
Udviklingen i ansættelsesform og -tryghed for chefer i centraladministrationen

Resumé

Ridset kort op har udviklingen i ansættelsesgrundlaget for chefer i centraladministrationen bevæget sig fra varig tjenestemandsansættelse til tidsbegrænset kontraktansættelse.

Indtil 2009 var udgangspunktet, at alle chefer i centraladministrationen blev ansat på tjenestemandsvilkår, der som særkende indebærer ret til pension ved uansøgt afsked og forinden 3 års rådighedsløn i de tilfælde, hvor afskedigelsen er en følge af stillingsnedlæggelse.

Tjenestemandsansættelse er grundlovsforankret og har blandt andet til formål at sikre embedsmændenes integritet. Tjenestemandsansættelse var udelukkende en varig ansættelsesform indtil 1971. Herefter blev der mulighed for i visse stillinger at ansætte tjenestemænd tidsbegrænset på åremål. Som en særlig beskyttelse kunne åremålsansatte ikke afskediges diskretionært, og allerede ansatte tjenestemænd havde (og har) ret til tilbagegang til en varig tjenestemandstilling. I 1980'erne var der begyndende overenskomstansættelser i stillinger, der ikke var klassificeret som tjenestemandstillinger. I slutningen af 1990'erne blev åremålsansættelser mere udbredt, men åremålsansættelse var stadig den klare undtagelse til varig ansættelse. Ved en lovændring i 1999 blev åremålsansatte omfattet af samme adgang til diskretionær afsked som varigt ansatte tjenestemænd.

Med ansættelsesformcirkulæret fra 2000 var udgangspunktet fortsat, at alle chefer i centraladministrationen blev tjenestemandsansat, men cirkulæret gav ministrene adgang til at bestemme, at klassificerede tjenestemandstillinger i lønramme 37 og derover kunne besættes på overenskomstvilkår, og overenskomstansættelse blev herefter i tiltagende grad anvendt.

Med indførelsen af kontraktrammeaftalen, der trådte i kraft i 2009, sker alle nyansættelser i lønramme 37 til 40 (løngruppe 1- 4) på kontraktvilkår. Det indebærer, at alle chefstillinger i styrelser og departementer (bortset fra departementschefstillingen) besættes på kontraktvilkår.

Kontraktansættelse kan både ske som varig ansættelse og som tidsbegrænset ansættelse på åremålsvilkår. Efter indførelsen af kontraktrammeaftalen er anvendelsen af åremålsansættelse taget kraftigt til, og i dag bestemmer ministeriernes åremålspolitikker generelt, at alle chefer skal åremålsansættes.

08.01.2023

Ref. PDV
pdv@djof.dk

De kriterier, der ifølge lovforarbejderne skulle være vejledende for anvendelse af åremål, i form af tidsbegrænsede opgaver, forestående organisationsændringer eller særlige krav til fornyelse anvendes i realiteten ikke. I stedet er åremålsansættelser båret af et ønske om fleksibilitet og mobilitet i chefgruppen.

Hvor der tidligere har været fokus på balancen mellem hensynet til et ansættelsesgrundlag, der understøtter chefernes integritet og evne til at stå fast på en saglig rådgivning, og hensynet til fleksibilitet i ansættelsesgrundlaget, der muliggør effektivisering og modernisering af statsadministrationen, har der i udbredelsen af åremålsansættelse alene været fokus på fleksibilitet, og dette hensyn er også bærende for de gældende åremåls politikker på tværs af ministerierne. I dag er mellem 80 og 85 % af alle chefer på de forskellige chefniveauer i centraladministrationen ansat på åremål. Samtidig er beskyttelsesniveauet i de individuelle åremålsaftaler blevet væsentligt forringet herunder i tilfælde af uansøgt afsked.

Cheferne i centraladministrationen har i dag et mere usikkert ansættelsesgrundlag end de medarbejdere, som de er chefer for. Den udbredte og efterhånden konsekvente anvendelse af tidsbegrænset ansættelse af chefer i staten står samtidig i modsætning til praksis for chefstillinger i kommuner, regioner og i den private sektor, hvor ansættelsesformen som den helt overvejende hovedregel er varig ansættelse.

Der er god grund til at overveje, om den konsekvente anvendelse af tidsbegrænset ansættelse tipper balancen og kompromitterer chefernes integritet, og om tidsbegrænset ansættelse - i lighed med situationen i de øvrige sektorer, der også indgår i en dynamisk virkelighed - bør reserveres til de tilfælde, hvor der er et objektivi grundlag for tidsbegrænset ansættelse, sådan som det også blev forudsat med Lønningsrådets generelle kriterier for åremålsansættelse, der ifølge lovforarbejderne bør være vejledende for anvendelse af åremålsansættelse. Dette vil også understøtte et hensyn til kontinuitet.

Historisk rids

Ansættelsesgrundlaget for chefer i centraladministrationen har undergået væsentlige forandringer ikke mindst i de seneste årtier. Der er derfor grund til at se på den historiske udvikling og vurdere, om embedsmandens integritet og evne til at stå fast på en saglig rådgivning i dag er tilstrækkeligt funderet i ansættelsesgrundlaget.¹

Frem til 2009 var udgangspunktet, at chefer i centraladministrationen blev ansat på tjenestemandsvilkår. Beskyttelsen lå navnlig i retten til pension ved uansøgt afsked og ret til 3 års rådighedsløn ved afsked som følge af stillingsnedlæggelse.

Tjenestemandsansættelsen blev grundlovsfæstet med grundloven fra 1849. I dag findes bestemmelsen i grundlovens § 27, der lyder:

§ 27. Stk. 1. Regler om ansættelse af tjenestemænd fastsættes ved lov. Ingen kan ansættes som tjenestemand uden at have indfødsret. Tjenestemænd, som udnævnes af kongen, afgiver en højtidelig forsikring om at ville holde grundloven.

Stk. 2. Om afskedigelse, forflyttelse og pensionering af tjenestemænd fastsættes regler ved lov, jfr. dog herved § 64.

Stk. 3. Uden deres samtykke kan de af kongen udnævnte tjenestemænd kun forflyttes, når de ikke derved lider tab i de med tjenestemandsstillingen forbundne indtægter, og der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afsked med pension efter de almindelige regler.

Baggrunden for grundlovsbestemmelsen var dels at sikre embedsmandens integritet for så vidt angår påvirkning både indefra og udefra og at bevare kontinuiteten i tjenesten, og dels at visse statsopgaver er særligt vigtige, hvorfor det personale, der udfører disse opgaver, må sikres både af hensyn til samfundet og den ansatte. Disse hensyn indebar efter rigsdagsforsamlingens opfattelse, at de højere administrativt ansatte, den væbnede magts ledere og endelig de ansatte, der som lærere og præster mv. er opinionsdannende, burde være tjenestemænd.²

Indtil 1962, hvor den første overenskomst³ blev indgået, blev alle akademikere i statens tjeneste ansat på tjenestemandsvilkår. Overenskomsten omfattede ikke cheferne i centraladministrationen, der forblev tjenestemænd. Tjenestemandsansættelsen kunne frem 1971 alene ske som varig ansættelse⁴ og "som livsgerning".

Den tiltagende økonomiske vækst i samfundet, en stærk vækst i det offentlige opgaver og den deraf afledte vækst i administrationens omfang afstedkom et behov for

¹ Betænkning nr. 1354 om forholdet mellem minister og embedsmænd fra maj 1998 indeholder en grundig redegørelse for de forfatningsmæssige rammer for ministerstyre, ministeransvar og ministerrådgivning og for embedsmændenes rolle og stilling i historisk perspektiv, hvortil henvises. I nærværende notat redegøres alene for udviklingen i ansættelsesformer og ansættelsestryghed for chefer i centraladministrationen.

² Jf. Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig arbejdsret 2. udgave, 2010, side 26

³ Overenskomst mellem Finansministeriet og Danmarks Juristbund vedrørende juridiske kandidaters ansættelsesforhold i statens tjeneste af 21. maj 1962.

⁴ Bortset fra ansættelse på prøve.

fortløbende effektiviseringer, men nyordninger og omdannelser i statsadministrationen blev vanskeliggjort af rigiditeten i tjenestemandssystemet. Sigtet med livsvarig ansættelse i statens tjeneste gjorde det tillige vanskeligt at rekruttere andre end helt unge til tjenestemandstillinger, og staten blev derfor afskåret fra at anvende arbejdskraft, der havde erhvervet en værdifuld uddannelse eller erfaring uden for staten.⁵ På den baggrund blev Tjenestemandskommissionen af 1965 nedsat.

Kommissionen afgav betænkning i 1969 og bemærkede, at den anså det som sin opgave at pege på en løsning, der så vidt muligt skaber balance mellem på den ene side statens krav på i en hastigt skiftende udvikling af kunne tilpasse og effektivisere den offentlige administration og på den anden side hensynet til beskyttelsen af tjenestemændenes selvstændighed mod uberettiget politisk og personligt pres.⁶

Som et element i en større reform af systemet, der bl.a. indebar bredere ansættelsesområder og dermed større mulighed for forflyttelse af tjenestemænd, foreslog Tjenestemandskommissionen også mulighed for tidsbegrænset ansættelse i visse stillinger i form af åremålsansættelse. Tjenestemandskommissionen lagde samtidig til grund, at varig ansættelse også i fremtiden ville være den almindelige ansættelsesform:⁷

Der er behov for at tilføre tjenestemandssystemet øget smidighed gennem anvendelse af midlertidig ansættelse i visse stillinger, og kommissionen anser det for betydningsfuldt, at bestemmelserne om åremålsansættelse udformes på en måde, der letter de praktiske muligheder for at anvende denne ansættelsesform såvel på udefra kommende personer som på allerede ansatte tjenestemænd, der for en tid påtager sig særligt krævende opgaver og ansvar.

De former, hvorunder ansættelse som tjenestemand for fremtiden foreslås at kunne finde sted, er tre: 1) varig ansættelse, 2) ansættelse på prøve med senere varig ansættelse for øje og 3) ansættelse på åremål.

Kommissionen går ud fra, at varig ansættelse også for fremtiden bliver det almindelige.

Folketinget fulgte kommissionens anbefaling og gav med tjenestemandsløven fra 1969⁸ adgang til at tjenestemand ansætte på åremål. Allerede ansatte tjenestemænd fik ret til en varig tilbagegangsstilling efter udløbet af en åremålsansættelse.

Som en særlig beskyttelse var det ikke muligt at afskedige åremålsansatte på diskretionært grundlag.⁹ Åremålsansatte kunne dermed alene afskediges uansøgt begrundet i alder, helbred, tjenesteforseelse eller strafbare forhold.

⁵ Betænkning 483, s. 16-17.

⁶ Betænkning 483, s. 23

⁷ Jf. betænkning 483, side 22

⁸ Lov nr. 291 af 11. juni 1969 § 2.

⁹ Jf. § 30 i lov nr. 291 af 11. juni 1969. Af bemærkningerne til § 30 i L167 fremsat den 20. februar 1969 fremgår: "Den af kommissionen foreslåede adgang til at ansætte tjenestemænd på åremål gør det nødvendigt at overveje særlige regler med hensyn til afskedigelse af åremålsansatte. Det anses ikke for rimeligt at lade reglen om diskretionær afskedigelse finde anvendelse på åremålsansatte, og der bør følgelig i tjenestemandsløven optages regler, som angiver de betingelser, hvorunder uansøgt afskedigelse kan ske inden åremålets udløb."

Kommissionen finder, at uansøgt afskedigelse af åremålsansatte tjenestemænd bør kunne ske i tilfælde af svagelighed og opnåelse af den pligtige afgangsalder samt af de grunde, som ifølge lovudkastets § 28 berettiger til afskedigelse med forkortet varsel af en varigt ansat tjenestemand. I tilfælde af uansøgt afskedigelse på grund af svagelighed må sædvanligt varsel gives, medens uansøgt afskedigelse af andre grunde ligesom for varigt ansatte tjenestemænd bør kunne ske med forkortet varsel.

Det skulle bestemmes ved lov, hvilke stillinger der kunne besættes på åremål, hvilket skete ved *Lov om kongelig udnævnelse og åremålsansættelse af visse tjenestemænd*¹⁰, populært kaldet åremålsloven, der trådte i kraft 1. juni 1971. Af lovens § 5 fremgik: *Bestemmelse om, hvilke stillinger der kan besættes på åremål, træffes for bestående stillingers vedkommende af den pågældende minister og for nyoprettede stillingers vedkommende af finansministeren. I begge tilfælde træffes bestemmelsen efter indhentet udtalelse fra lønningsrådet.*

Af bemærkningerne til lovforslaget¹¹ fremgår, at staten af hensyn til kontinuiteten i statsadministrationen og under hensyn til de øgede udgifter, som åremålsansættelse kan føre med sig, ikke kan have en interesse i, at der åbnes mulighed for åremålsansættelse i samtlige tjenestemandstillinger, men at det vil være stillinger, hvor der er en særlig interesse i, at de kan besættes på åremålsvilkår. Som eksempler på relevante stillingsgrupper nævner forarbejderne:

- *Stillinger, hvor fornyelse og nye synspunkter især kan være ønskeligt. Der tænkes her fortrinsvis på stillinger inden for videnskab og kunst samt visse dele af undervisningen.*
- *Stillinger af en sådan karakter, at staten kan have en væsentlig interesse i med mellemrum at overveje stillingernes besættelse. Som hovedgruppe er her regnet med stillinger, hvor den merkantile og/eller tekniske interesse er fremherskende, bl.a. ud fra hensynet til konkurrencemæssig drift.*
- *Stillinger, der oprettes med henblik på løsning af tidsbegrænsede opgaver.*

Fra 1971 kunne chefer i centraladministrationen dermed både ansættes varigt og på åremål, men de blev fortsat ansat på tjenestemandsvilkår, og udgangspunktet var varig ansættelse.

Af ansættelsesformcirkulæret fra 1973¹² vedr. ansættelse i visse stillinger, der forudsatte akademisk uddannelse fremgik: *Stillinger over lønramme 35 besættes principielt på tjenestemandsvilkår.*

I 1980'erne blev der indgået aftale, der muliggjorde overenskomstansættelse i chefstillinger, der ikke var oprettet som tjenestemandstillinger.¹³ Udgangspunktet var stadig, at chefstillinger i centraladministrationen blev besat på tjenestemandsvilkår.

Indtil ændring af åremålsloven i 1986¹⁴ kunne åremålsansættelse alene finde sted på tjenestemandsvilkår. Herefter kunne åremålsansættelse tillige ske på tjenestemandslignende vilkår, og siden for akademikere også på overenskomstvilkår.¹⁵ Baggrunden

¹⁰ Lov nr. 173 af 28. april 1971

¹¹ Jf. de almindelige lovbemærkninger i L104 1970-71 side 1977-1978.

¹² Jf. cirkulæreskrivelse nr. 35 af 26. februar 1973 vedrørende ansættelsesformer i visse stillinger, der forudsætter akademisk uddannelse

¹³ Jf. Aftale af 9. oktober 1981 mellem Finansministeriet og Danmarks Jurist- og Økonomforbund om ansættelse i midlertidige chefstillinger og aftale af 15. januar 1987 mellem Finansministeriet og Danmarks Jurist- og Økonomforbund om ansættelse i chefstillinger, der ikke er oprettet som tjenestemandstillinger.

¹⁴ Jf. lov nr. 264 af 22. maj 1986 om åremålsansættelse af tjenestemænd og ansatte på tjenestemandslignende vilkår

¹⁵ Jf. cirkulære nr. 230 af 3. december 1990 om løn- og andre ansættelsesvilkår under åremålsansættelse i staten mv.

for lovændringen i 1986 var, at man ønskede øget anvendelse af åremål bl.a. med henblik på at skabe større vekselvirkning mellem den offentlige og private sektor.¹⁶

I maj 1998 afgav Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd betænkning nr. 1354. Af betænkningen ses, at et beskedent antal chefer var overenskomstansat i 1995, og at overenskomstansættelse stort set alene fandt sted i kontorchefstillinger (lønramme 36-37) jf. betænkningens tabel 4.6.¹⁷

Tabel 4.6. Historisk udvikling i departementale akademikers ansættelsesforhold (årsværk) fordelt på tjenestemænd/tjenestemændslignende ansatte og overenskomstansatte

	1970	1980	1985	1990	1995
Tjenestemænd under Ir. 36*	335	143	128	55	54***
OK-ansatte under Ir. 36	790	1242	1325	1308	1677
Tjenestemænd i Ir. 36-37	258	286	315	346	310
OK-ansatte i Ir. 36-37	0	5	5	3	27
Tjenestemænd i Ir. 38-39	85	79	85	105	125
OK-ansatte i Ir. 38-39	0	0	0	0	2
Tjenestemænd i Ir. 40-42	9	19	27	30	31
OK-ansatte i Ir. 40-42	0	0	0	0	0

Bem.: *Indtil 1989 blev kontorchefer ansat i lønramme 36. Siden 1989 kan kontorchefer tillige ansættes i lønramme 37.

**Lønrammerne 41 og 42 indføres først fra 1. april 1991.

***Heraf var hhv. 35 i 1990 og 21 i 1995 i stillingsgruppen sekretær/fuldmægtig, mens øvrige var bibliotekarer, oberstløjtnanter, ambassaderåd o.l.

Kilde: Finansministeriet. Opgørelse for udvalget. Tallene for årene 1970 - 1985 er baseret på finanslovens oplysninger om normerede stillinger. Tallene for 1990 og 1995 er baseret på løninformationssystemets oplysninger om årsværksforbrug.

Side
6/20

Af betænkningen fremgår tillige, at 89 % af cheferne i lønramme 37 og at 84 % af cheferne i lønramme 38 – 42 var varigt ansat i 1997 jf. betænkningens tabel 4.7.¹⁸

Tabel 4.7. Åremålsansatte chefer i departementerne. Status pr. 3. kvartal 1997

	Lr. 37	Lr. 38	Lr. 40-42
Åremålsansatte chefer i departementerne	36	18	5
Totale antal chefer i departementerne	319	113	31
Åremålsansattes andel i pct.	11%	16%	16%

Kilde: Finansministeriets stillingskontrol.

Med henvisning til bemærkningerne i Tjenestemandskommissionens betænkning fra 1969 om balancen mellem et fleksibelt system og hensynet til tjenestemændenes selvstændighed konstaterer Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd:¹⁹

Tjenestemandskommissionen var udmærket klar over, at der kunne opstå et dilemma mellem hensynet til fleksibilitet og hensynet til embedsmændenes ansættelsesretlige grundlag for at kunne stå fast på en saglig rådgivning. Netop pensionen (og senere det tjenestemandretlige system) var oprindelig bl.a. begrundet med, at embedsmændene dermed fik en vis beskyttelse mod evt. forsøg fra regeringsmagtens side på at kompromittere sagligheden.

Tjenestemandskommissionen bemærker således følgende efter præsentationen af forslagene om mere fleksible ansættelsesområder:

¹⁶ Jf. 1985/1, L127 side 3149ff.

¹⁷ Side 52 i betænkningen.

¹⁸ Side 55 i betænkningen.

¹⁹ Jf. betænkningens afsnit 4.1.4 side 54-55.

[Det er] "værdifuldt, at retssystemet er således indrettet, at tjenestemændenes selvstændighed beskyttes. [...] Kommissionen har derfor set det som sin opgave at finde en løsning, der så vidt muligt skaber balance mellem på den ene side statens krav på i en hastigt skiftende udvikling at kunne tilpasse og effektivisere den offentlige administration og på den anden side beskyttelsen af tjenestemændenes selvstændighed mod uberettiget politisk pres [m.m.]" [26]

Tjenestemandskommissionen formulerer dog ikke selv nogen samlet og eksplicit løsning på dilemmaet. Men i dag består balancen i praksis ikke mindst i, at cheferne i departementerne, som i sagens natur i højere grad end fuldmægtige "eksponeres" som ministerrådgivere og formelt ansvarlige, gennemgående står på et stærkere ansættelsesretligt fundament.

Langt de fleste chefer er, jf. tabellerne 4.9 og 4.10²⁰ stadig ansat på traditionelle tjenestemandsvilkår med i princippet varig ansættelse, retssikkerhed i en evt. afskedigelsesprocedure samt pension. Resten af cheferne er, uanset om de så ellers er ansat på tjenestemandsvilkår, tjenestemandslignende vilkår eller overenskomstvilkår, ansat på åremål.

Åremålsansættelse er tidsbegrænset til en periode på minimum 3 og maksimum 6 år, hvis konkrete længde fastsættes af vedkommende minister i det enkelte tilfælde. Forlængelse af åremålsansættelsen kan ske uden opslag for en periode af maksimalt 3 år. Forlængelsen kan ske i flere tempi, men den samlede varighed kan ikke overstige 3 år, uanset om den oprindelige åremålsperiode var kortere end 6 år. Genansættelse i ny(e) periode(r) kan ligeledes finde sted, men kun efter nyt opslag og under overholdelse af de sædvanlige procedureregler, der gælder i forbindelse med nybesættelser af stillinger.

Åremålsansættelsen styrker chefernes mulighed for "at stå imod" magtfordrejning fra politisk side for så vidt, at arbejdsgivernes almindelige afskedigelsesbeføjelser, herunder uegnethed, ikke gælder. Afskedigelser kan kun begrundes med henvisning til helbred, strafbare forhold, tjenesteforseelser og alder. Dertil kommer, at der ved indgåelsen af åremålskontrakten kan aftales et fratrædelsesbeløb og en tilbagegangsret til den oprindelige eller anden stilling. Endelig kan der til åremålsansatte ydes et særligt tillæg, der kan siges at øge den ansattes opsparemuligheder og for så vidt den økonomiske uafhængighed. Dog kan det trække i retning af mindre uafhængighed, hvis den åremålsansatte, efterhånden som åremålet nærmer sig sit udløb, ønsker at få forlænget sin ansættelse.

Vurderingen var således i 1998, at balancen stadig var varetaget, idet hovedparten af cheferne i centraladministrationen var varigt ansatte tjenestemænd (med ret til pension ved uansøgt afsked), og idet resten – uanset ansættelsesgrundlag - var åremålsansat med den særlige beskyttelse, at de ikke kunne opsiges diskretionært. Dog konstaterer udvalget, at uafhængigheden for åremålsansatte var under pres, når der hos den åremålsansatte var ønske om forlængelse efter åremålets udløb.

Den særlige beskyttelse blev imidlertid fjernet allerede året efter, da Folketinget i 1999 vedtog en ændring af tjenestemandsløven, sådan at også åremålsansatte kan afskediges diskretionært.²¹

²⁰ Henvisningen til tabellerne 4.9 og 4.10 må være udtryk for fejlskrift, idet disse tabeller vedrører ministres uddannelse og erhverv. Rette tabeller må være tabel 4.6 og 4.7, der er gengivet ovenfor.

²¹ Jf. lov nr. 346 af 2. juni 1999 om ændring af tjenestemandspensionsloven, tjenestemandsløven og en række andre love.

Af lovforslagets almindelige bemærkninger jf. 1998/1 LSF 240 fremgår:

3. Afskedigelse af tjenestemænd ansat på åremål

Efter tjenestemandsløvens § 30 kan tjenestemænd ansat på åremål kun afskediges uden ansøgning, såfremt afskeden er begrundet i helbredsmæssige årsager, i disciplinære forhold m.v. eller i opnåelse af den pligtige afgangsalder. Derimod kan tjenestemænd ansat på åremål ikke afskediges efter den almindelige regel om diskretionær afskedigelse, der gælder for varigt ansatte tjenestemænd, f.eks. på grund af nedlæggelse af stillingen, uegnethed eller samarbejdsvanskeligheder.

Det fremgår af forarbejderne, at Tjenestemandskommissionen af 1965 ikke fandt det rimeligt at lade reglen om diskretionær afskedigelsesret finde anvendelse på åremålsansatte, jf. Folketingstidende 1968-69, Tillæg A, spalte 3905.

I 2000 udstedte Finansministeriet nyt ansættelsesformcirkulære jf. cirkulære om tjenestemandsansættelse i staten og folkekirken.²² Udgangspunktet var stadig, at chefer i centraladministrationen blev ansat på tjenestemandsvilkår jf. bestemmelsen: *I staten sker ansættelse som tjenestemand i stillinger, der er klassificeret i lønramme 37 og derover*. Cirkulæret gav imidlertid samtidig den enkelte minister mulighed for at bestemme, at der kunne ske ansættelse på overenskomstvilkår, medmindre dette stred mod andre regler.²³

Personalestyrelsen lagde ved udformningen af ansættelsesformcirkulæret fra 2000 til grund, at chefer i lønramme 37 og derover hører til de mere selvstændigt virkende, og at placeringen i forhold til det politiske niveau som udgangspunkt talte for tjenestemandsansættelse, men at der også burde være mulighed for andre ansættelsesformer på dette niveau.²⁴

Personalestyrelsen havde forinden jf. publikationen "Lønpolitik" fra 1996 gjort overvejelser om hvilke chefstillinger, der kan besættes ved henholdsvis tjenestemand- eller overenskomstanstættelse jf. denne opstilling:²⁵

Oplisting over tjenestemand- og overenskomstanvendelse

Departementer og styrelser med myndighedsopgaver:

- *Departementschef og styrelseschef: tjenestemandsansættelse.*
- *Øvrige chefstillinger (LR 37 og derover): i udgangspunktet tjenestemandsansættelse, men mulighed for overenskomstanstættelse.*
- *Andre stillinger: overenskomstanstættelse eller anden ikke-tjenestemandsansættelse.*

Styrelser, der helt overvejende har driftsbetonede opgaver:

- *Chefstillinger: i udgangspunktet overenskomstanstættelse eller ansættelse på individuel kontrakt.*
- *Andre stillinger: overenskomstanstættelse eller anden ikke-tjenestemandsansættelse.*

Efter det nye ansættelsesformcirkulære fra 2000 var udgangspunktet dermed stadig, at chefer i centraladministrationen blev ansat på tjenestemandsvilkår, men overenskomstanstættelse blev anvendt i stigende omfang. Det klare udgangspunkt var varig ansættelse, men åremålsansættelse var muligt både på tjenestemand- og overenskomstvilkår.

Der har imidlertid i tidens løb vist sig behov for at kunne afskedige åremålsansatte tjenestemænd af samme grunde som varigt ansatte tjenestemænd. For eksempel kan der vise sig behov for at nedlægge stillingen, og også åremålsansatte kan vise sig at være - eller blive - uegnede til at varetage stillingen, og der kan opstå samarbejdsvanskeligheder i løbet af ansættelsesperioden.

Denne udvikling skal navnlig ses på baggrund af, at åremålsansættelse efter gennemførelsen af den nye åremålslov i 1986 er blevet anvendt i betydeligt større omfang end tidligere.

...

Finansministeriet har tilkendegivet over for tjenestemændenes centralorganisationer, at man er indstillet på at forhandle nødvendige tilpasninger i rammeaftalen om ansættelse på åremål.

...

²² Jf. cirkulære nr. 164 af 17. oktober 2000, der blev afløst af det stadig gældende cirkulære nr. 210 af 11. december 2000 om anvendelse af tjenestemandsansættelse i staten og folkekirken

²³ Der var uenighed mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation om, hvorvidt overenskomstanstættelse krævede aftale. Rigsrevisionens beretning nr. 5/06 om ansættelsesformer i staten beskriver bl.a. på side 20 denne uenighed.

²⁴ Jf. Rigsrevisionens beretning nr. 5/06 side 20.

²⁵ Jf. Rigsrevisionens beretning nr. 5/06 side 21.

Som følge af den nye adgang til diskretionær afskedigelse af åremålsansatte og som forudsat ved lovændringen blev der i 2001 indgået ny aftale om løn- og andre ansættelsesvilkår under åremålsansættelse i staten.²⁶

Aftalen videreførte den hidtidige bestemmelse om fratrædelsesbeløb ved åremålets udløb jf. § 2. Som noget nyt fastsatte aftalen bestemmelser om fratrædelsesbeløb ved uansøgt afskedigelse jf. § 4:

Fratrædelsesbeløb

§ 2. Det kan aftales, at der ved åremålsansættelsens udløb ydes et fratrædelsesbeløb.

Stk. 2. For ansatte, der er sikret varig ansættelse efter åremålsansættelsens udløb, udgør fratrædelsesbeløbet et beløb svarende til 1 måneds løn i den aftalte tilbagegangsstilling for hvert fulde års åremålsansættelse.

Stk. 3. For ansatte, der ikke er sikret varig ansættelse efter åremålsansættelsens udløb, udgør fratrædelsesbeløbet et beløb svarende til 1 måneds løn i åremålsstillingen for hvert fulde års åremålsansættelse.

Stk. 4. Ved overgang til varig ansættelse i åremålsstillingen ydes der ikke fratrædelsesbeløb.

...

§ 4. Det kan aftales, at der ved uansøgt afsked i åremålsperioden af andre årsager end alder, sygdom eller forhold som nævnt i tjenestemandslovens § 28, stk. 1, 2. pkt., skal gælde særlige fratrædelsesvilkår.

Stk. 2. Indgås der ikke aftale som nævnt i stk. 1, ydes et fratrædelsesbeløb, jf. stk. 3 og 4.

Stk. 3. For ansatte, der ved afsked fra åremålsstillingen er sikret varig ansættelse, udgør fratrædelsesbeløbet et beløb svarende til 1 måneds løn i den aftalte tilbagegangsstilling for hvert påbegyndt års ansættelse i åremålsstillingen.

Stk. 4. For ansatte, der ikke er sikret varig ansættelse ved afsked fra åremålsstillingen, udgør fratrædelsesbeløbet et beløb svarende til 12 måneders løn i åremålsstillingen.

Stk. 5. Ved uansøgt afsked på grund af sygdom eller alder før åremålets udløb ydes der ikke fratrædelsesbeløb, medmindre dette er eller bliver aftalt.

Dermed var der aftalt en beskyttelse, der indebar, at åremålsansatte uden tilbagegangsret har ret til et fratrædelsesbeløb svarende til 12 måneders løn ved uansøgt afskedigelse på andet grundlag end alder, helbred, tjenesteforseelse eller strafbare forhold, og at åremålsansatte med tilbagegangsret har ret til et fratrædelsesbeløb svarende til 1 måneds løn pr. påbegyndt år i åremålsstillingen, med mindre andet blev aftalt med den forhandlingsberettigede organisation i den individuelle åremålsaftale.²⁷ I praksis blev hovedreglen fulgt, og der blev også aftalt fratrædelsesbeløb ved udløb.

I 2003 i forbindelse med implementeringen af EU-direktivet om tidsbegrænset ansættelse,²⁸ der lægger til grund at tidsbegrænset og dermed varig ansættelse skal være den sædvanlige ansættelsesform,²⁹ blev åremålsloven ophævet og reglerne om åremålsansættelse blev flyttet over som et nyt kapitel i tjenestemandsløven. Reglerne blev

²⁶ Jf. cirkulære nr. 188 af 7. november 2001 om aftale om løn- og andre ansættelsesvilkår under åremålsansættelse i staten.

²⁷ Idet forhandlingsretten i relation til de konkrete åremålsaftaler lå i centralorganisationerne jf. pkt. 7 i cirkulærebemærkningerne jf. cirkulære nr. 188 af 7. november 2001.

²⁸ Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999, der blev implementeret ved bl.a. lov nr. 370 af 28. maj 2003 om tidsbegrænset ansættelse og lov nr. 1155 af 19. december 2003 om ændring af lov om tjenestemænd, lov om tjenestemandspension og om ophævelse af lov om åremålsansættelse af tjenestemænd og ansatte på tjenestemandslignende vilkår og lov om kongelig udnævnelse og åremålsansættelse af visse tjenestemænd.

²⁹ Jf. indledningen og punkt 6 i de generelle bemærkninger til rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse indgået den 18. marts 1999 mellem de generelle tværfaglige organisationer (EFS, UNICE og CEEP), der jf. direktivets artikel 1 ophøjes til EU-ret.

samtidig suppleret af bestemmelse om, at genansættelse på åremål højest kan ske to gange eller i øvrigt, hvis genansættelse på åremål er begrundet i objektive forhold.³⁰ Tilsvarende blev aftalt for overenskomstansatte.³¹

Samtidig blev kravet om indhentelse af udtalelse fra Lønningsrådet i forbindelse med bestemmelse om hvilke stillinger, der kunne besættes på åremål, ophævet. Det følger af lovforarbejderne,³² at Lønningsrådets generelle retningslinjer fra 1973 fortsat skulle være vejledende for, hvilke stillinger, der kunne besættes på åremål.

Det fremgår både af de tidligere cirkulærer om åremålsansættelse³³ og - i overensstemmelse med lovforarbejderne - også af det aktuelt gældende cirkulære om åremålsansættelse nr. 9358 af 19. april 2016, at de af Lønningsrådet i 1973 fastsatte kriterier bør lægges til grund ved vurderingen af, om åremålsansættelse bør etableres.

Side
10/20

Af det gældende cirkulære fra 2016 fremgår:

4. Kriterier for anvendelse af åremålsansættelse

Følgende generelle kriterier, der i 1973 blev fastsat af Lønningsrådet, bør lægges til grund ved vurderingen af, om åremålsansættelse etableres:

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.

I 2003 viste en undersøgelse gennemført af Personalestyrelsen, at hyppige begrundelser for åremålsansættelse var at understøtte chefmobilitet, at kunne rekruttere eksterne ansøgere og at kunne tage højde for omorganiseringer.³⁴

Den 17. januar 2007 afgav Rigsrevisionen beretning nr. 5/06 om ansættelsesformer i staten.

Beretningen tog udgangspunkt i, om Finansministeriet qua sin rolle som overordnet arbejdsgiverpart havde tilvejebragt hensigtsmæssige rammer for valg af ansættelsesformer i staten.

Beretningen havde særlig fokus på anvendelse af faste ansættelses-former som tjenestemandsansættelse og overenskomstansættelse samt tidsbegrænset ansættelse

³⁰ Jf. kapitel 6a i tjenestemandsløven.

³¹ Jf. cirkulære nr. 9836 af 19. december 2003 om aftale om forlængelse af åremålsansættelse og genansættelse på åremål.

³² Jf. 2003/1 LFS 67, de almindelige bemærkninger pkt. 5.2.1

³³ Jf. cirkulære om åremålsansættelse nr. 67 af 28. marts 1994 og nr. 188 af 7. november 2001.

³⁴ Jf. Rigsrevisionens beretning nr. 5/06 s. 27

på åremål. Det overordnede formål med beretningen var, om Finansministeriet medvirkede til, at statens institutioner anvender de forskellige ansættelsesformer strategisk, så de fremmer en sparsommelig og effektiv opgavevaretagelse.³⁵

Rigsrevisionen konkluderede:³⁶

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 overenskomstsansættelse. 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.

Andelen af åremålsansatte kontorchefer i departementer og styrelser udgjorde 29 % af alle kontorchefer i 2005, og dermed var knap 1/3 af alle kontorchefer åremålsansat.³⁷

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der var stor forskel på ministeriernes praksis i forhold til anvendelse af åremålsansættelse. På de 7 undersøgte ministeriområder varierede andelen af åremålsansatte kontorchefer (lønramme 37) fra 5 % til 85 % af samtlige ministeriets kontorchefer. Finansministeriet var det ministerie med flest åremålsansatte. Her var 85 % af kontorcheferne ansat på åremål.³⁸

Beretningen viser, at hensynet bag anvendelsen af åremål i praksis ikke var Lønningsrådets kriterier i form af tidsbegrænsede opgaver, forestående organisationsændringer eller særlige krav til fornyelse, men derimod primært ansættelsesmyndighedernes ønske om at fremme fleksibilitet og mobilitet i chefgruppen. Et andet vægtigt hensyn var ønsket om et bredere rekrutteringsgrundlag som følge af muligheden for at yde en højere løn på grund af åremålstillægget. Baggrunden herfor var, at personlige tillæg til chefer skulle afholdes indenfor rammerne af den afsatte cheflønpułje, mens åremålstillæg kunne ydes udenfor cheflønpułjen.

Af Rigsrevisionens beretning fremgår:³⁹

b. De undersøgte institutioners angivelse af formål med åremålsansættelse

86. Rigsrevisionens undersøgelse har – i lighed med Personalestyrelsens

³⁵ Jf. beretning nr. 5/06 s. 6

³⁶ Jf. beretning nr. 5/06 s. 38

³⁷ Jf. beretning nr. 5/06 s. 24

³⁸ Jf. beretning nr. 5/06 s. 42

³⁹ Jf. beretning nr. 5/06 s. 44-45

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 åremålsstilling 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.

Den 24. januar 2007 behandlede statsrevisorerne Rigsrevisionens beretning nr. 5/06 om ansættelsesformer i staten og bemærkede, at fleksibilitet bør prioriteres højt ved statslige ansættelser:

Beretningen sætter fokus på de rammebetingelser, som Finansministeriet i kraft af sin rolle som arbejdsgiver sætter for valg af ansættelsesformer i staten. Hovedparten af statens personale på ca. 156.000 årsværk er ansat enten i henhold til kollektiv overenskomst eller som tjenestemænd – henholdsvis ca. 2/3 og 1/3 af de statsansatte. En mindre del af disse – fortrinsvis chefer – har en tidsbegrænset ansættelse, en åremålsansættelse.

Ansættelsesformer og rammebetingelser kan medvirke til at fremme mulighederne for en sparsommelig og effektiv opgavevaretagelse i statens institutioner. En af de store udfordringer i de kommende år forventes at være håndteringen af manglen på arbejdskraft, men også behovet for en veluddannet, fleksibel og mobil arbejdskraft stiller krav til rekruttering af personale til statens opgavevaretagelse.

Beretningen viser dels, at Finansministeriet har tilvejebragt de overordnede rammer for, at statens institutioner kan anvende de forskellige ansættelsesformer hensigtsmæssigt, dels at de undersøgte institutioner generelt anvender ansættelsesformerne tilfredsstillende.

Beretningen viser imidlertid også, at Finansministeriet kan gøre tingene bedre på en række områder, og at der bør iværksættes konkrete initiativer i relation til chefsansættelse,

åremålsansættelse og rådighedsløn.

Statsrevisorerne finder, at fleksibilitet bør prioriteres højt ved statslige ansættelser. Alle institutioner bør etablere en politik for anvendelse af åremålsansættelser. I den forbindelse bør Finansministeriet undersøge, hvilken sammenhæng der er mellem åremålsansættelser og en bedre opgavevaretagelse.

Med virkning fra 2009 blev der etableret en ny ansættelsesform for chefer i centraladministrationen jf. rammeaftale om kontraktansættelse af chefer i staten.⁴⁰ Med kontrakt-rammeaftalen bliver hovedparten af cheferne i staten ansat på kontraktvilkår på overenskomstgrundlag. Aftalen afløser almindelig overenskomstansættelse og blev samtidig indgået med henblik på at udfase tjenestemandsansættelse som almindelig ansættelsesform. Kontraktrammeaftalen omfatter chefstillinger, der tidligere ville være blevet klassificeret i lønramme 37-40.⁴¹

Side
13/20

Konsekvensen af aftalen er, at chefstillinger i lønramme 37 til 40 (svarende til kontrakt-rammeaftalens løngruppe 1 – 4) og dermed kontorchefer og afdelingschefer i departementer og alle chefer i underliggende styrelser inkl. styrelsesdirektøren skal ansættes på kontraktvilkår. Departementschefer er ikke omfattet af kontraktrammeaftalen. De er fortsat tjenestemænd og alle med varig ansættelse.

Stillinger, der er omfattet af kontraktrammeaftalen, kan ikke besættes på tjenestemandsvilkår, medmindre ansøgeren allerede er tjenestemand.⁴²

Kontraktansættelse kan ske som varig ansættelse og som tidsbegrænset ansættelse på åremålsvilkår jf. rammeaftalens § 2, der lyder: *Ansættelse kan ske som tidsbegrænset kontraktansættelse eller tidsbegrænset kontraktansættelse på åremålsvilkår, der aftales i henhold til principperne i den til enhver tid gældende af om åremålsansættelse...* ”

Kontraktansatte chefer forhandler selv deres kontraktvilkår indenfor de rammer, der er fastsat i henholdsvis kontraktrammeaftalen og aftale om løn- og andre ansættelsesvilkår under åremålsansættelse i staten.⁴³

For varigt kontraktansatte er der i rammeaftalen forhåndsftalt en særlig beskyttelse ved uansøgt afskedigelse, der ikke skyldes væsentlig misligholdelse. Denne beskyttelse kan ikke fraviges ved individuel aftale. Efter et års ansættelse på kontrakt-rammeaftalen er chefen berettiget til en godtgørelse svarende til 4 måneders løn. Godtgørelsen stiger herefter med 2 måneders løn pr. efterfølgende års ansættelse og kan maksimalt udgøre 12 måneders løn.

⁴⁰ Den aktuelt gældende rammeaftale om kontraktansættelse af chefer i staten er indgået den 3. juli 2019 jf. cirkulære 060-19 af 10. juli 2019. Dækningsområdet er løbende udvidet siden aftalens indgåelse ved OK08.

⁴¹ Bilag 1 til rammeaftalen angiver fravigelser herfra. Fx er institutioner inden for undervisning, uddannelse og forskning ikke omfattet af aftalen. Endvidere er visse stillinger inden for politi og anklagemyndighed, domstolene, forsvaret og Kirkeministeriets område også undtaget.

⁴² Jf. cirkulære nr. 9305 af 17. juni 2009 om ændring af cirkulære om anvendelse af tjenestemandsansættelse i staten og folkekirken og cirkulære nr. 210 af 11. december 2000 om anvendelse af tjenestemandsansættelse i staten og folkekirken

⁴³ Jf. cirkulære nr. 022-16 af 19. april 2016 om åremålsansættelse

Lige som for almindeligt overenskomstansatte gælder funktionærlovens regler om varsling af opsigelse og om fratrædelsesgodtgørelse, men varigt kontraktansatte chefer har mulighed for at aftale et forlænget opsigelsesvarsel fra ansættelsesmyndighedens side. Opsigelsesvarslet kan maksimalt være 12 måneder. Muligheden for at aftale forlænget opsigelsesvarsel fra ansættelsesmyndighedens side gælder ikke for kontraktansatte på åremål.

Kontraktansatte på åremål er omfattet af den beskyttelse ved uansøgt afsked, der blev indført ved åremålsaftalen i 2001,⁴⁴ og som siden er videreført i den aktuelle åremålsaftale fra 2016.⁴⁵ Der er dermed forhånds aftalt en beskyttelse, der indebærer, at kontraktansatte på åremål uden tilbagegangsret er berettiget til et fratrædelsesbeløb svarende til 12 måneders løn ved uansøgt afskedigelse på andet grundlag end helbred eller væsentlig misligholdelse, og at kontraktansatte på åremål med tilbagegangsret har ret til et fratrædelsesbeløb svarende til 1 måneds løn pr. påbegyndt år i åremålsstillingen, medmindre ansættelsesmyndigheden og den kontraktansatte chef indgår anden aftale. Aftalemuligheden og det forhold, at de kontraktansatte chefer selv fik forhandlings- og aftaleretten, betyder imidlertid, at de kontraktansatte på åremål i praksis ikke længere får denne beskyttelse, idet ministerierne administrerer i overensstemmelse med egne åremåls politikker, der reducerer beskyttelsen.⁴⁶

Efter etableringen af kontraktrammeaftalen har antallet af åremålsansættelser været støt stigende.

Ved notat af 26. november 2012 fulgte Rigsrevisionen op på sin beretning 5/06 om ansættelsesformer i staten. Af notatet fremgår bl.a.:

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

...

Moderniseringsstyrelsens rundspørge til ministerierne i 2010 om åremåls-anvendelser viste, at åremålsansættelser især blev begrundet med den fleksibilitet, som tidsbegrænsningen i ansættelsen medfører. Jeg konstaterer, at rundspørgen også viste, at det kun var et fåtal af ministerierne, som havde en politik for anvendelsen af åremålsansættelser, selv om det fremgår af Personaleadministrativ Vejledning (PAV), at der bør udarbejdes en politik for brugen af åremålsansættelser. Det var derfor ikke muligt på baggrund af styrelsens rundspørge at konkludere, hvilke opgavetyper, ministerierne vurderede, der blev løst mere hensigtsmæssigt gennem åremålsansættelser.

Jeg finder det derfor naturligt, at styrelsen vil arbejde på, at alle ministerier får udarbejdet skriftlige åremåls politikker. ...

Jeg vil fortsat følge sagen og orientere Statsrevisorerne om sammenhængen mellem åremålsansættelse og opgavevaretagelse på følgende punkter:

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

⁴⁴ Jf. cirkulære nr. 188 af 7. november 2001 om aftale om løn- og andre ansættelsesvilkår under åremålsansættelse i staten.

⁴⁵ Jf. cirkulære nr. 022-16 af 19. april 2016 om åremålsansættelse

⁴⁶ Jf. nedenfor side 18f.

...

Sammenhængen mellem åremålsansættelser og opgavevaretagelsen i den statslige administration

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

Side
15/20

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

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

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

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

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

...

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

...

Statens brug af åremålsansættelse var på dagsordenen i Finansudvalget den 16. maj 2013. Af finansministerens talepapir⁴⁷ fremgår bl.a.:

- Opgaverne udvikler og forandrer sig hele tiden. Der opstår hele tiden nye udfordringer og nye muligheder for en bedre og mere effektiv opgaveløsning. Mål, strategier, metoder og organisationsformer tilpasses løbende.
- En sådan udvikling stiller store krav til lederne – og kravene kan skifte over tid. Lederne skal konstant kunne forny sig og stå i spidsen for omstilling og forandring, samtidig med at de er garanter for kvalitet og service i opgaveløsninger.
- I en dynamisk virkelighed kan åremålsansættelse af ledere være et fleksibelt alternativ til varig ansættelse. Åremålsansættelse kan sikre fornyelse i lederstillingerne og bidrage til mobilitet for ledere og ledertalenter.
- Det er min opfattelse, at brugen af tidsbegrænsede ansættelser bidrager til, at vi også i fremtiden sikrer fornyelse, nytænkning og udvikling i den offentlige sektor.
- Hertil kommer, at mange chefer udnævnes i en forholdsvis ung alder. Og det behøver jo ikke at være sådan, at når man én gang er blevet chef, skal man forblive med at være chef eller chef på samme niveau i de måske 20 eller 30 år, der rester af ens arbejdsliv.
- Men det er altid den enkelte statslige arbejdsgiver, der i den konkrete situation skal vurdere, om åremålsansættelse er en hensigtsmæssig ansættelsesform i lyset af den enkelte institutions opgaver og rammer. Og i den forbindelse skal de statslige arbejdsgivere naturligvis foretage en afvejning af fordele og ulemper – herunder en afvejning af hensynet til fleksibilitet, fornyelse og mobilitet i forhold til lønniveauet ved åremålsansættelse.

...

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

- Det giver en dynamik og fleksibilitet, at stillinger som fx politidirektør, kontorchef eller styrelsesdirektør besættes tidsbegrænset og ikke ud fra et arbejdslivsvarigt perspektiv.
- ...
- Som jeg beskrev tidligere, er åremålsbegrebet historisk set etableret på tjenestemandsområdet for at skabe fleksibilitet i et system, hvor en stillingsnedlæggelse ellers kunne udløse tre års rådighedsløn og pension derefter.
 - Finansministeriet rejste ved overenskomstforhandlingerne i år et krav om, at adgangen til at ansætte på åremålsvilkår blev afskaffet for alle ansættelser efter den nye rammeaftale fra 2009 om kontraktansættelse af chefer.
 - Baggrunden for dette krav er, at rammeaftalen om kontraktansættelse af chefer i sig selv giver tilstrækkelige muligheder for fleksibelt at tilpasse løn og øvrige ansættelsesvilkår individuelt, så der ikke er behov for egentlige åremålsansættelser, således som begrebet er blevet defineret på tjenestemandsområdet.
 - Finansministeriets hensigt med det nævnte overenskomstkraav er således, at der skal kunne ske varige eller tidsbegrænsede ansættelser efter de enkelte institutioners behov uden forpligtelse til at bruge de særlige regler om åremålsperiode, åremålsstillæg og fratrædelsesbeløb.

⁴⁷ Jf. side 5-6 og 8-9 i bilag 1 til finansminister Bjarne Corydons svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 310 af 16. maj 2013

- Kravet måtte opgives for at kunne opnå et samlet forhandlingsresultat med Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU)...

Med henvisning til Rigsrevisionens beretning 5/06 og opfølgingsnotatet fra 2012 sendte Moderniseringsstyrelsen den 21. august 2013 et brev til samtlige ministerier med opfordring til at udarbejde en politik for brugen af åremål ud fra de strategiske overvejelser, som det enkelte ministerium lægger vægt på ved afgørelsen af, om det er hensigtsmæssigt, at en stilling besættes på åremål. Samtidig blev ministerierne opfordret til at tage deres praksis vedrørende fratrædelsesbeløb op til overvejelse. Moderniseringsstyrelsen oplyste, at Finansministeriet på eget område ville udarbejde en åremålspolitik, som ville blive eftersendt til ministeriernes orientering.

Side
17/20

Af Finansministeriets åremålspolitik af 4. december 2013 fremgår, at alle chefer i Finansministeriet ansættes på åremål. Politikken fastlægger samtidig retningslinjer for fratrædelsesbeløb på et andet og væsentligt lavere beskyttelsesniveau end den generelle åremålsaftales udgangspunkt.⁴⁸ Politikken lyder:

Finansministeriets åremålspolitik

Formål

Formålet med Finansministeriets åremålspolitik er at tilrettelægge ministeriets bemanning til at imødekomme de krav til løbende ændringer i opgaver, organisation og struktur, som kendetegner ministeriet. Samtidig skal åremålspolitikken bidrage til Finansministeriets vision om at udfordre og udvikle det fulde potentiale i medarbejderne og skabe fremtidens topledere.

Anvendelse af og principper for åremål

Alle chefer i Finansministeriet ansættes som udgangspunkt i henhold til rammeaftale om kontraktansættelse i staten på åremål.

Hovedelementerne i Finansministeriets åremålsansættelser er åremålsperioden, tilbagegangsret, åremålsprocenten og fratrædelsesbeløb, jf. tabel 1.

Hovedelement	Kontorchef uden forudgående cheferfaring	Kontorchef med forudgående cheferfaring	Vicedirektør Afdellingschef Direktør
Åremålsperiode	5 år	5 år	5 år
Tilbagegangsret	Ja, specialkonsulent	Nej	Nej
Åremålsprocent	15 pct.	23 pct.	23 pct.
Fratrædelsesbeløb			
- ved åremålsudløb	Ja (betinget)	Nej	Nej
- ved uansøgt afsked	1 md. pr. år i tilbagegangsretstillingen	1 md. pr. år i åremålsstillingen	1 md. pr. år i åremålsstillingen

⁴⁸ Jf. cirkulære nr. 188 af 7. november 2001 om aftale om løn- og andre ansættelsesvilkår under åremålsansættelse i staten, som er afløst af cirkulære nr. 022-16 af 19. april 2016 om åremålsansættelse

Der tilbydes som udgangspunkt en 5-årig ansættelse, der ved åremålets udløb kan forlænges med op til 3 år. Forlængelsen er en aktiv ledelsesmæssig beslutning, der træffes på baggrund af såvel ledelsesmæssige som faglige resultater.

Alene i forbindelse med ansættelse af kontorchefer uden forudgående cheferfaring på tilsvarende niveau tilbydes som udgangspunkt tilbagegangsret i en varig stilling som specialkonsulent samt fratrædelsesbeløb ved åremålets udløb.

Retten til et eventuelt fratrædelsesbeløb ved åremålsudløb bortfalder, såfremt der ved den samlede åremålsperiodes udløb sker fortsat ansættelse i en ledende stilling i Finansministeriet uanset ansættelsesform *eller* fortsat ansættelse i en ikke-ledende stilling og med et lønniveau mindre end to løngrupper/lønrammer under åremålsstillingen (ekskl. åremålstillæg).

Ved uansøgt afsked i åremålsperioden af andre årsager end alder, sygdom mv. ydes et fratrædelsesbeløb, hvis størrelse er afhængigt af, hvor lang tid den pågældende har siddet i stillingen.

De enkelte elementer kan fraviges ved konkret, individuel vurdering.

Proces i forbindelse med åremål

Åremålspolitikken stiller særlige krav til rettidig og ansvarlig håndtering af chefernes ansættelsessituation, herunder til den løbende feedback og dialog om performance i forbindelse med PULS. Ved 1-1½ år til åremålets udløb intensiveres dialogen og nærmeste leder drøfter relevante aktioner med chefen samt for kontorchefer, hvis relevant, i den samlede ledelse eller direktion.

Den nærmeste leder og chefen har begge ansvar for endelig afklaring. Det tilstræbes, at chefen får en endelig tilbagemelding 9 måneder inden åremålet udløb med henblik på at have tilstrækkelig tid til at afsøge alternativer, idet åremålsansættelsen ophører uden yderligere varsel ved åremålsperiodens udløb. Finansministeriet vil i videst muligt omfang bestræbe sig på aktivt og konstruktivt at understøtte denne proces.

Ved notat af 4. juni 2014 konstaterede Rigsrevisionen, at størsteparten af ministerierne nu havde udarbejdet en åremålspolitik. Rigsrevisionens notat indeholder bl.a. en henvisning til ovennævnte hovedelementer fra Finansministeriets politik (Tabel 1).

En aktindsigt fra 2021 i ministeriers åremålspolitikker⁴⁹ viser, at åremålspolitikkerne i vid udstrækning er skåret over samme læst, som Finansministeriets politik fra 2013.⁵⁰ Alle chefer i lønramme 37 - 40 (løngruppe 1- 4) ansættes nu på åremål. Hensynet til fleksibilitet er dermed blevet altdominerende. Gennemgående ydes der ikke fratrædelsesbeløb ved udløb, selv om der ikke er tilbagegangsret til varig ansættelse.⁵¹ Udgangspunktet (på langt de fleste områder) er, at der tilbydes åremål uden tilbagegangsret, og beskyttelsesniveauet ved uansøgt afsked af anden årsag end helbred eller væsentlig

⁴⁹ Akademikerne har modtaget åremålspolitikker fra hovedparten af ministerområderne men ikke fra alle.

⁵⁰ Der er justeret i 2018 uden at dette har smittet af på øvrige ministerområders politikker.

⁵¹ Fra 2016 blev adgangen til at aftale fratrædelsesbeløb ved udløb ophævet for så vidt angår åremål med tilbagegangsret, jf. cirkulære nr. 022-16 af 19. april 2016 om åremålsansættelse

misligholdelse er typisk 1 måneds løn pr. års åremålsansættelse ved åremål uden tilbagegangsret.

Der er sket en fortsat stigning i antallet af åremålsansættelser, og åremålsansættelse er nu i praksis den reelt eneste anvendte ansættelsesform ved nyansættelser af chefer i centraladministrationen.⁵² Tidsbegrænset kontraktansættelse er dermed blevet den sædvanlige ansættelsesform i overensstemmelse med ministeriernes åremålspolitikker.

Pr. 4. kvartal 2022 er 80 % af kontorcheferne, 82 % af afdelingscheferne og 85 % af direktørerne tidsbegrænset ansat på åremål jf. **bilag 1**.

De kriterier, der ifølge lovforarbejderne skulle være vejledende for anvendelse af åremål, i form af tidsbegrænsede opgaver, forestående organisationsændringer eller særlige krav til fornyelse, er i realiteten ikke blevet anvendt. I stedet er åremålsansættelser båret af et ønske om fleksibilitet og mobilitet i chefgruppen.

Hvor der tidligere har været fokus på balancen mellem hensynet til et ansættelsesgrundlag, der understøtter chefernes integritet og evne til at stå fast på en saglig rådgivning, og hensynet til en fleksibilitet i ansættelsesgrundlaget, der muliggør effektivisering og modernisering af statsadministrationen, har der i udbredelsen af åremålsansættelse gennem de seneste årtier alene været fokus på fleksibilitet, og dette hensyn er også bærende for de gældende åremålspolitikker på tværs af ministerierne.

Sammenfattende har udviklingen i ansættelsesgrundlaget for chefer i centraladministrationen bevæget sig fra varig tjenestemandsansættelse til tidsbegrænset kontraktansættelse, og samtidig er beskyttelsesniveauet ved tidsbegrænset ansættelse blevet forringet. Der er dermed tale om en udvikling, der ikke understøtter den integritet hos de højere administrativt ansatte, som blev forudsat ved grundlovens vedtagelse, og som er bærende for tilliden til embedsværket.

I 2015 bemærkede Bo Smith-udvalget,⁵³ at usikkerhed i ansættelsesforholdet kan svække de ledende embedsmænds tilskyndelse til at formulere sig i tilstrækkeligt klare og præcise vendinger, når de står overfor at afbalancere hensynet til den politiske lydørhed over for kravene om lovlighed, faglighed og sandhed. Bemærkningen var ikke relateret til åremålsansættelse, som ikke blev behandlet af udvalget, men den er relevant også i forhold til den usikkerhed i ansættelsen, der følger af tidsbegrænset ansættelse.

Højesteretsdommer og i dag højesteretspræsident Jens Peter Christensen konstaterer i bogen "Ministre og embedsmænd - Pligter og ansvar" fra 2022:⁵⁴

I vore dages centraladministration er det i øvrigt efterhånden kun departementschefen, der har det stillingsmæssige rygstød som tjenestemand til at stå fast over for ministeren. Laget af embedsmænd under departementschefen er i stigende grad blot overenskomstansatte, der ofte er åremålsansatte, og som derfor i en vis forstand er ansat konstant "på prøve".

⁵² Med de få undtagelser, at allerede ansatte tjenestemænd, fortsat kan ansættes på tjenestemandsvilkår.

⁵³ Embedsmanden i det moderne folkestyre, 2015, side 258. Bemærkningerne relaterede sig til en konstatering af, at den politiske ledelse må kunne skifte embedsmændene på de øverste poster ud, hvis der ikke er et samspil og samarbejde, som lever op til ledelsens krav.

⁵⁴ Side 318

Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd overvejede i 1998 om åremålsansættelse kompromitterede uafhængigheden.⁵⁵ Udvalget konstaterede, at uafhængigheden for åremålsansatte var under pres, når der hos den åremålsansatte var ønske om forlængelse efter åremålets udløb, men hæftede sig ved, at der ikke var adgang til diskretionær afsked (det er der nu), at det var muligt at aftale et fratrædelsesbeløb ved udløb (det er nu udelukket i næsten alle ministeriers åremålspolitik), og at der kunne aftales en tilbagegangsstilling (det er nu udelukket eller begrænset i en række ministeriers åremålspolitik). I dag er der principielt mulighed for at aftale et fratrædelsesbeløb svarende til 12 måneders løn ved uansøgt afsked, men ministeriernes åremålspolitikker lægger generelt niveauet ved 1 måned løn pr. år i åremålsstillingen.

Om dilemmaet mellem hensynet til fleksibilitet og hensynet til embedsmændenes ansættelsesretlige grundlag for at kunne stå fast på en saglig rådgivning bemærkede udvalget i 1998,⁵⁶ at balancen i praksis ikke mindst bestod i, at cheferne i departementerne, som i sagens natur i højere grad end fuldmægtige "eksponeres" som minister-rådgivere og formelt ansvarlige, gennemgående stod på et stærkere ansættelsesretligt fundament. Dette er ikke længere tilfældet. Hvor cheferne dengang primært var tjenestemænd, er såvel chefer som medarbejdere i dag ansat på overenskomstgrundlag. Samtidig ansættes alle chefer (på nær departementschefen) nu tidsbegrænset i modsætning til praksis for øvrige personalegrupper, hvor stort set alle stillinger besættes varigt.

Cheferne i centraladministrationen har i dag et mere usikkert ansættelsesgrundlag end de medarbejdere, som de er chefer for. Den udbredte og efterhånden konsekvente anvendelse af tidsbegrænset ansættelse af chefer i staten står samtidig i modsætning til praksis for chefstillinger i kommuner, regioner og i den private sektor, hvor ansættelsesformen som den helt overvejende hovedregel er varig ansættelse.

Der er derfor god grund til at overveje, om den konsekvente anvendelse af tidsbegrænset ansættelse tipper balancen og kompromitterer chefernes integritet,⁵⁷ og om tidsbegrænset ansættelse - i lighed med situationen i de øvrige sektorer, der også indgår i en dynamisk virkelighed - bør reserveres til de tilfælde, hvor der er et objektivt grundlag for tidsbegrænset ansættelse, sådan som det også blev forudsat med Lønningsrådets generelle kriterier for åremålsansættelse, der ifølge lovforarbejderne bør være vejledende for anvendelse af åremålsansættelse. Dette vil også understøtte et hensyn til kontinuitet.

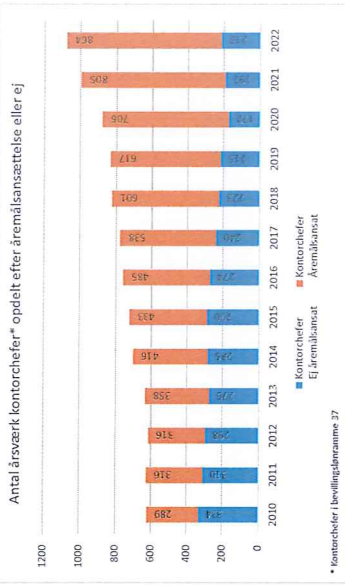
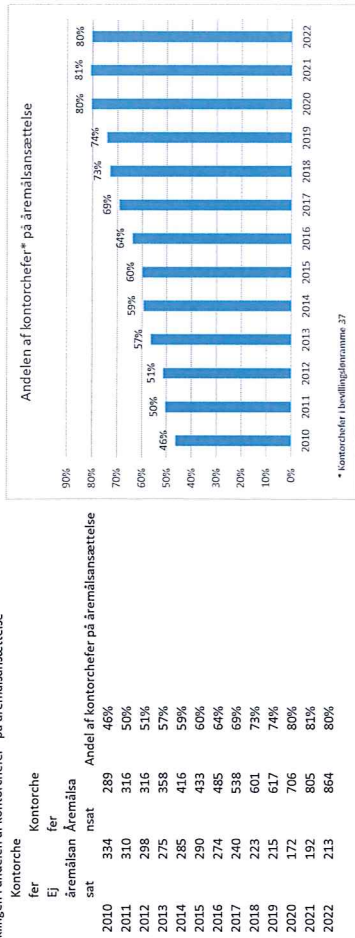
⁵⁵ Jf. betænkning 1354 side 55

⁵⁶ Jf. betænkning 1354 side 54

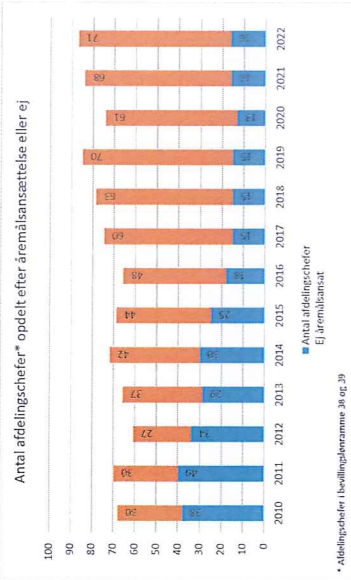
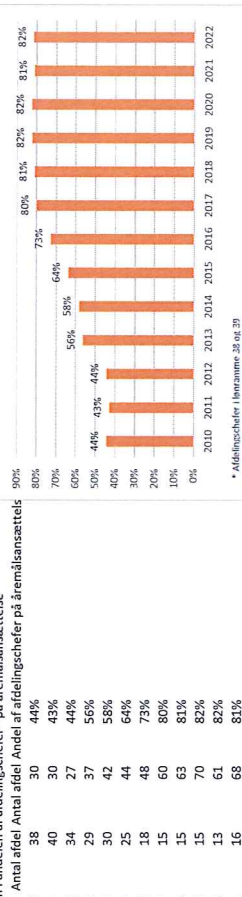
⁵⁷ Og hertil en praksis, der næppe er i overensstemmelse med EU-rettens forudsætning om tidsbegrænset ansættelse som den sædvanlige ansættelsesform.

Bilag 1 - Udviklingen i andelen af chefer på åremålsansættelse

Udviklingen i andelen af kontorchefer* på åremålsansættelse



Udviklingen i andelen af afdelingschefer* på åremålsansættelse



Udviklingen i andelen af direktører* på åremålsansættelse

