

3/2010

STATSREVISORERNE



Beretning om betaling til medlemmer af statslige kollegiale organer



Beretning om betaling til medlemmer af statslige kollegiale organer

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2011

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Finans-, økonomi- og erhvervs-, indenrigs- og sundheds-, videnskabs-, undervisnings- samt kulturministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske ultimo august 2011.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2010, som afgives i april 2012.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-348-6

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM BETALING TIL MEDLEMMER AF STATSLIGE KOLLEGIALE ORGANER

Beretningen handler om betaling til ikke-statsansatte og statsansatte medlemmer af de ca. 460 kollegiale organer, som findes i staten. Kollegiale organer kan være statslige råd, nævn, udvalg mv. Der er undersøgt 18 udvalgte kollegiale organer på 6 ministerområder.

Beretninger viser:

- at betaling til medlemmer af kollegiale organer ikke altid afspejler tidsforbruget
- at betaling til statsansatte medlemmer i stort omfang sker som særskilt vederlag, selv om dette ifølge Finansministeriets nuværende regelsæt burde være en undtagelse
- at Finansministeriet i sin egenskab af statens overordnede arbejdsgiver ikke har fulgt op på, om ministerierne administrerer i overensstemmelse med reglerne om særskilt vederlag.

Statsrevisorerne bemærker, at der er behov for, at Finansministeriet analyserer og overvejer, om reglerne for betaling af arbejdet i statslige kollegiale organer fortsat er hensigtsmæssige.

Statsrevisorerne,
den 26. januar 2011

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Mogens Lykketoft
Carsten Hansen
Peter Christensen*



Beretning til Statsrevisorerne om betaling til medlemmer af statslige kollegiale organer

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet), § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, § 20. Undervisningsministeriet og § 21. Kulturministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	5
	A. Baggrund	5
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	7
III.	Betaling til statsansatte medlemmer af kollegiale organer.....	9
	A. Ministeriernes afgørelse om særskilt vederlag til statsansatte	9
	B. Statsansattes betaling med andet end særskilt vederlag	12
IV.	Sammenhængen mellem betaling og tidsforbrug i kollegiale organer	15
V.	Finansministeriets opfølgning på cirkulærets anvendelse	18
	Bilag 1. Ordliste.....	20

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 16. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet), § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, § 20. Undervisningsministeriet og § 21. Kulturministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Finansministeriet:

Lars Løkke Rasmussen: november 2007 - april 2009
Claus Hjort Frederiksen: april 2009 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Økonomi- og Erhvervsministeriet:

Lene Espersen: september 2008 - februar 2010
Brian Mikkelsen: februar 2010 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet):

Jakob Axel Nielsen: november 2007 - februar 2010
Bertel Haarder: februar 2010 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling:

Helge Sander: november 2001 - februar 2010
Charlotte Sahl-Madsen: februar 2010 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Undervisningsministeriet:

Bertel Haarder: februar 2005 - februar 2010
Tina Nedergaard: februar 2010 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Kulturministeriet:

Carina Christensen: september 2008 - februar 2010
Per Stig Møller: februar 2010 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om betaling til medlemmer af statslige kollegiale organer. Kollegiale organer omfatter statslige råd, nævni, kommissioner, udvalg mv. Rigsrevisionen påbegyndte undersøgelsen af egen drift i april 2010, og undersøgelsen vedrører udbetalinger i 2009.

2. Ministerierne har siden 1998 været bemyndiget til at afgøre sager om betaling til medlemmer af kollegiale organer. Finansministeriet har fastlagt reglerne for betaling i cirkulære om særskilt vederlag mv. (cirkulære nr. 186 af 2. november 1998), som suppleres i Personalestyrelsens Personaleadministrative Vejledning (PAV), kap. 10.13.

Reglerne for betaling af ikke-statsansatte og statsansatte medlemmer af de kollegiale organer er forskellige. Ikke-statsansatte kan som udgangspunkt modtage særskilt vederlag, som er en betalingsform for varetagelse af denne type hverv i staten. Statsansatte skal derimod ydes den betaling, der følger af overenskomster og aftaler mv. i hovedansættelsen, fx i form af tillæg eller merarbejdsbetaling.

Forskellen skyldes, at statsansattes hvervsvaretagelse i kollegiale organer antages at være omfattet af deres normale tjeneste og dermed dækket af deres almindelige løn. Statsansatte kan derfor ifølge cirkulæret kun i "meget sjældne undtagelsestilfælde" modtage særskilt vederlag som betaling for varetagelsen af hverv i kollegiale organer. Der kan i henhold til cirkulæret maksimalt udbetales 500 kr. pr. time (oktober 1997-niveau). Dette svarer til ca. 650 kr. i aktuelt niveau. Maksimumgrænsen gælder for såvel særskilt vederlag som tillæg til dommere og ansatte ved højere læreanstalter og forskningsinstitutioner, hvor der er indgået særlige aftaler i overensstemmelse med cirkulæret.

3. Staten anvendte ca. 138 mio. kr. på særskilt vederlag i 2009. Dertil kommer udgifterne til betaling til statsansatte i form af fx tillæg eller merarbejdsbetaling, der udbetales af hovedarbejdsgivere som en del af den almindelige løn.

4. Formålet med Rigsrevisionens undersøgelse er at belyse og vurdere betalingen til medlemmer af statslige kollegiale organer. Formålet undersøges ved at besvare følgende 3 spørgsmål:

- Betales statsansatte medlemmer af kollegiale organer efter gældende cirkulære og vejledning?
- Er det sikret, at der er sammenhæng mellem tidsforbrug og betaling til alle medlemmer af kollegiale organer?
- Har Finansministeriet fulgt op på cirkulærets anvendelse?

Rigsrevisionens undersøgelse af ministeriernes administration af dette område er baseret på en gennemgang af praksis i 6 ministerier: Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kulturministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Undervisningsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Regelsættet for betaling til medlemmer af statslige kollegiale organer er beskrevet i Finansministeriets cirkulære om særskilt vederlag mv. (cirkulære nr. 186 af 2. november 1998).

Cirkulæret suppleres af Personalestyrelsens Personaleadministrative Vejledning (PAV), kap. 10.13.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at ca. 460 kollegiale organer er omfattet af Finansministeriets cirkulære fra 1998 om særskilt vederlag. Undersøgelsen af betaling til medlemmer af statslige kollegiale organer er baseret på en gennemgang af praksis i 6 ministerier, der tilsammen har 262 kollegiale organer med i alt 2.949 medlemmer.

Finansministeriet varetager statens overordnede arbejdsgiveropgaver og skal følge op på udviklingen på det statslige løn- og ansættelsesretslige område. Ministeriet har som led i denne opgavevaretagelse fastlagt reglerne for betaling til medlemmer af de kollegiale organer. Reglerne fremgår af cirkulæret om særskilt vederlag.

Finansministeriet er som regeludsteder på området forpligtet til at rådgive ministerierne og til at være opmærksom på, om reglerne fungerer efter hensigten. Kompetencen til at træffe afgørelser om betaling til medlemmer af kollegiale organer er decentraliseret, hvilket giver mulighed for, at ministerierne kan administrere forskelligt inden for cirkulærets rammer, så administrationen kan tilpasses de enkelte ministeriers særlige behov.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriernes betaling til medlemmer af kollegiale organer ikke er helt tilfredsstillende, da betalingen til statsansatte i de fleste tilfælde ikke sker i henhold til cirkulæret og den tilhørende vejledning. Hertil kommer, at sammenhængen mellem betaling og tidsforbrug i mange tilfælde ikke kan godtgøres.

Rigsrevisionen konstaterer samtidig, at Finansministeriet – trods indikationer på, at reglerne er vanskelige at administrere – ikke har undersøgt, hvordan ministerierne anvender cirkulæret. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet burde have fulgt op på disse indikationer og vurderet, om reglerne fungerer efter hensigten.

Finansministeriet har oplyst, at Personalestyrelsen snarest muligt vil foretage en evaluering af regelsættet om særskilt vederlag. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Hovedkonklusionen baseres på følgende:

Betaling til statsansatte medlemmer af kollegiale organer

Statsansatte medlemmer af kollegiale organer skal efter gældende cirkulære som hovedregel ydes betaling efter overenskomster og aftaler i hovedansættelsen. Statsansatte kan kun i "meget sjældne undtagelsestilfælde" modtage særskilt vederlag.

De statsansatte medlemmer, bortset fra dommere, betales imidlertid ikke for deres hversvaretagelse i kollegiale organer efter gældende cirkulære og vejledning, da ministerierne har vurderet, at der i udstrakt grad kan ydes særskilt vederlag, selv om cirkulæret lægger op til, at dette skal være en sjælden undtagelse.

Når statsansatte betales med andet end særskilt vederlag, sker betalingen direkte fra hvervsministerierne. Dermed kan det ikke sikres, at de ansættelsesretslige krav overholdes, og at hovedarbejdsgiveren har mulighed for at vurdere betalingens størrelse i forhold til den ansattes arbejdsbelastning. Rigsrevisionen finder, at det bør være hovedarbejdsgiveren, der vurderer omfanget af en eventuel betaling og forestår udbetalingen.

Ministeriernes afgørelse om særskilt vederlag til statsansatte

- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og Undervisningsministeriet har afgjort, at langt flere statsansatte kan ydes særskilt vederlag, end cirkulæret lægger op til. Der er ikke tale om "meget sjældne undtagelsestilfælde", når de 2 ministerier har afgjort, at henholdsvis 48 ud af 48 og 6 ud af 7 statsansatte medlemmer af de undersøgte kollegiale organer kan ydes særskilt vederlag. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at hvervsministerierne har truffet afgørelse om ydelse af særskilt vederlag til statsansatte medlemmer uden at have drøftet sammenhængen mellem hvervet og hovedstillingen med de statsansattes hovedarbejdsgivere. Kulturministeriet har oplyst, at de generelt ikke drøfter sammenhængen mellem hvervet og den statslige ansættelse med medlemmernes hovedarbejdsgivere, da ministeriet som altovervejende udgangspunkt finder, at der ikke er sammenhæng mellem medlemmernes ansættelse i staten og hvervet. Rigsrevisionen finder ikke, at Kulturministeriets praksis er i overensstemmelse med cirkulæret. Rigsrevisionen er enig med Finansministeriet i, at et hvervsministerium bør drøfte denne sammenhæng med hovedarbejdsgiveren, inden der kan ydes særskilt vederlag eller anden form for betaling for hvervet.

En hvervsindehaver er et medlem af et statsligt kollegialt organ.

Hovedarbejdsgiver er den statsansatte hvervsindehavers normale ansættelsessted i staten.

Hvervsministerium er det ministerium, som det kollegiale organ hører under.

Betaling fra hvervsministeriet til medlemmer af kollegiale organer skal ske med en timesats på maks. 500 kr. (oktober 1997-niveau). Dette svarer til ca. 650 kr. i aktuelt niveau.

Statsansattes betaling med andet end særskilt vederlag

- Dommere betales i henhold til de særlige aftaler, der er indgået i overensstemmelse med cirkulærets regler. Kulturministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i henhold til cirkulærets regler indgået aftale med den forhandlingsberettigede organisation om betaling med tillæg til ansatte ved højere læreanstalter og forskningsinstitutioner. Kulturministeriet har herudover, ligeledes i henhold til reglerne, indgået aftale med hovedarbejdsgiveren om at yde statsansatte ved andre statslige virksomheder et tillæg. De 2 ministerier udbetaler som hvervsministerier alle tillæggene, hvilket medfører, at det ikke kan sikres, at de ansættelsesretslige krav overholdes. Derudover har hovedarbejdsgiveren ikke mulighed for at vurdere betalingens størrelse i forhold til den ansattes arbejdsbelastning. De 2 ministerier har oplyst, at ministerierne fremover vil være mere opmærksomme på problemstillingen og eventuelt ændre praksis. Rigsrevisionen finder, at det bør være hovedarbejdsgiveren, der vurderer omfanget af en eventuel betaling og forestår udbetalingen.

Sammenhængen mellem betaling og tidsforbrug i kollegiale organer

De undersøgte hvervsministerier har i mange tilfælde ikke sikret, at der er sammenhæng mellem betalingen til medlemmer af kollegiale organer og deres tidsforbrug.

- Der er en betydelig uigennemsigthed i takstfastsættelsen, når de undersøgte ministerier yder medlemmer et fast årligt beløb. Ministerierne ved ikke, om de får de hvervstimer, de betaler for, og kan ikke godtgøre, om timesatsen ved beregning af de årlige beløb ligger under maksimumsgrænsen for betalingen.

Finansministeriets opfølgning på cirkulærets anvendelse

Finansministeriet har som regeludsteder på det løn- og ansættelsesretslige område rådgivet ministerierne om reglerne for betaling til medlemmer af kollegiale organer. Det er ministeriernes ansvar, at cirkulærets bestemmelser overholdes, men Finansministeriet burde – som følge af indikationer på, at reglerne er vanskelige at administrere – have undersøgt, hvordan ministerierne anvendte cirkulæret efter decentraliseringen i 1998. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet burde have fulgt op på indikationerne og vurderet, om reglerne fungerer efter hensigten.

Finansministeriet har oplyst, at Personalestyrelsen snarest muligt vil foretage en evaluering af regelsættet om særskilt vederlag. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

- Finansministeriet har rådgivet ministerierne om fortolkning af reglerne siden decentraliseringen i 1998. Finansministeriet har ikke undersøgt, om ministerierne har administreret cirkulæret efter intentionen, eller vurderet, om der var behov for en tydeliggørelse og forenkling af reglerne.

II. Indledning

A. Baggrund

5. Denne beretning handler om betaling til medlemmer af statslige kollegiale organer. Kollegiale organer omfatter statslige råd, nævni, kommissioner, udvalg mv. Rigsrevisionen påbegyndte undersøgelsen af egen drift i april 2010, og undersøgelsen vedrører udbetalinger i 2009.

6. Ministerierne har siden 1998 været bemyndiget til at afgøre sager om betaling til medlemmer af kollegiale organer. Finansministeriet har fastlagt reglerne for betaling i cirkulære om særskilt vederlag mv. (cirkulære nr. 186 af 2. november 1998), som suppleres i Personalestyrelsens Personaleadministrative Vejledning (PAV), kap. 10.13.

Reglerne for betaling af ikke-statsansatte og statsansatte medlemmer af de kollegiale organer er forskellige. Ikke-statsansatte kan som udgangspunkt modtage særskilt vederlag, som er en betalingsform for varetagelse af denne type hverv i staten. Statsansatte skal derimod ydes den betaling, der følger af overenskomst og aftaler mv. i hovedansættelsen, fx i form af tillæg eller merarbejdsbetaling.

Forskellen skyldes, at statsansattes hvervsvaretagelse i kollegiale organer antages at være omfattet af deres normale tjeneste og dermed dækket af deres almindelige løn. Statsansatte kan derfor ifølge cirkulæret kun i "meget sjældne undtagelsestilfælde" modtage særskilt vederlag som betaling for varetagelsen af hverv i kollegiale organer. Der kan i henhold til cirkulæret maksimalt udbetales 500 kr. pr. time (oktober 1997-niveau). Dette svarer til ca. 650 kr. i aktuelt niveau. Maksimumgrænsen gælder for såvel særskilt vederlag som tillæg til dommere og ansatte ved højere læreanstalter og forskningsinstitutioner, hvor der er indgået særlige aftaler i overensstemmelse med cirkulæret. Rigsrevisionen har i undersøgelsen lagt til grund, at når hvervsministeriet udbetaler tillæg til statsansatte ved andre statslige virksomheder, gælder der ligeledes en maksimumgrænse på 500 kr. pr. time (oktober 1997-niveau).

Hvis statsansatte skal have betaling for den ekstra arbejdsindsats, de yder i et kollegialt organ, skal det ske på baggrund af ansættelsesvilkår hos hovedarbejdsgiveren, timeopgørelser og lønoplysninger. De særlige regler for betaling til statsansatte skyldes, at staten som arbejdsgiver både betaler den almindelige løn og en eventuel betaling for hvervsvaretagelse. Reglerne skal sikre, at staten ikke betaler flere gange for den samme arbejdstid.

7. Det fremgår af statsregnskabet, at staten i 2009 samlet anvendte ca. 138 mio. kr. på særskilt vederlag. Herudover kommer udgifterne til betaling til statsansatte i form af fx tillæg eller merarbejdsbetaling, der udbetales af hovedarbejdsgivere som en del af den almindelige løn. De samlede udgifter til betaling til statsansatte fremgår derfor ikke direkte af statsregnskabet.

8. Undersøgelsen har vist, at der ikke er en fuldstændig opgørelse af det samlede antal kollegiale organer i staten. Rigsrevisionen vurderer imidlertid på baggrund af oplysninger fra Finansministeriet, at ca. 460 kollegiale organer er omfattet af reglerne i cirkulæret.

9. Rigsrevisionen har undersøgt, hvor mange personer der modtog særskilt vederlag i 2009 og deres gennemsnitlige betaling. Oplysningerne er baseret på de udbetalinger, der er foretaget i Statens Lønssystem. Da lønssystemet også anvendes af statslige institutioner, der ikke indgår direkte i statsregnskabet, fx tilskudsfinansierede og selvejende institutioner, viser denne opgørelse et højere forbrug af særskilt vederlag end statsregnskabet. Oplysningerne fra lønssystemet viser, at der i 2009 blev udbetalt 155 mio. kr. i særskilt vederlag, jf. tabel 1.

Tabel 1. Forbruget af særskilt vederlag i 2009

Antal personer, der betales	Samlet forbrug	Gennemsnitlig betaling	25 % får mere end	25 % får mindre end
3.388	155 mio. kr.	45.700 kr.	54.200 kr.	6.900 kr.

Kilde: Statens Lønssystem.

Det fremgår af tabel 1, at ca. 3.400 personer modtog særskilt vederlag i 2009, og at de i gennemsnit modtog 45.700 kr. Der er imidlertid en betydelig variation i de beløb, der udbetales. Således fik de 25 %, der fik de laveste betalinger i 2009, mindre end 6.900 kr., mens de 25 % højst betalte fik udbetalt mere end 54.200 kr.

10. Rigsrevisionen har undersøgt betalingen for de personer, der i 2009 samlet modtog de største beløb i særskilt vederlag, jf. tabel 2.

Tabel 2. Antal personer, der hver modtog over 300.000 kr. i særskilt vederlag i 2009

Samlet betaling i særskilt vederlag	Antal personer	Heraf statsansatte
500.000-733.000 kr.	6	5
400.000-499.999 kr.	9	4
300.000-399.999 kr.	19	12
I alt	34	21

Kilde: Statens Lønssystem.

Det fremgår af tabel 2, at 34 personer i 2009 hver modtog mere end 300.000 kr. i særskilt vederlag, og at 21 personer heraf, svarende til 62 %, var statsansatte.

11. En gennemgang af de højst betalte statsansatte medlemmers tidsforbrug på hversvaretagelsen viser, at nogle medlemmer af kollegiale organer lægger ganske mange timer i hvervene. Gældende cirkulære og vejledning sætter ikke begrænsninger for, hvor mange timer en hvervsindehaver kan lægge i et givent hverv. Rigsrevisionen konstaterer, at der i enkelte tilfælde er tale om, at hversvaretagelsen er tæt på at svare til en fuldtidsstilling ved siden af den statsansættelse, som hvervsindehaveren allerede har.

En fuldtidsstilling i staten er normeret til 1.924 timer årligt.

Hvis ferie og helligdage fratrækkes, er der ca. 1.680 arbejdstimer på et år.

12. Reglerne for betaling til medlemmer af kollegiale organer er komplicerede, især for de statsansatte medlemmer. Rigsrevisionens løbende lønrevisioner har vist, at der er en betydelig risiko for fejl på området. Lønrevisionerne har desuden vist, at der i visse tilfælde mangler gennemsigtighed i ministeriernes fastsættelse af betalingen, så ministerierne ikke er vidende om, hvorvidt medlemmerne lægger de hvervstimer, de betales for.

Rigsrevisionen har på baggrund af erfaringerne fra lønrevisionerne af egen drift valgt at undersøge, hvordan statsansatte medlemmer af de kollegiale organer betales. Rigsrevisionen har videre valgt at undersøge ministeriernes administrative praksis for fastsættelse af betalingen for arbejdet i det kollegiale organ.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

13. Formålet med Rigsrevisionens undersøgelse er at belyse og vurdere betalingen til medlemmer af statslige kollegiale organer. Formålet undersøges ved at besvare følgende 3 spørgsmål:

- Betales statsansatte medlemmer af kollegiale organer efter gældende cirkulære og vejledning?
- Er det sikret, at der er sammenhæng mellem tidsforbrug og betaling til alle medlemmer af kollegiale organer?
- Har Finansministeriet fulgt op på cirkulærets anvendelse?

Afgrænsning

14. Undersøgelsen omfatter betaling til medlemmer af kollegiale organer i 2009. Rigsrevisionen finder, at der er kontinuitet i administrationen af området, og at en udvidelse af undersøgelsesperioden derfor ikke vil ændre undersøgelsens konklusioner.

Undersøgelsen fokuserer på statslige kollegiale organer. Rigsrevisionen finder, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at inddrage selvejende institutioner, fx universiteter og erhvervsskoler, i undersøgelsen, da der er påbegyndt udarbejdelse af et nyt regelgrundlag for disse institutioner, som forventes færdigt i 2011.

Undersøgelsen omfatter imidlertid ansatte ved universiteterne, når de optræder som medlemmer af statslige kollegiale organer uden for universiteterne. Ifølge universitetsloven (lovbekendtgørelse nr. 754 af 17. juni 2010, § 29, stk. 1) er de ansatte ved universiteterne omfattet af Finansministeriets regler om løn- og ansættelsesforhold, herunder reglerne om særskilt vederlag, og de er direkte nævnt i § 7, stk. 1, i cirkulæret om særskilt vederlag.

Metode

15. Rigsrevisionens undersøgelse af ministeriernes betaling til medlemmer af kollegiale organer og deres styring af disse udgifter er baseret på en gennemgang af praksis i 6 ministerier: Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kulturministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Undervisningsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet. Ministerierne er udvalgt, da de tilsammen har 262 kollegiale organer, svarende til over halvdelen af det samlede antal kollegiale organer i staten. Herudover har de også en økonomisk væsentlighed, idet ca. 40 % af det samlede beløb, der ifølge statsregnskabet blev anvendt til særskilt vederlag i 2009, blev udbetalt af disse 6 ministerier. Endelig har de udvalgte ministerier en lang række kollegiale organer med forskellige beslutningskompetencer og mangeartede opgaver.

Tabel 3 viser antallet af kollegiale organer, antal medlemmer og udgifter til særskilt vederlag i de 6 ministerier.

Tabel 3. De udvalgte ministeriers kollegiale organer, antallet af medlemmer heri og udgifter til særskilt vederlag i 2009

	Antal kollegiale organer	Antal medlemmer i de kollegiale organer	Udgifter til særskilt vederlag i mio. kr.
Finansministeriet	15	150	0,3
Indenrigs- og Sundhedsministeriet	60	815	17,0 ¹⁾
Kulturministeriet	63	558	15,6
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	34	338	3,2
Undervisningsministeriet	25	321	7,0
Økonomi- og Erhvervsministeriet	65	767	8,1
I alt	262	2.949	51,2

¹⁾ Udgiften til særskilt vederlag vedrører det daværende Sundheds- og Forebyggelsesministerium, som ved ressortomlægningen i 2010 blev ændret til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Det fremgår af tabel 3, at de 6 ministerier har 262 kollegiale organer med i alt 2.949 medlemmer. De samlede udgifter til særskilt vederlag i de 6 udvalgte ministerier var 51,2 mio. kr. i 2009. Den store variation mellem ministeriernes udgifter til særskilt vederlag skyldes store forskelle, dels i betalingsniveau, dels i hvor mange af medlemmerne der betales med særskilt vederlag.

16. Rigsrevisionens undersøgelse er foretaget dels på baggrund af oplysninger om alle kollegiale organer i de 6 ministerier, dels på baggrund af en gennemgang af 18 udvalgte kollegiale organer fordelt med 3 fra hvert ministerium. De 18 kollegiale organer er udvalgt på baggrund af organets beslutningskompetence, den anvendte betalingsform, udpegningsproceduren og medlemmernes erhvervsretlige stilling.

Rigsrevisionens undersøgelse har omfattet interviews med medarbejdere fra departementerne i de 6 ministerier og besøg ved de 18 udvalgte kollegiale organers sekretariater. Rigsrevisionen har gennemgået dokumentation for ministeriernes generelle håndtering af sager om særskilt vederlag og dokumentation for den konkrete sagsbehandling i de 18 kollegiale organer. Rigsrevisionens gennemgang har fx omfattet interne vejledninger, kommissorier for de kollegiale organer, medlemslister, beskikkelsesbreve, timeopgørelser og beslutningsgrundlag for udpegning og fastsættelse af betaling.

17. Rigsrevisionens undersøgelse af Finansministeriets opfølgning på cirkulærets anvendelse er foretaget ved interviews med medarbejdere fra Personalestyrelsen og Finansministeriets departement.

18. Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kulturministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Undervisningsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet. Ministeriernes bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

19. Bilag 1 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Betaling til statsansatte medlemmer af kollegiale organer

Statsansatte medlemmer af kollegiale organer skal efter gældende cirkulære som hovedregel ydes betaling efter overenskomster og aftaler i hovedansættelsen. Statsansatte kan kun i "meget sjældne undtagelsestilfælde" modtage særskilt vederlag.

De statsansatte medlemmer, bortset fra dommere, betales imidlertid ikke for deres hvervsvaretagelse i kollegiale organer efter gældende cirkulære og vejledning, da ministerierne har vurderet, at der i udstrakt grad kan ydes særskilt vederlag, selv om cirkulæret lægger op til, at dette skal være en sjælden undtagelse.

Når statsansatte betales med andet end særskilt vederlag, sker betalingen direkte fra hvervsministerierne. Dermed kan det ikke sikres, at de ansættelsesretslige krav overholdes, og at hovedarbejdsgiveren har mulighed for at vurdere betalingens størrelse i forhold til den ansattes arbejdsbelastning. Rigsrevisionen finder, at det bør være hovedarbejdsgiveren, der vurderer omfanget af en eventuel betaling og forestår udbetalingen.

A. Ministeriernes afgørelse om særskilt vederlag til statsansatte

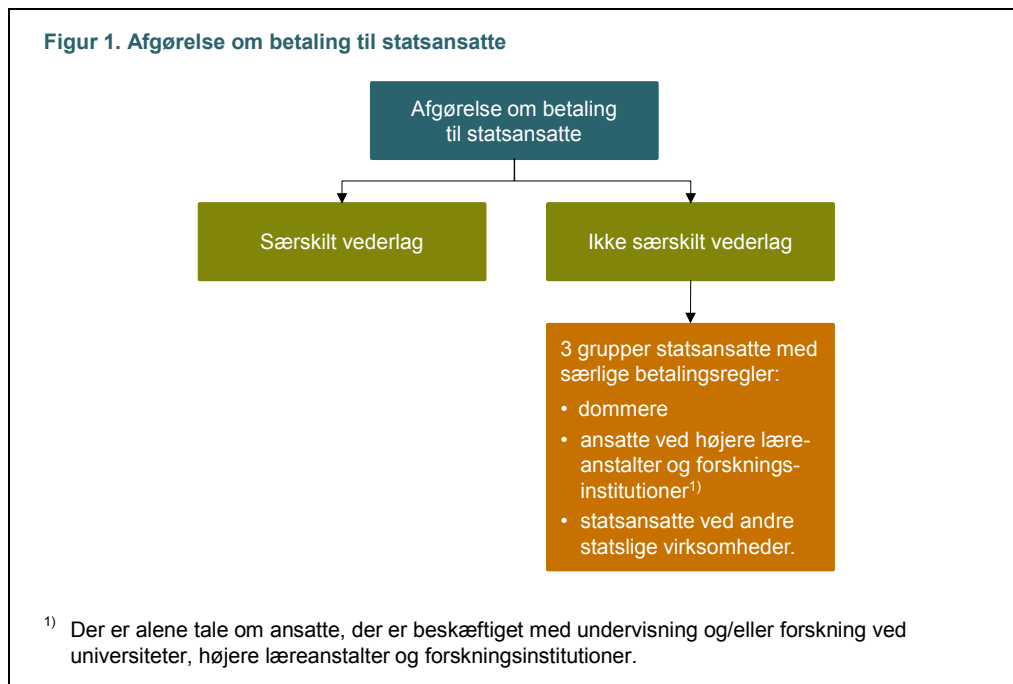
20. Rigsrevisionens undersøgelse af ministeriernes afgørelse om særskilt vederlag til statsansatte har vist følgende:

- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og Undervisningsministeriet har afgjort, at langt flere statsansatte kan ydes særskilt vederlag, end cirkulæret lægger op til. Der er ikke tale om "meget sjældne undtagelsestilfælde", når de 2 ministerier har afgjort, at henholdsvis 48 ud af 48 og 6 ud af 7 statsansatte medlemmer af de undersøgte kollegiale organer kan ydes særskilt vederlag. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at hvervsministerierne har truffet afgørelse om ydelse af særskilt vederlag til statsansatte medlemmer uden at have drøftet sammenhængen mellem hvervet og hovedstillingen med de statsansattes hovedarbejdsgivere. Kulturministeriet har oplyst, at de generelt ikke drøfter sammenhængen mellem hvervet og den statslige ansættelse med medlemmernes hovedarbejdsgivere, da ministeriet som altovervejende udgangspunkt finder, at der ikke er sammenhæng mellem medlemmernes ansættelse i staten og hvervet. Rigsrevisionen finder ikke, at Kulturministeriets praksis er i overensstemmelse med cirkulæret. Rigsrevisionen er enig med Finansministeriet i, at et hvervsministerium bør drøfte denne sammenhæng med hovedarbejdsgiveren, inden der kan ydes særskilt vederlag eller anden form for betaling for hvervet.

Afgørelse om særskilt vederlag til statsansatte

21. Ministerierne har siden 1998 været bemyndiget til at afgøre sager om betaling til medlemmerne af de kollegiale organer, herunder betaling til de statsansatte medlemmer.

Figur 1 viser de beslutninger, ministerierne skal træffe i forhold til betaling af statsansatte for deres varetagelse af hverv i kollegiale organer.



Af figur 1 fremgår det, at ministerierne indledningsvist skal vurdere, om den statsansatte kan ydes særskilt vederlag eller ej.

22. Statsansatte kan kun i "meget sjældne undtagelsestilfælde" ydes særskilt vederlag, jf. § 5 i cirkulæret. Det skyldes, at statsansattes varetagelse af hverv i kollegiale organer antages at ske som led i deres tjenstlige arbejde. Statsansatte kan kun modtage særskilt vederlag, hvis der ikke er nogen forbindelse mellem deres normale statslige ansættelse og hvervsvaretagelsen.

Personalestyrelsen finder, at dette skal tolkes meget snævert. Der kan således ikke ydes særskilt vederlag, hvis de kompetencer, der efterspørges i hvervet, udspringer af medlemmets daglige arbejde. Hvervsministeriet kan træffe afgørelse om at betale statsansatte med særskilt vederlag efter i fornødent omfang at have drøftet sammenhængen mellem hvervet og hovedstillingen med hovedarbejdsgiveren.

De statsansatte medlemmer kan således kun undtagelsesvist modtage særskilt vederlag, men kan eventuelt betales for arbejdet i det kollegiale organ på 3 andre måder, afhængigt af deres hovedansættelse, jf. figur 1.

23. Dommere kan i givet fald betales i henhold til en såkaldt dommeraftale. Ansatte ved højere læreanstalter og forskningsinstitutioner kan ydes betaling på baggrund af en aftale om tillæg, jf. § 7 i cirkulæret. Statsansatte ved andre statslige virksomheder kan betales inden for overenskomsten i deres hovedstilling og kan fx ydes tillæg eller merarbejdsbetaling.

Personalestyrelsen er statens arbejdsgiverorganisation og varetager de overordnede arbejdsgiveropgaver på bl.a. lønområdet.

Personalestyrelsen fastsætter og fortolker regler på det statslige ansættelsesområde, herunder regler for brugen af særskilt vederlag.

24. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang de 6 ministerier har vurderet, at statsansatte kan ydes særskilt vederlag, og om vurderingen er foretaget på baggrund af en drøftelse med hovedarbejdsgiveren. Tabel 4 viser antallet af statsansatte medlemmer af de 18 kollegiale organer fordelt på ministerier.

Tabel 4. Statsansatte medlemmer af de 18 kollegiale organer fordelt på ministerier (Antal)

	Samlet antal medlemmer	Heraf statsansatte	Statsansatte, hvor ministeriet har afgjort, at der kan ydes særskilt vederlag
Finansministeriet	17	6	0
Indenrigs- og Sundhedsministeriet	26	7	0
Kulturministeriet	19	9	1
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	210	48	48
Undervisningsministeriet	44	7	6
Økonomi- og Erhvervsministeriet	57	9	0
I alt	373	86	55

Det fremgår af tabel 4, at der i de 18 undersøgte kollegiale organer i alt er 373 medlemmer, hvoraf 86 er statsansatte. Det fremgår desuden af tabellen, at de 6 ministerier har afgjort, at i alt 55 statsansatte kan ydes særskilt vederlag, svarende til 64 % af de statsansatte.

25. Der er væsentlige forskelle på de 6 ministeriers vurdering af, om statsansatte kan ydes særskilt vederlag. Således har Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet vurderet, at ingen af de 22 statsansatte medlemmer af deres kollegiale organer kan ydes særskilt vederlag. Kulturministeriet har vurderet, at 1 ud af 9 statsansatte medlemmer kan ydes særskilt vederlag.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og Undervisningsministeriet har derimod vurderet, at henholdsvis alle 48 og 6 ud af 7 statsansatte medlemmer kan ydes særskilt vederlag. Ministerierne har oplyst, at der skelnes mellem, om medlemmet er udpeget på grund af sin statslige stilling eller grundet personlig faglig ekspertise, særlige kompetencer eller er udpeget som sagkyndig. Ét af ministerierne har desuden oplyst, at det er nødvendigt at yde særskilt vederlag, hvis ministeriet skal kunne bemande de kollegiale organer med kvalificerede personer.

26. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har oplyst, at ministeriet i en række kollegiale organer under Forsknings- og Innovationsstyrelsen yder kompensation til statsansatte medlemmers arbejdsgiver. Forsknings- og Innovationsstyrelsen har besluttet, at alle statsansatte fremover vil blive betalt gennem arbejdsgiverkompensation. Rigsrevisionen finder dette hensigtsmæssigt, idet betaling via arbejdsgiverkompensation vil give hovedarbejdsgiveren mulighed for at vurdere betalingens størrelse i forhold til den ansattes arbejdsbelastning ved hvervsvaretagelsen.

27. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Undervisningsministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og Kulturministeriet har truffet afgørelse om ydelse af særskilt vederlag til statsansatte medlemmer uden kontakt til de statsansattes hovedarbejdsgiver. Ministerierne har således ikke drøftet sammenhængen mellem hvervet og hovedstillingen med hovedarbejdsgiveren.

Kulturministeriet har bemærket, at der som altovervejende udgangspunkt ikke er sammenhæng mellem medlemmernes ansættelse i staten og de kvalifikationer, de besidder i relation til varetagelsen af et hverv i et kollegialt organ. Det skyldes, at medlemmerne beskikkes på baggrund af deres personlige kvalifikationer og ikke med afsæt i deres ansættelse i staten. Kulturministeriet har oplyst, at dette er årsagen til, at de generelt ikke drøfter sammenhængen mellem hvervet og den statslige ansættelse med medlemmets hovedarbejdsgiver.

Rigsrevisionen finder ikke, at Kulturministeriets praksis er i overensstemmelse med cirkulærets bestemmelse om, at statsansattes varetagelse af hverv som udgangspunkt antages at ske som led i deres tjenstlige arbejde, og at statsansatte derfor kun i "meget sjældne undtagelsestilfælde" kan ydes særskilt vederlag.

Rigsrevisionen er enig med Finansministeriet i, at et hvervsministerium bør drøfte sammenhængen mellem hvervet og hovedstillingen med hovedarbejdsgiveren, inden der kan ydes særskilt vederlag eller anden form for betaling for hvervet.

B. Statsansattes betaling med andet end særskilt vederlag

28. Rigsrevisionens undersøgelse af betalingen til statsansatte med andet end særskilt vederlag har vist følgende:

- Dommere betales i henhold til de særlige aftaler, der er indgået i overensstemmelse med cirkulærets regler. Kulturministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i henhold til cirkulærets regler indgået aftale med den forhandlingsberettigede organisation om betaling med tillæg til ansatte ved højere læreanstalter og forskningsinstitutioner. Kulturministeriet har herudover, ligeledes i henhold til reglerne, indgået aftale med hovedarbejdsgiveren om at yde statsansatte ved andre statslige virksomheder et tillæg. De 2 ministerier udbetaler som hvervsministerier alle tillæggene, hvilket medfører, at det ikke kan sikres, at de ansættelsesretlige krav overholdes. Derudover har hovedarbejdsgiveren ikke mulighed for at vurdere betalingens størrelse i forhold til den ansattes arbejdsbelastning. De 2 ministerier har oplyst, at ministerierne fremover vil være mere opmærksomme på problemstillingen og eventuelt ændre praksis. Rigsrevisionen finder, at det bør være hovedarbejdsgiveren, der vurderer omfanget af en eventuel betaling og forestår udbetalingen.

Betaling til statsansatte, der ikke ydes særskilt vederlag

29. Når ministeriet har truffet afgørelse om, at et statsansat medlem af et kollegialt organ skal betales for arbejdet i det kollegiale organ, kan det ske på 3 måder, afhængigt af deres hovedansættelse.

Tabel 5 viser fordelingen på ministerområder af henholdsvis dommere, ansatte ved højere læreanstalter og forskningsinstitutioner og ansatte ved andre statslige virksomheder i de 18 kollegiale organer.

Tabel 5. Fordeling af 3 grupper statsansatte medlemmer af 18 kollegiale organer ved 6 ministerier (Antal)

	Dommere	Ansatte ved højere læreanstalter og forskningsinstitutioner	Ansatte ved andre statslige virksomheder
Finansministeriet	0	0	6
Indenrigs- og Sundhedsministeriet	1	5	1
Kulturministeriet	0	4	5
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	0	37	11
Undervisningsministeriet	1	5	1
Økonomi- og Erhvervsministeriet	3	5	1
I alt	5	56	25

Tabel 5 viser, at de 86 statsansatte medlemmer af de 18 kollegiale organer fordeler sig med 5 dommere, 56 ansatte ved højere læreanstalter og forskningsinstitutioner og 25 ansatte ved andre statslige virksomheder.

30. Dommere betales i henhold til en såkaldt dommeraftale. Ansatte ved højere læreanstalter og forskningsinstitutioner ydes betaling på baggrund af en aftale om tillæg, jf. § 7 i cirkulæret. Statsansatte ved andre statslige virksomheder betales inden for overenskomsten i deres hovedstilling og kan fx ydes tillæg eller merarbejdsbetaling.

31. Rigsrevisionen har i pkt. 25-27 redegjort for betalingen til 55 af de 86 statsansatte, hvor ministerierne har vurderet, at der kan ydes betaling i form af særskilt vederlag. Rigsrevisionen har herudover undersøgt, om de 6 ministerier efterlever gældende cirkulære og vejledning for betaling til de 31 statsansatte, der kan ydes betaling efter særlige aftaler. Fordelingen på ministerområder af henholdsvis dommere, ansatte ved højere læreanstalter og forskningsinstitutioner og ansatte ved andre statslige virksomheder, der kan ydes betaling efter særlige aftaler, er vist i tabel 6.

Tabel 6. Fordeling af 3 grupper statsansatte medlemmer af 18 kollegiale organer ved 6 ministerier, der kan ydes betaling efter særlige aftaler (Antal)

	Dommere	Ansatte ved højere læreanstalter og forskningsinstitutioner	Ansatte ved andre statslige virksomheder
Finansministeriet	0	0	6
Indenrigs- og Sundhedsministeriet	1	5	1
Kulturministeriet	0	4	4
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	0	0	0
Undervisningsministeriet	1	0	0
Økonomi- og Erhvervsministeriet	3	5	1
I alt	5	14	12

Det fremgår af tabel 6, at de 31 statsansatte medlemmer af de 18 kollegiale organer, der kan ydes betaling efter særlige aftaler, fordeler sig med 5 dommere, 14 ansatte ved højere læreanstalter og forskningsinstitutioner og 12 ansatte ved andre statslige virksomheder.

32. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Undervisningsministeriet yder betaling til de 5 dommere i henhold til cirkulæret efter en dommeraftale mellem Justitsministeriet og Den Danske Dommerforening.

33. De 14 ansatte ved højere læreanstalter og forskningsinstitutioner ydes alle betaling med tillæg. Kulturministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har indgået aftale med den forhandlingsberettigede organisation om tillæg for i alt 9 medlemmer. Tillæggene er indgået i henhold til cirkulærets § 7. Økonomi- og Erhvervsministeriet betaler – på baggrund af aftaler indgået før cirkulærets ikrafttræden – tillæg til 5 medlemmer.

34. Der er 12 statsansatte ved andre statslige virksomheder. Kulturministeriet har indgået aftale med hovedarbejdsgiveren om at yde 4 statsansatte medlemmer et tillæg. Økonomi- og Erhvervsministeriet betaler ét medlem med vederlag pr. afholdt møde på baggrund af en aftale indgået før 1998. Tillæggene er indgået i henhold til cirkulærets regler. Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet betaler ikke deres 7 statsansatte medlemmer af denne gruppe for hvervet.

35. Kulturministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet udbetaler som hvervsministerier tillæggene til de 9 ansatte ved højere læreanstalter og forskningsinstitutioner. Kulturministeriet udbetaler ligeledes tillæg til de 4 statsansatte ved andre statslige virksomheder. De udbetalte beløb til disse 13 statsansatte er af samme størrelse som de særskilte vederlag, der udbetales til ikke-statsansatte medlemmer af de pågældende kollegiale organer.

Personalestyrelsen har oplyst, at det normalt vil være den statsansattes hovedarbejdsgiver, der yder betalingen som en del af hvervsindehaverens almindelige løn, men at reglerne i cirkulæret ikke er til hinder for, at hvervsministeriet udbetaler dele af lønnen efter aftale med hovedarbejdsgiveren.

Udbetalinger direkte fra hvervsministeriet kan imidlertid medføre en række problemer, da betalingen til statsansatte som udgangspunkt skal ske på baggrund af ansættelsesvilkår hos hovedarbejdsgiveren, timeopgørelser og lønoplysninger. Hvis der fx skal ske udbetaling af merarbejde, kræver det en stillingtagen til, om de timer, der bruges på hvervsvaretagelsen, ligger ud over den almindelige tjenestetid, da der ellers kan forekomme dobbeltbetaling for de lagte timer.

Ligeledes kan der opstå en række ansættelsesretslige problemer vedrørende fx løn under barsel og sygdom, når udbetalingen foregår direkte fra hvervsministeriet. Det skyldes, at statsansattes betaling er en del af deres løn hos hovedarbejdsgiveren. Fx skal tillæg og i nogle tilfælde merarbejde udbetales, selv om pågældende er syg.

36. Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet principielt er enig i, at der kan opstå ansættelsesretlige problemer, og derfor vil overveje at ændre praksis.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at tillæg til statsansatte ved højere læreanstalter og forskningsinstitutioner sker på baggrund af dialog mellem ministeriet og hovedarbejdsgiveren. Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil fremadrettet være mere opmærksom på ovenstående problemstillinger. Rigsrevisionen finder, at det bør være hovedarbejdsgiveren, der vurderer omfanget af en eventuel betaling og forestår udbetalingen.

37. Rigsrevisionen finder videre, at de ansættelsesretslige krav i forbindelse med fx sygdom, barsel, orlov mv. alene kan sikres overholdt for de 13 statsansatte, der honoreres af Kulturministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet, hvis det er hovedarbejdsgiveren, der udbetaler tillæggene. Hovedarbejdsgiveren vil desuden have mulighed for at vurdere betalingens størrelse i forhold til den ansattes arbejdsbelastning.

IV. Sammenhængen mellem betaling og tidsforbrug i kollegiale organer

De undersøgte hvervsministerier har i mange tilfælde ikke sikret, at der er sammenhæng mellem betalingen til medlemmer af kollegiale organer og deres tidsforbrug.

38. Rigsrevisionens undersøgelse af ministeriernes betaling til medlemmer af kollegiale organer har vist følgende:

- Der er en betydelig uigennemsigthed i takstfastsættelsen, når de undersøgte ministerier yder medlemmer et fast årligt beløb. Ministerierne ved ikke, om de får de hvervstimer, de betaler for, og kan ikke godtgøre, om timesatsen ved beregning af de årlige beløb ligger under maksimumsgrænsen for betalingen.

Ministeriernes betaling til medlemmer af kollegiale organer

39. Rigsrevisionen har undersøgt, om de 6 ministerier sikrer, at der er sammenhæng mellem betalingen og tidsforbruget i de kollegiale organer. Undersøgelsen omfatter både særskilt vederlag og andre typer af betalinger, der udbetales direkte af hvervsministerierne til medlemmerne af de kollegiale organer. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, hvordan ministerierne fastsætter taksterne og følger op på medlemmernes tidsforbrug i de 18 kollegiale organer. Undersøgelsen dækker både statsansatte og ikke-statsansatte medlemmer.

40. I henhold til cirkulæret fastsættes betalingen for hversvaretagelsen normalt pr. arbejdstime, pr. sag eller pr. møde. Hvis dette ikke er muligt, kan betalingen fastsættes på grundlag af det timeforbrug, der skønnes at medgå til hversvaretagelsen. Der må maksimalt betales 500 kr. pr. time (oktober 1997-niveau) for hversvaretagelsen. Maksimumgrænsen gælder for såvel særskilt vederlag som tillæg til dommere og ansatte ved højere lærestudier og forskningsinstitutioner. Finansministeriet anbefaler, at betalingens størrelse ligger på niveau med den løn, en statsansat vil få i en stilling, der stiller samme krav til arbejdets kvalitative karakter. Meget få stillinger i staten aflønnes med en timeløn over 500 kr. (oktober 1997-niveau). På baggrund heraf har Rigsrevisionen i undersøgelsen lagt til grund, at når hvervsministeriet udbetaler tillæg til statsansatte ved andre statslige virksomheder, gælder der ligeledes en maksimumgrænse på 500 kr. pr. time (oktober 1997-niveau).

41. Tabel 7 viser betalingsformen i de 18 kollegiale organer. De kollegiale organers takstfastsættelse og kontrol af tidsforbrug varierer, også inden for det enkelte ministerium. Nogle medlemmer betales pr. time, pr. sag eller pr. møde, og andre ydes et fast årligt beløb.

Tabel 7. Betalingsform i de 18 kollegiale organer (Antal)

	Ingen betaling	Betaling pr. time, pr. sag eller pr. møde	Fast årligt beløb	Betaling både pr. møde og med et fast årligt beløb
Kollegiale organer	2	7	8	1

Det fremgår af tabel 7, at medlemmerne af 2 kollegiale organer ikke ydes betaling for deres hversvaretagelse. I 7 kollegiale organer betales medlemmerne pr. time, pr. sag eller pr. møde, mens medlemmerne af 8 kollegiale organer ydes et fast årligt beløb. I et enkelt af de 18 undersøgte kollegiale organer anvendes såvel betaling pr. møde som et fast årligt beløb, afhængigt af de opgaver medlemmerne varetager.

42. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan ministerierne registrerer medlemmernes tidsforbrug. I de kollegiale organer, hvor ministerierne betaler medlemmerne pr. time, pr. sag eller pr. møde, fandt Rigsrevisionen, at ministerierne registrerede medlemmernes deltagelse, så der alene skete betaling til medlemmer for de timer, sager eller møder, hvor de deltog i hvervsarbejdet.

I de kollegiale organer, hvor ministerierne betaler medlemmerne med et fast årligt beløb, konstaterede Rigsrevisionen, at hovedparten af ministerierne ikke kunne redegøre for sammenhængen mellem det årlige beløb og tidsforbruget på hversvaretagelsen. Det skyldes bl.a., at ministerierne ofte træffer afgørelse om, hvad medlemmernes samlede betaling på årsbasis skal være, og først herefter skønner timeforbruget.

Ét ministerium har således i forbindelse med takstfastsættelsen af arbejdet i et konkret kollegialt organ oplyst, at fastsættelsen af betalingen ikke har indeholdt forsøg på at give præcise vurderinger af timeforbrug eller timesatser. Betalingen er fastsat ud fra en overordnet betragtning af den leverede arbejdsindsats. Der har derfor ikke været udmeldt eller drøftet specifikke timesatser i relation til betalingen.

43. Samtidig har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at hovedparten af ministerierne ikke systematisk og løbende følger op på medlemmernes tidsforbrug i de tilfælde, hvor der ydes et fast årligt beløb. Dette medfører, at det i flere tilfælde er usikkert, om cirkulærets grænser for den maksimale betaling efterleves. Rigsrevisionen har konstateret, at ministerierne i flere tilfælde ikke kan godtgøre, at timesatsen ved beregningen af det årlige beløb er på maks. 500 kr. (oktober 1997-niveau).

44. Rigsrevisionens gennemgang af alle 262 kollegiale organer i de 6 ministerier har vist, at der er store forskelle på, i hvor høj grad der ydes betaling med et fast årligt beløb. Kulturministeriet og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling yder faste årlige beløb i mere end 90 % af ministeriernes kollegiale organer, hvor der sker betaling. I de 4 andre ministerier gælder dette for 34-50 % af ministeriernes kollegiale organer, hvor der sker betaling.

45. Kulturministeriet har oplyst, at de årlige vederlag fastsættes ud fra et skøn over det årlige timeforbrug, og at ministeriet naturligvis efterfølgende skal følge op herpå. Kulturministeriet vil fremadrettet styrke opfølgningsindsatsen.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har oplyst, at de fremadrettet vil følge op på deres takstfastsættelse hvert 2. år. I den forbindelse vil de bl.a. tage stilling til faktorer som antallet af møder i det kollegiale organ, omfanget af forberedelse, antal af ansøgninger og bevillinger, kompleksiteten i opgaveporteføljen og omfanget af rådgivning. Vurderingen vil både ske via kvantitativ dataindsamling og via interviews med sekretariater.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at de vil revidere procedureerne for honoreringen, så der er en større gennemsigtighed i takstfastsættelsen og mere opfølgning på medlemmernes reelle tidsforbrug.

Rigsrevisionen finder, at de nævnte initiativer kan medvirke til at sikre sammenhæng mellem betalingen og tidsforbruget i de kollegiale organer.

V. Finansministeriets opfølgning på cirkulærets anvendelse

Finansministeriet har som regeludsteder på det løn- og ansættelsesretslige område rådgivet ministerierne om reglerne for betaling til medlemmer af kollegiale organer. Det er ministeriernes ansvar, at cirkulærets bestemmelser overholdes, men Finansministeriet burde – som følge af indikationer på, at reglerne er vanskelige at administrere – have undersøgt, hvordan ministerierne anvendte cirkulæret efter decentraliseringen i 1998. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet burde have fulgt op på indikationerne og vurderet, om reglerne fungerer efter hensigten.

Finansministeriet har oplyst, at Personalestyrelsen snarest muligt vil foretage en evaluering af regelsættet om særskilt vederlag. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

46. Rigsrevisionens undersøgelse af Finansministeriets opfølgning på cirkulæret har vist følgende:

- Finansministeriet har rådgivet ministerierne om fortolkning af reglerne siden decentraliseringen i 1998. Finansministeriet har ikke undersøgt, om ministerierne har administreret cirkulæret efter intentionen, eller vurderet, om der var behov for en tydeliggørelse og forenkling af reglerne.

Finansministeriets opfølgning på cirkulæret

47. Finansministeriet varetager statens overordnede arbejdsgiveropgaver og skal følge op på udviklingen på det statslige løn- og ansættelsesretslige område. Rigsrevisionen har som en del af undersøgelsen af betaling til medlemmer af kollegiale organer undersøgt, hvordan Finansministeriet varetager rådgivning og opfølgning på cirkulærets anvendelse.

48. Siden 1998 har de enkelte ministerier været bemyndiget til at afgøre sager om betaling til medlemmer af kollegiale organer. Tidligere lå kompetencen til at træffe afgørelser om betaling til medlemmer af kollegiale organer hos Finansministeriet. Finansministeriet har fastlagt reglerne for betaling i cirkulære om særskilt vederlag mv. (cirkulære nr. 186 af 2. november 1998), som suppleres i Personalestyrelsens Personaleadministrative Vejledning (PAV), kap. 10.13. Finansministeriet er som regeludsteder på området forpligtet til at rådgive ministerierne og til at være opmærksom på, om reglerne fungerer efter hensigten.

49. Ifølge Finansministeriet er intentionen med cirkulæret at regulere og begrænse statsansattes mulighed for at modtage særskilt vederlag for at varetage hverv i kollegiale organer. Statsansattes varetagelse af hverv i kollegiale organer antages at ske som led i deres tjenstlige arbejde.

50. Decentraliseringen af kompetencen til at træffe afgørelser om betaling til medlemmer af kollegiale organer giver mulighed for, at ministerierne kan administrere forskelligt inden for cirkulærets rammer, så administrationen kan tilpasses de enkelte ministeriers særlige behov.

51. Ved decentraliseringen af kompetencen opstod der et behov for fortolkningsbidrag og rådgivning fra Finansministeriet, og ministeriet har oplyst, at der flere gange ugentligt er forespørgsler fra ministerierne omkring fortolkningen af cirkulæret. Forespørgslerne vedrører primært betalingen til medlemmer af kollegiale organer og særligt, om statsansatte kan ydes særskilt vederlag.

Finansministeriet har i forbindelse med henvendelserne alene ydet rådgivning til ministerierne, da det er ministerierne, der er bemyndiget til at afgøre sager om betaling. Det er derfor ministerierne, der har ansvaret for, at der administreres i overensstemmelse med cirkulærets bestemmelser, og at den enkelte udbetaling følger reglerne.

52. Flere ministerier i undersøgelsen har tilkendegivet, at de finder, at reglerne for betaling af arbejdet i kollegiale organer er komplicerede. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at særligt hvad angår statsansatte, er procedurerne komplekse og administrativt tunge. Cirkulæret har desuden givet anledning til usikkerhed, bl.a. i forhold til betaling i forbindelse med barsel, sygdom og orlov. Finansministeriet har ikke, ud over PAV, udarbejdet supplerende retningslinjer for anvendelse af særskilt vederlag.

53. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at cirkulærets regler ikke følges, og at betaling til statsansatte i stort omfang sker ved særskilt vederlag, selv om dette burde være en undtagelse. Det fremgår tillige af undersøgelsen, at det i mange tilfælde ikke er sikret, at der er sammenhæng mellem betalingen til medlemmer af kollegiale organer og deres tidsforbrug.

54. Undersøgelsen har vist, at Finansministeriet ikke efter 1998, hvor cirkulæret trådte i kraft, har undersøgt, om ministerierne har efterlevet cirkulærets intentioner, eller hvor stort omfang af betaling til statsansatte i form af særskilt vederlag har været i de kollegiale organer.

55. Rigsrevisionen finder, at selv om det er ministeriernes ansvar, at cirkulærets bestemmelser overholdes, burde Finansministeriet – som følge af indikationer på, at reglerne er vanskelige at administrere – have undersøgt, hvordan ministerierne anvendte cirkulæret efter decentraliseringen i 1998. Finansministeriet burde have fulgt op på disse indikationer og vurderet, om der var behov for en tydeliggørelse og forenkling af reglerne.

56. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet – som regeludsteder på det løn- og ansættelsesretslige område i staten – bør følge op på, om reglerne fungerer efter hensigten.

57. Finansministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at ministeriet er forpligtet til at være opmærksom på, om reglerne fungerer efter hensigten, og at evaluere de gældende regler, hvis det viser sig relevant. Finansministeriet har oplyst, at Personalestyrelsen snarest muligt vil foretage en evaluering af regelsættet om særskilt vederlag. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Rigsrevisionen, den 19. januar 2011

Henrik Otbo

/Hans Andersen

Bilag 1. Ordliste

§ 7-aftaler	§ 7 i cirkulæret fastsætter, at ansatte, der er beskæftiget med undervisning og/eller forskning ved universiteter, højere læreanstalter og forskningsinstitutioner, hvis virksomhed må sidestilles med universitetsvirksomhed og læreanstaltsinstitutterts virksomhed, skal ydes betaling på baggrund af en særlig aftale. Det fremgår heraf, hvilket tillæg den pågældende statsansatte skal modtage for den tjenstlige varetagelse af hvervet. Aftalen om tillægget skal indgås mellem den statsansattes hovedarbejdsgiver og den forhandlingsberettigede organisation efter anmodning fra hvervsministeriet.
Dommeraftaler	Aftaler om betaling til dommere i henhold til § 6 i Finansministeriets cirkulære om særskilt vederlag mv. Aftalen indgås mellem Justitsministeriet og Den Danske Dommerforening efter anmodning fra hvervsministeriet.
Fuldtidsstilling	En fuldtidsstilling i staten er normeret til 1.924 timer årligt. Hvis ferie og helligdage fratrækkes, er der ca. 1.680 arbejdstimer på et år.
Hovedarbejdsgiver	Den statsansatte hvervsindehavers normale ansættelsessted i staten.
Hvervsindehaver	Et medlem af et statsligt kollegialt organ.
Hvervsministerium	Det ministerium, som det kollegiale organ hører under. Ministeriets opgave er at træffe afgørelse om, hvem der skal sidde i organerne, om de skal honoreres og med hvilket beløb.
Kollegialt organ	Statsligt råd, nævn, kommission, udvalg mv.
Personalestyrelsen	En styrelse under Finansministeriet. Personalestyrelsen er statens arbejdsgiverorganisation og varetager de overordnede arbejdsgiveropgaver på bl.a. lønområdet. Personalestyrelsen fastsætter og fortolker regler på det statslige ansættelsesområde, herunder regler for brugen af særskilt vederlag.
Statens Lønssystem	Det lønssystem, der anvendes af hovedparten af de statslige institutioner.