 2004 ligger kompetencen fuldt ud hos de enkelte ministerier, og Lønningsrådets kriterier er kun vejledende. Åremålsaftalen indgås mellem det pågældende ministerium og den forhandlingsberettigede organisation.

## b. Åremålsaftalernes indhold

37. Karakteristisk for åremålsansættelse er, at stillingen er tidsbegrænset, at der ydes et åremålstillæg, og at der kan være aftalt vilkår om fratrædelsesbeløb og tilbagegangsstilling, jf. **boks 2**.

### Boks 2 Åremålsaftalernes indhold

Åremålsaftalerne kan indeholde vilkår om:

- åremålsperiodens længde
- åremålstillæg
- eventuelt fratrædelsesbeløb
- eventuel tilbagegangsstilling i lavere charge.

#### Åremålsperioden

Åremålsansættelse er tidsbegrænset til en periode på minimum 3 år og maksimum 6 år. Forlængelse af åremålsansættelsen kan ske uden opslag for en periode af maksimalt 3 år.

Genansættelse i ny(e) periode(r) kan ligeledes finde sted, men kun efter nyt opslag, og genansættelse kan højst ske 2 gange. Med forlængelser og genansættelser er der mulighed for at være ansat i samme åremålsstilling i op til 27 år.

#### Åremålstillæg

På grund af tidsbegrænsningen anses åremålsansættelse for at være usikker og en ulempe for de ansatte. Derfor indførte man som kompensation et åremålstillæg. De konkrete forhold aftales i forhandlingsituationen mellem institutionen og den forhandlingsberettigede organisation.

Åremålsperiodens længde, og hvorvidt man er sikret tilbagegangsstilling, har indflydelse på åremålstillæggets størrelse. Personalestyrelsens undersøgelse fra 2003 viste, at åremålstillægget i gennemsnit udgjorde ca. 17 % af lønnen med en tilbagegangsstilling og ca. 24 % af lønnen uden en tilbagegangsstilling.

#### Fratrædelsesbeløb

Formålet med fratrædelsesbeløbet var oprindeligt at sikre en indkomst i en eventuel ledighedsperiode mellem 2 åremålsstillinger. Fratrædelsesvilkårene aftales i åremålskontrakterne og må maksimalt udgøre 1 månedsløn for hvert års fulde åremålsansættelse. Der udbetales også fratrædelsesbeløb, selv om den ansatte har ret til en tilbagegangsstilling eller bliver genansat hos samme ansættelsesmyndighed.

#### Tilbagegangsstilling i lavere charge

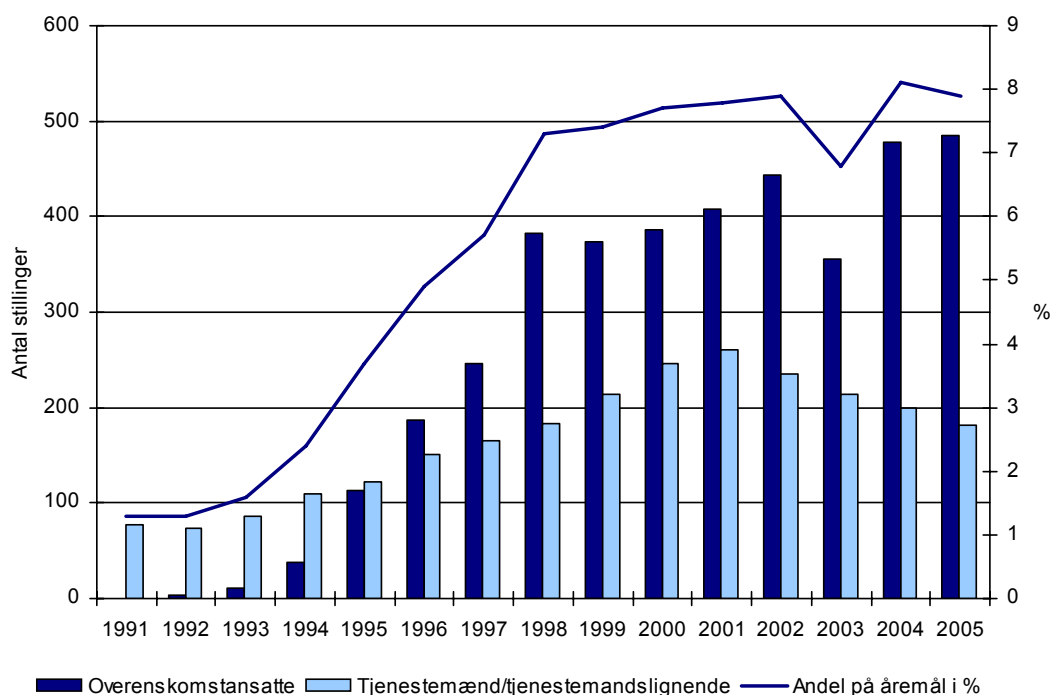
I forbindelse med en åremålsaftale kan det aftales, at den pågældende sikres en tilbagegangsstilling i lavere charge i form af en fastansættelse efter åremålets udløb. Tilbagegangsstillingens kategori og lønramme aftales i den enkelte åremålsaftale, men ligger typisk 1-2 lønrammer under åremålsstillingen.

### c. Ansatte på åremål

38. Det er navnlig chefstillinger, der besættes på åremål. I departementer og styrelser er det primært kontorchefer, afdelingschefer og direktører mv.

I **figur 3** vises udviklingen i andelen af åremålsansatte samt fordelingen af tjenestemand- og overenskomststillinger.

**Figur 3. Udviklingen i andelen af åremålsansatte samt fordelingen af tjenestemand- og overenskomstansatte på åremål**



Note: Andelen på åremål er opgjort i forhold til det samlede antal årsværk i LR 35-42. I 2003 ses et fald i antal åremålsansættelser. Personalestyrelsen har oplyst, at det kan skyldes, at en del ikke er blevet fornyet, men også at det ikke kan udelukkes, at registreringsfejl i forbindelse med overgangen til Statens Lønssystem kan være en del af forklaringen.

Kilde: ISOLA, forbrugstal.

39. Det fremgår af figuren, at der har været en vækst i antallet af åremålsansatte i staten siden begyndelsen af 1990'erne. Siden 1998 har der kun været en svag stigning i anvendelsen af åremålsansættelse. I 2005 udgjorde de åremålsansatte i staten ca. 8 % af alle medarbejdere i LR 35-42, hvilket svarede til 666 personer.

Andelen af åremålsansatte kontorchefer i departementer og styrelser udgjorde 29 % af alle kontorchefer i 2005, dvs. at knap 1/3 af alle kontorchefer var åremålsansatte.



40. En opgørelse i InformationsSystem Om Løn- og Ansættelsesvilkår (ISOLA) ultimo 2006 viser en stigning i antallet af åremålsansatte til knap 800 personer. Stigningen skyldes primært et øget antal åremålsansatte i Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.

#### d. Udgifter til åremålstillæg

41. Åremålstillæg kan anvendes til forbedring af lønnen, uden at det belaster cheflønspuljen, som ellers sætter en øvre grænse for, hvor mange penge det enkelte ministerium kan anvende til faste tillæg til cheferne.

Personalestyrelsen har primo 2006 udarbejdet en lønanalyse for chefer, jf. **tabel 1**. Tabellen viser gennemsnitslønnen for kontorchefer i departementer og styrelser i 2005.

**Tabel 1. Gennemsnitsløn for kontorchefer i departementer og styrelser med og uden åremål i 2005 (samlet løn)**

	Uden åremål	Med åremål	Forskel
	----- Kr. -----		
Alle departementer og styrelser .....	711.633	806.007 <sup>1)</sup>	94.376 <sup>2)</sup>
<sup>1)</sup> Beløbet inkluderer ikke et eventuelt fratrædelsesbeløb. <sup>2)</sup> Dette beløb er ikke den nøjagtige angivelse af åremålstillæggets størrelse, da beløbet også inkluderer fordelingen af midler fra cheflønspuljen. En opgørelse i ISOLA viser således, at åremålstillægget for samtlige åremålsansatte i 2005 udgjorde ca. 105.000 kr. i gennemsnit. Kilde: "Løndannelse i staten", 2006.			

Tabellen viser lønforskellen mellem åremålsansatte kontorchefer og fastansatte kontorchefer i departementer og styrelser. Det fremgår af tabellen, at åremålsansatte kontorchefer gennemsnitligt tjener ca. 94.000 kr. mere om året end kontorchefer, der ikke er ansat på åremål.

Åremålstillæggets størrelse spænder i de enkelte departementer og styrelser fra ca. 70.000 kr. til ca. 130.000 kr. om året. Fratrædelsesbeløb i forbindelse med åremålsansættelser er ikke medregnet.

42. Ifølge ISOLA blev der fra 2. kvartal 2005 til 2. kvartal 2006 udbetalt i alt ca. 82 mio. kr. til åremålstillæg på alle ministerområderne.

#### e. Personalestyrelsens opgaver i forbindelse med åremålsansættelse

43. Personalestyrelsen har ikke eksplicit udmeldt særlige formål med åremålsansættelse ud over, at der er tale om en

tidsbegrænset ansættelse. En udledning af formålet må derfor tage sit udgangspunkt i de kriterier, som Lønningsrådet har udmeldt om åremålsstillinger.

44. Lønningsrådet fastlagde i 1973 følgende kriterier for anvendelse af åremålsansættelse. Disse er stadig gældende, dog efter 2004 kun som vejledende:

1. Tidsbegrænset ansættelse i stillinger, for hvilke det gælder, at arbejdsopgaven eller udpegningen til hvervet er tidsbegrænset, og hvor tidsbegrænsningen er klar og af væsentlig betydning i relation til opgaven eller den udpegede person.
2. Ansættelse i stillinger, om hvilke det kan forudses, at forventede ændringer i opgaver, organisation og struktur med en vis sandsynlighed vil ændre den pågældende stillings indhold.
3. Ansættelse i stillinger, der stiller særlige krav til fornyelse i forskningsmæssig, kunstnerisk, merkantil, teknisk eller anden kreativ henseende, og for hvilke kravene til fornyelse har en selvstændig, konkret begrundet betydning.
4. Ansættelse i visse stillinger i Grønland.

45. Retningslinjerne forudsætter således en særlig begrundelse for åremålsansættelse i opgavens midlertidighed, konkrete forestående omorganiseringer og særlige behov inden for specifikke opgaveområder.

46. Det anbefales i Personaleadministrativ Vejledning, at ministerier og styrelser i forbindelse med nyoprettelse og genbesættelse af tjenstemandsstillinger bør overveje, om åremålsansættelse med fordel vil kunne anvendes.

Personalestyrelsen har ikke umiddelbart et bud på, om der inden for de enkelte ministerområder er en passende anvendelse af åremålsansættelse, og heller ikke på, hvor stort omfanget af åremålsansættelse i staten generelt bør være. Efter Personalestyrelsens opfattelse afhænger spørgsmålet af de enkelte ministeriers nærmere vilkår og behov. Personalestyrelsen er dog indstillet på at opfordre til, at de enkelte ministerier nøje overvejer fordele og ulemper i forbindelse med valget af ansættelsesformen.

Rigsrevisionen finder, at Personalestyrelsen, som led i videndeling og som støtte til de statslige institutioner, bør rådgive om anvendelse af åremålsansættelse.

#### **f. Personalestyrelsens undersøgelse i 2003 af åremålsansættelse**

47. Personalestyrelsen undersøgte i 2003 brugen af åremålsansættelse i staten, herunder også åremålsstillæggenes størrelse.

Undersøgelsen omhandlede omfanget af åremålsansættelser og udviklingen heri, anvendelse på de enkelte ministerområder, åremålsvilkår, samt hvad der skete efter åremålets udløb.

48. Undersøgelsen viste en stor vækst i anvendelse af åremålsstillinger i de senere år, med en særlig udbredelse i de højere stillinger i centraladministrationen, men med store forskelle mellem de forskellige ministerområder.

Personalestyrelsens undersøgelse viste, at åremålsstillæggene for stillinger med tilbagegangsret i perioden 1997-2003 lå i intervallet 15-19 % med et gennemsnit på 17 % af lønnen, og for stillinger uden tilbagegangsret lå gennemsnittet på 24 % af lønnen. Personalestyrelsen konkluderede i 2003 med hensyn til åremålsstillæggenes størrelse, at ministerierne gennem en lang årrække havde administreret fornuftigt, men at området af lønstyringsmæssige grunde skulle følges tæt.

Undersøgelsen viste endvidere, at hyppige begrundelser for åremålsansættelse var at understøtte chefmobilitet, at kunne rekruttere eksterne ansøgere og at kunne tage højde for omorganiseringer. Lønningsrådets kriterier havde en mindre fremtrædende plads.

Undersøgelsen viste tillige, at der ofte skete forlængelser efter åremålsperiodens ophør, ligesom der var en klar tendens til, at der ikke skete fastansættelse i åremålsstillingen.

49. Personalestyrelsen forventer, at åremålsansættelse er et område i vækst, hvilket generelt betyder en bevægelse i retning af en friere løndannelse i chefgruppen, som ikke er mulig i almindelige faste ansættelsesforhold. Personalestyrelsen følger derfor lønudviklingen, først og fremmest med fokus på udviklingen i lønniveauer.

Rigsrevisionen finder det tillige væsentligt, at Personalestyrelsen fremover overvåger udviklingen i ministeriernes anvendelse af åremålsansættelser.

#### **g. Personalestyrelsens procedurer for at følge udviklingen i anvendelsen af åremålsansættelser**

50. Personalestyrelsen har i 2004 oprettet en elektronisk database, hvortil ministerier og styrelser skal indsende oplysninger om deres åremålsaftaler.

Databasen blev indført, efter at en række statslige arbejdsgivere havde efterspurgt en øget service fra Personalestyrelsen med henblik på statistik og oplysninger om praksis for åremålsvilkår i staten.

Indtil 2004 skulle ministerierne indsende en kopi af den enkelte åremålsaftale, når aftalen blev indgået, men Personalestyrelsen havde ikke etableret procedurer til at sikre, at samtlige kontrakter blev indsendt, ligesom der ikke var faste procedurer for behandling heraf.

Ifølge Personalestyrelsen er den elektroniske database dog langt fra opdateret på grund af manglende indberetninger. Det bevirker, at databasen ikke giver Personalestyrelsen det nødvendige grundlag for statistiske opgørelser og rådgivning, som var den oprindelige hensigt med databasen.

I forlængelse af Rigsrevisionens undersøgelse har styrelsen i marts 2006 skrevet ud til alle institutioner og mindet dem om proceduren.

51. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at enkelte institutioner udtrykte behov for mere videndeling på området, både i forhold til praksis på andre ministerområder og generelle udmeldinger fra Personalestyrelsen. Rigsrevisionen finder det væsentligt – af hensyn til behovet for videndeling – at den elektroniske database med oplysninger om åremålsansættelser holdes ajour, så Personalestyrelsen har det nødvendige statistiske grundlag i forbindelse med sin rådgivning af institutionerne. Rigsrevisionen finder det derfor også væsentligt, at ministerierne altid indberetter vilkår ved åremålsansættelser til Personalestyrelsen.

Personalestyrelsen har efterfølgende oplyst, at for at opnå en mere effektiv ajourføring vil Personalestyrelsen fremover gennemføre indsamlingen af data til åremålsregisteret som et tilbagevendende projekt i stedet for en stående driftsopgave. Projektet vil medføre, at samtlige departementer gø-

res ansvarlige for at indsamle og indberette alle åremålsaf-taler for ansatte i bevillingslønramme 35 og derover for de-res respektive ministerområder hvert 2. år.

Rigsrevisionen finder dette initiativ tilfredsstillende.

#### IV. Særlige regler for tjenestemænd

##### Rigsrevisionens bemærkninger

**Finansministeriet er i gang med at tilvejebringe mere hen-sigtsmæssige rammer på tjenestemandsområdet i rela-tion til lavere pligtig afgangsalder og rådighedsløn. Fi-nansministeriet har således fokus på at udvide arbejds-styrken, bl.a. med udmøntningen af velfærdsaftalen, hvor der lægges op til forhandlinger om at løfte de lavere plig-tige afgangsalde i fx politiet og forsvaret. Rådigheds-løn ved stillingsnedlæggelse er baseret på regler i tje-nestemandsløven, og ministerierne har i 2005 udbetalt ca. ¼ mia. kr. til personer på rådighedsløn. Finansmini-steriet bør overveje initiativer, der i højere grad muliggør genplacering af personer på rådighedsløn.**

Denne vurdering er baseret på:

- Finansministeriet har aftalt de lavere pligtige afgangsalde med organisationerne. Ifølge den politiske velfærdsaftale fra juni 2006 skal de lavere pligtige afgangsalde i bl.a. forsvaret (60 år) og politiet (63 år) søges løftet gennem forhandlinger med organisationerne. De lavere pligtige af-gangsalde – som i vidt omfang er historisk betinget – er generelt begrundet i dels særligt belastende arbejdsfor-hold, dels beskæftigelses- og omstillingsmæssige hensyn. Personalestyrelsen har iværksat initiativer med henblik på at undersøge mulighederne for at blive længere tid på ar-bejdsmarkedet.
- Der blev i 2005 udbetalt ca. 257 mio. kr. til personer på rådighedsløn. For at identificere god praksis for genpla-cering finder Rigsrevisionen, at Personalestyrelsen bør fo-retage en analyse af ministeriernes brug af rådigheds-løn og på den baggrund overveje eventuelle nye initiati-ver, der kan fremme genplacering. Personalestyrelsen har hertil oplyst, at en analyse eventuelt vil give mulighe-der for gennemførelse af tiltag, der kan fremme genpla-cering. Dog pointerer Personalestyrelsen, at man næppe – heller ikke efter en gennemført analyse af ministeriernes brug af rådighedsløn – kan opstille regler om, at et andet ministerium skal ansætte en overtalig tjenestemand. Rigs-revisionen er enig i, at det også fremover vil være de en-kelte ministeriers ansvar at genplacere tjenestemænd.

## **A. Lavere pligtig afgangsalder for visse tjenestemandsgupper**

52. Ifølge tjenestemandslovens § 29 afskediges tjenestemænd fra deres tjenestemandstilling fra udgangen af den måned, hvor de fylder 70 år eller opnår den alder, der er foreskrevet i lovgivningen eller er fastsat ved aftale mellem Finansministeriet og de respektive centralorganisationer, jf. tjenestemandslovens § 45.

Finansministeriet (Personalestyrelsen) har indgået en række aftaler for udvalgte tjenestemandsgupper, der medfører en lavere pligtig afgangsalder end det 70. år.

53. I nedenstående **skema 2** er en opstilling over grupper med lavere pligtig afgangsalder end 70. år.

## Skema 2. Oversigt over tjenestemænd med pligtig afgangsalder før det 70. år/ særlige regler

Stilling	Pligtig afgangsalder	Aftale
Militære tjenestemænd med 52/55-års aldersgrænse	52/55-års aldersgrænse (overgangsordning)	Aftale af 18. februar 1985
Flyveledere	Frivillig 55 år Pligtig 60 år	Lovbekendtgørelse nr. 674 af 31. juli 1995 om pensionering af flyveledere, jf. aftale af 3. april 1979
Militære tjenestemænd	Pligtig 60 år	Aftale af 31. marts 1982
Militært personel ansat til fuld tjeneste i hjemmerværnet	Pligtig 60 år	Aftale af 28. maj 1982
Brandfolk i Københavns Lufthavn, til hvem der stilles krav om en årlig undersøgelse for fortsat at kunne virke som brandmænd (røgdykning)	Pligtig 60 år	Aftale af 21. juli 1987
Brandfolk i Odense, Rønne og Vagar Lufthavn, til hvem der stilles krav om en årlig lægeundersøgelse for fortsat at kunne virke som brandmænd	Pligtig 60 år	Aftale af 22. januar 1992
Civilforsvarskorpset, tjenestemandsansatte faste befalingsmænd	Pligtig 60 år	Aftale af 9. november 1987 og aftale af 21. maj 1990
Flyvelederuddannede luftfartsinspektører samt visse flyveledere/overflyveledere	Pligtig 60 år	Aftale af 27. juni 1988
Generallæge, stabslæge af 1. grad, stabslæge af 2. grad og overlæge i forsvaret	Pligtig 60 år	Aftale af 3. februar 1992
Overjordemødre, overplejere, plejere og plejersker	Frivillig 60 år Pligtig 65 år	Lønnings- og pensionsloven, § 53, stk. 3
Varslingsoperatører og signaloperatører i forsvaret	Pligtig 60 år	Aftale af 28. januar 1992 og aftale af 31. juli 1995
Kriminalforsorgens uniformerede personale	Pligtig 63 år	Aftale af 27. november 1985
Polititjenestemænd i LR 14, 15, 17, 22, 26 og 28	Pligtig 63 år	Aftale af 1. april 1985
Polititjenestemænd i LR 31-36	Pligtig 63 år	Aftale af 16. september 1987
Polititjenestemænd i LR 31-37 og polititjenestemænd, der indtil omklassificering til disse lønrammer var omfattet af aftale af 1. april 1985	Pligtig 63 år	Aftale af 16. september 1987 og tillægsaftale af 31. marts 1989
Visse tjenestemænd ved mindre skibe under Forsvarsministeriet	Pligtig 63 år	Aftale af 22. januar 1992
Visse tjenestemænd ved mindre skibe under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	Pligtig 63 år	Aftale af 22. januar 1992
Havariinspektører og overhavariinspektører ved Havarikommissionen for Civil Luftfart	Pligtig 63 år	Aftale af 13. januar 1994
Lokomotivinstruktører, lokomotivførere, lokomotivførere (kørelærere), elektroførere (kørelærere) og lokomotivassistenter i DSB	Pligtig 65 år	Aftale af 18. februar 1990
Sygeplejersker	Frivillig 65 år	Lønnings- og pensionsloven, § 53, stk. 4
Kilde: Personalestyrelsen.		

54. Gruppen af ansatte tjenestemænd med lavere pligtig afgangsalder vedrører i alt ca. 27.000 tjenestemænd, hvoraf politiet, kriminalforsorgen og forsvaret omfatter ca. 90 %.

De største grupper, hvor der er indgået aftaler om en lavere pligtig afgangsalder, er inden for politiet, der vedrører ca. 11.800 personer (dog inkl. anklagemyndigheden, som ikke har lavere pligtig afgangsalder), og inden for forsvaret, der vedrører ca. 9.500 personer. Tjenestemændene i politiet og kriminalforsorgen skal fratæde senest, når de fylder 63 år, og tjenestemændene i forsvaret og beredskabskorpset har en afgangsalder på 60 år.

### **a. Overenskomstforhandlingerne 2005 og lavere pligtig afgangsalder**

55. I forbindelse med overenskomstforhandlingerne 2005 blev det efter krav fra Personalestyrelsen aftalt, at centralt eller decentralt indgåede aftaler om lavere pligtig afgangsalder for tjenestemænd blev suppleret med følgende bestemmelse, jf. **boks 3**.

<p style="text-align: center;"><b>Boks 3</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Overenskomstforhandlingerne 2005 og lavere pligtig afgangsalder</b></p> <p>Ansættelsesmyndigheden og tjenestemanden kan aftale en højere pligtig afgangsalder for den pågældende tjenestemand end den afgangsalder, der følger af aftalens almindelige regler. Tjenestemanden afskediges dog senest fra udgangen af den måned, hvori den pågældende fylder 70 år eller opnår den alder, der efter den øvrige lovgivning er foreskrevet som aldersgrænse for vedkommende stilling, jf. tjenestemandenslovens § 29.</p> <p>Der er enighed om, at kriterier for anvendelse af denne bestemmelse aftales mellem Finansministeriet og vedkommende forhandlingsberettigede organisation.</p> <p>Kilde: Personalestyrelsen.</p>
---

56. Der er optaget forhandlinger om anvendelse af denne aftalebestemmelse. Personalestyrelsen tilstræber det bredest mulige anvendelsesområde, men der er endnu ikke opnået enighed. Personalestyrelsen vurderer, at det ikke er et ønske fra organisationernes side at indgå sådanne aftaler i noget større omfang.

### **b. Velfærdsforhandlingerne og lavere pligtig afgangsalder**

57. I regeringens publikation ”Fremtidens velfærd og velstand” fra april 2006 er lavere pligtige afgangsalde omtalt.

Det fremgår af velfærdsaftalen fra 20. juni 2006, som er indgået af Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre, at der er enighed om, at det ikke er hensigtsmæssigt med de



nuværende lavere pligtige afgangsaldrer vedrørende tjenestemænd, jf. **boks 4**.

**Boks 4**

**Velfærdsaftalen og lavere pligtige afgangsaldrer**

Tjenestemandsansatte på særlige områder, fx i politiet, forsvaret og kriminalforsorgen, har pligt til at trække sig tilbage før folkepensionsalderen, også selv om de pågældende personer har et godt helbred og kan udfylde jobbet. Det er enighed om, at dette ikke er hensigtsmæssigt. Regeringen vil derfor forhandle med de berørte tjenestemandsorganisationer om at løfte de pligtige afgangsaldrer i bl.a. politiet og forsvaret. De igangværende forhandlinger om at sikre mulighed for at fravige reglerne om pligtige afgangsaldrer i individuelle tilfælde fortsættes.

Kilde: Velfærdsaftalen, juni 2006.

58. Der er dermed bred politisk enighed om, at der skal indledes forhandlinger med de respektive organisationer. Overenskomsten fra 2005 er 3-årig og udløber 1. april 2008.

Personalestyrelsen har oplyst, at det er aftalt på et møde primo september 2006 mellem finansministeren og tjenestemandsorganisationerne, at der i begyndelsen af 2007 iværksættes et forhandlings- og beregningsforløb om de emner fra velfærdsaftalen, som skal aftales mellem parterne, herunder spørgsmålet om at løfte de lavere pligtige afgangsaldrer, med henblik på at være så afklarede som muligt ved overenskomst- og aftalefornyelsen pr. 1. april 2008.

**c. Begrundelser for de nuværende lavere pligtige afgangsaldrer**

59. Personalestyrelsen har udarbejdet et notat til Rigsrevisionen om, hvilke begrundelser der har været for at indgå aftaler om lavere pligtige afgangsaldrer. Notatet bygger på analyse af en række interne oplysninger mv. fra de seneste 30 år.

Personalestyrelsen har indledningsvist peget på, at det forhold, at reglerne om lavere pligtig afgangsalder i det væsentlige fastsættes ved aftale i henhold til tjenestemandslovens § 45, må tages i betragtning ved vurdering af aftalerne. Aftaleindgåelse er resultatet af afvejning af interesser 2 parter imellem og vil således ikke altid 100 % afspejle arbejdsgiverpartens interesser med hensyn til tjenestens tarv, optimal anvendelse af resurser og størst mulig effektivitet og fleksibilitet.

60. Personalestyrelsen oplyser, at siden tjenestemandsreformen i 1969 er regler om pligtig afgangsalder, der er lavere

end det 70. år, men ikke lavere end det 60. år, fastsat ved aftale mellem finansministeren eller vedkommende minister og den forhandlingsberettigede organisation i henhold til tjenestemandslovens § 45.

De gældende aftaler er i et vist omfang indgået i tilknytning til overenskomstfornyelser mod (delvis) finansiering over overenskomstpuljerne.

61. Den helt overordnede historiske begrundelse for udvælgelsen af netop de grupper, der har disse ordninger, er efter Personalestyrelsens vurdering, at tjenesten stiller særlige fysiske og psykiske krav. Hensynet til beskæftigelsen har imidlertid også spillet en rolle i 1970'erne og 1980'erne.

Det gælder ifølge Personalestyrelsen i alt væsentligt, at hensynet til fysiske og psykiske krav er anført, men der er dog delgrupper, fx i overordnede stillinger, hvor disse forhold næppe kan anføres med afgørende vægt, men hvor sammenhængen til andre i hovedgruppen er begrundelsen.

62. Forsvaret har i mere end 100 år haft lavere pligtige afgangsalder end andre tjenestemænd. Ifølge Personalestyrelsen er begrundelsen for de egentlige kamptropper og andet feltmæssigt personel indlysende grundet fysiske og psykiske krav. Med de nuværende aftaler, hvor alt militært personel op til og med forsvarschefen har 60-års aldersgrænse, må der dog ifølge Personalestyrelsen også søges andre begrundelser end fysiske og psykiske krav.

63. For politiets vedkommende fik de lavest chargede i 1946 en lavere pligtig afgangsalder, bl.a. begrundet i behovet for at tilpasse styrken og gøre den mere mobil efter et ekstraordinært stort indtag under besættelsen. Senere er gruppen af mellemledere og gruppen af chefer kommet til med henvisning til, at de fysiske og psykiske krav også for denne gruppe var stigende.

For gruppen af chefer, hvor de særlige fysiske krav ikke er så udtalte som for det mere underordnede personale, er der fx for chefer ved politiet med en (lavere) afgangsalder svarende til det underordnede personale argumenteret med, at det kan medføre rekrutteringsmæssige problemer, hvis cheferne har en højere pligtig afgangsalder end den gruppe, der skal søge chefstillingerne. Der blev ifølge Personalesty-

relsen henvist til, at forskellige afgangsaldrer kan medføre et uhensigtsmæssigt ”flow” i chefudnævnelserne.

64. For kriminalforsorgens uniformerede personale var begrundelsen dels en sammenligning med politiet, dels et meget massivt sygefravær blandt de ældre tjenestemænd.

65. I 1970’erne og 1980’erne var der overvejelser om en generel nedsættelse af afgangsalderen for tjenestemænd og andre grupper til 67 år med det sigte at afhjælpe den betydelige ledighed.

I midten af 1980’erne suppleredes dette hensyn af et ønske om at modernisere den offentlige sektor gennem en fornyelse og fornyelse af chefgrupper i den offentlige sektor.

En generel nedsættelse af den pligtige afgangsalder blev ikke gennemført, men i stedet for gjorde Personalestyrelsens sig overvejelser om at foretage mere specifikke ændringer.

Ifølge Personalestyrelsen er der således ingen tvivl om, at både beskæftigelsesmæssige hensyn og hensyn til udskiftning af personale har været medvirkende årsager til, at grupper af tjenestemænd, omfattet af aftaler om lavere pligtig afgangsalder, blev øget i de nævnte år.

66. Der er et politisk ønske om, at de ansatte forbliver længere tid på arbejdsmarkedet. Personalestyrelsen har iværksat initiativer med henblik på at undersøge mulighederne for at blive længere tid på arbejdsmarkedet.

## **B. Rådighedsløn til tjenestemænd ved stillingsnedlæggelse**

67. Rådighedslønbegrebet er et af de mest traditionelle kendetegn ved tjenestemandsansættelse, og retten til rådighedsløn er et væsentligt gode for tjenestemanden. Rådighedsløn er typisk blevet betragtet som et udtryk for en opfattelse af tjenestemandsansættelsen som principielt livsvarig. Reglerne om rådighedsløn er nærmere beskrevet i Finansministeriets cirkulære nr. 69 fra 10. juli 1994 om rådighedsløn.

68. En tjenestemand har ret til rådighedsløn, hvis den pågældende afskediges, fordi ændringer i forvaltningens organisation eller arbejdsform medfører, at stillingen nedlægges, og der ikke kan anvises en anden passende stilling, jf. tjenestemandslovens § 32. Hvis en tjenestemand afskediges af

andre grunde (som fx uegnethed, sygdom, samarbejdsvanskeligheder eller af disciplinære årsager), kan der ikke ydes rådighedsløn.

Rådighedsløn ydes i 3 år med en løn svarende til den sidst udbetalte løn inkl. faste tillæg. Afskedigelse af tjenestemænd giver således ikke besparelser for institutionen, før rådighedsperioden udløber.

69. Rådighedsløn kan ikke oppebæres ud over den pligtige afgangsalder, og retten ophører senest, når den pågældende fylder 65 år. Såfremt tjenestemanden har optjent mindst 10 års pensionsalder, kan vedkommende efter udløbet af rådighedslønperioden oppebære aktuel tjenestemandspension.

Udbetalingen af rådighedsløn ophører, når en tjenestemand ansættes i eller får anvist en anden stilling, som den pågældende har pligt til at overtage efter tjenestemandslovens § 12.

Ifølge § 12 har en tjenestemand pligt til at underkaste sig sådanne forandringer i tjenestens omfang og beskaffenhed, der ikke ændrer tjenestens karakter, og som ikke medfører, at stillingen ikke længere kan anses for passende for ham.

Såfremt en tjenestemand på rådighedsløn ansættes i en stilling på det private arbejdsmarked, kan den pågældende oppebære rådighedsløn samtidig med lønindkomst i det nye job.

70. Med hensyn til ansættelsesområdet i forbindelse med mulig genplacering af tjenestemænd på rådighedsløn fremgår det af Finansministeriets cirkulære nr. 33 fra 18. maj 2004 om ansættelsesområder og ansættelsesbreve for tjenestemænd, at ansættelsesområdet for tjenestemænd i staten er vedkommende ministerium med tilhørende institutioner. Ministerier, som med tilhørende institutioner er af betydelig størrelse, kan opdeles i flere ansættelsesområder efter aftale.

For administrative tjenestemænd, der ved ansættelsen får tjenestested i hovedstadsområdet, omfatter ansættelsesområdet desuden samtlige andre ministeriers departementer.

Ifølge tjenestemandslovens § 12 gælder dog den særregel, at når ændringer i forvaltningens organisation eller arbejdsform gør det nødvendigt, er en tjenestemand forpligtet til at overtage en stilling uden for sit hidtidige ansættelsesområde. En sådan flytning kræver dog tilslutning fra Omflytningsnævnet.

### a. Stillingsnedlæggelse med rådighedsløn

71. I **tabel 2** vises en opgørelse over stillingsnedlæggelser i staten i perioden 2000-2005.

**Tabel 2. Samlet antal nyoprettede sager om nedlæggelse af tjenestemandstillinger for hvert af årene i perioden 2000-2005**

2000	2001	2002	2003	2004	2005
---- Antal ----					
81	255	576	535	177	247
Kilde: Personalestyrelsen, 2006.					

Tabellen viser, at der i perioden 2000-2002 har været en kraftig stigning i antallet af nedlæggelser af tjenestemandstillinger og dermed i antallet af personer på rådighedsløn. Der er i slutningen af perioden en faldende tendens, men antallet i 2005 ligger stadig væsentligt over antallet i 2000.

72. Rigsrevisionen har fået foretaget en opgørelse i Statens Lønssystem for udbetalt rådighedsløn i 2005 opgjort i kr.

Denne opgørelse viser, at der for statens institutioner i 2005 har været et forbrug til rådighedsløn på ca. 257 mio. kr. for ca. 60 institutioner og ministerområder.

I **tabel 3** er anført en oversigt over institutioner/områder med størst forbrug af rådighedsløn i 2005.

**Tabel 3. Oversigt over institutioner med størst forbrug af rådighedsløn i 2005**

Institution	Samlet rådighedsløn
	Mio. kr.
DSB .....	74
Banedanmark .....	43
Forsvaret .....	28
SKAT .....	27
Kort- og Matrikelstyrelsen.....	14
IT- og Telestyrelsen.....	6
Flyvesikringstjenesten .....	6
Skov- og Naturstyrelsen .....	6
Økonomistyrelsen.....	5
Statens Luffartsvæsen .....	5
Kilde: Opgørelse fra Personalestyrelsen 2006.	

Tabellen viser, at DSB er den største udbetaler af rådighedsløn i 2005 med 74 mio. kr. Dernæst kommer Banedan-

mark, forsvaret og SKAT med henholdsvis 43 mio. kr., 28 mio. kr. og 27 mio. kr.

73. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i 2005 blev udbetalt ca. 257 mio. kr. til personer på rådighedsløn i staten.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der er tale om betydelige beløb, som udbetales, uden at staten får ”noget” herfor. Rigsrevisionen finder, at Personalestyrelsen bør iværksætte en analyse af ansatte på rådighedsløn, herunder de enkelte ministeriers forsøg på genplacering, og på den baggrund overveje eventuelle nye initiativer, der kan fremme genplacering. Personalestyrelsen har hertil oplyst, at en analyse eventuelt vil give muligheder for gennemførelse af tiltag, der kan fremme genplacering. Dog pointerer Personalestyrelsen, at man næppe – heller ikke efter en gennemført analyse af ministeriernes brug af rådighedsløn – kan opstille regler om, at et andet ministerium skal ansætte en overtalig tjenestemand. Rigsrevisionen er enig i, at det også fremover vil være de enkelte ministeriers ansvar at genplacere tjenestemænd.

## **V. De undersøgte ministeriers anvendelse af ansættelsesformer**

### **Rigsrevisionens bemærkninger**

**De undersøgte institutioner anvender de faste ansættelsesformer strategisk i forhold til opgavevaretagelsen, mens tidsbegrænset åremålsansættelse kun i mindre omfang anvendes strategisk.**

**De undersøgte institutioner har således strategisk fravalgt tjenestemandsansættelse af chefer til fordel for overenskomstansættelse. Ifølge institutionerne medfører dette større fleksibilitet i opgavevaretagelsen.**

**De fleste undersøgte institutioner har ikke en politik for anvendelse af åremålsansættelse, selv om åremålsansættelse er en lønmæssig dyrere ansættelsesform end fastansættelse. Undersøgelsen har vist, at erfaringsgrundlaget endnu er for spinkelt til at påvise en sammenhæng mellem åremålsansættelse og en bedre opgavevaretagelse. Ministerierne bør derfor nøje overveje, hvad man vil opnå ved brugen af åremålsansættelse, om (for)målet eventuelt kan opnås uden brug af åremål, og om brugen af åremålsansættelse sker målrettet.**

Denne vurdering er baseret på:

- De undersøgte institutioner anvender i vidt omfang overenskomstansættelse af nye chefer, idet denne ansættelsesform er mere fleksibel ved afskedigelser og stillingsnedlæggelser end en tjenestemandsansættelse.
- De undersøgte institutioner har alle iværksat tiltag for at finde en anden passende stilling til personale på rådighedsløn, men dette er kun lykkedes i yderst begrænset omfang.
- Åremålsansættelse er en lønmæssig dyrere ansættelsesform end fastansættelse. Lønforskellen for kontorchefer med og uden åremål var i gennemsnit ca. 94.000 kr. i 2005 ekskl. eventuelt fratrædelsesbeløb.
- De fleste undersøgte institutioner har ikke udarbejdet en politik for anvendelse af åremålsstillinger. Rigsrevisionen finder, at ministerierne bør udarbejde en politik for anvendelsen af åremålsstillinger, herunder kriterier og beløbsmæssige rammer.
- Hovedparten af institutionerne angiver, at formålene med åremålsansættelse er at medvirke til øget fleksibilitet, mobilitet og et bredere rekrutteringsgrundlag. Erfaringsgrundlaget er endnu for spinkelt til nærmere at undersøge, om formålene med åremålsansættelse er opfyldt. Ministerierne bør nøje overveje, hvad man vil opnå ved brugen af åremålsansættelse, om (for)målet eventuelt kan opnås uden brug af åremål, og om brugen af åremålsansættelse sker målrettet og med det formål at sikre en bedre opgavevaretagelse også i form af fx bedre kvalitet eller større produktivitet. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet, når datagrundlaget om nogle år er tilvejebragt, bør vurdere, om merudgiften forbundet med åremål medvirker til en bedre opgavevaretagelse.

## A. Valg af ansættelsesform for chefer

74. Ifølge Finansministeriets cirkulære fra 2000 sker ansættelse i en stilling, der er klassificeret i LR 37 og derover, som udgangspunkt som tjenestemand. Niveaue vedrører normalt chefstillinger, og fx kontorchefstillinger er typisk klassificeret i LR 37.

Ifølge cirkulæret kan det enkelte ministerium dog bestemme, at ansættelse i stillinger i bl.a. LR 37 og derover ikke skal ske som tjenestemand, medmindre dette strider mod andre regler.

Stort set alle chefer i LR 37 og derover blev tidligere ansat som tjenestemænd, men tendensen har i de senere år væ-

ret, at der i langt højere grad sker overenskomstansættelse end tjenestemandsansættelse, jf. **tabel 4**.

**Tabel 4. Antal årsværk i LR 37-42 fordelt på tjenestemænd og overenskomstansatte**

	1996	2002	2006
	----- Antal -----		
Tjenestemænd .....	3.152	2.974	2.576
Overenskomstansatte .....	435	1.211	1.378
I alt .....	3.587	4.185	3.954
Andel tjenestemænd i % .....	87,9	71,1	65,2
Note: Tilgangen fra kommunerne til SKAT er holdt ude af opgørelsen. Det har betydet, at 174 tjenestemandsansatte årsværk ikke er talt med. På et tidspunkt mellem 1996 og 2002 blev ca. 300 tjenestemandsansatte oberstløjtnanter omklassificeret fra LR 36 til 37. I samme periode er der sket en betydelig vækst i antallet af professorer, som alle overenskomstansættes.			
Kilde: Personalestyrelsen.			

Tabellen viser udviklingen i antallet og andelen af tjenestemand- og overenskomstansættelse fra 1996 til 2006 i LR 37 og derover. Der er i perioden sket en forøgelse af stillinger i LR 37-42, men der er samtidig sket et fald i andelen af tjenestemænd fra knap 88 % til ca. 65 %.

75. Ministerierne følger forskellig praksis med anvendelse af tjenestemandsansættelse eller overenskomstansættelse i stillinger i LR 37 og derover. En række ministerområder besætter i vid udstrækning chefstillinger på overenskomstvilkår.

De fleste chefer i Finansministeriet er således overenskomstansatte. Andre ministerområder, der har en udbredt chefoverenskomstansættelse, er Økonomi- og Erhvervsministeriet, Socialministeriet, Miljøministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Samtidig er der fortsat ministerområder, hvor langt den overvejende del af chefer fortsat tjenestemandsansættes, fx Justitsministeriet, Skatteministeriet og Forsvarsministeriet.

76. Rigsrevisionen har forespurgt de undersøgte institutioner om, hvilken ansættelsesform de anvender for chefer, og om begrundelserne for den valgte ansættelsesform.

De undersøgte institutioner anvender i vidt omfang undtagelsen i cirkulæret fra 2000, hvor udgangspunktet er, at chefer ansættes som tjenestemænd. Hovedparten af institutionerne overenskomstansætter således nyansatte chefer, medmindre de er tjenestemænd i forvejen. Et ministerium har ændret praksis fra før at anvende tjenestemandsansættelse til i 2005 at overenskomstansætte alle chefer.



De undersøgte institutioner begrundet deres valg af overenskomstansættelse med, at der er tale om en mere fleksibel ansættelsesform end tjenestemandsansættelse, idet ministerierne herved undgår de administrative tunge og komplekse ansættelsesretlige forhold, der er i forbindelse med tjenestemandsansættelser, fx i en afskedigelsessituation. Endvidere vil ministerierne undgå den rådighedsforpligtelse, som ligger i tjenestemandsansættelsen, hvilket eventuelt også kan gøre overenskomstansættelse økonomisk mere fordelagtig.

77. Undersøgelsen har vist, at de undersøgte institutioners overvejelser vedrørende valg af ansættelsesform for chefer primært er begrundet i et fravalg af tjenestemandsansættelsen, idet institutionerne vurderer, at overenskomstansættelse er mere fleksibel.

## **B. Rådighedsløn**

78. En tjenestemand har ret til rådighedsløn, hvis den pågældende afskediges, fordi ændringer i forvaltningens organisation eller arbejdsform medfører, at stillingen nedlægges, og der ikke kan anvises en anden passende stilling. Rådighedsløn ydes i 3 år med en løn svarende til den sidst udbetalte løn inkl. faste tillæg. Udgiften til rådighedsløn afholdes af det enkelte ministerområde, og beslutningen om afskedigelse af tjenestemænd giver således ikke besparelser for institutionen, før rådighedsperioden udløber.

79. Rigsrevisionens undersøgelse af de 16 institutioner har vist, at institutionerne forsøger at begrænse tjenestemandsansættelse, bl.a. fordi de ønsker at begrænse risikoen for udbetaling af rådighedsløn.

Flere af de undersøgte institutioner har oplyst, at de har haft personale på rådighedsløn, og Rigsrevisionen har forespurgt nærmere om, hvilke tiltag der har været iværksat for at finde en anden passende stilling for derved at begrænse udgiften til rådighedsløn.

80. De undersøgte institutioner har om procedurerne for afskedigelsessager bl.a. oplyst, at de har forespurgt om en mulig genplacering hos øvrige institutioner på området samt øvrige ministeriers departementer. Dette foregår bl.a. ved, at der bliver rundsendt CV'er i ministerierne, og ved, at

genplacering bliver drøftet på regelmæssige personalechef-gruppemøder internt i ministerierne.

Det er kun lykkedes for institutionerne i ganske få tilfælde at genplacere eller udlåne medarbejdere, og ingen af institutionerne har etableret procedurer, der sikrer genplaceringer i større grad. En af grundene til den manglende genplacering har ifølge institutionerne været, at der har været en generel opbremsning i de statslige ansættelser fra 2001.

81. Institutionerne oplyser, at Personalestyrelsen kun spiller en mindre formel rolle i forbindelse med rådighedslønsagerne. I afskedigelsesfasen bliver Personalestyrelsen således alene forelagt institutionernes rådighedslønsager med henblik på udtalelse om pension.

82. De undersøgte institutioner har iværksat tiltag for at finde en anden passende stilling til personale på rådighedsløn, men dette er kun lykkedes i yderst begrænset omfang. Det er derfor ikke muligt for Rigsrevisionen at fremdrage eksempler på god praksis for genplacering.

### C. Åremålsansættelse

83. Både tjenestemænd og overenskomstansatte kan ansættes på åremål, der primært finder anvendelse i chefgruppen.

Rigsrevisionens undersøgelse af åremålsansættelserne ved de undersøgte institutioner har vist, at ministerierne anvender mulighederne for åremålsansættelse meget forskelligt – fra intensiv anvendelse af åremål til stort set kun brug af fastansættelse. I **tabel 5** vises andelen af åremålsansættelser ved de undersøgte ministerområder set i forhold til alle ansættelser i LR 37.

**Tabel 5. Andelen af åremålsansættelser ved de undersøgte ministerområder set i forhold til alle ansættelser i LR 37**

Ministerområde	%
Beskæftigelsesministeriet .....	40
Finansministeriet .....	85
Miljøministeriet .....	47
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri .....	16
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.....	5
Socialministeriet .....	6
Økonomi- og Erhvervsministeriet .....	54
Alle ministerier.....	17

Note: Alle institutioner under de pågældende ministerområder er inddraget.  
Kilde: ISOLA, 2. kvartal 2006.

Det fremgår af tabellen, at Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Miljøministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet alle anvender åremålsansættelser i LR 37 i et omfang, der ligger væsentligt over det statslige gennemsnit. Det fremgår også af tabellen, at Socialministeriet anvender åremålsansættelser i langt mindre grad. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har en udbredt anvendelse af åremålsansættelser generelt. Men i LR 37 er den procentvise andel af åremålsansættelse lille, idet der i denne lønramme er ansat et stort antal professorer, som ikke er ansat på åremål. Som det fremgår af tabel 1, tjener åremålsansatte kontorchefer gennemsnitligt ca. 94.000 kr. mere om året end kontorchefer, der ikke er ansat på åremål.

Alle ministerier anvender åremålsansættelse sideløbende med fastansættelse.

#### **a. De undersøgte institutioners politik for åremålsansættelse**

84. Da åremålsansættelse umiddelbart er en mere løntung ansættelsesform end fastansættelse, anser Rigsrevisionen det for væsentligt, at institutionerne har en politik, der fastlægger de konkrete formål med åremålsansættelse.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at et flertal af institutionerne ikke har en nedskreven politik vedrørende åremålsansættelse. Kun enkelte departementer i undersøgelsen har udarbejdet politikker for åremålsansættelse for departementet og de tilhørende institutioner. Et enkelt ministerområde har udarbejdet en intern procedure/praksis for departementet og tilhørende institutioner, og et andet ministerområde har en generel praksis om at åremålsansætte alle chefer, fordi det efter ministeriets opfattelse fremmer fleksibilitet, fastholdelse og rekruttering.

Da flere institutioner forventer at øge anvendelsen af åremålsstillinger i fremtiden, finder Rigsrevisionen det vigtigt, at ministerierne udarbejder en politik for anvendelsen af åremål.

85. Såfremt institutionen både har ansatte på åremål og i almindelig fastansættelse, kan der opstå risiko for lønpres såvel inden for samme stillingskategori som nedad i systemet. Rigsrevisionens undersøgelse har vist enkelte eksempler på, at der har været lønpres inden for samme stillingskategori, da åremålsansatte får mere i løn, uden at der op-

leves forskelle i arbejdsopgaver, krav eller kvalifikationer. Endvidere har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at enkelte tidligere åremålsansatte opretholder et højt lønniveau ved overgang til fastansættelse.

Rigsrevisionen finder, at politikken også bør indeholde rammer for åremålstillægsstørrelser og fratrædelsesbeløb samt lønniveau i tilbagegangsstillinger.

#### **b. De undersøgte institutioners angivelse af formål med åremålsansættelse**

86. Rigsrevisionens undersøgelse har – i lighed med Personalestyrelsens undersøgelse fra 2003 – vist, at åremålsansættelse i praksis har fået en anden og langt bredere anvendelse end oprindeligt tænkt, jf. Lønningsrådets oprindelige kriterier.

87. Langt de fleste institutioner i Rigsrevisionens undersøgelse angiver fleksibilitet og mobilitet som formålet med åremålsansættelser.

Dernæst vurderer et stort antal institutioner, at anvendelse af åremålstillæg og den højere løn tiltrækker flere kvalificerede ansøgere og dermed giver et bredere rekrutteringsgrundlag.

88. Ifølge de undersøgte institutioner dækker fleksibilitet og mobilitet bl.a. over muligheden for tilpasning af chefgruppen, fx udskiftning af chefer, samt at det giver en naturlig mulighed for evaluering af den enkelte chef. Ligeledes sender det et signal om udviklings- og karrieremuligheder i institutionen, det kræver omstillingsparathed af chefen, og det fremmer de generelle ledelseskompetencer hos den enkelte leder. Desuden er det et ønske, at det ”bueformede karriereforløb” kan blive en del af kulturen, dvs. at der skabes en kultur, hvor det er i orden at være chef i en periode for derefter enten på grund af alder, manglende lyst eller lederevner at gå tilbage til den gamle stilling.

I rekrutteringsøjemed argumenterer institutionerne primært for, at muligheden for at tilbyde en højere løn giver den enkelte institution mulighed for at konkurrere både med andre statslige institutioner og med det private arbejdsmarked. Det gælder især specialiststillinger, hvor der er stor konkurrence om udbuddet.

89. Kriterierne for åremålsanvendelse har således ændret sig fra at have til formål at fremme fornyelse, mulighed for tidsbegrænsede stillinger samt forventede opgaveændringer til i dag, hvor de fleste institutioner argumenterer for, at formålene med åremålsstillinger er at fremme fleksibilitet og mobilitet i chefgruppen samt i flere tilfælde at få et bredere rekrutteringsgrundlag. Endvidere har et ministerium endog påpeget åremålsvilkår som et fastholdelsesinstrument i forhold til kvalificerede chefer, dvs. et kriterium, der er modsatrettet tanken bag ordningen. Der er således sket et skift i hensigten med åremålsansættelse fra fokus på opgaver til fokus på cheffrollen.

### **c. Anvender de undersøgte institutioner åremålsansættelse i overensstemmelse med egne formål**

90. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at et flertal af de undersøgte institutioner endnu ikke ser sig i stand til at komme med en vurdering af, om åremålsansættelse lever op til egne formål, da institutionerne er af den opfattelse, at erfaringen med anvendelse af åremålsansættelse endnu ikke er særlig stor.

91. Da de undersøgte institutioner har angivet, at 2 af de væsentligste formål med anvendelsen af åremålsstillinger er at øge fleksibilitet og chefmobilitet, har Rigsrevisionen undersøgt, i hvor lang tid den åremålsansatte er ansat i åremålsstillingen, og hvad der efterfølgende sker med den ansatte.

En udbredt brug af forlængelser og genansættelser, der kan ske i op til 27 år, harmonerer ikke umiddelbart med Lønningrådets hensigt om anvendelse af åremål i tidsbegrænsede stillinger og heller ikke med institutionernes egne ønsker om øget fleksibilitet og mobilitet.

92. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at genansættelse i samme åremålsstilling ikke er særligt udbredt, idet de fleste åremålsansatte er i deres første åremålsperiode og eventuelle første forlængelse. Dette er i overensstemmelse med Personalestyrelsens undersøgelse fra 2003, hvoraf det fremgår, at ca. 88 % af de åremålsansatte på daværende tidspunkt var i første åremålsansættelse og eventuelle forlængelse.

Da der er sket en øget tilgang af åremålsansættelse i de senere år, er ministerierne dog i mange tilfælde i gang med

den første runde af åremålsansættelser, hvorfor det fulde omfang af forlængelse og genansættelse i samme stilling først vil slå igennem om nogle år.

93. Genansættelser udløser som altovervejende hovedregel betaling af fratrædelsesbeløb med 1 månedsløn pr. fulde års åremålsansættelse inkl. en eventuel forlængelsesperiode. Fratrædelsesbeløb har oprindeligt haft til formål at sikre en indtægt i en usikker periode mellem 2 ansættelser, hvilket ikke gør sig gældende ved genansættelse i samme stilling.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at man kun på ét af de undersøgte ministerområder, efter bemyndigelse fra Personalestyrelsen, har forhandlet begrænsninger i fratrædelsesbeløb ved genansættelse. Ministeriet, der har en udvidet åremålsanvendelse, fandt, at omkostningerne til fratrædelsesbeløb fremover ville blive for store på grund af forlængelser og genansættelser.

Rigsrevisionen finder, at Personalestyrelsen bør overveje, om anvendelse af fratrædelsesbeløb til medarbejdere ved fratrædelse og genansættelse er hensigtsmæssig i sin nuværende form.

Personalestyrelsen har efterfølgende oplyst, at man er enig heri, og at styrelsen rejste spørgsmålet i forbindelse med overenskomstforhandlingerne 2005. Det lykkedes imidlertid ikke at opnå enighed om en ændring af reglerne. Problemet forventes taget op på ny i forbindelse med overenskomstforhandlingerne 2008.

94. Ifølge de undersøgte institutioner giver overvejelser om forlængelser og genopslag en naturlig anledning til evaluering af chefforløbet. Det giver således både institutionen og medarbejderen mulighed for at overveje den videre ansættelse, og der er på den måde indbygget en vis fleksibilitet i åremålsansættelsen.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de fleste chefer efter endt åremålsperiode fortsætter i en anden åremålsstilling, og at tilbagegangsstillingerne kun sjældent benyttes. Undersøgelsen har tillige vist enkelte eksempler på, at chefer ikke ville forsætte i chefstillingen, men ønskede at vende tilbage til en specialist/konsulentstilling, og også eksempler på, at åremålsansatte chefer ikke blev genansat i stillingen, selv om vedkommende søgte den. Sammenlignet med

fastansættelse kan åremålsansættelse på den måde siges at medvirke til en vis mobilitet i chefgruppen.

95. Undersøgelsen viste tillige, at et ministerium var af den opfattelse, at åremålsansættelse ikke levede op til formålene, da det snarere oplevedes som en mulighed for højere løn end for at fremme mobilitet. En institution tilkendegav endvidere, at man fremover vil være mere tilbageholdende med åremålsansættelser primært begrundet i, at disse ansættelser er mere løntunge end fastansættelser.

96. De fleste institutioner, der indgår i undersøgelsen, har ikke undersøgt effekten af anvendelsen af åremål, men uanset om åremålsansættelse ifølge oplysningerne fra institutionerne medvirker til øget fleksibilitet og mobilitet, er det ikke muligt for Rigsrevisionen ud fra besvarelsene at vurdere, om åremålsansættelser også har medvirket til en bedre opgavevaretagelse i staten. Rigsrevisionen kan derfor ikke på nuværende tidspunkt komme med en vurdering af, om penge brugt på åremålsansættelse er givet godt ud.

Det er på den baggrund Rigsrevisionens opfattelse, at ministerierne nøje bør overveje, hvad man vil opnå ved brugen af åremålsansættelse, om (for)målet eventuelt kan opnås uden brug af åremål, og om brugen af åremålsansættelse sker målrettet og med det formål at sikre en bedre opgavevaretagelse også i form af fx bedre kvalitet eller større produktivitet. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet, når datagrundlaget om nogle år er tilvejebragt, bør vurdere, om merudgiften forbundet med åremål medvirker til en bedre opgavevaretagelse.

Rigsrevisionen, den 17. januar 2007

Kirsten Leth-Nissen  
fg.

/Peder Juhl Madsen