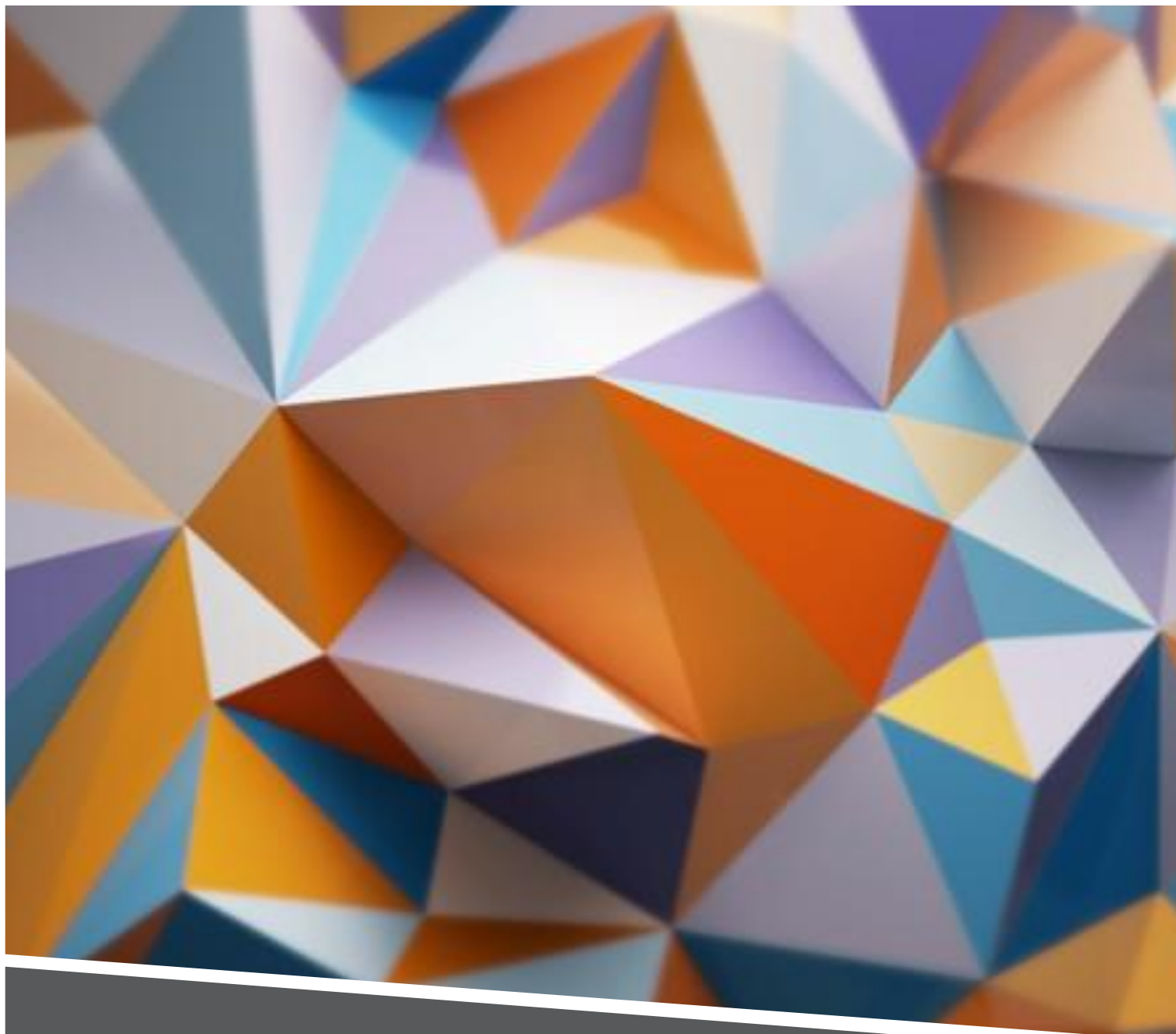




Kontinuitet og fornyelse - Utredning om åremål for ledere i statlig tariffområde

2025

AGENDA KAUPANG

PÅ OPPDRAG FOR DIGITALISERINGS- OG FORVALTNINGSDEPARTEMENTET

AGENDA
KAUPANG

OPPDRAKSGIVER: Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

RAPPORTNUMMER: R1022949

RAPPORTENS TITTEL: Utredning om åremål for ledere i statlig tariffområde

ANSVARLIG KONSULENT: Christoffer Serck-Hanssen

KVALITETSSIKRET AV: Marit Brochmann

DATO: 21.03.2025

Forord

Denne utredningen om bruk av åremål for ledere i det statlige tariffområdet er utført på oppdrag fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD). Oppdraget har hatt som formål å undersøke dagens praksis, vurdere fordeler og ulemper ved åremålsordningen og belyse alternative løsninger for å sikre en balansert tilnærming til fornyelse, mobilitet og stabilitet i ledelsen av statlige virksomheter.

Arbeidet bygger på en kombinasjon av metodiske tilnærminger, inkludert dokumentgjennomgang, spørreundersøkelse blant statlige toppledere, en rekke dybdeintervjuer og et dialogseminar.

Vi vil rette en stor takk til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet for oppdraget og for nyttige innspill underveis. En særlig takk går til alle ledere og andre informanter som har deltatt i undersøkelsen og intervjuene. Deres erfaringer og refleksjoner har vært viktig for å belyse temaet.

Rapporten er utarbeidet av Christoffer Serck-Hanssen (ansvarlig konsulent), Martin A. Nome, Elisabeth Guddingsmo og Tom E. Markussen, med kvalitetssikring ved Marit Brochmann. Ansvar for innholdet og konklusjonene i rapporten ligger hos forfatterne.

Vi håper utredningen vil være et nyttig grunnlag for videre arbeid med ansettelsesvilkår for ledere i staten.

Oslo, 21.03.2025

Innhold

Sammendrag	4
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn for oppdraget	6
1.2 Leserveiledning	7
2 Metode og gjennomføring	8
2.1 Dokumentgjennomgang	8
2.2 Oversikt over dagens bruk av åremål i etatene	9
2.3 Intervjuer med ulike aktører	9
2.4 Spørreundersøkelse.....	10
2.5 Dialogseminaret og bruk av referansegruppe.....	11
3 Rammer og tidligere utredninger	12
3.1 Juridiske rammer for åremål for lederstillinger i staten	12
3.2 Prop. 94 L (2016–2017) Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)	13
3.3 Lederlønnsutvalgets rapport: Statens lederlønnssystem – har det utspilt sin rolle?	16
3.4 NOU 2023:21: «Embetsordningen – i takt med tiden»	17
3.5 Foreløpig oppsummering	17
4 Omfang og praktisering av åremål	19
5 Erfaringer med åremål	23
5.1 Bidrar åremål til fornyelse og mobilitet?	23
5.2 Bidrar åremål til redusert faglig uavhengighet?	25
5.3 Hvordan oppleves stillingsvernet for toppledere?	26
5.4 Har åremålsstillinger noen effekter på hvordan lederne virker i virksomhetene de leder?	28
5.5 Mulige rekrutteringsutfordringer knyttet til åremål.....	32
5.6 Våre vurderinger knyttet til erfaringer med åremål	33
5.7 Våre vurderinger knyttet til stillingsvern	34
6 Alternativer til dagens løsninger	35
6.1 Mål med eventuelle endringer	35
6.2 Alternative modeller	36
6.3 Retrettstilling og etterlønn	41
7 Mulig bruk av åremål i departementene	44
7.1 Fordeler og ulemper ved innføring av åremål i departementene.....	44
7.2 Vurdering av stabilitet versus behov for fornyelse	45
7.3 Bør åremål omfatte både departementsråder og ekspedisjonssjefer?	46
8 Anbefalinger	48
Vedlegg	50

Sammendrag

Åremålsansettelser er en tidsbegrenset ansettelsesform for toppledere i staten, vanligvis seks år med mulighet for én forlengelse. Formålet med ordningen er å sikre fornyelse, mobilitet og dynamikk i statlige virksomheter. Om lag to av tre topplederstillinger i statlige etater og virksomheter er åremålsstillinger, men praksisen varierer mellom departementsområdene. Bruken av åremål har reist spørsmål om balansen mellom fornyelse og kontinuitet, rekrutteringsutfordringer, lederes arbeidsvilkår og konsekvenser for organisasjoners langsiktige utvikling.

Departementene har ikke anledning etter dagens lovverk til å benytte åremålsansettelser for sine toppledere. Rapporten inneholder også en vurdering av muligheter for åremålsordninger også for departementsråder og ekspedisjonssjefer.

Metode

Utredningen kombinerer dokumentgjennomgang, spørreundersøkelse, dybdeintervjuer og dialogseminar. Data er samlet inn fra departementene og relevante virksomheter, og en spørreundersøkelse er gjennomført blant 171 statlige toppledere, hvorav 67 % svarte. Intervjuer er gjennomført med blant annet etatsledere, departementsråder, hovedsammenslutningene og rekrutteringsbyråer.

Hovedfunn

1. **Bruk og regulering av åremål**
 - Åremål brukes i utstrakt grad, men praksisen varierer mellom departementsområdene.
 - Det finnes tilsynsorganer hvor statsansatteloven med forskrift tilsier at fast ansettelse skal være hovedregelen, men hvor åremål likevel praktiseres.
2. **Erfaringer med åremål**
 - Åremål bidrar til fornyelse og mobilitet, men kan skape utfordringer knyttet til ledernes gjennomslagskraft mot slutten av perioden.
 - Mange ledere starter jobbsøkingen tidlig for å unngå å stå uten jobb og inntekt etter endt periode, noe som kan føre til uønsket og for tidlig turnover.
3. **Stillingsvern og risiko**
 - Toppledere i staten opplever i praksis at deres stillingsvern er svakt, uavhengig av ansettelsesform.
 - Risikoen for å måtte gå av på kort varsel, særlig ved politisk krevende situasjoner, er en viktigere usikkerhet enn selve åremålsordningen.
 - Det er stor usikkerhet rundt sluttvilkår ved uventet fratreden, og mangel på forutsigbare ordninger for inntektssikring.
4. **Rekrutteringsutfordringer**
 - Åremål kan gjøre stillingene mindre attraktive.
 - Kandidater som er nær pensjonsalder har økt risiko, og kan vegre seg for å ta en åremålsstilling på grunn av manglende økonomisk sikkerhet og redusert attraktivitet i arbeidsmarkedet etter endt periode.

Anbefalinger

Åremål bør være hovedregelen for toppledere i staten, men med én fast periode på for eksempel 10 år uten mulighet for forlengelse. Dette vil redusere usikkerhet og sikre kontinuitet.

Åremål bør også vurderes for departementsråder, men ekspedisjonssjefer bør fortsatt ha faste stillinger.

Retrettstillinger bør innføres som standardordning for å sikre økonomisk trygghet for ledere.

Statsansatteloven og særlovgivning bør samordnes for å sikre en enhetlig praksis.

Konklusjon

Åremålsordningen fungerer etter hensikten ved å sikre fornyelse, men har svakheter som må adresseres. For å opprettholde attraktiviteten til topplederstillinger i staten bør det innføres mer forutsigbare ordninger for inntektssikring, samtidig som bruk av åremål standardiseres og reguleres tydeligere.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Åremål er en ansettelsesform hvor toppledere i staten kan ansettes for en tidsavgrenset periode, vanligvis seks år. Som oftest er det mulighet for fornyet åremål én gang, etter en ny utlysning av stillingen. Ordningen er et unntak fra hovedregelen om fast ansettelse, og er ansett for å være en viktig del av det statlige ledersystemet, særlig for topplederstillinger. Om lag to av tre toppledere i etater og virksomheter er ansatt på åremål. Begrunnelsen for åremål er at det regnes for å være et virkemiddel for å fremme fornyelse og mobilitet i offentlig sektor. Ved å tidsbegrense ansattperioden for toppledere, er målet å sørge for utskifting i ledelse, og at nye ledere med friske perspektiver får muligheten til å påvirke organisasjonen, samtidig som man antar at mobilitet mellom sektorer stimuleres. Det er anslått at rundt 200 topplederstillinger i det statlige tariffområdet er åremålsstillinger, utenom universitets- og høyskolesektoren.

Bruken av åremålsstillinger i staten har imidlertid reist spørsmål om balansen mellom fornyelse og kontinuitet, samt hvordan ordningen påvirker rekruttering, ledernes arbeidsvilkår, og organisasjonens langsiktige utvikling. Et viktig hensyn i norsk forvaltningstradisjon er å sikre forvaltningens politiske uavhengighet. Ansettelsesvilkårene må ikke utfordre denne.

Bruken av åremål har hjemmel i Grunnlovens § 22, statsansatteloven (Lov om statens ansatte mv LOV-2017-06-16-67) med forskrift, og i særlovgivning for spesifikke sektorer eller stillinger. Departementene har imidlertid ikke benyttet åremålsansettelser for sine toppledere, som er embetsmenn med fast ansettelse.

I NOU 2023:21, «Embetsordningen – i takt med tiden», anbefaler Embetsmannsutvalget at det gjøres en vurdering av om åremålsordninger også bør innføres for departementsråder og ekspedisjonssjefer i departementene. Dette forslaget bygger på at man også i departementene ser behov for å balansere fornyelse og kontinuitet, samtidig som embetsverkets uavhengighet ivaretas.

Videre er behovet for en vurdering av åremålsordningen blitt pekt på i flere sammenhenger. I Prop. 94 L (2016-2017) «Lov om statens ansatte mv.» uttrykker departementet at det er behov for en bredere utredning av åremålsstillinger, med særlig vekt på muligheten for gjentakelse av åremålsperioder og ordningens varighet. Her vektlegges særlig behovet for å sikre uavhengighet i tilsynsvirksomheter og behovet for å unnta disse fra bruk av åremål.

Lederlønnsutvalget, som ble oppnevnt i 2021, har i sin rapport¹ også fremmet forslag om en nærmere vurdering av bruken av åremål i statlige lederstillinger. Her er det en anbefaling om at retrettstillinger og etterlønn bør vurderes nærmere (s. 109).

Behovet for en nærmere vurdering av åremålsordningen, dens effekter og alternativer, er bakgrunnen for denne utredningen. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) har gitt oppdraget med å undersøke styrker og svakheter ved bruken av åremål i statlige topplederstillinger, samt å foreslå mulige forbedringer eller alternativer som kan bidra til mobilitet og fornyelse i staten samtidig som andre relevante hensyn ivaretas.

¹ *Statens lederlønssystem – har det utspilt sin rolle? Rapport fra utvalg oppnevnt for å gjennomgå statens lederlønssystem 15. juni 2022*

Utredningen skal svare på følgende problemstillinger:

A) Omfang og praktisering av åremål

Prosjektet retter søkelys på erfaringer og dagens praktisering av åremål. I tillegg til å dokumentere omfanget, skal oppdragstaker se nærmere på departementenes forståelse og bruk av gjeldende [*retningslinjer for statens lederlønnssystem*](#), samt hvilke vurderinger som gjøres rundt ansettelsesform; I hvilke situasjoner velges åremål og hva er begrunnelsene?

B) Rammer, styrker og svakheter ved åremål

Oppdragstaker skal også drøfte styrker og svakheter med ansettelsesformen og drøfte i hvilke situasjoner og for hvilke stillinger åremål er mest hensiktsmessig, samt drøfte vilkår som bør gjelde for åremålsansettelser. Det er særlig aktuelt å drøfte muligheter for etterlønn og «retrettstillinger» etter avsluttet åremål, men også muligheten for å ha et fast ansettelsesforhold i «bunnen» og andre ordninger, for blant annet å trygge ledere på åremål økonomisk.

C) Mulig bruk av åremål i departementene

Åremål brukes i dag ikke for lederstillingene i departementene. Disse stillingene er besatt av embetsmenn. Embetsmannsutvalget foreslår en vurdering av muligheten for åremål også for departementsråder og ekspedisjonssjefer. En sentral problemstilling er dermed også å vurdere eventuelle fordeler og ulemper ved dagens situasjon i departementene, sammenlignet med en tenkt situasjon der åremål tas i bruk.

D) Ledernes holdning, tilnærming og erfaringer med åremål

I tillegg skal oppdragstaker se nærmere på hvordan bruken av åremål virker inn på rekrutteringen, ledernes tilnærming til lederrollen, hvor mange som får gjenutnevning og hva som skjer med lederne etter at åremålet er avsluttet. Oppdragstaker bes også vurdere om regelverket ifm. utlysning og gjenutnevning/ansettelse i en andre åremålsperiode er hensiktsmessig eller bør gjøres mer fleksible.

E) Alternative virkemidler for å fremme mobilitet

Til slutt bes oppdragstaker vurdere andre ordninger, som alternativ til åremål og som kan fremme fornyelse og mobilitet i staten.

Avgrensing

Prosjektet er avgrenset til bruk av åremål for toppledere i det statlige tariffområdet. Åremål med hjemmel i universitets- og høyskoleloven, og ansettelsesforhold i utenriktjenesten omfattes ikke av oppdraget.

1.2 Leserveiledning

Rapporten er bygget opp slik at vi først beskriver metodisk tilnærming og datainnsamling i kapittel 2. Deretter går vi gjennom tidligere relevante utredninger og relevant lov og regelverk som skaper rammer for dagens ordning i kapittel 3. I kapittel 4 beskriver vi omfang og bruk av åremål ut fra data samlet inn av DFD, som et faktagrunnlag for det videre arbeidet.

Kapittel 5 viser hva datainnsamlingen viser om erfaringer med åremål, knyttet til problemstillingene for oppdraget. Kapittel 6 presenterer og drøfter fordeler og ulemper med ulike alternative modeller for ansettelsesvilkår for toppledere i staten. Her er drøfting av mulig bruk av retrettstillinger og etterlønn trukket ut i et eget delkapittel da disse ordningene til dels er uavhengig av hovedalternativene.

Kapittel 7 er en gjennomgang av mulig bruk av åremål for toppledere i departementene. Kapittel 8 er rapportens anbefaling til fremtidige løsninger.

2 Metode og gjennomføring

Metodisk har vi behandlet oppgaven som en blanding av en kartlegging, vurdering av dagens ordning og praksis og utredning av alternative til åremålsordningen der vår gjennomgang viser at det er behov for endringer eller rom for forbedringer. Det vil si at vi har kartlagt bruk av og erfaringer med åremålsordningen opp mot målsetningen med ordningen, som er å sikre fornyelse og mobilitet. Vi har også undersøkt erfaringen med ordningen mot andre viktige målsetninger for ansettelsesvilkår i staten, som er:

- Sikre rekruttering av gode ledere til statlige topplederstillinger
- Sikre forvaltningen uavhengighet
- Om det er samsvar mellom lov- og regelverk og dagens praksis
- At ledere har gode vilkår for å utøve ledelse i de virksomhetene de leder

Videre har vi sett på hva slags alternativer til åremål som kan være aktuelle og vurdert fordeler og ulemper ved disse. Her har vi særlig hatt oppmerksomhet på de to første kulepunktene over, samt i hvilken grad alternativene vi ser på forutsetter endringer i dagens regelverk.

Undersøkelsen har hatt et design som inkluderer dokumentgjennomgang, spørreundersøkelse og dybdeintervjuer for å samle inn både kvantitative og kvalitative data, og erfaringer med - og synspunkter på - åremål fra ulike ståsteder. DFD har samlet inn og gitt prosjektet tilgang til data fra de ulike departementene om bruken av åremål. Det er også gjennomført en dialogseminar for å diskutere foreløpige funn, og få ytterligere innsikt fra et utvalg ledere og andre ressurspersoner med relevante og nyttige erfaringer med problemstillinger knyttet til bruken av åremål. Vi utdyper under.

2.1 Dokumentgjennomgang

Det finnes ulike tidligere arbeider som tar opp ulike temaer knyttet til bruk av åremål for statlige lederstillinger. Det finnes også lovverk, forskrifter og veiledningsmateriale som regulerer bruken av åremål. Vi har gått igjennom disse dokumentene og referer til disse der det er relevant. De viktigste er:

- Proposisjonen om dagens statsansattelov, Prop. 94 L (2016–2017) Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)
- Statsansatteloven og forskrift til denne:
 - Lov om statens ansatte LOV-2017-06-16-67 ²
 - Forskrift til lov om statens ansatte mv. FOR-2017-06-21-838³
- Lederlønnsutvalgets rapport: Statens lederlønssystem – har det utspilt sin rolle? Rapport fra utvalg oppnevnt for å gjennomgå statens lederlønssystem 15. juni 2022⁴
- Embetsmannsutvalget - NOU 2023: 21 - *Embetsordningen – i takt med tiden*⁵
- Statens personalhåndbok⁶

² -Statsansatteloven: Lov om statens ansatte mv. (2017). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67>

³ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-21-838>

⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/e092e1edc8574c6cad7d1e16289b3d52/no/pdfs/statens-lederlonssystem.pdf>

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-21/id2985314/>

⁶ <https://lovdata.no/dokument/SPH/sph-2025>

- Veileder for bruk av lederlønnsavtaler⁷
- Maler for lederlønnskontrakter⁸
- Diverse forskrifter som regulerer ansettelsesforhold i ulike etater

2.2 Oversikt over dagens bruk av åremål i etatene

I forbindelse med oppstart av prosjektet sendte DFD forespørsel til departementene om bruk av åremål i de ulike departementsområdene (avgrenset mot universitets- og høyskolesektoren).

Undersøkelsen ble gjort i mai/juni 2024. Ansettelser er under løpende endring og undersøkelsen gir derfor et øyeblikksbilde. Alle departementer, med unntak av Utenriksdepartementet (UD), besvarte forespørselen. Det er også et mindre antall andre relevante virksomheter det ikke ble rapportert data for.

Her ble det spurt om ansettelsesform for etatsledere under det enkelte departement, og eventuell bruk av åremål for nestledere. Det ble samlet inn informasjon om:

- Tittel til leder
- Kjønn og alder
- Når leder første gang ble ansatt i stillingen
- Om leder er fast eller åremålsansatt
- Hovedbegrunnelse for valg av åremål/ikke åremål

Hvis åremål:

- Åremålsperiode (for eksempel 6+6 år)
- Om leder er i først eller andre periode
- Eventuell avtalt etterlønn/retrettstilling, eller lignende
- Siste stilling før leder ble ansatt som toppleder
- Siste virksomhet før leder ble ansatt som toppleder

I tillegg ble departementene bedt om:

- Vurdering av gjeldende retningslinjer for ansettelse av etats-/virksomhetsleder
- Betrakninger rundt bruken av åremål for etats-/virksomhetsledere
- Betrakninger om å innføre åremål i departementene

Svarene ble samlet inn ved hjelp av et standardisert regneark. De to første faktaorienterte delene av undersøkelsen ble besvart relativt komplett, mens det siste settet med spørsmål i varierende grad ble besvart.

I rapporten har vi ekskludert nestledere, politimestrene, samt enkelte underliggende etater til Politidirektoratet ettersom de formelt sett ikke er toppledere. Disse lederne er direkte underlagt Politidirektoratets instruksjonsmyndighet, noe som skiller dem fra øvrige toppledere i staten, som rapporterer direkte til departementene.

2.3 Intervjuer med ulike aktører

Vi har gjennomført en rekke dybdeintervjuer. Disse intervjuene har vært semi-strukturerte, noe som betyr at vi har fulgt en forberedt guide med spørsmål, men tillatt fleksibilitet i samtalen.

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/bruk-av-revidert-lederlonnsordning---narmere-kobling-til-etatsstyringen/id2542272/>

⁸

https://www.regjeringen.no/contentassets/67be5f5be2d5045709983b4d0ba116ebe/lederlonnskontrakt_vedlegg1.pdf

Dette har muliggjort innsamling av sammenliknbar informasjon, samtidig som det har gitt rom for informantene til å bringe inn egne perspektiver og erfaringer som kan være relevante for utredningen.

Vi har intervjuet 28 personer for å sikre en bred og representativ forståelse av erfaringer med og anvendelsen av åremål i praksis. Vi har intervjuet representanter for følgende roller og informantgrupper:

Tabell 1 Oversikt over informanter

Antall intervjuer	Roller	Begrunnelse
11	Etats- og virksomhetsledere med åremål	Intervjuene fokuserte på lederes erfaringer med åremål, deres oppfatninger av fordeler og utfordringer knyttet til denne ansettelsesformen, og hvordan det påvirker ledelse av virksomhetene. Det ble også spurt om hva de tenker om åremål i departementene.
5 (+2 som overlapper med andre kategorier)	Departementsråder eller ekspedisjonssjefer som ansetter ledere og etatsstyrer underliggende virksomheter	Disse informantene har etatsstyringsansvar og personalansvar for etatslederne. Deres vurderinger av og erfaringer med åremål for etatsledere er sentrale i vurderingene. De ble også spurt om hva de tenker om åremål i departementene.
3	Medlemmer av Lederlønnsutvalget og Embetsmannsutvalget	Aktører som har deltatt i tidligere relevante utredninger.
1 (+2 som overlapper med andre kategorier)	Tidligere åremålsledere som ikke lenger innehar slike posisjoner	Disse har gitt nyttig innsikt i langtidseffektene av åremålsstillingen for den enkelte og overgangen til andre roller eller pensjon.
1	Informant fra Danmark	Fra enhet tilsvarende Avdeling for statlig arbeidsgiverpolitikk.
4	Representanter fra hovedsammenslutningene	Det har vært viktig å fange opp synspunkter og erfaringer fra hovedsammenslutningene på effekten av åremål i virksomhetene.
3	Rekrutteringsbyråer og DSS	For å få belyst erfaringer fra rekrutteringsarbeidet til topplederstillinger.

Intervjuene ble gjennomført enten fysisk eller på Teams, avhengig av hva som passet best for det enkelte intervju.

2.4 Spørreundersøkelse

I tillegg til intervjuene, utgjør en spørreundersøkelse til ledere i staten en viktig del av datagrunnlaget. Målgruppen for spørreundersøkelsen inkluderte samtlige toppledere, det vil si øverste ledere for en virksomhet, både de fast ansatte og de med åremål. Målgruppen inkluderte i tillegg nestledere og assisterende ledere med åremål, samt ledere av politidistriktene og politiets særorganer under Politidirektoratet. Målgruppen inkluderte ikke ledere i departementene.

Vi satte sammen en mottakerliste basert på DFDs oversikt over dagens bruk av åremål i etatene, beskrevet ovenfor i delkapittel 2.2. Departementene hadde i de fleste tilfellene opplyst om lederens epostadresse. Der den manglet gjorde vi egne undersøkelser eller fikk bistand fra DFD med å skaffe epostadressen. På den måten omfattet mottakerlisten til slutt 171 av de 174 lederne som opptrådte i DFDs oversikt. De siste tre lederne var tilfeller der vi ikke mottok aktuell epostadresse innen våre tidsrammer. Spørreskjemaet var elektronisk og ble sendt ut per epost.

Formålene med spørreundersøkelsen var å kartlegge ansettelsesformer, rammer og kompensierende ordninger rundt åremålsstillinger, erfaringer fra rekrutteringsprosessen, hvordan ulike ansettelsesformer påvirker ledelse og organisasjon, og lederens synspunkter på hva som er de beste løsningene fremover.

Agenda Kaupang utviklet et utkast til spørreskjema og følgebrev som både DFD og prosjektets referansegruppe fikk anledning til å kommentere. Vi reviderte både spørreskjemaet og følgebrevet basert på innspillene. DFD deltok også i kvalitetssikringen av den elektroniske versjonen av spørreskjemaet før vi sendte det ut til mottakerne.

115 av lederne sendte inn sine svar. Det utgjør 67 prosent svar. Vi vurderer svarprosenten som tilstrekkelig. Høyere svarprosent gir generelt sett større sikkerhet for at svarene er representative for målgruppen. Svarprosenten ligger nærmere den forventede svarprosenten i for eksempel en medarbeiderundersøkelse enn i en befolkningsundersøkelse om et tilfeldig tema. Vi tolker svarprosenten som et uttrykk for at problemstillingene rundt statens arbeidsgiverpolitikk generelt og åremål spesielt, er noe som interesserer lederne, og som de har erfaringsbaserte synspunkter på.

Fast ansatte ledere er underrepresentert blant respondentene. Svarandelen blant fast ansatte var 38 prosent, mens svarandelen blant ledere med åremål var 76 prosent. Det kan indikere at fast ansatte ledere opplevde spørreundersøkelsen som mindre relevant for seg. Det innebærer at svarene fra de fast ansatte generelt sett må behandles som et noe mindre sikkert uttrykk for meningene til samtlige fast ansatte ledere. Følgebrevet opplyste om at temaet for utredningen var bruk av åremål i staten. Samtidig inviterte vi uttrykkelig også ledere i faste stillinger til å svare. I følgebrevet beskrev vi formålet slik:

Vi inviterer både fast ansatte ledere og ledere på åremål til å delta i undersøkelsen. Formålet er å få innsikt i lederes erfaringer med sin ansettelsesform, samt hvordan denne påvirker ledelse og organisasjon. Vi vil gjerne høre dine synspunkter på løsninger som kan bidra til å ivareta sentrale hensyn i departementenes rekruttering og oppfølging av ledere. Undersøkelsen er en anledning til å få frem viktig informasjon som angår både statens arbeidsgiverpolitikk overfor toppledere og hvordan departementene driver etatsstyring.

Spørreskjemaet ligger i vedlegg 1.

2.5 Dialogseminaret og bruk av referansegruppe

Det ble arrangert en dialogseminar i slutfasen av prosjektet. Formålet var å kvalitetssikre foreløpige funn og innhente synspunkter på ulike mulige anbefalinger om alternativer til – og justering av åremålsordningen. Seminaret hadde 12 deltakere, inkludert nåværende og tidligere etats- departements- og virksomhetsledere, medlemmer av referansegruppen og andre nøkkelpersoner.

Prosjektet har underveis i arbeidet hatt en referansegruppe bestående av Lars Kobberstad, Petter Skarheim, Jan Hjelle, Mari Velsand, Mari Trommald og Øystein Schønberg-Grevbo. Det har vært tre møter med referansegruppen, hvor de har gitt innspill til viktige temaer å fange opp i intervjuer, spørreskjema og rapportutkast.

Både deltakerne i referansegruppen og deltakerne i dialogseminaret har bidratt med viktig innsikt og innspill, men verken deltakerne i dialogseminaret eller referansegruppen er ansvarlig for konklusjonene. Agenda Kaupang er ansvarlig for alle vurderinger og konklusjoner.

3 Rammer og tidligere utredninger

Kapittelet gir en oversikt over de juridiske rammene og tidligere utredninger, veiledninger og retningslinjer knyttet til bruken av åremål, etterlønn og retrettstillinger i staten. For å forstå hvordan åremål benyttes, hvilke juridiske rammer som ligger til grunn, og hvilke konsekvenser det kan ha for ledelsen i staten, er det nyttig med en oversikt over relevante lover, forskrifter og retningslinjer, samt tidligere relevante utredninger.

Gjennomgangen av statsansatteloven, særlovgivning og relevante utredninger bidrar til å klargjøre de formelle rammene for åremålsansettelser. Kapittelet drøfter også viktige rapporter som har evaluert åremålsordningen, med særlig vekt på Lederlønnsutvalgets rapport⁹ og NOU 2023: 21 - *Embetsordningen – i takt med tiden*¹⁰, som begge gir innsikt i bruken av åremål for toppledere i departementene. Dette gir et grunnlag for videre diskusjon om hvordan åremålsordningen kan tilpasses og utvikles for å møte statlige virksomheters behov for både stabilitet og fornyelse.

3.1 Juridiske rammer for åremål for lederstillinger i staten

Grunnlovens § 22¹¹ og lov om statens ansatte (statsansatteloven)¹² med tilhørende forskrift¹³ gir rammer for bruken av åremål i staten. Åremål innebærer en tidsbegrensning for arbeidsforholdet, og er dermed et unntak fra hovedregelen om fast ansettelse som følger av lovens § 9. Ifølge statsansatteloven § 10 kan åremål benyttes når dette er hjemlet i lov eller etter vedtak fra Stortinget. Videre kan det enkelte departement bestemme at øverste leder i en virksomhet skal ansettes på åremål. At det er en «kan»-bestemmelse, fordrer også at departementet som er gitt myndighet til å beslutte, også gjør en reell vurdering.

I forskrift til statsansatteloven er det er gitt ytterligere presiseringer om den nærmere bruken av åremål, åremålsperiodens lengde og adgangen til gjentakelse. I henhold til forskriftens § 6, er bruken av åremål avgrenset til virksomhetens øverste leder, og med en ytterligere avgrensning mot virksomheter som i hovedsak har kontrollerende funksjoner overfor arbeids- eller næringsliv (eksempelvis tilsynsfunksjoner), eller hvor det er særlig viktig at lederen har en uavhengig stilling. For disse virksomhetene er det *ikke* adgang til å benytte åremål.

I enkelte tilfeller er det i særlovgivningen også gitt adgang til åremål for nestledere, eksempelvis for assisterende politidirektører og visepolitimestere, med hjemmel i politiloven § 19.

Forskriften definerer videre at åremålsperioden skal være seks år, eventuelt kan det fastsettes en kortere i særlige tilfeller. I tillegg kan åremålet kun gjentas én gang for hver statsansatt i samme stilling/embetsmann i samme embete. Det vil si maksimal varighet i samme stilling i 12 år.

⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/e092e1edc8574c6cad7d1e16289b3d52/no/pdfs/statens-lederlonnssystem.pdf>,

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-21/id2985314/>

¹¹ <https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn/§22>

¹² Statsansatteloven: Lov om statens ansatte mv. (2017). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67>

¹³ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-21-838>

3.2 Prop. 94 L (2016–2017) Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)

I forarbeidene til statsansatteloven drøftes blant annet bruken av åremål for topplederstillinger. I proposisjonen (kap. 13.4.6, s. 124), hvor departementets vurderinger om åremål kommer frem, fastslås det at adgangen til å ansette på åremål bør reduseres noe for å redusere bruken av midlertidige stillinger. Det er også en tydelig argumentasjon for at virksomheter med kontrollerende funksjoner eller spesielle krav til uavhengighet unntas. Det kommer også frem at man er klar over at dette ikke alltid er tilfellet i praksis, og at åremål brukes også for slike virksomheter. Departementet ser derfor behov for videre utredning av denne problemstillingen, og foreslår også at man i den forbindelse samtidig kan gjøre nærmere vurderinger av forhold som knytter seg til adgangen til gjentakelse og varigheten av åremål.

I kap. 13.4.6 drøftes dette nærmere:

I forskriften til tjenestemannsloven er det nå bestemt at åremål ikke kan benyttes dersom virksomheten i hovedsak har kontrollerende funksjoner overfor arbeids- eller næringsliv, eller hvor det for øvrig er særlig viktig at lederen har en uavhengig stilling. Dette er dermed også til hinder for å benytte åremål for leder av tilsynsvirksomhet. Departementet har vurdert om dette bør lovfestes. Vilkårene har vært ansett som helt sentrale, da det kan hevdes at ansettelse på åremål med adgang til en ny periode vil redusere lederens uavhengighet betydelig. Samtidig er bruken av åremål nå ikke alltid i samsvar med dette. Departementet ser det slik at det er behov for å utrede dette nærmere. I den forbindelse kan man også vurdere nærmere forhold som knytter seg til adgangen til gjentakelse av perioden og varigheten av denne. Inntil dette er gjort, mener departementet at gjeldende regel om at øverste leder i virksomheten kan ansettes på åremål videreføres. For å forenkle saksbehandlingen, og samtidig overføre ansvar til de enkelte fagdepartementene, foreslås det at departementene selv skal avgjøre bruk av åremål for øverste leder av virksomheten når vilkårene ellers er oppfylt.

Departementets forslag i Prop. 94L (2016-2017) s. 124 innebar en innstramming sammenlignet med tidligere reguleringer, og at statsansatteloven ikke gir hjemmel for å benytte åremål for noen stillinger hvor dette tidligere har vært praksis, og i den grad det fortsatt er et behov for åremål ut over de rammer som statsansatteloven med tilhørende forskrift trekker opp, må dette fastsettes i egen lov.

Dersom det unntaksvis skulle være behov for åremål ut over de rammer som lov og forskrift trekker opp, må dette fortsatt fastsettes i egen lov. I den grad dette strider mot prinsippene som er omtalt ovenfor, bør det da ikke være adgang til gjentakelse av en åremålsperiode.(kap. 13.4.6, s 124).

Slik vi forstår det, kan særlover etter dette regulere bruk av åremål i for eksempel tilsynsvirksomheter, men departementet peker i forarbeidene på at det da bør være uten mulighet for gjentakelse av åremålet dersom prinsippet om lederens uavhengighet vil kunne bli berørt.

Proposisjonen adresserer også kritikk mot bruk av åremål, som har sitt grunnlag i påstander om at man benytter åremål for å oppnå en tvungen utskifting etter et visst antall år, i stedet for å benytte formelle sanksjonsmuligheter når vilkårene for dette er oppfylt. Departementet gir videre en tydelig uttalelse om at lovfestede sanksjonsmuligheter skal benyttes dersom en ansatt i staten bryter sine tjenesteplikter, utviser utilbørlig adferd eller på annen måte ikke oppfyller viktige krav knyttet til stillingen. Departementet tar her til orde for en tydeligere oppfølging av mangler ved ledelse.

Departementet har merket seg at bruken av åremålsstillinger i staten har vært gjenstand for kritikk. Dette har gjerne sin årsak i påstander om at man i staten unnlater å benytte formelle, administrative sanksjoner mot tjenestemenn, selv om vilkårene for dette er

oppfylt, og i stedet ønsker åremål for på denne måten å oppnå en tvungen utskifting etter et visst antall år. På denne måten kan man unngå å benytte de lovfestede sanksjoner som står til rådighet. Det må understrekes at dersom en ansatt i staten, og da særlig en ansatt som utøver lederfunksjoner, bryter tjenesteplikter, utviser utilbørlig adferd eller på annen måte ikke oppfyller viktige krav knyttet til stillingen, skal lovfestede sanksjoner benyttes. (kap. 13.4.6, 2. 124).

Noen avsnitt tidligere, samme kapittel, omtales forventningen om at det i lederoppgavene ligger et krav om at toppledere i særlig grad må ha evner og muligheter for faglig eller administrativ nyorientering. Departementet gir uttrykk for at dette må kunne sies å gjelde generelt for slike lederstillinger, og at dette innholdet derfor er overflødig å videreføre i den nye forskriften til statsansatteloven.

3.2.1 Ordninger ved avslutning eller endring av arbeidsforholdet

Utgangspunktet for åremål er at den ansatte fratrer uten oppsigelse ved åremålsperiodens utløp. Dette følger av statsansatteloven § 17, 2. ledd.

Statens lederlønnssystem

Statens lederlønnssystem¹⁴ regulerer lønn og deler av arbeidsvilkår for om lag halvparten av topplederne i staten.¹⁵ Sentralt i lederlønnssystemet er individuelle arbeidsavtaler eller «lederlønnskontrakter». Disse kontraktene inneholder konkrete, individuelle resultatmål som den enkelte leder skal følges opp på, og fra retningslinjene heter det at en av målsetningene med lederlønnssystemet er å få økt gjennomføringskraft og resultatorientering.

Lovfestet omplasseringsadgang

Dersom resultatmålene i den individuelle lederlønnsavtalen ikke nås, kan lederen omplasseres. Dette er regulert i statsansatteloven §16, 2. ledd:

Statsansatte og embetsmenn som ikke omfattes av hovedtariffavtalen i staten, og som får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i særskilt kontrakt, har plikt til å finne seg i omplassering til andre arbeidsoppgaver i virksomheten eller pålegg om å stå til rådighet for spesielle oppdrag, dersom avtalefestede krav til resultater ikke innfris. Dette gjelder selv om vilkårene for oppsigelse etter §§ 19 eller 20 eller vilkårene for avskjed etter § 27 første ledd bokstav a eller b, ikke er oppfylt. Dette leddet gjelder ikke embetsmenn som omfattes av Grunnloven § 22 annet ledd.

Dette innebærer at dersom overordnet myndighet vurderer at ledere ikke innfrir resultatkravene, kan lederen flyttes til en annen stilling.

Denne lovfestede adgangen til omplassering, i praksis en endring av arbeidsforholdet, må ses i lys av målsettingen med lederlønnssystemet. I tillegg pekes det i retningslinjene til ordningen på at det gjelder lederstillinger, hvor det er særlig viktig med velfungerende arbeidstakere.

Avtalefestede forpliktelser ved avslutning av arbeidsforholdet

Kontraktene kan også inneholde bestemmelser som regulerer forhold ved avslutning av arbeidsforholdet, enten det skjer som avtalt ved åremålsperioden sluttdato, eller i løpet av

¹⁴ Statens lederlønnssystem ble etablert i 1991 etter forhandlinger mellom partene i staten. Ledere som omfattes av SLS omfattes ikke av hovedtariffavtalen.

¹⁵ Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/Statlig-arbeidsgiverpolitikk/lonn-og-tariff-i-staten/statens-lederlonnssystem/statens-lederlonnssystem-lynnutvikling-i-2023/id3030380/>

kontraktsperioden. I «retningslinjer for statens lederlønssystem»¹⁶ er åremål og eventuell rettstilling eller etterlønn omtalt.

I retningslinjene til punkt 8 (avtalt etterlønn eller rettstilling (gjelder bare åremålsstillinger)) i avtalen er det presisert:

«Bruk av etterlønn og rettstillinger skal strammes inn og er derfor tatt ut av standardkontraktene. Etterlønn av lengere varighet og rettstillinger skal bare unntaksvis benyttes.» (kap. 2.1.8, s. 14).

Videre fremkommer det i retningslinjene at dersom etterlønn brukes, gjelder følgende:

«Etterlønnsens varighet i 6 måneder gir lederen rimelig tid til å finne nytt arbeid etter at åremålet er utløpt. Etterlønn kan unntaksvis avtales for inntil 2 år med særskilt begrunnelse.» (kap. 2.1.8, s. 14).

Det fremkommer i tillegg vedrørende rettstilling at dette også en ordning som skal praktiseres restriktivt:

«Virksomhetene må være restriktive med å inngå avtale om rettstilling, den klare hovedregelen skal være at rettstillinger ikke benyttes.» (kap. 2.1.8, s. 15).

Minnelig ordning ved frivillig fratredelse

I tillegg til mulighetene som fremkommer i statens lederlønssystem, er det i Statens personalhåndbok (SPH) også gitt føringer for avslutning av arbeidsforholdet gjennom økonomisk kompensasjon ved frivillig fratreden i spesielle situasjoner. Muligheten som beskrives i SPH er også beskrevet i retningslinjene for statens lederlønssystem. I Statens personalhåndbok, pkt. 3.12, er det gitt retningslinjer for økonomisk kompensasjon i forbindelse med fratredelse.

Her heter det at statlige arbeidsgivere kan ta opp forhandlinger med en embetsmann eller statsansatt om frivillig fratredelse, i tilfeller hvor saklige grunner for oppsigelse ikke foreligger eller det kan være tvil om dette. Tiltaket skal kun benyttes i helt spesielle situasjoner, hvor det er sterkt behov for å komme frem til en minnelig ordning. Det enkelte fagdepartement avgjør saken.

3.2.2 Særlovgivning

I tillegg til statsansatteloven med forskrift er åremål for virksomhetens leder omtalt i særlovgivning knyttet til en del sektorer eller virksomheter.

Åremålsansettelser er eksempelvis særlig vanlig innen akademien, og er for denne sektoren regulert av spesifikke lovbestemmelser. Det finnes imidlertid også eksempler på åremål for virksomhetens leder som er regulert i andre særlovgifter, og i praksis kun gjelder enkeltstillinger. Nedenfor følger noen eksempler. Her har vi holdt universitets- og høyskolesektoren utenfor, da disse ikke er en del av omfanget for denne utredningen.

- Politiloven (§ 19) regulerer at det skal være åremålsansettelser av politidirektør, politimestre og sjef for særorganer, som Kripos, PST og Økokrim. Disse kan utnevnes¹⁷ for en periode på 6 år med mulighet for en ny periode.
- Forskrift om behandling av personopplysninger §3 regulerer at datatilsynets direktør skal utnevnes på åremål. Åremålet kan være 6 år med mulighet for en ny periode.

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ny-side/id2567948/?ch=1>

¹⁷ Formelt utnevnes embetsmenn, men andre ledere ansettes. I rapporten bruker vi «ansettes» uavhengig av stillingsform ut over der vi direkte henviser til lov eller forskrift.

- Lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten mv. (helsetilsynsloven) § 3 regulerer at helsetilsynets direktør skal utnevnes på åremål. Lengde på åremålet og eventuell gjenutnevning er ikke spesifisert, men departementet har oppgitt at de praktiserer en periode på 6 år.
- Lov om Finanstilsynet (finansstilsynsloven) § 2 regulerer at finansstilsynets direktør skal utnevnes på åremål. Direktøren utnevnes etter gjeldende lov om finanstilsyn for en periode på 6 år.¹⁸
- Konkurranseloven § 36 regulerer at lederen for Konkurransklagenemnda utnevnes på åremål i seks år. Åremålet kan fornyes med én periode.
- Straffeprosessloven § 395 annet ledd regulerer at lederen av Gjenopptakelseskommisjonen ansettes for en periode på 7 år uten adgang til gjenutnevning
- Diskrimineringsombudsloven § 4 regulerer at likestillings- og diskrimineringsombudet utnevnes for en periode på seks år uten adgang til gjenutnevning

Oversikten er ikke uttømmende, det kan være andre relevante særlover.

3.3 Lederlønnsutvalgets rapport: Statens lederlønssystem – har det utspilt sin rolle?

Ifølge Lederlønnsutvalgets rapport, «Statens lederlønssystem – har det utspilt sin rolle?», er gjennomsnittlig tid i samme stilling fem år for ledere på statens lederlønssystem, hvor 81 prosent av lederne er ansatt på åremål (s.68, 77).¹⁹ Til sammenligning blir ledere som er lønnet etter hovedtariffavtalene værende i stillingen i gjennomsnitt åtte år (side 68). Rapporten viser til at revisjonen av lederlønssystemet i 2015 innførte en strengere praksis for etterlønn og retrettstillinger. Standardkontraktene inkluderer ikke lenger bestemmelser om retrettstillinger. Videre presiserer retningslinjene at retrettstillinger kun skal benyttes unntaksvis, og virksomhetene må være restriktive i bruken av slike ordninger (s. 34, 38–39).

Undersøkelser utført i forbindelse med rapporten, viser at mange ledere ønsker mer fleksibilitet. Blant ledere ansatt på åremål uttrykte 78 prosent et ønske om å kunne forhandle retrettordninger, noe de ser på som et viktig virkemiddel for å sikre kontinuitet og trygghet i karrieren. Rapporten peker samtidig på at åremålsansettelser kan føre til usikkerhet, noe som gjør at mange ledere begynner å se etter nye stillinger mot slutten av åremålsperioden. Dette kan påvirke virksomhetenes langsiktige planlegging og kontinuitet negativt (s. 77–78).

Utvalget anbefaler at bruken av åremål for lederstillinger, oppfølging av ledere på åremål og bruken av retrettstillinger etter endt åremålsperiode vurderes nærmere. Dette inkluderer en gjennomgang av vilkårene for disse ordningene, med særlig oppmerksomhet på retrettstillinger og etterlønn (s. 109). Rapporten viser at dagens restriksjoner knyttet til etterlønn og retrettstillinger kan gjøre lederstillinger mindre attraktive, særlig for åremålsstillinger. Usikkerheten rundt fremtidige arbeidsforhold kan gjøre at mange kvalifiserte kandidater vegrer seg for å søke slike stillinger. Flere ledere påpeker at muligheten for retrettstilling ville vært et virkemiddel for å bedre rekrutteringen til åremålsstillinger (s. 77).

I Sverige og Danmark er åremål den dominerende ansettelsesformen for ledere i statlige virksomheter utenfor departementene. Disse landene tilbyr flere støttetiltak for å gjøre åremålsstillinger mer attraktive, blant annet gjennom etterlønn, åremålsstillegg og muligheter for intern mobilitet (s. 59–64).

¹⁸ Ny lov om finanstilsyn vedtatt i 2024, men ikke tredd i kraft, tillater gjenansettelse på inntil 6 år, jf. ny lov § 2-1.

¹⁹ Lederlønnsutvalget. (2022). Statens lederlønssystem – har det utspilt sin rolle? Rapport fra utvalg oppnevnt for å gjennomgå statens lederlønssystem. Kommunal- og distriktsdepartementet.

3.4 NOU 2023:21: «Embetsordningen – i takt med tiden»

I NOU 2023:21 «Embetsordningen – i takt med tiden» gir Embetsmannsutvalget en helhetlig vurdering av embetsordningen i statsforvaltningen, inkludert åremål for toppledere i departementene. Utvalget peker på at bruk av åremål reiser spørsmål om avveining mellom uavhengighet på den ene siden og behovet for omstilling og fornyelse i staten på den andre siden (s. 95).

Utvalget peker på at embetsordningen har en lang historie i Norge og at embetsmenn tradisjonelt har hatt et sterkt stillingsvern, blant annet for å sikre uavhengighet fra politiske skiftninger. Uavhengigheten har vært ansett som et viktig prinsipp for å sikre at embetsverket utøver sine oppgaver i samsvar med lover og faglige vurderinger, uten unødig påvirkning fra skiftende regjeringer. Samtidig vurderes det hvorvidt lange embetsperioder kan påvirke lederes evne til å drive nødvendig omstilling og reformarbeid (s. 95–96).

Utvalget vurderer åremål i lys av behovet for både kontinuitet og fornyelse i statsforvaltningen. Det diskuteres hvordan åremål kan bidra til fornyelse og omstilling, samtidig som embetenes behov for uavhengighet må ivaretas (s. 98).

Embetsmannsutvalget samlet inn data som viste at departementsråder i gjennomsnitt hadde sittet i embetene sine i 6,2 år per oktober 2022. Tre av dem hadde sittet i embetet i mer enn 10 år, henholdsvis 11, 15 og 17 år. Dersom alle blir stående i embetet frem til aldersgrensen, ville de i gjennomsnitt ha hatt embetet i overkant av 18 år, og flere kunne bli sittende i mer enn 20 år.

For ekspedisjonssjefer i tre departementer viste data fra april 2023 at det i gjennomsnitt var 7,3 år siden de ble utnevnt. Dersom ingen sluttet før aldersgrensen, kunne de i gjennomsnitt ha stått i embetet i overkant av 22 år. Blant de 18 ekspedisjonssjefene hadde seks hatt embetet i 10 år eller mer, og for to av dem var det 17 år siden de ble utnevnt (s. 99).

Utvalget anbefaler en fornyet og samlet vurdering av åremålsbruk i statsforvaltningen, særlig i departementene, der embetenes egenart, behovet for uavhengighet, fornyelse og kontinuitet må balanseres (s. 101–102). Utvalget foreslår å forlenge åremålsperioden for topplederstillinger fra seks til ti år og avvikle muligheten for gjenutnevning, for å sikre embetsmenns uavhengighet og styrke tilliten til embetsverket. Det anbefales også å vurdere ordninger som retrettstillinger og rotasjonsordninger for å sikre rekruttering til embetene (s. 101–102).

3.5 Foreløpig oppsummering

Det fremgår av tidligere arbeider, som rapporten fra lederlønnsutvalget, embetsmannsutvalget og proposisjonen om statsansatteloven, at bruken av åremål trenger ytterligere utredning for å finne en form som kan ivareta ulike viktige hensyn. Denne rapporten er et bidrag til en slik utredning. Viktige utfordringer disse utredningene peker på er:

- Åremål kan på en uheldig måte bidra til at ledere ikke følges godt nok opp, og det er enklere å vente på at åremålet går ut.
- Krav til fornyelse (formålet med åremål) er også en del av de generelle lederforventningene, uavhengig av ansettelsesform
- Det finnes fungerende løsninger for å sikre at ledere som fungerer dårlig kan tas ut av stillingene
- Bruk av retrettstillinger for å sikre rekrutteringsgrunnlag bør vurderes nærmere

Et annet funn er at det er motstrid mellom intensjonene som kommer frem i forarbeidene til statsansatteloven (Prop. 94 L (2016-2017)) om at åremål ikke skal brukes i tilsyn og liknende virksomheter og et antall særlover som krever at det skal være åremål i flere slike virksomheter.

Her ser det ut som ulike hensyn er vektlagt forskjellig uten at det for kommer frem hvorfor hensynene vektlegges ulikt. Det ser heller ikke ut som proposisjonens anbefaling om bruk av en åremålsperiode uten mulighet for fornyelse i slike tilfeller er systematisk ivaretatt. Blant særlovene som gjelder for virksomheter som er tilsyn eller liknende er både en og to perioder brukt.

4 Omfang og praktisering av åremål

Som nevnt i kapittel 3 over er bruken av åremål et unntak fra hovedregelen om fast ansettelse i statlige stillinger. Bestemmelsen i statsansatteloven § 10-2 er en «kan» bestemmelse, det vil si at det enkelte departement kan bestemme at øverste leder i underliggende virksomheter skal ansettes på åremål.

Forskrift til statsansatteloven regulerer nærmere hvordan åremål for lederstillinger skal praktiseres.

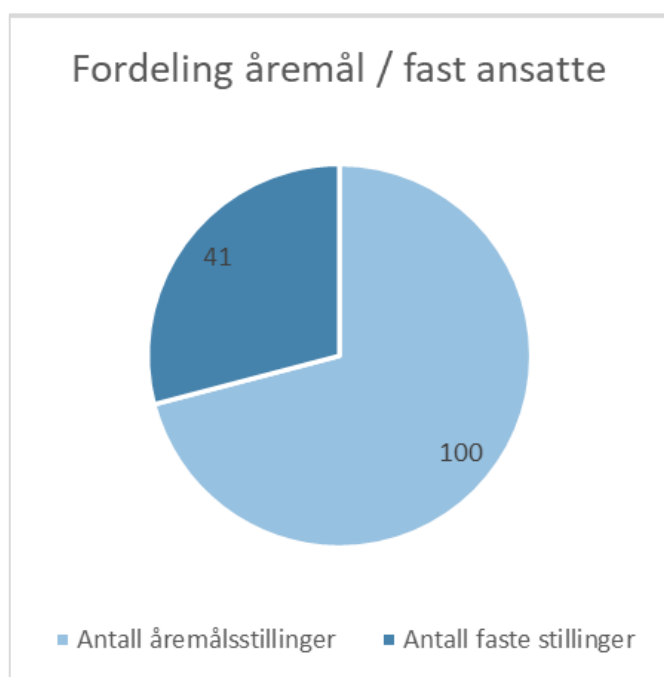
I forskriftens § 6, første ledd, andre punktum presiseres det at åremål *ikke kan* benyttes dersom virksomheten i hovedsak har kontrollerende funksjoner:

§ 6 (1) Åremål kan ikke benyttes for statsansatt som er øverste leder for en virksomhet, dersom virksomheten i hovedsak har kontrollerende funksjoner overfor arbeids- eller næringsliv, eller hvor det for øvrig er særlig viktig at lederen har en uavhengig stilling.

Videre beskrives at åremål normalt skal være på 6 + 6 år, men det er rom for kortere perioder i særlige tilfeller (§ 6, 2. ledd).

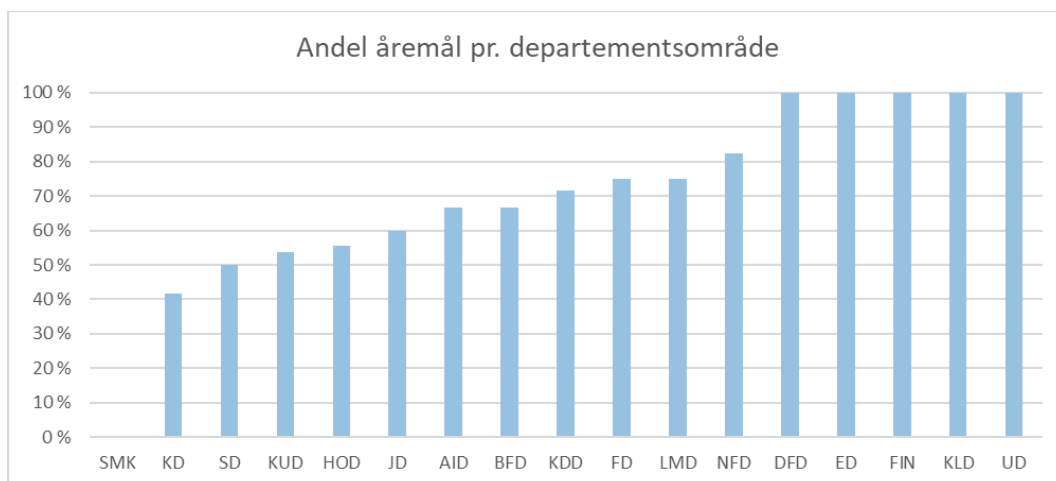
Kort gjennomgang av dagens praksis

Basert på DFDs kartlegging av bruken av stillingstypene i de ulike departementenes etater ser vi følgende fordeling:



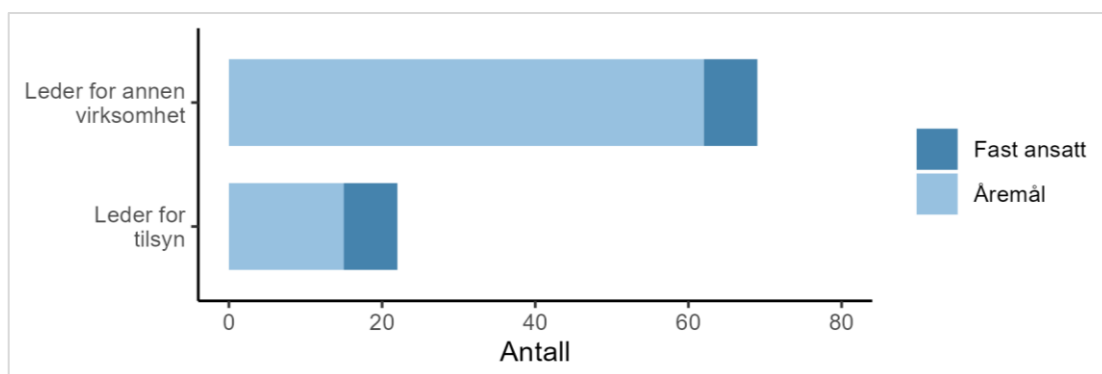
Figur 1 Antall åremålsstillinger og faste stillinger blant toppledere i statlige etater. Kilde: DFDs kartlegging, som beskrevet i punkt 2.2.

Det er ulik praksis og tradisjoner i de ulike departementsområdene når det gjelder bruken av åremålsstillinger. Noen departementer bruker systematisk åremål på alle etatslederstillinger, i andre departementer er det mer varierende praksis.



Figur 2 Andel åremålsstillinger blant toppledere per departementsområde. Kilde: DFDs kartlegging, som beskrevet i punkt 2.2.

Det finnes ingen entydig oversikt over hvilke statlige virksomheter som «i hovedsak har kontrollerende funksjoner overfor arbeids- og næringsliv», som er formuleringen som avgrenser muligheten til å bruke åremål i henhold til forskriften til statsansattelloven. I spørreundersøkelsen har vi derfor spurt lederne om de leder en virksomhet som de mener har en slik funksjon.



Figur 3 Ansettelsesform etter om man er leder i en virksomhet som i hovedsak har kontrollerende funksjoner (f.eks. tilsyn) overfor arbeids- eller næringsliv. n = 91. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til ledere i staten. Resultatene er avgrenset til respondenter som er øverste leder for en virksomhet.

Her ser vi at det også i virksomheter der lederne mener de i hovedsak har kontrollerende funksjoner, er åremål som er den dominerende ansettelsesformen. Andelen i faste stillinger er imidlertid høyere i denne gruppen (32 prosent) enn blant lederne for andre virksomheter (10 prosent). Her må man være oppmerksom på at tallene bare representerer de som har besvart undersøkelsen.

Vi har sett på eksempler på virksomheter for å få innsyn i hvordan hovedregelen og unntaksbestemmelsene praktiseres. En del stillinger der kriteriene for at åremål ikke kan benyttes, jf. Forskrift til lov om statens ansatte mv - Lovdata § 6, er til stede, er likevel regulert til å være åremål i annen særlov eller forskrift. Eksempler på slike er beskrevet over i kapittel 3.2.2.

Vi har ikke gått igjennom alle virksomheter som kan ha hovedsakelig kontrollerende funksjoner, men har sett noen eksempler på slike der det brukes åremålsstilling, og vi ikke har funnet lov eller forskrift som gir anledning til bruk av åremål.

Noen eksempler på kontrollerende virksomheter som bruker åremål uten at vi har funnet lovhjemmel kan være:

- Arbeidstilsynet
- Luftfartstilsynet
- Havindustritilsynet

Samtidig brukes faste stillinger i en del virksomheter som i liten grad kan sies å ha kontrollerende funksjoner som beskrevet i forskriftens § 6. Her har man anvendt hovedregelen i statsansatteloven og ikke unntaksbestemmelsen, slik det er rom for.

Eksempler på slike kan være:

- Maritim pensjonskasse
- Sikt

Kort oppsummert ser det ut som åremål i hovedsak praktiseres som hovedregel (71 prosent av topplederne), og ikke en unntaksbestemmelse. Videre er det ikke systematisk praksis mellom departementene, noen departementer anvender konsekvent åremål, mens andre departementer bruker begge ansettelsesformene. Det kan se ut som det er mer tilfeldige kriterier og skjønnsutøvelse i ansettende departement og ikke formelle kriterier som synes å legge til grunn for om stillingene er åremål eller faste. I intervjuer med ledere i departementene har vi også fått bekreftet at enkelte departementsledere tydelig foretrekker å ansette på åremål, mens andre i større grad utøver skjønn fra stilling til stilling. I datagrunnlaget fra DFD om dagens praksis har også enkelte departementer begrunnet bruken av den stillingsformen som er valgt med «sedvane» eller liknende. I intervjuer med rekrutteringsrådgivere har vi fått beskrevet at disse opplever praksis som varierende mellom departementene, og at de ikke alltid opplever at det gjøres konkrete vurderinger av hva som er riktig ansettelsesform for den enkelte stillingen.

Videre ser det ut til at åremål brukes i en del tilfeller der det som hovedregel ikke er anledning til å bruke unntaksbestemmelsen, slik denne er avgrenset i forskriftens § 6. I en del av disse tilfellene er åremål hjemlet i andre lover eller forskrifter, men det finnes også eksempler på at unntak for forskriften ikke er hjemlet i annen lov. Det finnes imidlertid eksempler på at det brukes fast stilling også der det er rom for å bruke åremål.

Agenda Kaupangs vurdering av dagens praksis

I sum kan det se ut som det er ulik praksis og tradisjoner i de ulike departementsområdene som styrer bruken av åremål versus fast ansettelse, og ikke kun egenskaper ved stillingene eller virksomhetene og i hvilken grad de tilfredsstiller kriterier i statsansatteloven §10 eller forskriftens § 6.

Fra et likebehandlingsperspektiv og ut fra et ønske om god forvaltningspraksis, er det ikke heldig at like saker behandles ulikt, eller at samme hensyn fører til ulikt regelverk eller ulik praksis.

Det er vanskelig å se en logisk sammenheng i at ledere av tilsyn etter den generelle reglen i forskrift til statsansatteloven *ikke kan* ansettes i åremål, samtidig som flere sektorlovverk sier at ledere av tilsyn *skal* ansettes på åremål.

Videre er det uheldig at unntaksbestemmelsen, som åpner for åremål, ser ut til å bli hovedregelen i en slik grad at det også praktiseres der det ikke er anledning til å benytte unntaket. Det er for eksempel vanskelig å se for seg at Arbeidstilsynet, Luftfartstilsynet og Havindustritilsynet ikke «i hovedsak har kontrollerende funksjoner overfor arbeids- og næringsliv».

Slik vi vurderer det er det behov for å sikre bedre samsvar mellom lovverk og praksis. Vi har heller ikke funnet grunnlag for at lovverket skal være ulikt mellom de ulike tilsynsmyndighetene som

Arbeidstilsynet, Luftfartstilsynet og Havindustritilsynet som ikke har hjemlet åremål i særlover, og Finanstilsynet, Datatilsynet eller Helsetilsynet som har slik hjemmel.

Slik vi forstår både regelverket og praksis er det manglende konsistens og sammenheng mellom ulike lover og forskrifter som statsansatteloven med forskrift på den ene siden, og særlovene med forskrifter på den annen side. Det er også eksempler på mangel på samsvar mellom lovverk og praksis, ved at åremål brukes uten hjemmelsgrunnlag.

5 Erfaringer med åremål

I dette kapitlet vil vi gå igjennom erfaringer med bruk av åremålsstillinger, og erfaringer og synspunkter på forskjeller mellom åremål og fast ansettelse, sett fra ulike perspektiver:

- ledere som har eller har hatt åremålsstillinger
- departementsledere som har ansvar for etatslederledere og etater og deres erfaringer med åremål
- rekrutterere som arbeider med lederrekruttering

Det uttalte formålet med bruk av åremålsstillinger er å sikre fornyelse og mobilitet i og mellom statlige lederstillinger. Avgrensingen av bruken er begrunnet med en mulig risiko om redusert uavhengighet, særlig ved overgangen fra første til en eventuell andre åremålsperiode.

Det er derfor viktig å belyse de praktiske erfaringene knyttet til noen problemstillinger som er utgangspunktet for det eksisterende regelverk og som er etterspurt gjennom de tidligere utredningene, ref. kap. 3:

1. Bidrar åremål til fornyelse og mobilitet?
2. Bidrar åremål til redusert uavhengighet?

I tillegg er det noen andre sentrale problemstillinger og hypoteser knyttet til bruken av åremål som er relevante å belyse ut fra aktørenes erfaringer:

3. Påvirker bruken av åremål rekrutteringsgrunnlaget?
4. Har åremålsstillinger noen effekter på hvordan lederne virker i eller på virksomhetene de leder?

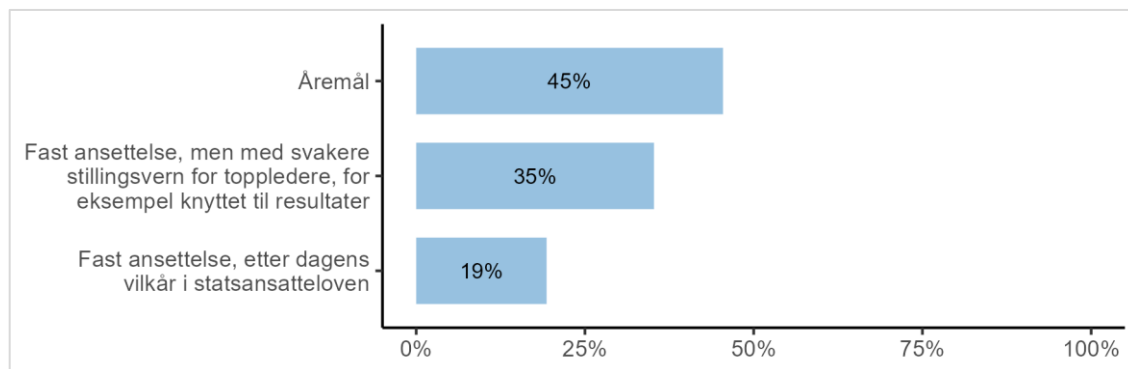
5.1 Bidrar åremål til fornyelse og mobilitet?

Åremål sikrer at det er en begrensning for hvor lenge en leder kan sitte i stillingen. Om dette er hensiktsmessig hviler på to forutsetninger:

1. At det ikke er gunstig om ledere sitter for lenge i stillingen, med andre ord at fornyelse er nødvendig etter en viss tid.
2. At de som ikke har åremål faktisk sitter lenger enn de som har åremålsstillinger gjør. Det kan jo tenkes at ledere selv slutter i stillingene og sikrer fornyelse frivillig.

Alle vi har intervjuet gir uttrykk for at fornyelse er viktig. Det pekes på at lederskifter er et viktig virkemiddel for å endre dynamikken i organisasjoner og at det er betydelig risiko for manglende fornyelse dersom ledere sitter for lenge. Det betyr ikke at det ikke kan finnes eksempler på ledere som har fungert godt for sine virksomheter i mer enn 12 år, men risikoen er til stede for at organisasjonen preges for mye av en enkelt leder dersom denne sitter i stillingen over svært lang tid.

På spørsmål i spørreundersøkelsen om hvilken ansettelsesform som best kan sikre fornyelse og mobilitet er det åremål som får flest svar, men det er også en betydelig andel som mener et alternativ med svakere stillingsvern for toppledere kan være et virkemiddel. Dvs. mer likt stillingsvernet for ledere i privat sektor (jf. arbeidsmiljøloven § 15-16).



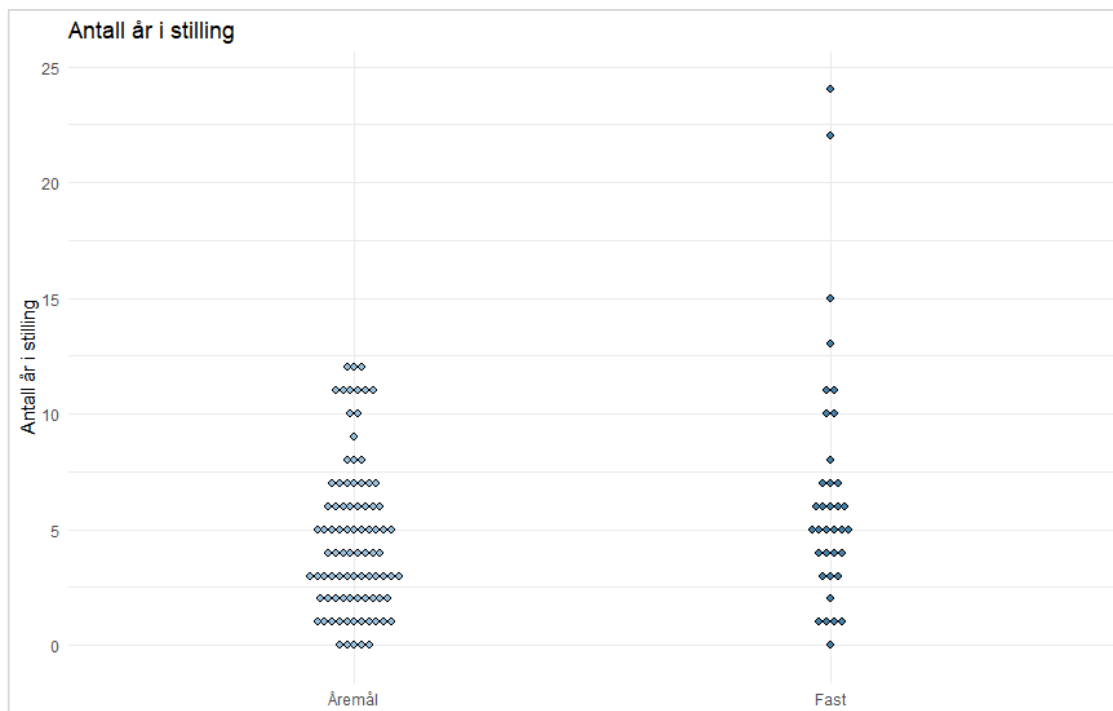
Figur 4 Hvilken ansettelsesform mener du er best egnet til å sikre fornyelse og mobilitet i ledelsen? n = 88. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til ledere i staten. Resultatene er avgrenset til respondenter som er øverste leder for en virksomhet.

Det er også slik at det formelle stillingsvernet både for statsansatte generelt, og embetsmenn spesielt, er sterkt. Dersom det ikke er spesielle hendelser, utfordringer eller problemer som kan danne grunnlag for en dialog om frivillig eller tvungen avgang, kan det være vanskelig for det etatsstyrende departementet å argumentere for at en leder skal slutte uten at vedkommende ønsker det selv. Særlig ledere vi intervjuet i departementene trakk frem dette.

En del av de vi intervjuet mente at oppfølging av ledere som fungerer dårlig for virksomheten ikke er en utfordring dersom departementet driver en god personaloppfølging av sine ledere. Da vil slike utfordringer kunne løses, også om det ikke har oppstått noen bestemt hendelse, men det er et mer generelt ønske om fornyelse ligger bak behovet for lederskifte.

På den annen side var det flere informanter som hevdet at nettopp slik tett og god personaloppfølging av etatsledere er noe departementene ikke er spesielt gode til. Flere hevdet at styringsdialogen og oppfølgingen av ledere gjennom etatsstyringen og departementenes personaloppfølging av toppledere i underliggende virksomheter er vesentlig svakere enn den man for eksempel har erfart i virksomheter som har et aktivt styre.

Om etatsledere i fast stilling sitter lenger i stillingene enn de på åremål er et empirisk spørsmål. Fra dataene DFD samlet inn om alle topplederstillinger i staten ser vi at de som har faste stillinger har sittet lenger i gjennomsnitt på det tidspunktet innsamlingen ble gjort. (Vi har ikke historiske data om funksjonstid ved avgang fra stillingene.)



Figur 5 viser antall ledere og hvor lenge de har vært ansatt i nåværende stilling for henholdsvis åremålsstillinger og faste stillinger. Gjennomsnittlig antall år i stillingen er 6,6 for faste stillinger og 4,6 for åremålsstillinger. Tallene er basert på DFDs innsamlende data fra departementene.

Så langt har vi belyst *fornyelse*, altså at ledere ikke sitter for lenge. Når det gjelder *mobilitet* har det kommet frem argumenter om at det er gunstig for staten at ledere tar med seg erfaring og kompetanse fra en virksomhet til en annen. Dette kan fremme både læring mellom statlige virksomheter, og kan føre til at forvaltningen blir bedre kjent på tvers av etater og sektorer, noe som kan være et bidrag til bedre tverrsektorielt samarbeid.

I intervjuene kommer det klart frem at etatsledere sier det er nødvendig å begynne og se seg om etter ny stilling i god tid før åremålet går ut, ellers risikerer de å stå uten inntekt den dagen åremålet går ut. Det finnes en rekke eksempler på at etatsledere har søkt og fått nye lederstillinger i andre etater før åremålsperioden er over. Det er sannsynlig at den tvangen til å finne nye jobber som følger av åremål, stimulerer til slik mobilitet. Dette kan også være en type mobilitet som ikke er nødvendigvis ønsket, dersom det fører til at ledere som fungerer godt slutter tidligere enn de ellers ville gjort.

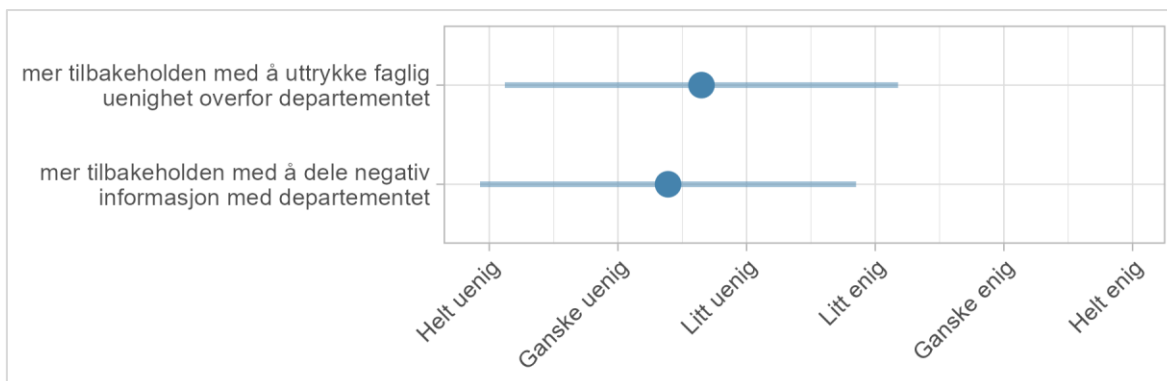
5.2 Bidrar åremål til redusert faglig uavhengighet?

I forarbeidene til statsansatteloven og i forskriften til statsansatteloven er reguleringen av bruken av fast stilling eller åremål blant annet knyttet til behov for faglig uavhengighet fra politisk ledelse. I denne sammenhengen leser vi det som uavhengighet av politisk ledelse og eventuelt også departementets administrative ledelse. For eksempel kan det være viktig for tilsynsobjektene tillit til tilsynsvirksomhetene at tilsynsvirksomheter har tilstrekkelig avstand til partipolitiske interesser i sitt tilsynsarbeid.

Logikken bak forskriftens krav om fast ansettelse i slike stillinger er knyttet til sårbarheten som ligger i å søke sin nåværende stilling på nytt dersom man ønsker en åremålsperiode to. Man vil da måtte konkurrere med eksterne søkere. Da kan man i tiden før man søker være spesielt opptatt av å stille seg i et positivt lys overfor ansettende departement og derfor bli servil i sine faglige råd. Dette kan gå ut over den faglige uavhengigheten og eventuelt også kunne føre til at man ikke

ønsker å levere dårlige nyheter til departementet. Hypotesen er med andre ord at lederen kan bli mer servil når det nærmer seg slutten av første åremålsperiode dersom hen ønsker en periode til.

Vi har spurt lederne i vår undersøkelse, både i spørreundersøkelse og intervjuer om de kjenner seg igjen i denne mulige sårbarheten.



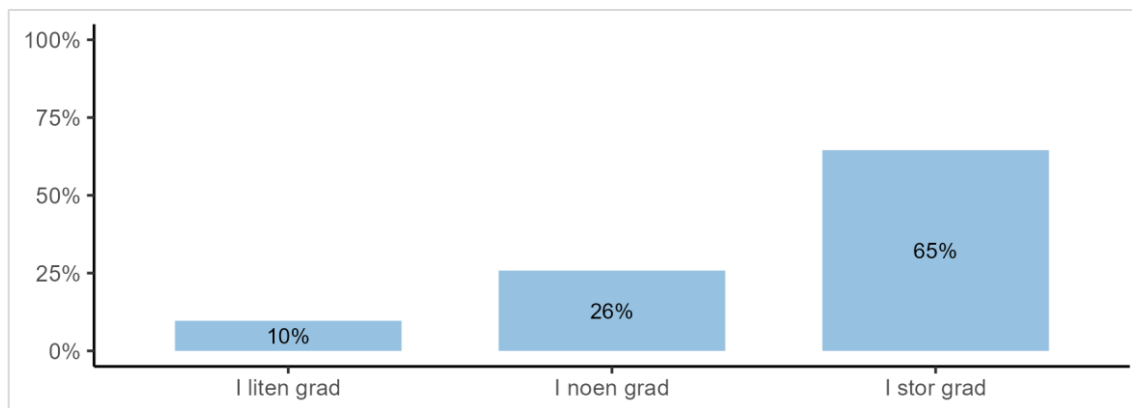
Figur 6 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? Min erfaring tilsier at når man kan ansettes for en ny åremålsperiode, blir man i den første åremålsperioden. n = 77. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til ledere i staten. Resultatene er avgrenset til respondenter som er øverste leder for en virksomhet og som har åremål eller tidligere erfaring fra åremål. Strekene i figuren viser +/- ett standardavvik fra gjennomsnittet. Det er liten andel respondenter som har sagt seg enige i utsagnet.

Figuren viser at lederne i gjennomsnitt svarer mellom ganske uenig og litt uenig på disse påstandene. Det er imidlertid verdt å merke seg at det er relativt stor spredning på svarene og at enkelte har svart at de er enige i påstandene. Utvalget her er de som selv har, eller har hatt, åremålsstillinger så vi kan anta at de svarer ut fra personlig erfaring. Ut fra disse tallene kan vi ikke utelukke at det for enkelte kan ha en effekt på uavhengigheten at de er i en situasjon der de skal søke stillingen på nytt.

I intervjuene er alle de vi har snakket med klare på at de ikke opplever at uavhengighet er avhengig av ansettelsesform, tvert imot gis det klart uttrykk for at de opplever støtte fra departementene i at de skal være faglig uavhengige i tråd med norsk forvaltningstradisjon. Her skal man være bevist at vi har intervjuet vesentlig færre enn de som har svart på spørreundersøkelse, og at det i tillegg kan være et tema som er enklere å svare ærlig på i en anonymisert spørreundersøkelse.

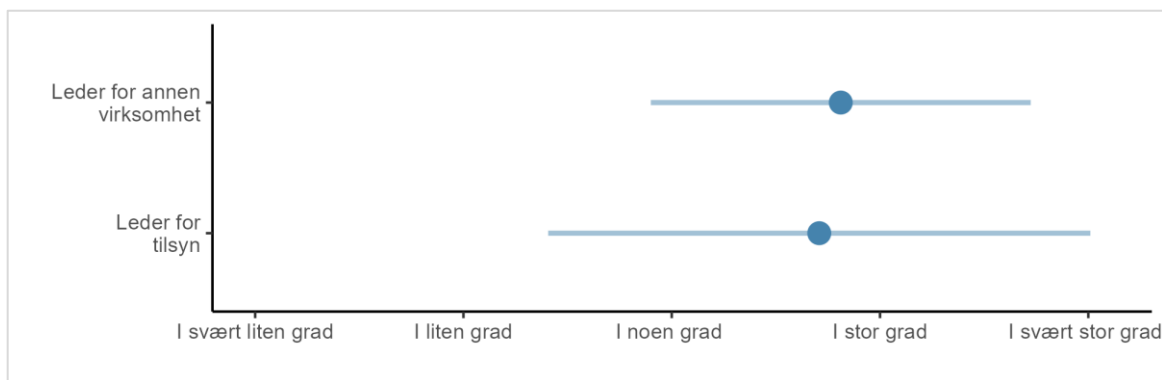
5.3 Hvordan oppleves stillingsvernet for toppledere?

For å forstå om, og i hvilken grad, ansettelsesform påvirker graden av faglig uavhengighet av politisk ledelse, har vi også undersøkt i hvilken grad informantene opplever at stillingsvernet i statsansatteloven gir reell beskyttelse. Det *formelle* utgangspunktet er at stillingsvernet i ansettelsesperioden er sterkt. Spørsmålet er om dette også er den opplevde realiteten. Måten vi har undersøkt dette på i spørreundersøkelsen er ved å stille spørsmålene om i hvilken grad informantene opplever at stillingen deres er utsatt om det skulle oppstå en hendelse som er politisk krevende for statsråden. Her har vi sett på alle ledere (Figur 7), og også skilt mellom ledere for tilsyn og andre virksomheter (Figur 8). Vi har også sett på om ansettelsesform gjør noen forskjell (Figur 9).



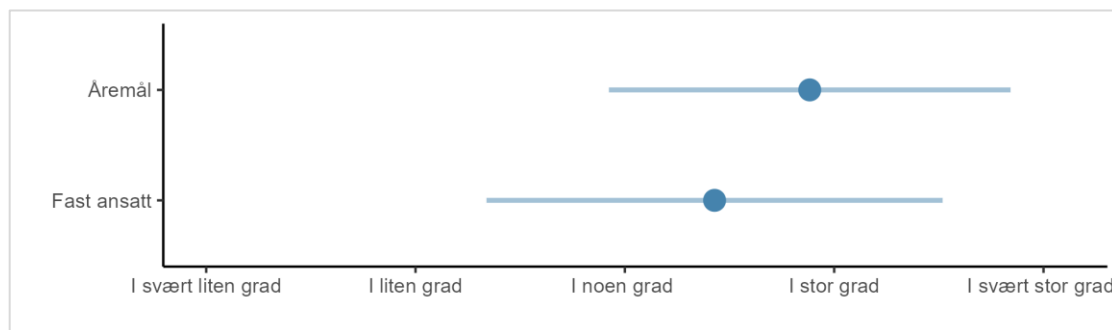
Figur 7 I hvilken grad opplever du at stillingen din vil være utsatt hvis det skulle oppstå en hendelse knyttet til din virksomhet, som er politisk krevende for statsråden? n = 93.

Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til ledere i staten. Resultatene er avgrenset til respondenter som er øverste leder for en virksomhet.



Figur 8 I hvilken grad opplever du at stillingen din vil være utsatt hvis det skulle oppstå en hendelse knyttet til din virksomhet, som er politisk krevende for statsråden? – Ledere for tilsyn kontra andre ledere. n = 93.

Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til ledere i staten. Resultatene er avgrenset til respondenter som er øverste leder for en virksomhet.



Figur 9 I hvilken grad opplever du at stillingen din vil være utsatt hvis det skulle oppstå en hendelse knyttet til din virksomhet, som er politisk krevende for statsråden? – Ledere med fast ansettelse kontra ledere i åremålsstilling. n = 91.

Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til ledere i staten. Resultatene er avgrenset til respondenter som er øverste leder for en virksomhet.

Som man kan lese ut av Figur 7 er det et stort flertall i vår undersøkelse som oppfatter at stillingen deres er utsatt for risiko knyttet til å måtte forlate stillingen på kort varsel. Det er ikke et skille mellom de som leder tilsynsvirksomheter og andre ledere (Figur 8). Det kan se ut som det i noen grad er forskjell mellom de i fast stilling og de i åremålsstillinger, men forskjellen er liten (Figur 9).²⁰ Om dette skyldes at fast stilling oppleves å gi en viss beskyttelse, eller om det er vanligere med åremål i mer eksponerte stillinger gir ikke dataene grunnlag for å si.

Ut fra besvarelsene fra spørreundersøkelsen som er gjengitt over er det tydelig at etatsledere opplever å ha et svakt stillingsvern, og at de opplever at de løper en relativt stor risiko for å måtte gå fra stilling dersom de skulle komme i en situasjon der etaten blir eksponert for en situasjon statsråden finner politisk krevende. I intervjuene gir etatslederne klart uttrykk for at dersom en statsråd ikke lenger har tillit til en etatsleder, er i praksis etatslederen tvunget til å trekke seg. De gir også uttrykk for at «manglende tillit» i denne sammenheng også kan bety behov for å vise politisk handlekraft i en medieeksponert situasjon.

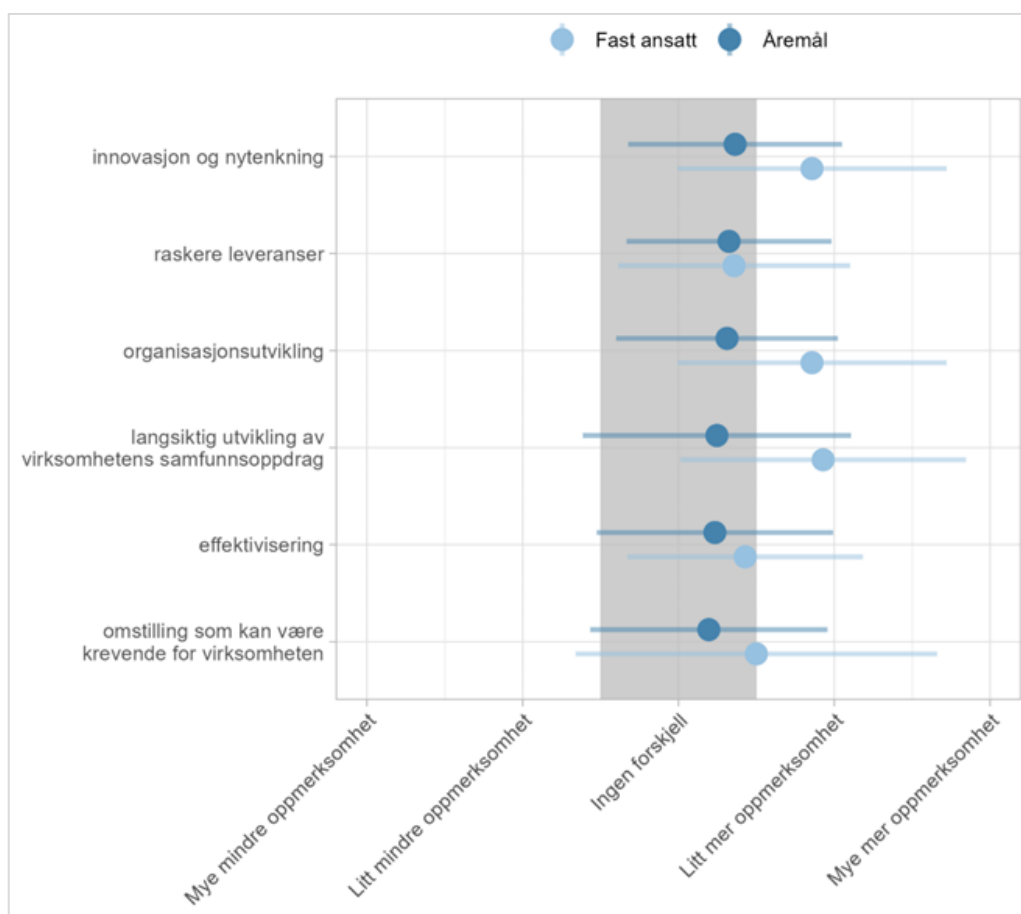
Dette var også tema i dialogseminaret. Her kom det tydelig frem at deltakerne mente at stillingsvernet i praksis var svært svakt om det ble noen form for motsetning mellom departement og etat. Usikkerhet knyttet til risiko for å måtte gå fra stillingen på kort varsel fremstår som mye viktigere for deltakerne og mange av våre informanter som ble intervjuet, enn usikkerhet knyttet til mulighetene for å få en ny åremålsperiode etter første periode.

Et tema som kom frem i intervjuene og som er beslektet med opplevd lavt stillingsvern er manglene klarhet i sluttvilkår dersom en leder må trekke seg. Det ble referert til hendelser der ledere har måttet gå av på kort varsel, og der sluttvilkårene ikke har vært klare og det må forhandles mellom partene i en allerede krevende situasjon. Tydelige vilkår for hvordan slike situasjoner skal løses var ønsket. Det ble også løftet frem av flere et ønske om en velfungerende støttefunksjon i statsapparatet, som både kan sikre åpenhet og forutsigbarhet, samt veiledning og at prosessen oppleves ryddig når slike situasjoner først oppstår. Dette oppleves i dag som mangelfullt eller ikke-eksisterende. Vi fikk beskrivelser av flere eksempler, hvor det ble pekt på at dette er et punkt som trenger bedre løsninger enn dagens. En sentral enhet med kompetanse og kapasitet ville være en fordel og en forbedring på dette området.

5.4 Har åremålsstillinger noen effekter på hvordan lederne virker i virksomhetene de leder?

Selv om hovedformålet med bruk av åremålsstillinger er å sikre fornyelse i statlige virksomheter, er det interessant å undersøke om åremålsstillingene har andre relevante effekter i virksomhetene. Vi har derfor formulert spørsmål i spørreundersøkelsen ut fra mulige hypoteser om hvordan det at ledere har åremål kan påvirke hvordan de utfører lederoppgavene eller virker i organisasjonene de skal lede.

²⁰ Hypotesen er at ledere med fast ansettelse opplever at de sitter tryggere enn ledere i åremål. En en-sidig test av forskjellen mellom svarene indikerer 92 prosent sikkerhet for at hypotesen stemmer. Allikevel er den substansielle forskjellen mellom de to gruppene relativt liten.

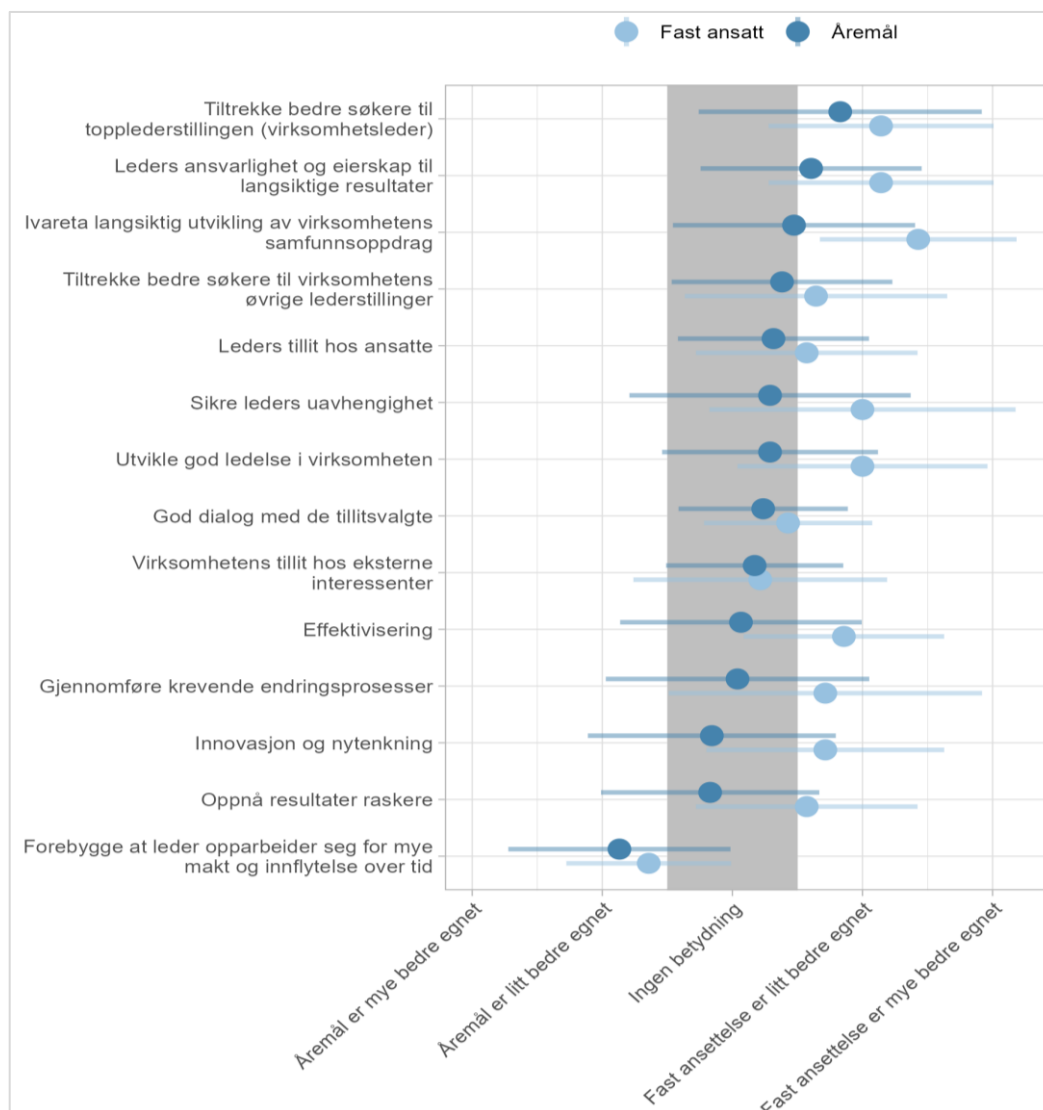


Figur 10 ²¹ Hvorvidt egen ansettelsesform fører til mindre eller mer oppmerksomhet på utvikling og leveranser. Ledere med fast ansettelse kontra ledere i åremålsstilling. Vi har bedt respondentene svare på hvordan den stillingsformen de har påvirker dem som ledere knyttet til ulike tema. n = 91.

Figuren over viser et tydelig mønster, de som er ansatt på åremål mener stillingsformen ikke har betydning for temaer som «innovasjon og nytenkning», «raskere leveranser», «organisasjonsutvikling», «langsiktig utvikling av virksomhetens samfunnsoppdrag», «effektivisering» og «omstilling som kan være krevende for virksomheten». De som er i faste stillinger, mener generelt at fast stilling er litt mer positivt med hensyn til disse temaene.

Vi har også spurt alle lederne om åremål eller fast ansettelse er best egnet til å ivareta ulike hensyn som vi antar er viktige for toppledere i statlige virksomheter.

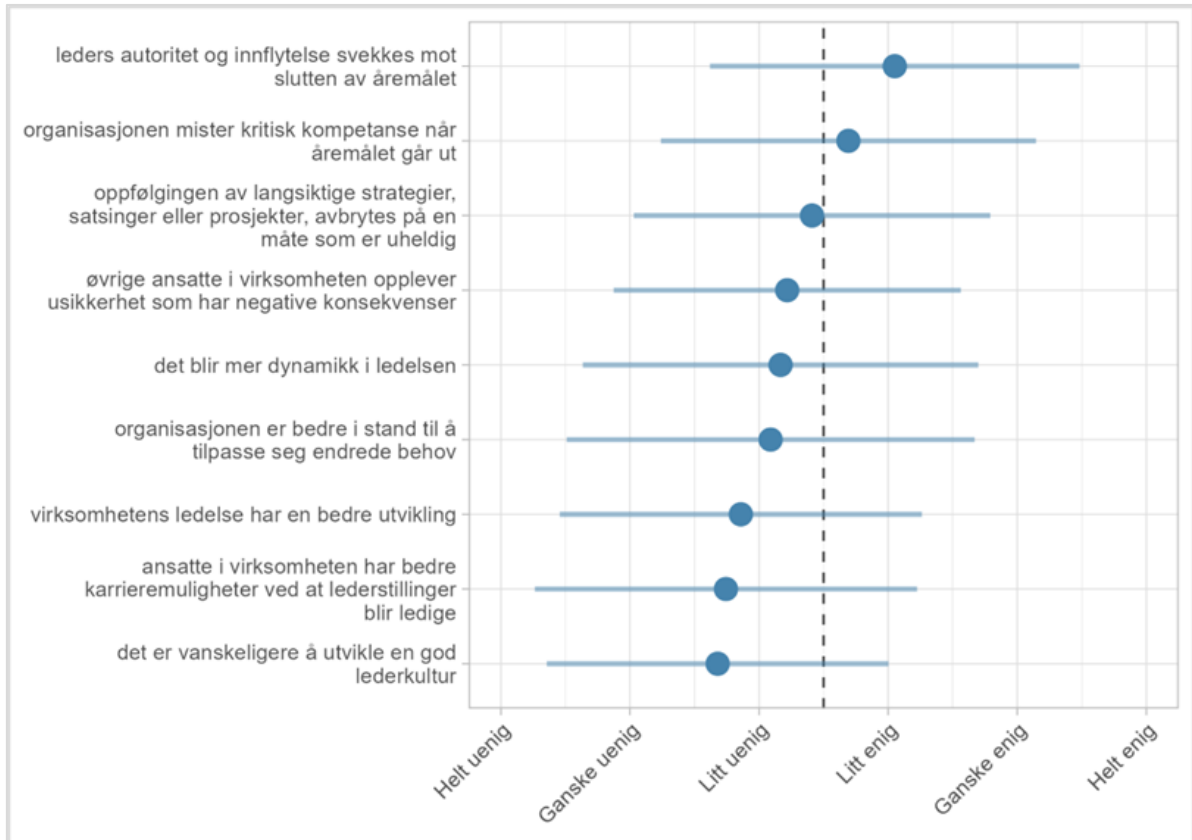
²¹ Resultatene er avgrenset til respondenter som er øverste leder for en virksomhet. figuren er basert på følgende to spørsmål, avhengig av om respondenten hadde fast stilling eller var ansatt på åremål: 1) Vi ber deg reflektere over hvordan den faste ansettelsen virker på deg som leder. Sammenlignet med å ha en tidsbegrenset stilling, f.eks. et åremål, fører den faste ansettelsen til at du har mindre eller mer oppmerksomhet på følgende forhold? 2) Vi ber deg reflektere over hvordan åremålet virker på deg som leder. Sammenlignet med å ha fast ansettelse, fører åremålet til at du har mindre eller mer oppmerksomhet på følgende forhold?



Figur 11 Er åremål eller fast ansettelse best egnet til å ivareta følgende hensyn? Svar fra ledere med fast ansettelse og ledere i åremålsstilling, n = 90. Kilde: Agenda Kaupangs spørreundersøkelse til ledere i staten. Resultatene er avgrenset til respondenter som er øverste leder for en virksomhet.

Her er hovedtendensen for de fleste hensynene at ansettelsesforholdet ikke har noen betydning. Unntakene er at det er en tendens til at begge gruppene mener fast ansettelse er bedre egnet til å tiltrekke søkere til stillingene (utdypes i neste kapittel), og til å skape eierskap til langsiktige resultater. Det er også tydelig at respondentene mener åremål er bedre egnet «til å forebygge at leder opparbeider seg for mye makt og innflytelse over tid», som er et element i hensynet om fornyelse. Generelt svarer de med fast ansettelse at denne ansettelsesformen er litt bedre egnet, med unntak av spørsmålet knyttet til fornyelse.

Vi har også spurt ledere som har åremål om hvordan de vurderer effekten av det at de har åremål på en rekke forhold av betydning for virksomhetsledelse:



Figur 12 Effekter av åremål, slik ledere med erfaring fra åremål ser det. n = 78.²²

Her er gjennomsnittsskåren nær nøytral, men det er verdt å merke seg at det er ganske stor spredning. Vi ser for eksempel at noen er «helt enig» i at «leders autoritet og innflytelse svekkes mot slutten av åremålet».

Også i intervjuer og fritekstsvar er det flere som kommer inn på at ledere taper autoritet og innflytelse når åremålet nærmer seg slutten. En leder vi intervjuet uttrykte at hen var overrasket over hvor tydelig dette var og at det var uventet og frustrerende. Det var særlig vanskelig å gjennomføre endringer dersom det var motstand i organisasjonen. Her ga informanten uttrykk for at andre i organisasjonen kunne trenere endringene fordi de ventet at det snart ville komme en ny leder.

Når vi ser de samlede svarene på spørsmålene over er det et relativt tydelig bilde av at åremål har en sentral fordel knyttet til å sikre fornyelse. For de øvrige temaene som er undersøkt svarer respondentene at åremål er nøytralt eller noe negativt sammenliknet med fast ansettelse. Respondentene vurderer at mest negativ effekt av åremål er knyttet til rekruttering, langsiktig eierskap til resultater og svekket innflytelse på slutten av åremålsperioden.

I intervjuene med ledere i åremålsstillinger har vi fått ulike synspunkter på effekten åremålsstillingene har på dem som ledere. I tillegg til svekket autoritet på slutten av perioden, som nevnt over, var det enkelte som trakk frem at det kan føles mer krevende å gå i gang med langsiktige utviklingsprosesser i organisasjonen hvis man ikke føler seg rimelig sikker på at man skal være i stillingen i mer enn 6 år.

²² Note: Resultatene er avgrenset til respondenter som er øverste leder for en virksomhet og som har åremål eller tidligere erfaring fra åremål. Figuren er basert på følgende spørsmål: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? Min erfaring med åremål, sammenliknet med fast ansettelse, tilsier at tidsbegrensningen i virksomhetens topplederstilling gjør at [...]

Det tar gjerne et par år før man har et godt bilde av hvordan man vil utvikle organisasjonen, og slike prosesser tar tid både gjennomføre og forsterke. Da kan åremålet være ute, det har kanskje blitt litt støy, og man er ikke sikker på å få til en fornyelse. På den annen side snakket vi med ledere som mente at slik usikkerhet var det uansett alltid, og lederstillinger er alltid til låns.

Intervjuene med etatsledere gir flere perspektiver og erfaringer. Flere informanter påpeker at åremål kan føre til økt mobilitet i staten og gi muligheter for fornyelse i ledelsen. Åremålsstillinger kan gjøre det enklere å skifte ut ledere som ikke fungerer optimalt, selv om det også kan føre til at departementene utsetter slike endringer lenger enn man burde gjøre ved å vente til åremålet går ut.

Flere har også pekt på utfordringen med manglende lederoppfølging, og at en sluttdato gir anledning til å sørge for en «myk utskifting» av ledere som ikke fungerer. Det er relativt samstemt om at dette ikke er tilfredsstillende, og det er heller ikke hensikten med ordningen.

Noen informanter mener at åremålsordninger kan skape en følelse av usikkerhet og midlertidighet blant lederne, som kan påvirke deres motivasjon og langsiktige planlegging negativt, og at organisasjonens stabilitet kan bli påvirket dersom åremålsperioden er for kort. Dette kan hindre kontinuitet og langsiktig utvikling.

Ifølge informantene påvirkes ikke forholdet mellom etatene og departementene vesentlig av om lederne er ansatt på åremål eller i faste stillinger. Flere informanter understreker viktigheten av faglig uavhengighet fra politisk ledelse, men mener ikke at denne er avhengig av ansettelsesform.

5.5 Mulige rekrutteringsutfordringer knyttet til åremål

Et viktig spørsmål knyttet til åremål versus faste stillinger, er om åremål gjør det mer krevende å rekruttere de best egnede lederne til viktige statlige lederstillinger. Hva de som selv har akseptert en åremålsstilling mener om effekten av åremål gir kun delvis innsikt i spørsmålet. Det er vel så interessant å vite hvordan de som velger å *ikke* søke tenker om åremål. For å få innsikt i dette har vi intervjuet rekrutteringsrådgivere som har spesialisert seg på rekruttering til statlige lederstillinger, og ledere i departementene som er ansvarlige for ansettelsesprosessene.

Det overordnede bildet fra intervjuer med rekrutterende ledere og rekrutteringsrådgivere er at åremål gjør lederstillingene mindre attraktive og at de mener dette kan gå utover tilfanget av aktuelle kandidater.

Rekrutteringsrådgiverne vi har snakket med gir uttrykk for at de merker en forskjell på kandidater fra statlig og privat sektor. De oppfatter at kandidater fra staten er kjent med systemet, og tar det for gitt, mens åremålsordningen gjør det mer krevende å rekruttere kandidater fra privat sektor. Fra DFDs data om nåværende stillinger ser vi også at en relativt liten andel av topplederne i etatene er rekruttert fra privat sektor (om lag 105 av 139 kommer fra offentlig sektor).

I intervjuene, både med rekrutteringsrådgivere og ledere i åremålsstillinger, kommer det frem at vurderingen av de individuelle ulempene knyttet til jobbusikkerhet etter åremålet i stor grad henger sammen med kandidatens alder. Å gå inn i en åremålsstilling når man nærmer seg, eller er over 60, men fremdeles ikke har mulighet eller ønsker å gå over på pensjon når man går ut av åremålet, oppfattes som risikabelt. Man risikerer å stå uten inntekt i en fase der mange oppfatter at attraktiviteten på arbeidsmarkedet går ned. En effekt av dette er at mange gir uttrykk for at det vil være nødvendig å se etter ny stilling ganske lenge før åremålet går ut.

De rekrutteringsrådgiverne vi har intervjuet formidler generelt et bilde av at åremål gjør lederstillingene mindre attraktive, og de erfarer at det er mer krevende å finne kandidater til stillingene når de er på åremål, enn om de hadde vært hvis stillingene var faste, eller hadde hatt en inntektssikring ved åremålets utløp.

Åremål, og da særlig risiko for de åremålsansatte knyttet til å stå uten inntektssikring i en sen fase i karrieren, ser ut til å begrense søkertilfanget, og være en begrensning på utveksling av ledere mellom statlig og privat sektor.

Rekrutteringsrådgiverne gir uttrykk for at det generelt er krevende å finne godt kvalifiserte kandidater til lederstillinger i offentlig sektor. Om rekrutteringsutfordringer skyldes åremål alene, eller også andre forhold ved stillingene har vi også fått innspill om.

Rekrutteringsrådgiverne fremhever at det som er den største utfordringen for dem som rekrutterer til åremålsstillinger i staten, er å finne aktuelle og kompetente kandidater. For mange mulige kandidater er den samlede «pakken» ikke nødvendigvis attraktiv nok. Åremål er ett element i dette, der risikoen for å stå uten inntekt ved åremålets utløp er viktig. Det trekkes også frem at det er høy risiko for å måtte stå i en offentlig mediestorm der utfallet ofte er at toppleder må trekke seg, og der det er høy usikkerhet om hvilke former for inntektssikring som er mulig å oppnå. Relativt få (32 av 139 i DFDs datagrunnlag) oppgir at de har noen forhåndsavtalt inntektssikring. Flere ledere og også rekrutteringsrådgivere trekker frem i intervjuene at et lønnsnivå som i praksis ikke er mer enn kanskje 20-30 prosent over det man tjener i faste stillinger på ledernivået under topplederstillingene ikke oppfattes som en god kompensasjon for den økte risikoen det innebærer å ta en åremålsstilling, og at motivasjonen for å gå inn i stillingene må være samfunnsoppdraget, ikke vilkårene.

For å gjøre åremålsstillinger mer attraktive, foreslår flere informanter kompenserende ordninger som høyere lønn, etterlønn og rettstillinger. Dette er tiltak som kan gi lederne større trygghet og dempe uro knyttet til usikkerheten ved åremål, og potensielt bidra til å gjøre stillingene attraktive for de beste kandidatene.

5.6 Våre vurderinger knyttet til erfaringer med åremål

Vårt hovedinntrykk etter datainnsamlingen i denne utredningen er at åremålsstillinger oppleves som et egnet virkemiddel for å sikre mobilitet og fornyelse i ledelsen i statlige virksomheter. Dette er også ordningens hovedhensikt, og våre funn tyder på at denne i stor grad oppnås.

Basert på spørreundersøkelsen og intervjuene ser det ut til at ansettelsesform i seg selv i liten grad påvirker hvordan ledere opplever sin egen lederrolle. Likevel anses fast ansettelse bedre egnet for å tiltrekke de beste søkerne i rekruttering, og best egnet for å sikre eierskap til langsiktige prosesser. Flere ledere peker også på at åremål kan svekke deres autoritet og gjennomslagskraft, særlig mot slutten av perioden, noe som kan være en ulempe i lederrollen og være til hinder for effektiv ledelse.

Proessen rundt eventuell fornyelse av åremålet ser i liten grad ut til å være noe som påvirker deres faglige uavhengighet. Likevel er det enkelte som mener at dette kan være et mulig problem. Det at noen i det hele tatt opplever dette som et problem, er en faktor som etter vår vurdering bør tas på alvor, ettersom faglig uavhengighet i forvaltningsapparatet er prinsipielt viktig i norsk forvaltningstradisjon. Risikoen for redusert tillit til forvaltningens politiske nøytralitet bør ha høy prioritet.

Spørsmål om gjenansettelse gjennom ny søknadsprosess og åpen konkurranse fører til at ledere i siste halvdel av åremålsperioden retter oppmerksomheten mot arbeidsmarkedet. Dette kan bidra til uønsket turnover og mobilitet. Internt i virksomhetene kan det også skape en opplevelse av at lederen har en utløpsdato, noe som kan svekke autoritet og handlekraft. Dette er en utfordring som bør adresseres. Flere peker også på at langsiktighet er nødvendig for å sikre eierskap til strategiske prosesser og resultater, noe som fremkommer både i intervjuene og spørreundersøkelsen.

Etter vår vurdering vil det være en fordel om flere utfordringer knyttet til åremål adresseres. Eksempler som har kommet frem er: svekket effektivitet mot slutten av åremålsperioden, faglig uavhengighet ved fornyet åremål, uønsket og for tidlig skifte av stillinger, kortsiktighet og manglende eierskap til langsiktige prosesser.

5.7 Våre vurderinger knyttet til stillingsvern

Et sentralt funn er et opplevd svakt stillingsvern i situasjoner som kan være politisk krevende. Flere informanter nevner at stillingsvernet oppleves å være svakt ved politiske endringer, offentlige skandaler eller ved statsrådets behov for å demonstrere politisk handlekraft. Dette innebærer en risiko for at etatsledere kan miste jobben på svært kort varsel under slike omstendigheter, og er uavhengig av ansettelsesform.

Intervjuene viser tydelig at statsrådets tillit er avgjørende for at etatsledere skal kunne fungere effektivt i sine stillinger. Samtidig har statsråden ansvar for det som skjer i underliggende virksomheter, noe som kan gjøre det utfordrende for etatsledere å beholde stillingen uten statsrådets tillit. Manglende tillit kan føre til at etatsledere må fratre, ofte som følge av uenighet om faglige vurderinger. Flere informanter peker på at det kan være en glidende overgang mellom vurderingen av en etatsleders egnethet og faglig eller politisk uenighet.

Selv om det er både forståelse og aksept for dette hos lederne, innebærer det å inneha en topplederstilling en betydelig personlig økonomisk og yrkesmessig risiko, uten forutsigbare eller kompensierende ordninger. Dette kan svekke stillingenes attraktivitet i arbeidsmarkedet og utgjør også en etisk problemstilling for staten som arbeidsgiver som bør adresseres.

Slik vi ser det innebærer den løpende usikkerheten knyttet til det opplevde svake stillingsvernet en større trussel mot den faglige uavhengigheten, enn at ledere skal bli servile ved overgangen mellom åremålsperiodene. Også om manglende tillit fra en statsråd skulle være motivert av faglig uenighet, kan det være krevende for en etatsleder å stå imot et press om å slutte.

Både midlertidigheten i åremål og usikkerheten knyttet til det svake stillingsvernet fremstår som ulemper som kan påvirke hvor attraktive stillingene er i arbeidsmarkedet. Dette kan igjen påvirke rekrutteringsgrunnlaget på en negativ måte. Innstrammingene i bruk av etterlønn og retrettstillinger som kom i 2015, har i tillegg ført til redusert bruk av slike løsninger. Dette kan også ha forsterket rekrutteringsutfordringene og økt den personlige risikoen for dem som innehar stillingene. Risikoen for å stå uten inntekt ved åremålets utløp bidrar også til at en del ledere vil se seg om etter andre stillinger før åremålet går ut, noe som resulterer i uønsket mobilitet. De vi har intervjuet påpeker at den personlige risikoen ved å stå uten lønnsinntekt på kort varsel hverken reflekteres i lønnsnivået eller kompenseres med andre tiltak som kan redusere den personlige risikoen. Vår vurdering er at også dette er en utfordring som bør adresseres.

6 Alternativer til dagens løsninger

I de foregående kapitlene har vi sett nærmere på dagens praksis, erfaringer med hvordan åremål påvirker ledere og virksomheter, og sett på styrker og svakheter ved ordningen.

I dette kapitlet vurderer vi alternative løsninger for hvordan staten kan ansette i topplederstillinger fremover. Først ser vi på mål for eventuelle endringer, før vi vurderer de ulike alternativene, inkludert hensynet til politisk uavhengighet, rekruttering og fornyelse og mobilitet. Vi viser både justeringer innenfor dagens ordning og mer omfattende endringer.

Til slutt drøfter vi alternativer for retrettstilling og etterlønn, som i noen grad er uavhengig av om stillingene er faste eller på åremål. Dette er virkemidler som kan bidra til å gjøre lederstillinger mer attraktive, for å gi et bedre rekrutteringsgrunnlag gjennom å redusere den personlige risikoen ved å gå inn i stillingene. Kapitlet gir dermed grunnlag for de konkrete anbefalingene som følger i siste kapittel.

6.1 Mål med eventuelle endringer

Sikre en balansert fornyelse av lederstillinger. En endring bør legge til rette for fornyelse i topplederstillinger uten at den svekker stabilitet og langsiktighet i virksomhetene. Ledere bør sitte lenge nok til å kunne gjennomføre strategiske endringer, men samtidig må systemet ha mekanismer som bidrar til jevnlig vurdering av lederne og fornyelse og mobilitet.

Sikre lederes faglige uavhengighet. Endringer i ansettelsesordningene bør ikke øke risikoen for at ledere tilpasser seg politiske eller administrative forventninger for å sikre videreføring av stillingen. Særlig i virksomheter med kontroll- og tilsynsfunksjoner, eller i andre virksomheter der det er tungtveiende grunner til å ivareta uavhengighet, må det sikres at ledere kan gi faglige innspill uten å være bekymret for jobbsikkerheten, eller ta høy personlig økonomisk risiko.

Sikre et mer forutsigbart og rettferdig system for fratreddelse. Dagens praksis, hvor ledere som må fratre ofte forhandler frem individuelle løsninger, kan være uforutsigbar og oppfattes som uryddig. En standardisert ordning kan bidra til større forutsigbarhet for både lederne og staten som arbeidsgiver. Samtidig må slike ordninger reguleres slik at de ikke oppfattes som privilegier uten tydelig begrunnelse.

Ivareta rekruttering og attraktivitet for topplederstillinger. Statlige lederstillinger må være attraktive for å sikre et bredt og kvalifisert søkergrunnlag. Risikoen for inntektstap ved endt åremål bør ikke være så høy at mulige kandidater avstår fra å søke. En mer forutsigbar ordning for fratreddelse kan gjøre det enklere for erfarne fagpersoner og ledere å vurdere slike stillinger.

Sikre en mer ensartet og rettferdig praksis på tvers av staten. Det bør være en tydelig og mer konsekvent praksis mellom departementene når det gjelder bruk av åremål, retrettstillinger og etterlønn. Like saker bør behandles likt, slik at ansettelsesformene ikke avgjøres ut fra departementenes ulike tradisjoner eller vurderinger.

Sikre god ressursbruk og legitimitet. Enhver endring må være økonomisk forsvarlig og tåle offentlig oppmerksomhet. Eventuelle ordninger som etterlønn og retrettstillinger må være knyttet til reelle behov og ikke fremstå som unødvendige utgifter. Systemet bør balansere hensynet til ledernes trygghet med hensynet til at staten ikke påtar seg unødvendige økonomiske forpliktelser.

6.2 Alternative modeller

Under vil vi presentere noen alternative modeller med beskrivelser og vurderinger av fordeler og ulemper.

6.2.1 Alternativ 0: Videreføring av dagens regelverk med bedre etterlevelse

Beskrivelse av alternativet

Dette alternativet innebærer at staten slutter å bruke åremål i stillinger der statsansatteloven og dens forskrift ikke gir anledning til det. I dag ser vi at åremål praktiseres i flere virksomheter som i utgangspunktet ikke oppfyller kriteriene for slik ansettelsesform, for eksempel tilsynsorganer. Ved å etterleve regelverket, vil faste stillinger benyttes der det er riktig, og åremål forbeholdes de stillingene som faktisk kvalifiserer for det etter loven.

Endringer i praksis

Dersom dette alternativet gjennomføres, vil åremål ikke lenger praktiseres som en ansettelsesform i virksomheter der loven ikke åpner for det. Departementene vil måtte få et ansvar for å gjennomgå og justere sin praksis slik at åremål kun benyttes i tråd med lovverket.

Fordeler

En sterkere etterlevelse av regelverket vil kunne bidra til forutsigbarhet, redusere risikoen for forskjellsbehandling mellom departementsområder. Det vil også kunne bidra til å sikre uavhengigheten i tilsynsorganer, ved at lederstillinger i disse virksomhetene ikke blir avhengige av gjentatte åremålsutlysninger.

Ulemper

På den andre siden kan dette alternativet begrense departementenes fleksibilitet ved ansettelse, og gjøre det vanskeligere å sikre ledelsesmessig fornyelse. Det kan bli flere ledere som sitter i stillingene lenger enn det som er hensiktsmessig for virksomhetene. Dersom faste stillinger blir normen i flere virksomheter, kan det også kunne redusere mobilitet mellom ulike lederstillinger i staten.

Konsekvenser for juridiske rammer

Dette alternativet krever ingen lov- eller forskriftsendringer, men innebærer en gjennomgang og justering slik at praksis blir i tråd med gjeldende regelverk. For å sikre en enhetlig praksis vil det være nødvendig med en bedre veiledning til departementene om når åremål kan og ikke kan benyttes.

6.2.2 Alternativ 1: Samordning av regelverket mellom statsansatteloven og særlovgivning

Beskrivelse av alternativet

Dette alternativet innebærer at statsansatteloven blir det styrende regelverket for bruk av åremål, og at særlovgivningen justeres slik at regelverket er i samsvar med intensjonen og de grunnleggende prinsippene for bruken av åremål, slik disse kommer frem i forarbeidene til statsansatteloven. I dag er det uoverensstemmelser mellom statsansatteloven og enkelte særlover, hvor sistnevnte i flere tilfeller eksplisitt krever åremål i stillinger som etter de grunnleggende prinsippene for bruken av åremål etter statsansatteloven burde være faste, eksempelvis i etater med tilsyns- eller kontrollfunksjoner, og hvor det også gis anledning til fornyelse av åremålet. Dette skaper en uklar og fragmentert praksis, og uklare begrunnelser for – og praktisering av - åremål. En bedre samordning av regelverket vil fjerne disse motsetningene og sikre at ansettelsesformene er i tråd med statsansattelovens overordnede prinsipper. Der det likevel vurderes at det er gode grunner til å bruke åremål også for tilsyn og virksomheter med kontrollerende funksjoner anbefaler vi at man bruker prinsippet om en åremålsperiode uten mulighet for fornyelse, slik dette er beskrevet i forarbeidene til statsansatteloven, samt at det gjøres en konkret vurdering av behovet.

Endringer i praksis

For å oppnå en mer konsekvent regelverksforståelse må det gjennomføres en gjennomgang og revisjon av særlovgivningen, slik at den bringes i samsvar med statsansattelovens intensjoner. Dette kan innebære at særkrav om åremål fjernes i virksomheter hvor statsansatteloven tilsier at fast ansettelse skal være hovedregelen, eventuelt en lovfestet begrensning i adgangen til fornyelse. Videre kan det dette tydeliggjøres ytterligere i Statens personalhåndbok og veileder til lederlønnsavtalene når det gjelder bruk av åremål, slik at departementer og virksomheter får bedre veiledning om når og hvordan og hvorfor åremål skal benyttes.

Fordeler

En slik samordning vil gi et mer ryddig og konsistent regelverk, der like saker behandles likt på tvers i staten. Tydeligere regler kan også gi lederne større forutsigbarhet om karriereveier og ansettelsesvilkår. Videre vil det fjerne dagens juridiske uklarheter og sikre at bruken av åremål kun skjer i samsvar med statsansattelovens intensjon. Grunnen til at statsansatteloven som hovedregel ikke tillater åremål i slike stillinger er at man ønsker å sikre at ledere av slike virksomheter ikke blir servile overfor departementet og politisk ledelse, og hindre at ledere i slike stillinger føler seg presset til å posisjonere seg for gjenutnevning. I forarbeidene til loven drøftes dette eksplisitt og man konkluderer med at dersom det likevel er behov for åremål bør dette være på én periode uten gjenoppnevning:

I praksis vil man da følge anbefalingen i Prop. 94 L (2016-2017) kap. 13.4.6 om:

«Dersom det unntaksvis skulle være behov for åremål ut over de rammer som lov og forskrift trekker opp, må dette fortsatt fastsettes i egen lov. I den grad dette strider mot prinsippene som er omtalt ovenfor, bør det da ikke være adgang til gjentakelse av en åremålsperiode.»

Ulemper

Dette alternativet krever endringer særlovgivningen. Enkelte sektorer som i dag har praksis med åremål, vil kunne oppleve at fleksibiliteten i ansettelsesformene begrenses dersom adgangen til åremål i særlovgivningen fjernes.

I tillegg vil departementene miste fleksibiliteten til å forlenge åremål i de tilfellene der man går over fra å bruke muligheten til to åremålsperioder til å bruke kun en periode i tilfeller der man mener det er hensiktsmessig at en leder kan fortsette.

Konsekvenser for juridiske rammer

Gjennomføringen av dette alternativet krever lovendringer i særlovgivningen, slik at denne bringes i samsvar med statsansatteloven og dens forarbeider. Dette krever vurderinger knyttet til den enkelte virksomhets behov og særpreg.

6.2.3 Alternativ 2: Åremål som hovedregel for topplederstillinger

Beskrivelse av alternativet

Dette alternativet innebærer at åremål blir den primære ansettelsesformen for topplederstillinger i staten, mens fast ansettelse kun brukes i særskilte og begrunnede tilfeller. Innenfor dette alternativet er det flere muligheter knyttet til varighet, eksempelvis kan standard åremålsperiode enten settes til seks år, med mulighet for én forlengelse på ytterligere seks år slik det er i dag, eller perioden kan settes til én lengre periode, eksempelvis 10 år, uten mulighet for gjenansettelse.

Endringer i praksis

Dersom dette alternativet innføres, vil åremål ikke lenger være et unntak, men hovedregelen for topplederstillinger i staten. Alle nye utlysninger av slike stillinger vil følge denne modellen, og dagens faste topplederstillinger vil overføres til denne ordningen etter hvert som de blir ledige og lyses ut på nytt. Stillinger med særskilt behov for uavhengighet vil være uten mulighet for fornyelse, slik dette allerede er regulert i særlovgivningen.

For de fleste virksomheter vil denne endringen ikke innebære noen endring i praksis, ettersom mange topplederstillinger allerede er åremålsstillinger. Den største praktiske konsekvensen vil være for stillinger som i dag er faste, som etter hvert vil bli åremålsstillinger. Det vil også være behov for overgangsordninger som hensyntar varighet i dagens kontrakter.

Fordeler

Ved å gjøre åremål til hovedregelen sikres en systematisk utskifting av toppledere, som kan bidra til fornyelse i virksomhetene. Løsningen tilfredsstiller dermed det behovet som styrer dagens hovedpraksis. Datainnsamlingen har imidlertid gitt tydelige indikasjoner på at det er utfordringer knyttet til både varigheten og spørsmålet om forlengelse, som ikke er knyttet til spørsmålet om faglig uavhengighet. Det er heller at lederne opplever svekket gjennomslagskraft, og også selv har behov for å rette oppmerksomheten mot arbeidsmarkedet så tidlig som halvveis i perioden som er de viktigste ulempene med dagens hovedpraksis med 6 + 6 år. Vi har fått tydelige innspill om at det er behov for langsiktighet og bedre eierskap til langsiktige prosesser i enkelte virksomheter. For å adressere disse utfordringene, vil det være en løsning å sørge for én lengre periode som hovedregel, både for stillinger med og uten kontrollerende funksjoner/tilsyn. Dette vil også gi en enklere tilnærming til opprydding i regelverket.

Fordelen med denne modellen vil være at den sikrer balansert fornyelse og mobilitet i lederstillinger, samtidig som den ivaretar utfordringene ved kortsiktighet og konkurranse i arbeidsmarkedet.

Modellen sikrer også åremålsperioden for ledere i tilsynsorganer kan tilpasses behovet for fornyelse, samtidig som den begrenses til en enkelt periode. Man unngår differensierte regler for lederstillinger, og sikrer samtidig at ledelse av virksomheter med kontrollerende funksjoner/tilsyn ikke blir avhengige av en fornyelsesvurdering, slik at den faglige uavhengigheten også sikres, i den grad man fremdeles vurderer at dette kan være en utfordring. Etter vår vurdering vil modellen gi en

mer enhetlig og forutsigbar praksis for lederansettelser, i motsetning til dagens situasjon der bruken av åremål varierer uten særskilt begrunnelse.

Oppsummert vil en slik ordning hensynta både balansert fornyelse av lederstillinger, sikre lederes faglige uavhengighet, og sikre en mer ensartet og rettferdig praksis på tvers av staten.

Ulemper

Overgangen fra fast ansettelse til åremål vil kunne skape rekrutteringsutfordringer, slik vi har beskrevet for dagens praksis. Det kan også gjøre det vanskeligere å rekruttere erfarne ledere i en sen fase av karrieren, da risikoen for å stå uten en fast stilling etter endt åremål kan være høy. Dette er imidlertid ikke annerledes enn praksis for hoveddelen av dagens lederstillinger. Løsningen bryter i utgangspunktet med hovedprinsippet om at staten bruker fast ansettelse. Dette kan kompenseres dersom åremål kombineres med en med en retrettstilling.

Konsekvenser for juridiske rammer

Dette alternativet vil kreve endringer i statsansatteloven og tilhørende forskrifter. Konkret må loven endres for å gjøre åremål til hovedregelen for topplederstillinger.

Videre kan det være hensiktsmessig at det etableres en mekanisme for unntak, slik at fast ansettelse fortsatt kan benyttes der det er særlig tungtveiende grunner.

6.2.4 Alternativ 3: Fast ansettelse med svakere stillingsvern

Beskrivelse av alternativet

Dette alternativet innebærer at toppledere i staten fortsatt ansettes fast, men med et løsere stillingsvern enn i dag. Målet er å kombinere muligheten for lengre varighet som følger med fast ansettelse med større fleksibilitet for arbeidsgiver til å bytte ut ledere ved behov. Med en slik løsning kan departementene lettere skifte ut ledere når de vurderer at det er nødvendig, uten å måtte følge dagens strenge oppsigelsesregler. Dersom en slik løsning også skal omfatte embetsmannsstillinger må eventuelle lovendringer hensynta deres særskilte stillingsvern.

Stillingsvernet vil bli mer likt det som gjelder for ledere i privat eller kommunal sektor, og kan baseres på prinsipper fra arbeidsmiljøloven § 15-16. Dette vil bety at en leders ansettelse kan avsluttes dersom departementet finner det hensiktsmessig. Det vil også bety at man må ha forhåndsavtalte sluttvilkår, for eksempel i form av etterlønn eller retrettstillinger. En viktig forutsetning for at dette ikke skal gjøre rekruttering vanskeligere er at lederne selv opplever at vilkårene er tydelige og rettferdige. Det vil antakelig måtte innebære betydelig økt økonomisk kompensasjon både i form av lønn og i form av vilkår i sluttavtaler.

Endringer i praksis

Fast ansettelse vil fortsatt være hovedregelen, men det vil gi arbeidsgiver større formelt handlingsrom til å bytte ut ledere ved behov. I praksis er det mange av lederne vi har intervjuet som opplever at dette ligger nær dagens praksis, der ledere opplever at det reelle stillingsvernet er svakt.

For å sikre forutsigbarhet for både arbeidsgiver og leder, kan fratredelse skje med standardiserte vilkår inkludert økonomisk kompensasjon. Dette vil gjøre det lettere å håndtere situasjoner der departementet vurderer at et lederbytte er nødvendig.

Statens lederlønnssystem må tilpasses, slik at det inneholder standardiserte avgangsordninger og kompensasjonsmodeller.

Fordeler

Modellen gir større trygghet for ledere enn dagens praksis med åremål uten inntektssikring ved åremålets slutt eller dersom en leder må slutte, samtidig som staten beholder muligheten til å foreta nødvendige skifter i toppledelsen. Dette kan også styrke rekrutteringsgrunnlaget, særlig blant kandidater fra privat sektor som er mer vant til denne typen ansettelsesvilkår fremfor tidsbegrensede kontrakter. Forutsetningen er da at den økonomiske kompensasjonen ved avgang oppfattes som tilstrekkelig.

I praksis kan det være krevende å skifte ut en leder under dagens regelverk, dersom lederen ikke er enig i at hen må fratre. Dette alternativet vil redusere risikoen for lange og ressurskrevende prosesser, eller ad hoc løsninger der partene gjerne er i sårbar posisjon.

Ulemper

Det kan oppstå usikkerhet både for lederne og for virksomhetene om embetsverkets uavhengighet. En slik løsning utfordrer prinsippet om faglig uavhengighet i forvaltningen mer enn dagens løsning. Dette vil være en utfordring for alle typer stillinger, men særlig i stillinger som krever stor grad av faglig uavhengighet, som i tilsynsorganer.

Det er også en risiko for at offentligheten mister tillit til forvaltningen, fordi ledere i mindre grad oppfattes som vernet mot vilkårlige eller politisk motiverte lederskifter.

Dersom modellen oppfattes som uforutsigbar eller gir inntrykk av vilkårlige beslutninger, kan det også svekke tilliten til staten som arbeidsgiver.

Konsekvenser for juridiske rammer

Gjennomføring av dette alternativet vil kreve endringer i statsansatteloven og tilhørende forskrifter. Det må etableres en egen bestemmelse for topplederstillinger, som gir staten større fleksibilitet til å avslutte faste ansettelsesforhold.

6.2.5 Alternativ 4: Fleksibel åremålsmodell med evaluering og forlengelse

Beskrivelse av alternativet

Dette alternativet, inspirert av dansk praksis, innebærer at toppledere i staten ansettes på åremål med en innledende periode på 3–6 år. Etter denne perioden kan ansettelsen forlenges med inntil tre år om gangen (dvs. uten en utlysning), basert på en systematisk evaluering av lederens prestasjoner og virksomhetens behov. Maksimal samlet ansettelsesperiode kan for eksempel settes til 18 år.

Målet med modellen er å kombinere fleksibilitet med forutsigbarhet, slik at staten sikrer både kontinuitet og nødvendig fornyelse i ledelsen. Evalueringspunktene gir ansvarlig departement en mulighet til å vurdere om lederens kompetanse fortsatt er riktig for virksomhetens utvikling, samtidig som lederne får større trygghet enn i dagens åremålsordning.

Endringer i praksis

Dersom dette alternativet innføres, vil ansettelsen av toppledere fortsatt være tidsbegrenset, men med større fleksibilitet enn i dagens system. Evalueringer gjennomføres ved slutten av hver åremålsperiode, og dersom resultatene tilsier det, kan ansettelsen forlenges uten ny utlysning. Denne modellen vil kreve en tydelig struktur for evaluering og kompetanseutvikling for ledere i staten. Departementene må forvalte forlengelsesprosesser på en konsistent måte, og det vil være behov for en mer oppfølgingsressurser i departementene for å sikre god implementering av de nye reglene.

Fordeler

Denne modellen gir en strukturert, men fleksibel tilnærming til lederansettelser i staten. Den reduserer usikkerheten knyttet til åremål, samtidig som staten beholder muligheten til å skifte ut ledere når det er nødvendig. Mer forutsigbare og systematiske evalueringspunkter kan også styrke lederoppfølgingen og bidra til mer målrettet personaloppfølging. I tillegg kan modellen gjøre topplederstillinger mer attraktive for søkere fra både offentlig og privat sektor, da den gir mulighet for en lengre karriere i staten uten å skape fastlåste ledersituasjoner.

Ulemper

Selv om modellen gir mer stabilitet enn dagens åremålsordning, kan den også skape utfordringer. Forlengelse uten utlysning kan føre til redusert konkurranse om stillingene, noe som potensielt kan føre til at man går glipp av potensielt bedre lederkandidater. I tillegg vil systemet kreve klare retningslinjer og ressurser for å gjennomføre evalueringene på en konsistent måte. Økte lønnskostnader kan også bli en konsekvens dersom økonomiske insentiver innføres for å gjøre ordningen attraktiv og for å kompensere for ledernes risiko for å måtte gå av etter en relativt kort første periode.

Konsekvenser for juridiske rammer

Gjennomføringen av dette alternativet vil kreve justeringer i statsansatteloven, særlig knyttet til muligheten for forlengelse av åremål uten ny utlysning. Det må også utarbeides retningslinjer for evaluering ut over det systemet som ligger i dagens lederlønnssavtaler, slik at prosessene blir transparente og rettfærdige. For å sikre legitimitet bør det være klare kriterier for vurdering av ledernes prestasjoner og virksomhetens behov ved forlengelse av åremålet. Her er det mulig å bygge på dagens lederlønnssavtaler.

6.3 Retrettstilling og etterlønn

6.3.1 Problemstillinger og mulige løsninger

En sentral utfordring i statlige lederstillinger er usikkerhet knyttet til inntektsforhold etter endt åremål. Dette gjelder både ledere som kunne fått, men ikke får en ny periode, de som ikke kan få en ny periode og de som må fratre av andre årsaker, for eksempel som følge av manglende tillit hos politisk ledelse. Manglende økonomisk sikkerhet kan påvirke både rekrutteringen til topplederstillinger og ledernes atferd mot slutten av åremålsperioden.

Forutsigbare ordninger for økonomisk trygghet kan bidra til å gjøre topplederstillinger mer attraktive ved å redusere risikoen for økonomisk usikkerhet etter fratre. Dette er særlig viktig for ledere i en sen fase av karrieren, hvor utsiktene til å finne en ny stilling kan være mer begrensede. Samtidig kan slike ordninger bidra til at ledere ikke begynner å søke seg videre før åremålet utløper, slik at man beholder dem så lenge som man opprinnelig har ønsket. Det kan også bidra til at de i større grad forblir fullt engasjerte i lederrollen gjennom hele perioden fordi de ikke trenger å fokusere på å søke ny jobb.

En annen utfordring er risikoen for at ledere i åremålsstillinger tilpasser seg, eller mistenkes for å tilpasse seg, for å øke sannsynligheten for gjenutnevning. Dette kan gå utover tilliten til forvaltningen ved at de – reelt eller ikke – kan mistenkes for å ikke vektlegge faglig uavhengighet og tydelige faglige råd til politisk ledelse. Ved å ha en økonomisk sikkerhet etter endt åremål kan lederne i større grad opptre uavhengig uten å måtte vurdere like alvorlige personlige konsekvenser av ikke å bli gjenutnevnt.

I tillegg kan standardiserte løsninger for fratre bidra til å unngå uforutsigbare eller spesialtilpassede løsninger som forhandles individuelt under pressede forhold, i situasjoner der en

leder må gå av på grunn av manglende tillit hos politisk ledelse, eller der departementet av ulike grunner ønsker å bytte ut en leder.

Retrettstillinger og etterlønn er to alternative mekanismer for å møte disse utfordringene. Nedenfor beskrives nullalternativet, etterfulgt av to alternative løsninger med tilhørende fordeler og ulemper. Begge alternativene vil kreve lovendringer.

6.3.2 Nullalternativet: Videreføring av dagens praksis

Dagens system legger opp til en restriktiv bruk av både retrettstillinger og etterlønn. Etter innstramminger i statens lederlønnssystem i 2015 ble standardkontraktene for toppledere endret, slik at disse ordningene i utgangspunktet ikke inngår i ansettelsesvilkårene.

Retrettstillinger benyttes i dag kun unntaksvis og etter individuell vurdering, ofte i form av en spesialrådgiverstilling i departementsområdet eller i egen virksomhet. Det finnes ingen systematisk praksis, og bruken varierer mellom departementene. I praksis gis slike stillinger oftest til toppledere som må fratre før åremålet utløper, for eksempel som følge av organisatoriske endringer eller manglende tillit. Ordningen ligger som en løsning i lederlønnssavtalene for situasjoner der en leder ikke oppfyller resultatmålene.

Etterlønn er i henhold «Retningslinjer for statens lederlønnssystem» (kap. 2.1.8) i utgangspunktet begrenset til seks måneder og gis kun i særskilte tilfeller. I unntakstilfeller, typisk dersom en leder nærmer seg pensjonsalder, kan etterlønn forlenges til inntil to år, men dette krever særskilt begrunnelse og skal vurderes individuelt.

Videreføring av dagens praksis innebærer at toppledere som fratrer etter fullført åremålsperiode må finne nye stillinger uten økonomisk overgangssikring. Dette begrenser statens økonomiske forpliktelser, men kan samtidig ha negative effekter for rekruttering og incentivere ledere til å se etter nye stillinger mot slutten av åremålsperioden.

6.3.3 Alternativ A: Retrettstilling som standardordning

I dette alternativet tilbys toppledere en fast eller tidsbegrenset stilling i staten etter endt åremål, for eksempel som i departementet eller i egen etat. Et alternativ kan også være at slike stillinger er organisert i en egen «ressurspool» eksempelvis organisatorisk plassert hos Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) eller Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)²³. En slik ordning kan sikre tilgang på erfarne ledere til prosjekter, engasjementer, ledervikariater og liknende. Dette sikrer at lederen beholder en lønnsinntekt, eksempelvis med en reduksjon på 15 prosent eventuelt også med gradvis avkorting. Ledere beholder også tilknytning til staten, samtidig som departementet eller virksomheten kan dra nytte av lederens kompetanse i en ny rolle. Retrettstillinger er også en løsning som gjør det mulig å opprettholde hovedprinsippet om fast ansettelse i staten selv om selve lederstillingen er på åremål. Flere av informantene fra hovedsammenslutningene har trukket frem at de prinsipielt mener fast ansettelse er et viktig prinsipp.

En standardisert ordning med retrettstilling kan redusere behovet for at ledere søker ny stilling før åremålet utløper, slik at de forblir fullt engasjerte i lederrollen. Ordningen kan også forenkle prosessen når en toppleder må fratre før åremålet utløper, for eksempel ved manglende tillit fra politisk ledelse.

Utforming av en slik ordning med retrettstilling kan ta utgangspunkt i den ordningen som er beskrevet i lederlønnssystemet. Som beskrevet i kap. 3.2.1 over, har man i lederlønnssystemet

²³ DSS leverer fellestjenester til Statsministerens kontor og departementene. DFØ skal bidra til effektiv ressursbruk i staten og til at staten når sine mål gjennom god styring, organisering, ledelse og gode beslutningsgrunnlag.

en anledning til å omplassere ledere. I lederlønnsordningen gjelder imidlertid ikke retten til omplassering dersom det er andre grunner enn manglende måloppnåelse som ligger til grunn for at en leder ikke lenger kan eller vil stå i stillingen. I praksis vil en standardisert ordning med retrettstilling være en utvidelse av grunnlaget for omplassering til å omfatte alle grunner til at en leder vil eller må slutte, inkludert åremålets opphør. Den bør i så fall også omfatte ledere som har arbeidsavtale etter hovedtariffavtalen, ikke kun de som er på lederlønnsordningen. Den kan også omfatte ledere som har fast ansettelse, men da ikke dersom de slutter etter eget ønske. Mulige ulemper med en ordning med retrettstillinger er at det utfordrer kvalifikasjonsprinsippet og krav om utlysning av stillinger i staten. En slik ordning krever derfor endringer i dagens lovverk.

6.3.4 Alternativ B: Etterlønn som standardordning

I dette alternativet innføres etterlønn som en regulert rettighet for toppledere som fratrer etter endt åremål. Ordningen bør være tidsbegrenset til for eksempel seks til tolv måneder, men med mulighet for utvidelse til inntil to år dersom det er særlig grunnlag for det, for eksempel dersom lederen er nære pensjonsalder ved åremålets slutt.

Etterlønn gir lederne økonomisk trygghet etter endt åremål uten at staten binder seg til en videre ansettelse. Dette gir lederne tid til å finne en ny stilling uten press, når arbeidsforholdet opphører, uavhengig av tidspunkt og årsak. Man unngår dermed at ledere fokuserer på arbeidsmarkedet før de slutter i stillingen. Etterlønn regnes imidlertid ikke som et ansettelsesforhold i staten, og gir ikke rett til goder som pensjonsopptjening eller feriepenger.

7 Mulig bruk av åremål i departementene

Et departement ledes av en departementsråd. Nest høyeste nivå er ekspedisjonssjefene som leder hver sin avdeling. Hver avdeling har flere avdelingsdirektører som leder ulike fagenheter. Alle er «avsettelige embetsmenn». Eventuell endring fra at disse utnevnes fast til utnevneelse i et åremål forutsetter hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 22 tredje ledd annet punktum.

Embetsmannsutvalget har foreslått det bør vurderes om åremål kan være en hensiktsmessig løsning også for topplederstillinger i departementene, det vil si departementsråder og ekspedisjonssjefer, med samme begrunnelse som brukes for etatsledere; å fremme fornyelse og omstilling i statsforvaltningen.

Som vi så i kapittel 3.4, har flere departementsråder og ekspedisjonssjefer sittet i stillingene i mange år, og kan potensielt sitte veldig lenge før de må gå av med pensjon.

I dette kapitlet ser vi på fordeler og ulemper ved å innføre åremål for departementsråder og ekspedisjonssjefer. For å vurdere dette, må vi forstå hvordan disse stillingene skiller seg fra topplederstillinger i statlige etater.

Departementsråder og ekspedisjonssjefer har en særlig rolle der de skal sikre kontinuitet i departementer der politisk ledelse kan skifte brått og hyppig. Videre skal de sikre at departementene arbeider med utformingen og gjennomføringen av politikk på et faglig godt og lovlig grunnlag. Både tett samspill og faglig uavhengighet fra politisk ledelse er avgjørende. Toppledere i departementene har også et ansvar for å drive utvikling og fornyelse av eget departement, og behovet for fornyelse er til stede i departementet på linje med andre organisasjoner. Vi må derfor vurdere om åremål kan bidra til en bedre balanse mellom kontinuitet og behovet for endring, eller om faste stillinger fortsatt er den beste løsningen. Samtidig må behovet for å sikre den politiske nøytraliteten ivaretas. Dette krever en balansert tilnærming som ivaretar både fornyelse, stabilitet og embetsverkets uavhengighet.

I kapittel 6 vurderte vi ulike alternativer for ansettelsesform i statlige topplederstillinger. Mange av de samme fordelene og ulempene ved alternativene gjelder også for toppledere i departementene, og departementsråder og ekspedisjonssjefer kan betraktes som en spesialvariant av stillinger med krav om faglig uavhengighet.

Samtidig skiller særlig departementsrådsstillingene seg fra etatsledere ved at de ikke har en overordnet styringsdialog fra en profesjonell administrativ ledelse og i praksis får de lite systematisk personaloppfølging. For ekspedisjonssjefene kan man forvente at de har ledelsesmessig oppfølging fra departementsrådene.

7.1 Fordeler og ulemper ved innføring av åremål i departementene

I intervjuene med både etatsledere og ledere i departementene har det kommet frem ulike synspunkter på bruken av åremål for toppledere i departementene. Flere informanter mener at fornyelse også er viktig i departementene, og også i forbindelse med departementenes styringsrolle overfor underliggende etater. Dagens praksis fører i noen tilfeller til at toppledelsen blir sittende lenge uten vesentlige endringer. Samtidig er det bred enighet om at embetsverkets uavhengighet og stabilitet er sentrale hensyn.

Flere informanter fra departementene peker på at departementsråder har en særlig rolle i å sikre kontinuitet i departementene, særlig fordi statsråder ofte skiftes ut med kort varsel.

Departementsrådene fungerer ikke bare som administrativ ledelse, men også som en faglig stabiliserende faktor i forvaltningen. Det er trukket frem at en åremålsordning kan svekke denne stabiliteten, spesielt dersom flere toppledere må byttes ut nært i tid med politisk ledelse.

Flertallet av informantene mener at embetsverkets uavhengighet er avgjørende for en velfungerende forvaltning. Flere peker også på at statsråder sjelden driver aktiv personaloppfølging av departementsrådene, og at det er viktig at den administrative ledelsen ikke blir for tett knyttet til politisk ledelse, slik at dette heller ikke er ønskelig.

Samtidig er det flere informanter som mener at lang tjenestetid kan føre til at ledere er mindre mottakelige for nye perspektiver og endringsbehov. Noen peker på at det i dag finnes få mekanismer for fornyelse i departementene sammenlignet med etatene, og at åremål kunne bidra til større dynamikk. Det kom frem forslag om at for eksempel en åremålsperiode på 10 år uten gjenoppnevning som en mulig løsning for å balansere stabilitet og fornyelse. Dette er også i tråd med embetsmannsutvalgets tilrådning.

Dersom en departementsråd ikke fungerer optimalt i sin rolle, finnes det i dag ingen klar prosess for hvordan dette håndteres. I etater og statlige virksomheter kan styringsdialog og formelle ledervurderinger brukes til å adressere slike utfordringer, men i departementene skjer slike inngrep gjerne uformelt og uten tydelig mandat. Dette kan føre til situasjoner der den øverste administrative ledelsen ikke fungerer optimalt, uten at det finnes gode verktøy for nødvendige endringer. En tydeligere rolle for DSS eller en funksjon ved statsministerens kontor (SMK) som har kompetanse og kan støtte departementsledelsen eller den samlede ledelsen i departementsfellesskapet, kan bøte på utfordringen og skape mer ensartet og rettferdig praksis og forutsigbarhet på tvers av departementene.

Som andre embetsstillinger i staten, har departementsrådene et særlig sterkt stillingsvern. Sammen med fraværet av systematiske og oppfølgingsmekanismer kan det være vanskeligere å sikre nødvendig fornyelse. Dette reiser spørsmål om hvorvidt embetsverket bør ha mer strukturerte mekanismer for fornyelse av ledere gjennom en åremålsordning.

Flere informanter med bakgrunn fra departementene er opptatt av at dersom åremål skal innføres, må det etableres ordninger for ivaretagelse etter åremålsperioden. Retrettstillinger eller etterlønn er nevnt som nødvendige tiltak for å gjøre stillingene attraktive og sikre at gode kandidater søker seg til disse topplederstillingene. Enkelte informanter mener at dagens lønnsnivå i staten allerede gjør rekruttering krevende, og at økt usikkerhet rundt stillingene kan forverre situasjonen. Dette likner utfordringer som ble beskrevet for rekruttering av etatsledere, og de etatslederne vi intervjuet om hvordan de så på åremål i departementene så ikke prinsipielle forskjeller, ut over at det er særskilt viktig å ivareta embetsverkets faglige uavhengighet i departementene på samme linje som for etater med slike krav.

Informantene fra departementene hadde delte meninger om åremål for departementsråder og ekspedisjonssjefer. Mens enkelte så det som et virkemiddel for å fremme fornyelse, var andre bekymret for at det kunne svekke stabiliteten og embetsverkets faglige uavhengighet. Flertallet mente at dersom åremål innføres, må det ledsages av tiltak som retrettstillinger, etterlønn eller høyre lønn for å bidra til forutsigbarhet og rekrutteringsgrunnlag.

7.2 Vurdering av stabilitet versus behov for fornyelse

Slik vi vurderer det vil være fordeler og ulemper ved bruk av åremål for toppledelsen i departementene. På den ene siden gir lang tjenestetid stabilitet og kontinuitet i departementenes administrative ledelse. Dette kan være viktig blant annet fordi statsråder ofte skiftes ut med kort

varsel. Videre skal embetsverket bidra til faglig og juridisk forsvarlige beslutninger, uavhengig av hvilken regjering som sitter ved makten. Stabilitet og kontinuitet er derfor en forutsetning for at forvaltningen kan fungere effektivt, særlig i tider med politisk uro eller skifter i politisk ledelse.

Samtidig kan lang tjenestetid føre til at departementsråder og ekspedisjonssjefer blir mindre mottakelige for nye perspektiver og behov for endring. Departementene skal være faglig uavhengige, men de må også være en dynamiske organisasjoner som evner å tilpasse seg nye utfordringer og samfunnsendringer. Dersom embetsmenn blir sittende svært lenge, kan det oppstå en risiko for at de i større grad forsvare eksisterende praksis enn å fremme nødvendig omstilling og nytenkning. Dette kan svekke evnen til å møte samfunnsendringer og forventninger til forvaltningen.

En av de viktigste fordelene flere informanter trakk fram knyttet til åremål er at det kan bidra til økt mobilitet mellom departementene, mellom etater og mellom privat og offentlig sektor. I dag er det relativt få eksempler på at departementsråder kommer fra utenfor departementsfellesskapet. Dersom åremål skulle innføres, kunne det styrke sirkulasjonen av ledere på tvers av forvaltningen og bidra til økt erfaringsutveksling. Samtidig er det viktig å sikre at dette ikke skjer i en så stor takt at det går på bekostning av kontinuitet og institusjonell hukommelse.

En viktig utfordring med åremål i departementene er hva som skjer dersom flere toppledere må byttes ut samtidig som det skjer endringer i den politiske ledelsen. Statsråder sitter ofte kort tid, og dersom både statsråden og departementsråden er ny samtidig, kan det føre til svekket kontinuitet og risiko for at forvaltningens faglige uavhengighet påvirkes. Dette tilsier at lengden på en eventuell åremålsperiode bør være tilstrekkelig lang til å redusere risikoen for at flere eller store utskiftninger skjer samtidig med regjeringsskifter.

7.3 Bør åremål omfatte både departementsråder og ekspedisjonssjefer?

Dersom åremål skulle innføres i departementene, oppstår spørsmålet om det bør gjelde kun for departementsråder eller også ekspedisjonssjefer. En viktig forskjell mellom de to rollene er at ekspedisjonssjefer i mye større grad enn departementsrådene vil ha personaloppfølging fra sin departementsråd. Det er et sentralt poeng at åremål er en unntaksbestemmelse som gjelder virksomhetens øverste leder. Alle andre har fast ansettelse, og har en leder som ivaretar personaloppfølging. Det er nettopp manglende personaloppfølging av departementsrådene som flere informanter fremhever som en svakhet i dagens system – de har i praksis ingen direkte overordnet som følger dem opp. Dette gjelder ikke ekspedisjonssjefene. Åremål for departementsråder vil kunne bidra til å sikre en form for systematisk og automatisk fornyelse i denne delen av embetsverket. Hovedargumentet for faste stillinger for toppledere i departementene er stabilitet og kontinuitet. Ettersom alle ledere ut over øverste leder er fast ansatt, er stabiliteten og kontinuiteten ivaretatt, som for andre statlige virksomheter. Risiko knyttet til samtidig utskifting av ledelsen i departementene kan også være et argument for at ekspedisjonssjefer bør ansettes i faste stillinger. Vi ser imidlertid ikke noen prinsipielle forskjeller i behov for balanse mellom stabilitet og fornyelse mellom etater og departementer.

En annen utfordring gjelder karriereveier. Dersom ekspedisjonssjefer skal gå fra fast ansettelse til åremål ved opprykk til departementsråd, kan det oppfattes som en forverring av deres arbeidsvilkår. Det samme kan gjelde for fast ansatte etatsledere som eventuelt skulle gå inn i departementsrådsstillinger. Risiko og usikkerhet vil kunne øke mer enn lønnsøkningen kompenserer for, noe som muligens kan svekke rekrutteringen til topplederstillinger i departementene. Denne problemstillingen skiller seg imidlertid ikke fra utfordringer knyttet til rekruttering av etatsledere, og kan adresseres gjennom ordninger som retrettstillinger og etterlønn

på samme måte som beskrevet over i kap. 6.3.3 og 6.3.4. Alternativt kan det etableres praksis for at departementsråder søker permisjon fra annen fast stilling dersom de går inn i åremålsstillinger.

7.3.1 Lengde på eventuelle åremål i departementene

Dersom åremål skulle innføres, er lengden på perioden en viktig faktor, også for departementsrådstillinger. Tidligere vurderinger av åremål i embetsverket, blant annet i NOU 2023:21, har pekt på at risikoen for svekket uavhengighet øker dersom ledere må søke om gjenoppnevning. Dersom gjenoppnevning fjernes som mulighet, vil det redusere risikoen for at ledere tilpasser seg politiske signaler for å øke sjansen for videre ansettelse. Samtidig må perioden være lang nok til at lederne kan sette sitt preg på organisasjonen, uten at kontinuiteten svekkes unødvendig. En periode på for eksempel 10 år kan balansere disse hensynene.

7.3.2 Vår vurdering

Diskusjonen om åremål for departementsråder skiller seg ikke vesentlig fra vurderingene for etatsledere. En tilleggsfaktor er at øverste leder i departementene i praksis i enda mindre grad enn i etatene får systematisk personaloppfølging. Samtidig er stabilitet i embetsverket viktig, særlig fordi statsråder ofte sitter kort tid. Kontinuitet og stabilitet sikres imidlertid ved at øvrige ledere, inkludert ekspedisjonssjefer, har faste stillinger. Dette er på samme måte som i andre statlige virksomheter. Vår vurdering er derfor at det kan være hensiktsmessig å anvende åremål for departementsrådstillingene, men ikke for ekspedisjonssjefstillingene. Dette vil, på samme måte som andre lederstillinger i staten, kunne gi en balanse mellom kontinuitet og fornyelse.

Åremål kan bidra til fornyelse og mobilitet, men også skape utfordringer, kanskje særlig knyttet til rekrutteringsgrunnlag for stillingene. Dersom en slik åremål innføres, må den ta høyde for mulige rekrutteringsutfordringer og mulige kompenserende ordninger, samt vurdere hvor lange åremålsperiodene bør være. Dette er imidlertid de samme utfordringene og hensynene som gjelder etatsledere og særlig ledere for tilsyn og virksomheter med kontrollerende funksjoner. Åremål for departementsråder og eventuelle andre departementsstillinger krever hjemmel i lov, og bør i så fall hjemles i statsansatteloven.

8 Anbefalinger

Gjennomgangen av dagens praksis viser at åremål brukes i flere stillinger enn det som er hjemlet i lov og forskrift, eller ligger som intensjon i forarbeidene til dagens statsansattelov med forskrift. Dette tyder på at dagens regelverk ikke er tilpasset behovene i forvaltningen. Når unntaksbestemmelser i realiteten anvendes som hovedregel, skaper det juridisk uklarhet og det fører til at like saker behandles ulikt i ulike departementer. For å sikre en mer helhetlig og enhetlig praksis bør regelverket tilpasses slik at det reflekterer den faktiske utviklingen i statlige lederansettelser.

Vi anbefaler at åremål innføres som hovedregel for topplederstillinger i staten. En slik ordning bør utformes slik at den både ivaretar behovet for fornyelse og mobilitet, og gir nødvendig forutsigbarhet for ledere. De fleste etater og virksomheter bør ha mulighet til å ansette øverste leder på åremål.

For å adressere utfordringer med dagens åremålspraksis mener vi åremål i en lenger periode er å foretrekke fremfor to kortere perioder. Usikkerhet knyttet til forlengelse, både for den enkelte leder og i organisasjonen, er mindre ved en lengre periode. Vi mener likevel det skal være rom for fleksibilitet i ordningen med hensyn til varighet, slik at den kan tilpasses ulike organisasjoners behov i ulike situasjoner.

Behovet for åremål som hovedregel

Bruken av åremål i staten har i praksis utviklet seg i retning av en hovedregel, til tross for at dagens regelverk formelt ikke legger opp til dette. Enkelte virksomheter har ansatt ledere på åremål i stillinger som i utgangspunktet skulle vært faste. Dette skaper juridisk usikkerhet og kan gjøre det vanskeligere å sikre en enhetlig praksis i staten. Ved å formalisere åremål som hovedregel vil man redusere usikkerheten og tilpasse regelverket til den faktiske utviklingen.

Statlige virksomheter opererer i en tid med rask samfunnsutvikling, teknologiske endringer og økende krav til effektivitet og omstilling. For å sikre at forvaltningen har ledere med oppdatert kompetanse og relevante perspektiver, og for å sikre en dynamikk i virksomhetene, er det hensiktsmessig med jevnlig utskifting i topplederstillingene. En ordning der åremål er hovedregelen, vil bidra til at staten lettere kan sikre fornyelse og at man kan lettere kan sikre at man til enhver tid har toppledere med rett kompetanse.

En viktig fordel ved åremål er at det stimulerer til fornyelse i virksomhetene. I både spørreundersøkelsen, intervjuene og dialogkonferansen ble behovet for lederskifter pekt på som en sentral begrunnelse for bruk av åremål. Når ledere blir sittende i stillingene over lang tid, kan det oppstå en risiko for stagnasjon. Ved å innføre åremål som hovedregel reduseres risikoen for at toppledere blir sittende lenger enn det som er optimalt for virksomheten.

Åremål i departementene

Vi anbefaler at også departementene omfattes av hovedregelen om at øverste leder kan ansettes på åremål. Selv om departementene har en særskilt rolle som bindeledd mellom politisk ledelse og forvaltningen, har de samme behov som andre statlige virksomheter når det gjelder utvikling av ledelse, fornyelse og omstillingsevne. Departementsråder har i dag lange ansettelsesforhold og relativt begrenset lederoppfølging, ettersom de rapporterer direkte til politisk ledelse og ikke inngår i et hierarki der vi kan forvente en systematisk lederoppfølging. En fast åremålsperiode på for eksempel ti år vil gi langsiktighet, samtidig som den sikrer fornyelse.

Kompensasjon for ulempene ved åremål

Selv om åremål har klare fordeler, innebærer det også utfordringer knyttet til rekruttering og attraktivitet. Mange potensielle toppledere vil veie usikkerheten ved en tidsbegrenset stilling opp mot mer stabile karrieremuligheter i andre sektorer. En sentral utfordring for toppledere i staten er også at stillingsvernet oppleves svakt i praksis. Også dette skaper rekrutteringsutfordringer. Dersom staten skal lykkes med å rekruttere og beholde de beste kandidatene, må ulempene og risiko i stillingene kompenseres. Dette kan gjøres gjennom en forutsigbar ordning for inntektssikring.

Vi anbefaler at inntektssikringen utformes som en retrettstilling fremfor etterlønn. En retrettstilling innebærer at ledere som har fullført en åremålsperiode, tilbys en annen relevant stilling i staten. Dette gir flere fordeler sammenlignet med en ren etterlønnsordning. For det første sikrer det at staten får tilbake verdifull kompetanse og erfaring som er bygget opp gjennom lederperioden. I tillegg gir det større fleksibilitet for lederne, da de ikke blir bundet av en fast tidsbegrenset etterlønnssperiode, men har mulighet til å gå rett videre til en annen stilling dersom de ønsker det. Dersom det er aktuelt å søke andre jobber vil dette i mindre grad være tidskritisk. Det vil kunne bidra til at ledere ikke søker nye stillinger før åremålsperioden går ut.

Ordningen gir også en mer verdig og forutsigbar avslutning for ledere som nærmer seg pensjonsalder. En retrettstilling vil også sikre at staten får igjen for lønnen gjennom arbeidsplikt, samtidig som prinsippet om faste ansettelse i staten opprettholdes.

Ledere som kommer fra en annen statlig stilling, og går inn i et åremål, vil kunne ha krav på å ha permisjon fra den virksomheten de er fast ansatt i. For enkelte vil dette i praksis fungere som en retrettstilling etter et åremål. Retrettstillinger brukes også som en del av dagens lederlønnssavtaler, men med mer begrenset anvendelsesområde. Ved å utvide bruken av ordningen med retrettstillinger, vil staten kunne redusere risikoen for at topplederstillinger oppfattes som for utrygge.

Videre vil vi anbefale at man uavhengig av om åremålsendringen endres i henhold til vår anbefaling over, begynner å praktisere bruken av åremål i henhold til dagens regelverk og intensjonene som er beskrevet i forarbeidene til statsansatteloven. Det vil si at man ikke anvender åremål der lov og forskrift ikke gir rom for det, og i tillegg benytter en åremålsperiode dersom man i særlover bestemmer at åremål skal benyttes der hovedreglene i statsansatteloven ikke gir rom for det.

Vedlegg

- Spørreskjema brukt i undersøkelsen.

1. Velkommen til spørreundersøkelsen om åremålsstillinger i staten!

Agenda Kaupang inviterer både fast ansatte ledere og ledere på åremål til å delta i undersøkelsen. Hvis du har spørsmål til undersøkelsen, kan du kontakte: • Agenda Kaupangs prosjektleder Christoffer Serck-Hanssen, christoffer.serck-hanssen@agendakaupang.no • Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets kontaktperson Lars-Erik Becken, lars-erik.becken@dfd.dep.no Klikk på Neste-knappen for å komme i gang.

2. Om databehandling og personvern

Formålet med spørreundersøkelsen er å få innsikt i lederes erfaringer med deres ansettelsesform samt deres synspunkter på løsninger for å ivareta viktige hensyn ved departementenes rekruttering og oppfølging av ledere. Det er frivillig å delta i undersøkelsen. Til gjennomføring av denne undersøkelsen behandler vi e-postadresse, fødselsår, stilling, tilhørighet og eventuelle personopplysninger som legges inn i fritekstfelt. For spørsmål, kontakt: Agenda Kaupang AS, Hoffesveien 1C, 0275 Oslo, E: personvern@agendakaupang.no. Alle svar blir behandlet fortrolig. Kun konsulentene som analyserer svarene, vil ha tilgang til disse. Resultatene vil analyseres og presenteres på en slik måte at de ikke kan spores tilbake til enkeltpersoner eller organisasjoner. Klikk på Neste-knappen for å samtykke, og komme videre til spørsmålene.

3. Hvilken ansettelsesform har du i dag?

Fast ansatt, Åremål, Konstituert/fungerende, Annet:

4. Har du tidligere hatt en åremålsstilling i staten?

Ja, Nei

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis ikke 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Åremål

5. Hvor lang er én periode i åremålet ditt?

1 år, 2 år, 3 år, 4 år, 5 år, 6 år, 7 år, 8 år

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Åremål

6. Hvor langt har du kommet i åremålet ditt?

Første halvdel av første periode, Andre halvdel av første periode, Første halvdel av andre periode, Andre halvdel av andre periode

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Åremål

7. Kan åremålet ditt fornyes?

Ja, Nei, Vet ikke

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 6. Hvor langt har du kommet i åremålet ditt? = Første halvdel av første periode, Andre halvdel av første periode

8. Hvilken stilling har du i dag?

Øverste leder for en virksomhet, Nestleder / assisterende leder for en virksomhet, Leder eller nestleder / assisterende leder i et politidistrikt eller et av politiets særorganer under Politidirektoratet

9. Er du leder i en virksomhet som i hovedsak har kontrollerende funksjoner (f.eks. tilsyn) overfor arbeids- eller næringsliv?

Ja, Nei

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis ikke 8. Hvilken stilling har du i dag? = Leder eller nestleder / assisterende leder i et politidistrikt eller et av politiets særorganer under Politidirektoratet

10. Har du permisjon fra en annen, fast stilling i staten?

Ja, Nei

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Åremål

11. Hvilke ordninger oppfatter du er knyttet til stillingen din, som kompenserer deg for tidsbegrensningen i åremålet? Flere svar er mulig.

Konkurransedyktig lønn, Prestasjonsbasert engangsutbetaling, Garantert etterlønn, Mulighet til å søke om etterlønn, Tilbud om annen, fast stilling i virksomheten, Tilbud om annen, midlertidig stilling i virksomheten, Tilbud om annen, fast stilling i departementet, Tilbud om annen, midlertidig i departementet, Ingen kompenserende ordninger, Andre kompenserende ordninger:

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Åremål

12. I hvilken grad opplever du at stillingen din vil være utsatt hvis det skulle oppstå en hendelse knyttet til din virksomhet, som er politisk krevende for statsråden?

1 - I svært liten grad, 2 - I liten grad, 3 - I noen grad, 4 - I stor grad, 5 - I svært stor grad, ? - Vet ikke

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 8. Hvilken stilling har du i dag? = Øverste leder for en virksomhet

13. Var du klar over at stillingen din var en åremålsstilling da du (først) søkte på jobben?

Ja, Nei, Vet ikke

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Åremål og hvis 8. Hvilken stilling har du i dag? = Øverste leder for en virksomhet

14. Vi ber deg tenke tilbake på dialogen du hadde med departementet da du først ble ansatt i din nåværende stilling.

14.1 Var det diskusjon om etterlønn, sluttpakke eller lignende?

14.2 Var det diskusjon om rettetstilling?

14.3 Var det diskusjon om i hvilken grad stillingen din er avhengig av statsrådets tillit?

1 - Nei, 2 - Ja, litt, 3 - Ja, en del, ? - Vet ikke

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Fast ansatt og hvis 8. Hvilken stilling har du i dag? = Øverste leder for en virksomhet

15. Vi ber deg tenke tilbake på dialogen du hadde med departementet da du først ble ansatt i din nåværende stilling.

15.1 Var det, i løpet av rekrutteringsprosessen, diskusjon om muligheter og forutsetninger for å bli tilsatt i en ny åremålsperiode?

15.2 Var det diskusjon om etterlønn, sluttpakke eller lignende?

15.3 Var det diskusjon om rettetstilling?

15.4 Var det diskusjon om i hvilken grad stillingen din er avhengig av statsrådets tillit?

1 - Nei, 2 - Ja, litt, 3 - Ja, en del, ? - Vet ikke

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 6. Hvor langt har du kommet i åremålet ditt? = Første halvdel av andre periode, Andre halvdel av andre periode eller hvis 7. Kan åremålet ditt fornyes? = Ja, Vet ikke og hvis 8. Hvilken stilling har du i dag? = Øverste leder for en virksomhet

16. Vi ber deg tenke tilbake på dialogen du hadde med departementet da du først ble ansatt i din nåværende stilling.

16.1 Var det diskusjon om etterlønn, sluttpakke eller lignende?

16.2 Var det diskusjon om retrettstilling?

16.3 Var det diskusjon om i hvilken grad stillingen din er avhengig av statsrådets tillit?

1 - Nei, 2 - Ja, litt, 3 - Ja, en del, ? - Vet ikke

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Åremål og hvis 6. Hvor langt har du kommet i åremålet ditt? = Første halvdel av første periode, Andre halvdel av første periode og hvis 7. Kan åremålet ditt fornyes? = Nei og hvis 8. Hvilken stilling har du i dag? = Øverste leder for en virksomhet

17. Vi ber deg reflektere over hvordan den faste ansettelsen virker på deg som leder. Sammenlignet med å ha en tidsbegrenset stilling, f.eks. et åremål, fører den faste ansettelsen til at du har mindre eller mer oppmerksomhet på følgende forhold?

17.1 innovasjon og nytenkning

17.2 organisasjonsutvikling

17.3 omstilling som kan være krevende for virksomheten

17.4 raskere leveranser

17.5 effektivisering

17.6 langsiktig utvikling av virksomhetens samfunnsoppdrag

1 - Mye mindre oppmerksomhet, 2 - Litt mindre oppmerksomhet, 3 - Ingen forskjell, 4 - Litt mer oppmerksomhet, 5 - Mye mer oppmerksomhet

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Fast ansatt

18. Vi ber deg reflektere over hvordan åremålet virker på deg som leder. Sammenlignet med å ha fast ansettelse, fører åremålet til at du har mindre eller mer oppmerksomhet på følgende forhold?

18.1 innovasjon og nytenkning

18.2 organisasjonsutvikling

18.3 omstilling som kan være krevende for virksomheten

18.4 raskere leveranser

18.5 effektivisering

18.6 langsiktig utvikling av virksomhetens samfunnsoppdrag

1 - Mye mindre oppmerksomhet, 2 - Litt mindre oppmerksomhet, 3 - Ingen forskjell, 4 - Litt mer oppmerksomhet, 5 - Mye mer oppmerksomhet

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Åremål

19. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? Min erfaring med åremål, sammenlignet med fast ansettelse, tilsier at tidsbegrensningen i virksomhetens topplederstilling gjør at

- 19.1 organisasjonen er bedre i stand til å tilpasse seg endrede behov
- 19.2 virksomhetens ledelse har en bedre utvikling
- 19.3 ansatte i virksomheten har bedre karrieremuligheter ved at lederstillinger blir ledige
- 19.4 det blir mer dynamikk i ledelsen
- 19.5 oppfølgingen av langsiktige strategier, satsinger eller prosjekter, avbrytes på en måte som er uheldig
- 19.6 øvrige ansatte i virksomheten opplever usikkerhet som har negative konsekvenser
- 19.7 organisasjonen mister kritisk kompetanse når åremålet går ut
- 19.8 leders autoritet og innflytelse svekkes mot slutten av åremålet
- 19.9 det er vanskeligere å utvikle en god lederkultur

1 - Helt uenig, 2 - Ganske uenig, 3 - Litt uenig, 4 - Litt enig, 5 - Ganske enig, 6 - Helt enig

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Åremål eller hvis 4. Har du tidligere hatt en åremålsstilling i staten? = Ja

20. Hvis du har kommentarer eller innspill om hvordan fast ansettelse eller åremål påvirker virksomheten eller virksomhetens samfunnsoppdrag, kan du skrive her (unngå bruk av personopplysninger):

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Fast ansatt, Åremål

21. Hvis stillingen din hadde vært utlyst som en åremålsstilling den gang du søkte – ville du allikevel søkt stillingen?

Ja, Nei, Vet ikke

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Fast ansatt

22. Du har svart at du ikke ville søkt stillingen din hvis den hadde vært utlyst som en åremålsstilling. Kan du gi en kort begrunnelse?

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 21. Hvis stillingen din hadde vært utlyst som en åremålsstilling den gang du søkte – ville du allikevel søkt stillingen? = Nei

23. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand? Før jeg søkte på stillingen min, tok jeg hensyn til min alder ved åremålets slutt og sannsynligheten for å få en ny jobb

1 - Helt uenig, 2 - Ganske uenig, 3 - Litt uenig, 4 - Litt enig, 5 - Ganske enig, 6 - Helt enig

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Åremål

24. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? Min erfaring tilsier at når man kan ansettes for en ny åremålsperiode, blir man i den første åremålsperioden ...

24.1 mer tilbakeholden med å uttrykke faglig uenighet overfor departementet

24.2 mer tilbakeholden med å dele negativ informasjon med departementet

1 - Helt uenig, 2 - Ganske uenig, 3 - Litt uenig, 4 - Litt enig, 5 - Ganske enig, 6 - Helt enig

25. Er åremål eller fast ansettelse best egnet til å ivareta følgende hensyn?

25.1 Oppnå resultater raskere

25.2 Forebygge at leder opparbeider seg for mye makt og innflytelse over tid

25.3 Gjennomføre krevende endringsprosesser

25.4 Innovasjon og nytenkning

25.5 Effektivisering

25.6 Sikre leders uavhengighet

25.7 Leders tillit hos ansatte

25.8 God dialog med de tillitsvalgte

25.9 Virksomhetens tillit hos eksterne interessenter

25.10 Ivareta langsiktig utvikling av virksomhetens samfunnsoppdrag

25.11 Utvikle god ledelse i virksomheten

25.12 Leders ansvarlighet og eierskap til langsiktige resultater

25.13 Tiltrekke bedre søkere til topplederstillingen (virksomhetsleder)

25.14 Tiltrekke bedre søkere til virksomhetens øvrige lederstillinger

1 - Åremål er mye bedre egnet , 2 - Åremål er litt bedre egnet , 3 - Ingen betydning, 4 - Fast ansettelse er litt bedre egnet, 5 - Fast ansettelse er mye bedre egnet

26. Hvilken ansettelsesform mener du er best egnet til å sikre fornyelse og mobilitet i ledelsen?

Fast ansettelse, etter dagens vilkår i statsansatteloven, Fast ansettelse, men med svakere stillingsvern for toppledere, for eksempel knyttet til resultater, Åremål, Annen:

27. Rangér følgende ordninger etter hvilke du mener er viktigst for å tiltrekke de best kvalifiserte lederne. Klikk "Velg rangeringselementer" og rangér ordningene. Det er mulig å justere rangeringen etter at alle elementer er valgt (med piler eller klikk-og-dra)

Konkurransedyktig lønn, Resultatbasert bonus, Garantert etterlønn, Mulighet til å søke om etterlønn, Tilbud om annen, fast stilling i virksomheten, Tilbud om annen, midlertidig stilling i virksomheten, Tilbud om annen, fast stilling i departementet, Tilbud om annen, midlertidig i departementet, Eventuelle ordninger under denne linjen er ikke spesielt viktige

28. Hvis du har kommentarer eller andre innspill til ordninger for å tiltrekke de best kvalifiserte lederne, kan du skrive her (unngå bruk av personopplysninger):

29. Hvis departementet i fremtiden skulle ansette en leder for virksomheten din på åremål – hvor mange år bør det vare, og bør lederen kunne ansettes for en ny åremålsperiode? Vi ber deg svare med utgangspunkt i din virksomhets egenart.

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Fast ansatt, Konstituert/fungerende, Annet:

30. Hvis departementet skulle fortsette å ansette ledere for virksomheten din på åremål – hvor mange år bør det vare, og bør lederen kunne ansettes for en ny åremålsperiode? Vi ber deg svare med utgangspunkt i din virksomhets egenart.

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 3. Hvilken ansettelsesform har du i dag? = Åremål

31. Hvor mange år bør én åremålsperiode vare (før en eventuell ny åremålsperiode)?

1 år, 2 år, 3 år, 4 år, 5 år, 6 år, 7 år, 8 år, 9 år, 10 år, 11 år, 12 år, Over 12 år, Vet ikke

32. Bør lederen kunne ansettes for en ny åremålsperiode?

Nei, Ja, åremål bør kunne fornyes én gang, men andre periode bør være kortere enn første, Ja, åremål bør kunne fornyes én gang, og andre periode være like lang som første, Ja, åremål bør kunne fornyes flere ganger

33. Hvor åpen bør rekrutteringsprosessen være ved en mulig fornyelse av et åremål?

Ansettelse i ny åremålsperiode bør kunne skje uten at stillingen lyses ut, Stillingen bør lyses ut

Spørsmålet vises på betingelse: Vis hvis 32. Bør lederen kunne ansettes for en ny åremålsperiode? = Ja, åremål bør kunne fornyes én gang, men andre periode bør være kortere enn første, Ja, åremål bør kunne fornyes én gang, og andre periode være like lang som første, Ja, åremål bør kunne fornyes flere ganger

34. Under hvilket departement ligger din virksomhet?

Statsministerens kontor, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Energidepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Utenriksdepartementet

35. Hva er ditt fødselsår?

1962 eller tidligere, 1963 eller senere

36. Din tilbakemelding er registrert

Du har nå besvart de spørsmålene vi ønsket å stille deg. Takk for at du tok deg tid til å svare!
