

Vikarer mellem fleksibilitet og sikkerhed

Søren Kaj Andersen, FAOS, Københavns Universitet

Flexicurity dukkede først op i Holland og her var der fra start af fokus på ansatte i 'atypisk' beskæftigelse – det vil sige vikarer, tidsbegrænset ansatte og deltidsansatte. Spørgsmålet blev i hvilket omfang disse fleksible ansættelsesforhold blev fulgt af en høj sikkerhed i forhold til løn- og ansættelsesvilkår. Det er en markant forskellighed i forhold til den danske flexicurity diskussion, hvor der har været fokus på, hvordan den 'normale' ansættelsesforhold både er fleksibelt på grund af liberale ansættelses- og afskedigelsesregler og sikkert på grund af en relativt høj understøttelse ved ledighed og den aktive arbejdsmarkedspolitik. Inspireret af den hollandske tilgang til flexicurity vil det i denne artikel blive diskuteret, om vikarer på det danske arbejdsmarked er omfattet af flexicurity. Yderligere vil det blive diskuteret, hvorfor andelen af vikarer på det danske arbejdsmarked vokser markant i disse år, når vi nu har en meget fleksibel regulering af ansættelser og afskedigelser.

Flexicurity er i den europæiske debat først og fremmest blevet kendt som to forskellige modeller, der hver for sig er blevet fremhævet som udtryk for velfungerende arbejdsmarkedsregulering. Når der i denne artikel bliver spurgt, om danske vikarer er dækket af flexicurity, er hensigten i midlertidig ikke at undersøge, hvorvidt vikarer er omfattet af den danske flexicurity-model - den såkaldte 'gyldne trekant' som først og fremmest Per Kongshøj Madsen har beskrevet og analyseret (Madsen 2004, 2003). Hensigten er at undersøge om vikarer på det danske arbejdsmarked i dag har en sikkerhed i løn- og ansættelsesvilkår, der svarer til, hvad der er blevet udviklet på det hollandske arbejdsmarked.

Der er to begrundelser for at undersøge om vikarer på det danske arbejdsmarked er omfattet af 'hollandsk flexicurity'. *For det første* har reguleringen af vikarers vilkår ændret sig markant i Danmark over de seneste 15 år. Spørgsmålet er, om denne ændring kan betragtes som parallel til udviklingen i Holland. Det vil sige om der er sket en opbygning af sikkerhed i løn- og ansættelsesvilkår for den-

ne gruppe i bredeste forstand. *For det andet* er antallet af vikarer på det danske arbejdsmarked tredoblet gennem de seneste 10 år. Dette begrundes i sig selv en interesse for sikkerheden i løn- og ansættelsesvilkår for denne fleksible gruppe af lønmodtagere. Det der dog også er bemærkelsesværdigt her er, at den lave andel af vikarer på det danske arbejdsmarked er blevet forklaret med de fleksible danske ansættelses- og afskedigelsesregler. Med andre ord når det er let at ansætte og afskedige, hvorfor så benytte vikarer? Således sætter dette også et spørgsmålstejn ved fleksibilitetsdelen af den danske flexicurity-model, idet man umiddelbart må antage, at den markant stigende brug af vikarer skyldes et ønske fra virksomhederne om at opnå en endnu større numerisk fleksibilitet i arbejdsstyrken. Med henblik på at undersøge dette spørgsmål nærmere vil det blive diskuteret, hvorfor brugen af vikarer er steget så markant på det danske arbejdsmarked.

Metodisk bygger artiklen for det første på interviews med repræsentanter fra arbejdsgiver- og faglige organisationer samt vikarbureauer i Danmark. Der er tale om interview dels gennemført hen over foråret og sommeren 2006 i forbindelse med udarbejdelsen af et forskningsnotat (Kudsk-Iversen og Andersen 2006), dels nye interview gennemført i foråret 2007. For det andet bygger artiklen på data fra en række eksisterende danske, hollandske og tværnationale analyser. Hvor dette er tilfældet er kilden angivet.

Fokus er i denne artikel rettet mod bureauvikarer. Hermed afgrænser artiklen sig fra 'løse' vikarer, fx direkte tilknyttede virksomheder samt fra andre former for midlertidigt ansatte. Samtidig omhandler artiklen kun vikarer i den private sektor. Hermed indgår en ganske betydelig gruppe af sygeplejevikarer ikke i denne artikel, hvilket bl.a. er begrundet i, at de arbejder under særegne vilkår, som fx at der er krav om certificering for de bureauer, der udlejer sygeplejersker. Dette gælder ikke vikarområdet i øvrigt.

Vedrørende begreber skal det nævnes, at begrebet 'atypiske' ansættelser vil blive benyttet i artiklen. Årsagen er, at det ofte bliver anvendt i danske og internationale analyser om vikarer, tidsbegrænset ansatte, deltidsansatte mv. Det ændrer ikke ved, at begrebet er problematisk, da fx vikaransættelser ikke nødvendigvis er 'atypiske', men måske snarere er ved at blive 'typisk' inden for visse beskæftigelsesområder. Det forholder sig på lignende vis med begrebet 'standardansættelse', som dog også vil blive benyttet her, da det typisk bliver benyttet i faglitteraturen.

Artiklen er opbygget således, at først bliver den hollandske version af flexicurity, stadig oftere refereret til som den hollandske flexicurity-model, præsenteret kort. Formålet er at beskrive hvordan flexicurity i den hollandske sammenhæng har et særligt fokus på vikarer og andre grupper af atypisk ansatte. Efter dette bliver en række forklaringer på, hvorfor omfanget i brugen af vikarer er steget så markant i Danmark præsenteret og vurderet. Dette leder frem til et svar på spørgsmålet om, hvorfor antallet af vikarer stiger. Herefter bliver udviklingen i reguleringen af løn- og ansættelsesvilkår for vikarer i såvel Danmark som Holland beskrevet og sammenlignet. Dette følges op af afsnit om kompleksiteten i reguleringen i begge lande samt en konstatering af, at der er sket en normalisering af vikarers løn- og ansættelsesvilkår i både Holland og Danmark. Samlet leder det frem til svar på artiklens hovedspørgsmål; er der flexicurity for vikarer på det danske arbejdsmarked på lignende vis som vi finder det i Holland? Det konkluderende afsnit i artiklen indeholder samtidig en række overvejelser omkring flexicurity-begrebets analytiske status.

Vikarer og den hollandske flexicurity-model

Det er karakteristisk for begrebet 'flexicurity' i den hollandske kontekst, at det på to grundlæggende områder adskiller sig fra, hvordan flexicurity er blevet del af debat og analyser i Danmark. *For det første* er flexicurity i Holland udsprunget af et politisk initiativ, hvor der eksplicit blev formuleret et reguleringsmæssigt trade-off, eller kompromis, mellem øget fleksibilitet i standardansættelser og øget sikkerhed for personer i atypiske ansættelser. Hermed er det også antydnet, at det *for det andet* har drejet sig om at øge sikkerheden i ansættelsesvilkår for personer med en svagere tilknytning arbejdsmarkedet. Dette særlige todelte fokus kommer også tydeligt frem i nogle af de tidlige formuleringer om, hvad flexicurity omhandler: "Flexicurity can more precisely, be defined as a policy-strategy that attempts, *synchronically* and in a *deliberate* way, to enhance the flexibility of labour markets, the work organisation and labour relations on the one hand, and to enhance security – employment security and social security – notably for weak groups inside and outside the labour market on the other hand" (Wilthagen et al. 2003:3).

I Danmark er den såkaldte flexicurity model ikke et resultat af specifikke politiske strategier, hvor såvel fleksibilitet og sikkerhed er tilstræbt i samme initiativ. Der er derimod tale om, at lovgivning og kollektive aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter over tid har udviklet et reguleringsmæssigt samspil som har 'flexicurity-karakter'. Her er tesen, at der er et særligt samspil mellem

fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler, relativt høje sociale ydelser og en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Dette understreger også, at her er ikke fokus på svage grupper på eller udenfor arbejdsmarkedet, men derimod på ansatte i almindelighed. Det vil sige ikke på atypiske ansættelser, men på standardansættelser (jf. Andersen og Mailand 2005, Bredgaard et al. 2005, Madsen 2003).

Hvad der siden hen i den europæiske debat er blevet kendt som den hollandske flexicurity model tog sit afsæt i et memorandum om 'fleksibilitet og sikkerhed' præsenteret af Ad Melkert den daværende hollandske Minister for Social Anliggender og Beskæftigelse i 1995. Målsætningen var her netop, at øge fleksibiliteten i reguleringen af standardansættelser og øge sikkerheden for atypisk ansatte. Parterne på det hollandske arbejdsmarked arbejdede videre med dette memorandum og formåede i fællesskab at fremlægge en række anbefalinger. Dette dannede grundlaget for ny lovgivning, som trådte i kraft i 1999. Den øgede fleksibilitet bestod først og fremmest i, at det blev gjort lettere at afskedige medarbejdere på standardkontrakter (bl.a. blev varslingsperioder reduceret) og at kravet om certificering for at drive en vikarvirksomhed blev ophævet. Vigtigere i denne sammenhæng er, hvad man gennemførte på sikkerhedssiden i forhold til vikarer (og herunder også atypisk ansatte mere generelt). Blandt de vigtigste elementer var, at hvor der førhen eksisterede juridisk uklarhed omkring den kontraktlige relation mellem vikar og vikarbureauet, blev det nu fastslået, at sådanne kontrakter er at forstå som ansættelseskontrakter. Det betød også en større juridisk klarhed vedrørende det aftalte antal arbejdstimer i kontrakten og det blev præciseret, at der kun de første 26 uger er særlige friheder for såvel arbejdsgiver som arbejdstager til at afslutte ansættelsesforholdet. Herefter skulle kontrakten mellem vikar og bureau betragtes som en normal ansættelseskontrakt. Dernæst blev tilkaldte vikarer sikret en vis betaling, hvis de møder op, eller er tilknyttet et vikarbureau uden at der er arbejde til dem. Denne lov om fleksibilitet og sikkerhed var direkte knyttet til en lov fra året før, 1998, der til en vis grad liberaliserede vikarbureauer (den såkaldte WAADI lov) (Wilthagen et al. 2007, Wilthagen et al. 2003, Oorschot 2004)

Der er gennemført evalueringer af denne lovgivning, som viser, at såvel hollandske vikarer som arbejdsgivere, herunder også vikarbureauer, i højere grad er positive end negative overfor de forandringer, som denne fleksibilitets- og sikkerhedslovgivningen har ført med sig. Dog var et flertal af arbejdsgiverne negative i de første år efter introduktionen af loven. En evaluering fra 2002 viser, at en fjerdedel af alle vikarer mener, at loven har forbedret deres forhold på arbejdsmarkedet (Van den Toren et al. 2002 - her citeret fra Wilthagen et al. 2007).

Hvorfor flere vikarer?

Det har længe været en sandhed, at andelen af vikaransatte har været meget lav på det danske arbejdsmarked sammenlignet med andre europæiske lande. En europæisk rapport fra 2006 viser, at Danmark har den laveste andel af vikarer på arbejdsmarkedet sammenlignet med EU-15 med 0,3 % af den samlede beskæftigelse (Eurofound 2006). Man kan dog også konstatere, at det ikke har været et helt nye tal, der kom med i denne rapport. Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd har fremlagt analyser, der viser, at godt nok udgjorde vikarerne 0,3 % af beskæftigelsen tilbage i 1999, men i 3. kvartal 2006 udgjorde den 0,9 % af beskæftigelsen (AE 2006). Her er således sket en tredobling af vikarbeskæftigelsen, som også betyder, at Danmark fra at have været landet med den laveste andel af vikarer nu er godt på vej op i det europæiske midterfelt. Typisk er det nemlig, at vikarerne dækker mellem 1 og 2 % af den samlede beskæftigelse. Dette forudsætter naturligvis, at tallene i den ovennævnte rapport stadig er gyldige, hvad angår de øvrige lande. Udviklingen er specielt løbet stærkt siden 2004, hvor vikarbeskæftigelsen har bevæget sig fra godt 0,4 % til den ovennævnte 0,9 % af den samlede beskæftigelse. Holland er med 2,5 % et af de EU-15 lande, hvor vikarer udgør den største andel af den samlede arbejdsstyrke (Eurofound 2006)¹.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har på basis af ATP-statistikken beregnet, at denne udvikling betyder, at der ved udgangen af 2006 var mere end 20.000 fuldtidsbeskæftigede i vikarbranchen. Yderligere beregninger viser, at der målt på antal 'hoveder' var mere end 40.000 lønmodtagere beskæftiget i vikarbranchen på dette tidspunkt (AE 2007). I forhold til den samlede udvikling påpeger Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, at den økonomiske højkonjunktur spiller ind. Men meget tyder også på, at EU-udvidelsen og dermed åbningen mod arbejdsmarkedene i Øst- og Centraleuropa også spiller ind. Det skyldes, at forholdsvis mange af de østeuropæere, der kommer hertil, bliver hentet hertil af vikarbureauer.

Disse og andre begrundelser for hvorfor virksomheder i stigende omfang tilknytter vikarer, skal gennemgås i det følgende. Dertil skal spørgsmål omkring rekruttering i såvel Danmark som udlandet tages op.

Dække ved sygdom, barsel mv.

Dette er den klassiske begrundelse for brug af vikarer; at virksomheden ønsker at dække de huller i bemanningen, der opstår på grund af sygdom, barsel og andre former for fravær i den faste medar-

bejderstab. Her er det værd at bemærke, at sygefraværet på det offentlige arbejdsmarked er steget fra 2000 til 2004 med godt 1000 helårspersoner. Denne stigning blev dog mere end opvejet af et fald i antallet af fraværsdage pr. beskæftiget i den private sektor, hvor det samlede sygefravær blev reduceret med 5000 personer i denne periode (DA 2005:31). Sygefraværet er dog steget noget igen på det private arbejdsmarked fra 2004 til 2005 (DA 2006:178). Det ændrer dog ikke ved, at udviklingen i sygefraværet ikke kan forklare den stigende brug af vikarer.

Dække ved spidsbelastninger

Tilknytning af vikarer i forbindelse med spidsbelastninger kan ses som udtryk for en slags konkurrenceparameter, idet virksomheden kører med en fast medarbejderstab, og så bruger vikarer og andre former for tidsbegrænsede ansatte som fleksibelt mandskab i travle perioder, for at kunne håndtere spidsbelastninger. Der kan også være et økonomisk incitament for virksomheden i at hyre vikarer ved spidsbelastninger, idet man kan undgå at betale overtidsbetaling, hvilket vil være tilfældet, hvis man udelukkende trækker på den faste stab. Denne brug af vikarer kan også være med til at stabilisere en virksomhed med store produktionsudsving. Det kan give roligere forhold, hvis virksomheden har en kernestab og derudover konsekvent bruger vikarer ved produktionsopsving. Hermed kan uro blandt de fast medarbejdere undgås, når man rammer en nedtur (ECORYS-NEI 2002:26). En antagelse kan være her, at en stadig mere intens international konkurrence og usikkerhed i forhold til markedets udvikling betyder, at brug af vikarer ved spidsbelastninger er hyppigere forekommende i dag end tidligere. Ligeledes er det ikke vanskeligt at forestille sig, at en større udbredelse af *just-in-time* produktion modsat produktion til lager samt en generel større omskiftelighed hvad der skal produceres og leveres af tjenesteydelser vil skabe flere og måske større udsving i omfanget af arbejdsopgaver og derfor accelerere behovet for vikarer.

Sammen med behovet for at dække de forskellige former for fravær optræder behovet for at kunne klare spidsbelastninger ligeledes som en vigtig årsag til brugen af vikarer. I Adecco's markedsanalyse fra 2007 angiver 74 % af virksomhederne, at de udelukkede benytter vikarer i forbindelse med 'sygdom og spidsbelastninger' (Adecco 2007).

Dække ved organisatoriske forandringer

Det er en erfaring hos vikarbureauerne, at det giver dem gode muligheder for at afsætte vikarer, når der opstår usikkerhed på virksomhederne, fx i forbindelse med reorganisering, udflytning, besparel-

ser mm.. Det vil sige, at bl.a. nedskæringerne, samt de personalepolitiske udfordringer, som virksomheder står med i forbindelse med udflytning, fusion, frasalg mm. alle er omstændigheder, der potentielt øger brugen af vikarer. Baggrunden kan til dels være budgetteknisk, idet omkostningerne til vikarer ofte dækkes af andre mere variable budgetter end lønbudgettet.

En øget numerisk fleksibilitet kan også bruges til at aflaste i økonomisk pressede virksomheder, hvor der er skåret ind 'til benet' og ansættelsesstop, eller hvor der skal skæres ned på medarbejderstaben ved fx ved planer om at udflytte jobs. Her bliver vikarer en tidsbegrænset personaleudgift, som det er nemt at tilknytte og skille sig af med alt efter nedskæringer, ordreudsving mv..

Undgå administration af ansættelser

Man kan høre fra både vikarbureauer, rekvirentvirksomheder og faglige organisationer, at brugen af vikarer kan ses som en strategi for at undgå den voksende administrative byrde, der er forbundet med administration af ansættelser. Overenskomsternes indhold er blevet bredere og mere komplekst i form af især de sociale kapitler og bestemmelser om barsel, pension, sygedagpenge mm. Det har medført tungere administrative opgaver og dermed flere administrationsomkostninger. Den EU-regulering, der er kommet, og som er iværksat både via overenskomster og lovgivning, bidrager til disse byrder. Ligeledes kan overenskomsternes forskellige muligheder for at forhandle aspekter af løn- og ansættelsesvilkår lokalt blive en byrde, virksomheder forsøger at undgå. Særligt i forhold til ansættelser, der muligvis ikke bliver varige, kan vikarer ses som en attraktiv løsning for virksomhederne. Dette ligger i sagens natur, denne begrundelse for at bruge vikarer er vundet frem gennem de seneste godt ti år, hvor regelkompleksiteten er blevet større.

Rekruttering i Danmark

Rekruttering er et middel til at finde frem til de relevante vikarer, der kan dække de personalebehov, som virksomheden midlertidigt har. Men rekruttering kan også være et mål i sig selv, når en virksomhed kontakter et vikarbureau. De sidste års historisk lave ledighed og en direkte mangel på arbejdskraft inden for flere sektorer betyder, at flere virksomheder går via vikarbureauerne, når der skal rekrutteres medarbejdere. Man kan simpelthen have svært ved selv at finde frem til de relevante nye medarbejdere.

Mange af de store bureauer tilbyder koncepter som fx *Try and Hire*, hvor man kan få en vikar ud, ser hinanden an i en periode og herefter eventuelt ansætte vikaren. Mange vikarbureauer tilstræber at opbygge ekspertise i netop at identificere vikarers kompetencer og matche dem med virksomheders behov. Ydermere tilbyder mange vikarbureauer såkaldte garantiordninger til rekvirentvirksomhederne. Det indebærer, at man kan få en ny vikar, såfremt man ikke er tilfreds med den første vikar, der blev sendt ud for at udføre arbejdsopgaven. Dette giver mulighed for uforpligtende at se folk an og følgelig en stor fleksibilitet for virksomheden. Man kan skelne mellem tilknytning af vikarer direkte med henblik på ansættelser og så ansættelse af vikarer, der sker på baggrund af nye behov, som opstår i virksomheden, hvor man i forvejen benytter vikarer og så vælger at rekruttere fra gruppen af vikarer. Argumentet er her typisk, at vikaren i forvejen kender til og er kendt af virksomheden.

Der har i de seneste år rejst sig en diskussion om de såkaldte *fees*, eller modydelser, som vikarbureauerne nogle gange forlanger, hvis en virksomhed vælger at fastansætte en vikar. Nogle gange bortfalder bureauets krav om modydelse efter at vikaren har været ansat i en vis periode (typisk 6 eller 12 måneder). Særligt fra fagforeningsside er dette blevet kritiseret, da det bliver set som en barriere, der kan forhindre en vikar i at opnå en ellers mulig fastansættelse.

Rekruttering i udlandet

Et fænomen der givetvis først i de senere år har grebet om sig, er rekruttering af vikarer i udlandet. Mangel på arbejdskraft på det danske arbejdsmarked har givetvis fået vikarbureauerne til at vende blikket mod udlandet. Det gælder de gamle EU-stater og her nok først og fremmest Tyskland, men det gælder også de nyere medlemsstater i Øst- og Centraleuropa og her først og fremmest Polen. Åbning af arbejdsmarkedet for arbejdskraft fra Øst- og Centraleuropa har skabt nye muligheder for, hvordan problemet med arbejdskraftmangel kan løses på det danske arbejdsmarked. Vælger man som virksomhed at benytte udenlandsk arbejdskraft er der en række særlige udfordringer. Det handler om hvordan man rekrutterer i udlandet, håndterer sprogproblemer, sikrer at de faglige kvalifikationer er i orden, arrangerer indkøring på danske arbejdsplader med den regulering i bredeste forstand, der gælder her, arrangerer boligforhold mv. Disse udfordringer betyder givetvis, at mange virksomheder afstår fra muligheden for at benytte østeuropæisk, og i et vist omfang anden udenlandsk, arbejdskraft. Til gengæld har det givet vikarbureauer muligheden for netop at specialisere sig i at håndtere netop disse udfordringer. Med andre ord tyder meget på, at en forholdsvis stor an-

del af de udlændige, der i disse år kommer ind på det danske arbejdsmarked, kommer som via vikarbureauerne.

Tal fra Udlændingesservice viser, at knapt 20 % af de opholds- og arbejdstilladelser, der var blevet udstedt på basis af forhåndsgodkendelser fra maj 2006 til maj 2007 var til østeuropæere ansat i danske vikarbureauer². En undersøgelse blandt polakker, der arbejdede i Oslo og omegn viste også, at en meget stor andel var ansat som vikarer. 94 % af de mænd, der deltog i undersøgelsen arbejdede inden for bygge- og anlægssektoren. Samtidig angav 31 % af disse mænd, at de var ansat i et vikarbureau (Fafo 2007). Sammenholdt med, at det på det danske arbejdsmarked generelt er cirka 1 % af den samlede beskæftigelse, som er vikarbeskæftigelse, er det således en langt større andel af de østeuropæiske arbejdsmigranter, der arbejder som vikarer.

Omgåelse af overenskomster

Der faglige organisationer, der påpeger, at vikaransættelser til tider bliver brugt til at omgå de gældende overenskomster. Faglige repræsentanter kan henvise til arbejdsretlige sager og mange af de større og mere etablerede vikarbureauerne medgiver ofte, at der er 'brodne kar' i branchen, som de forsøger at distancere sig fra.

Men ifølge de faglige organisationer er det ikke kun 'brodne kar' i skikkelse af vikarbureauer, der ikke følger overenskomster eller underbetaler vikarer – og dermed reelt dumper prisen for vikararbejde. Det er også rekvirentvirksomheder, som muligvis ser en fordel i at bruge vikarer til at varetage opgaver under andre overenskomstvilkår, end de som gælder for fastansatte på samme arbejdsområde, simpelthen fordi visse overenskomster ikke dækker vikarer.

Et eksempel på påstået omgåelse af overenskomster findes i gartnerierhvervet. Her kører der sager, hvor polske vikarer arbejder til en usædvanlig lav løn bl.a. begrundet i høje huslejeudgifter, som administreres af vikarbureauet og som således er fratrukket den udbetalte løn. I restaurationsbranchen har arbejdstagersiden en formodning om, at der bruges vikarer på gastronomi- og kantineområdet, for derved at undgå de højere lønninger, der er garanteret de såkaldte reserver gennem overenskomsten. Eksempler på, at der tages vikarer ind på områder, hvor de ikke dækkes af den gældende overenskomst, ses også på HK-området. Bureauvikarer er sjældent ansat som funktionærer, hvorfor de ikke er dækket af Funktionærlovens bestemmelser om fx opsigelsesvarsler. I HK/Privat

vurderes det, at der er mange vikarer, som bliver brugt i stillinger over længere tid, som i tilfælde af, at der var tale om fastansatte, skulle være ansættelser på funktionærvilkår. Man kan modsat hævde, at her ikke er tale om en omgåelse af overenskomsten, da vikaren er dækket af en gældende overenskomst. Dog ændrer det ikke ved, at vikaren i sådanne tilfælde ikke opnår de rettigheder, som fastansatte på funktionærvilkår har (Kudsk-Iversen og Andersen 2006).

Opsamling

Hvorfor stiger antallet af vikarer herhjemme? Som nævnt indledningsvis sætter dette et spørgsmålstegn ved fleksibilitetsdelen af den danske flexicurity model, idet man umiddelbart må antage, at den markant stigende brug af vikarer skyldes et ønske fra virksomhederne om at opnå en endnu større numerisk fleksibilitet i arbejdsstyrken. Dette kan dog kun delvist bekræftes. Øget sygefravær kan ikke forklare den øgede brug af vikarer. Meget tyder på, at virksomhedernes behov for at dække arbejdskraftbehovet ved spidsbelastninger og organisatoriske forandringer mv. derimod er en form for brug af vikarer, som er tiltagende. Det kan tolkes som udtryk for, at virksomhederne ønsker at øge den eksterne numeriske fleksibilitet. Samtidig må dette også tolkes som udtryk for, at virksomhederne ikke finder de ellers fleksible danske ansættelses- og afskedigelsesregler tilstrækkeligt fleksible i denne sammenhæng.

Men der er også andre årsager end ønsket om at øge den eksterne numeriske fleksibilitet bag den stigende brug af vikarer. Den økonomiske højkonjunktur og den heraf følgende lave ledighed og flaskehalsproblemer får virksomhederne til at søge nye veje for at sikre sig den nødvendige arbejdskraft – og her er vikarbureauerne en mulighed. En særlig mulighed er her den udenlandske arbejdskraft og her særligt arbejdstagere fra Øst- og Centraleuropa. Meget tyder på, at mange vikarbureauer i disse år udvikler koncepter for, hvordan de kan skabe en forretning ved at rekruttere først og fremmest polakker og tilbyde dem som vikarer på det danske arbejdsmarked.

Nok en tendens er, at vikarbureauerne giver virksomhederne en mulighed for at 'out-source' administrationen af ansættelsesforholdet til netop vikarbureauerne. Hermed undgår virksomhederne administrative byrder og dermed omkostninger. Dette er tilsyneladende eftertragtet blandt grupper af rekvirentvirksomheder, måske specielt efter at ansættelsesforhold ikke længere blot handler om løn og arbejdstid fastlagt i sektoroverenskomster, men også om sociale rettigheder som barselsdagpenge, pension, løn ved barns første sygedag mv. Yderligere kan der være tale om forhold, som skal

være del af en lokal forhandling på virksomheden, når det altså ikke er bureauets overenskomst, som dækker.

Begrundelsen for en vikaransættelse kan også være, at virksomheden gerne vil have folk ind på en form for prøvetid. Vikaransættelsen er en måde at se nye mulige medarbejdere an på. Dette tyder på, at personer, der ellers har svært ved at komme ind på arbejdsmarkedet, får en chance for at vise deres værd. Det drejer sig især om en chance for grupper som eksempelvis indvandrere og ældre der har været ude i ledighed.

I det følgende vil der kort blive redegjort for udviklingen i reguleringen af vikarers løn- og ansættelsesvilkår i såvel Danmark som Holland. Det sker med henblik på besvarelsen af det overordnede spørgsmål om, hvorvidt danske vikarer er omfattet af flexicurity?

Vikarer og kollektive overenskomster i Danmark og Holland

I modsætning til Holland findes der i Danmark ingen specifik lovgivning om vikarers ansættelsesforhold. I et komparativt europæisk studie er det således blevet påpeget, at der i Danmark eksisterer "... a general lack of clear specific definition and regulation of TAW³ as a separate type of employment relationship ...", mens der i Holland findes en "... specific legal definition and regulation of TAW, focussing primarily on the relationship between the agency, the user company and the worker ..." (EIRO 1999). I og for sig er dette ikke bemærkelsesværdigt ud over, at det er et grundlæggende karakteristika ved det danske arbejdsmarked, at det primært er reguleret via kollektive overenskomster og ikke primært via lovgivning, som det er tilfældet i en lang række andre EU-lande. Dette gælder følgelig også vikaransættelser. Det vil derfor heller ikke ud fra dette være korrekt at slutte, at vikarers situation på det danske arbejdsmarked er mindre sikker - *less secure* – end hvad der er tilfældet i Holland.

Godt nok har dansk fagbevægelse historisk set været imod vikaransættelser, idet man frygtede, at ansættelserne blev på daglejerlignende vilkår og ville undergrave de fastansattes overenskomstvilkår. Der er imidlertid gradvist sket en ændring i denne holdning. At de faglige organisationer har ændret den politiske linie overfor vikarbureauer, skyldes flere forskellige forhold. Det er udtryk for en erkendelse af, at vikaransættelsen ikke er en ansættelsesform som forsvinder og selvom mange

vikarer givetvis gerne vil have en fastansættelse i en bestemt virksomhed, gælder det ikke nødvendigvis alle vikarer. Det er dermed også en erkendelse af, at vikarbranchen er en stadig mere betydelig aktør på det danske arbejdsmarked, som der derfor må samarbejdes med konstruktivt ikke mindst i form af krav om overenskomstdækning af dette ansættelsesområde.

Før 1990 var der generelt ingen særskilte bestemmelser i overenskomsterne, der dækkede vikarer. Da man i fagbevægelsen op gennem 1990'erne erfarede, at vikarer blev en stadig mere benyttet ansættelsesform, sammen med andre atypiske ansættelsesformer, begyndte nogle af organisationerne at lægge strategier for, hvordan man fik denne ansættelsesform indarbejdet i overenskomstsystemet. Groft sagt skete det gennem to forskellige strategier, der blev udviklet i denne periode. *For det første* ønskede man inden for serviceerhvervene og det daværende SiDs Transportgruppe at aftale overenskomster med vikarbureauerne enten direkte eller gennem en arbejdsgiverorganisation. Baggrunden for denne strategi var, at man manglede et veludbygget tillidsrepræsentantsystem i disse sektorer, der kunne sikre, at vikarer blev omfattet af overenskomsterne ude på virksomhederne. Yderligere var der heller ikke tradition for lokalforhandlinger indenfor disse brancher, hvor det ellers ville være muligt at inddrage spørgsmålet om eventuelle vikarer på virksomheden. *For det andet* har strategien inden for industriens område været at sikre, at de virksomheder, som brugte vikarer, blev forpligtet til at gøre det på overenskomstmæssige vilkår. Det skete ud fra den filosofi, at det i forvejen var retsstillingen i forhold til industriens overenskomst, idet her er tale om en områdeoverenskomst; derfor skulle vikarerne have de samme vilkår. På industriens område havde man i forvejen et veludviklet og udbygget tillidsrepræsentantsystem på virksomhederne, hvorfor det var oplagt, at også vikarerne blev omfattet af både overenskomst og tillidsrepræsentantsystem.

Siden 1992 har vikarer været inkluderet i landsoverenskomsten for butikker, samt for kontor og lager, som er indgået mellem HK og Dansk Handel og Service, DH&S – i dag Dansk Erhverv. Dansk Industri og CO-industri blev i 1995 enige om et særskilt protokollat i Industriens Organisationsaftale vedrørende vikarer. I overensstemmelse med den ovenfor beskrevne strategi skal vikarer, der sendes ud på en af DI's medlemsvirksomheder, for at udføre en arbejdsfunktion indenfor overenskomstens faglige gyldighedsområde, omfattes af Industriens Overenskomst. Det inkluderer også lokalaftaler og kutymen forbundet med arbejdsfunktionen. I bygge- og anlægsbranchen så de faglige organisationer i starten af dette årti et stigende problem i forhold til brugen af bl.a. vikarer, da det blev opfattet som en måde at omgå overenskomsten på. Det var den direkte anledning til, at de fag-

lige organisationer i 2004 pressede på for at få særlige bestemmelser ind i overenskomsterne vedrørende vikarer. Man blev enige med modparten og fik udformet et protokollat, hvori det fastslås, at ansættelse af vikarer er omfattet af de gældende overenskomster på området. Hvis en vikar arbejder på en bruger-medlemsvirksomhed indenfor overenskomstens dækningsområde har vikaren dermed samme rettigheder som de øvrige ansatte. Dette gælder også, hvis bureauet ikke er medlem af Dansk Byggeri. Er bureauet derimod medlem af en anden arbejdsgiverorganisation indenfor DA-området, gælder vikarbureauets overenskomst. Ud over disse overenskomstmæssige tiltag på store aftaleområder er bestemmelser om vikarer også blevet skrevet ind i en lang række andre og typisk mindre overenskomster op gennem 1990'erne og videre frem til i dag. Samlet betyder det, at vikarer på det danske arbejdsmarked i dag stort set er dækket ind af overenskomster.

På tilsvarende vis kan man sige, at vikarer i Holland i dag er dækket af regulering. Her er udgangspunktet dog den tidligere nævnte lovgivning, men kollektive overenskomster spiller også en væsentlig rolle på området i Holland. Lovgivningen fra 1999 om vikarer kan karakteriseres som en form for 'bemyndigelseslov', idet arbejdsmarkedets parter i ganske vid udstrækning kan afvige fra lovgivningens bestemmelser, hvis de ellers kan opnå enighed. Følgelig blev der også indgået en aftale mellem parterne i forbindelse med vedtagelsen af loven, om hvordan man skulle håndtere den nye lovgivning. Ser man på strukturen for interesseorganisering og aftaleindgåelse er der i modsætning til Danmark sket det i Holland, at vikarbureauerne har organiseret sig i to selvstændige arbejdsgiverorganisationer, som så indgår overenskomster med de faglige organisationer. Dominerende er *Algemene Bond voor Uitzendbureaus, ABU*, som organiserer omkring 90 % af de registrerede vikarbureauer. Den anden organisation er *Nederlandse Bond van Bemiddeling en Uitzendondernemingen, NBBU* (Wilthagen et al. 2007). I Danmark findes ingen særskilt arbejdsgiverorganisering for vikarbureauer, som er overenskomstbærende. Traditionelt har Dansk Handel & Service, nu Dansk Erhverv, været den arbejdsgiverorganisation vikarbureauerne har været organiseret i. Det skyldtes ikke mindst, at kontorvikarer udgjorde den væsentlige del af bureauernes virksomhed. I de senere år har større vikarbureauer i stigende grad meldt sig ind i først og fremmest DI, men på det seneste også Dansk Byggeri. Det vil sige, at bureauerne i hvert fald i et vist omfang melder sig ind i arbejdsgiverorganisationer, der dækker sektorer, hvor de ønsker at være aktive. Målsætningen kan være, at disse bureauer vil vise, at man respekterer gældende regler og aftaler inden for de forskellige sektorer. Set i forhold til østeuropæisk arbejdskraft, hører det med her, at virksomheder skal være overenskomstdækket for at kunne blive forhåndsgodkendt, som arbejdsgiver for østeuropæere. Det-

te er del af overgangsordningen vedrørende arbejdstagere fra de Øst- og Centraleuropæiske lande – den såkaldte Østaf-tale. Der er således en selvstændig motivation for arbejdsgivere, herunder vikarbureauer, til at melde sig ind i en arbejdsgiverforening, idet de hermed kommer under overenskomst og uden videre kan blive forhåndsgodkendt. I øvrigt finder vi ikke noget lignende i Holland, da man her ophævede sin overgangsordning for østeuropæiske arbejdstagere i per 1. maj 2007.

Den første kollektive aftale i Holland mellem vikarbureauernes arbejdsgiverorganisationer og de dominerende faglige organisationer blev indgået i 1985 (EIRO 1999a). Efter introduktionen af den ny lovgivning i 1999 blev der indgået en fireårig aftale mellem den dominerende arbejdsgiverorganisation og de faglige organisationer. Den blev fornyet i 2004 med en aftale, der løber frem til 2009.

Et komplekst aftaleområde

Det er et kendetegn ved vikaransættelser, at de er tale om en trekantsrelation, hvor vikaren har to arbejdsgivere, der så at sige deler arbejdsgiverrollen imellem sig. Den ene, vikarbureauet, har afskedigelses- og ansættelseskompetencen, mens den anden arbejdsgiver, rekvirentvirksomheden, leder og fordeler det daglige arbejde, som vikaren er sendt ud for at udføre. Den delte arbejdsgiverrolle kan gøre det vanskeligt at gennemskue, hvilke overenskomster, der gælder hvornår for vikaren. Normalt eksisterer der en kontrakt mellem den ansatte og dennes arbejdsgiver, og denne relation bestemmer, at den ansatte arbejder indenfor arbejdsgiverens overenskomstaf-taler. Ved anvendelsen af bureauvikarer kompliceres dette, da der ikke er en formel kontrakt mellem vikaren og rekvirentvirksomheden (Dalager 2004). I Danmark er udgangspunktet for retspraksis, at det kun er det overenskomstbærende forbund, der er påtaleberettiget i forhold til rekvirentvirksomhed eller vikarbureau. Et udgangspunkt, som lige netop i forbindelse med vikarer kan blive uklart, idet der kan være flere forbund, der påberåber sig denne ret. Det kan ske, hvis bureau og rekvirentvirksomhed er organiseret i hver deres arbejdsgiverforening, hvorfor det også bliver uklart hvilken overenskomst, der dækker.

Et centralt spørgsmål er her, hvorvidt den pågældende overenskomst er en områdeoverenskomst eller ej. Det vil sige om det er vikarbureauets, eller rekvirentvirksomhedens overenskomst, i form af en områdeoverenskomst, der skal være gældende. Det er i fagretlige domme blevet klart, at det må afprøves fra område til område ud fra spørgsmålet om anvendeligheden af rekvirentvirksomhedens

overenskomst i forhold til bureauvikarer, samt hvordan overenskomstparternes vurdering af bureauvikarerne og de aftalte overenskomster har været historisk set (Kudsk-Iversen og Andersen 2006).

Den anderledes struktur i Holland med lovgivning og kollektive aftaler indgået af vikarbureauernes egne arbejdsgiverorganisationer forhindrer ikke, at den delte arbejdsgiverrolle også skaber uklarheder i den hollandske regulering på området. Atter bliver spørgsmålet, hvilken aftale skal vikaren omfattes af? Aftalen som er indgået i vikarbranchen eller den sektoraftale, som omfatter rekvirentvirksomheden? Spørgsmålet blev taget op af hovedorganisationerne i den centrale fællesorganisation, *Stichting van de Arbeid*, i oktober 2001. Her forsøgte man at definere, hvilke ansættelsesforhold, der er dækket af de forskellige overenskomster, men det fjernede ikke alle potentielle uklarheder. Derfor opfordrede man også aktørerne i sektoren, med den dominerende arbejdsgiverorganisation, ABU, i spidsen til at arbejde videre med henblik på at skabe en model for, hvordan man kunne håndtere spørgsmålet. Resultatet blev, at man skelnede mellem vikarbureauer, der udelukkende (eller hovedsageligt) opererer i én sektor og vikarbureauer, der opererer i flere sektorer. Et forhold som skal tages med ind her er, at kollektive aftaler på det hollandske arbejdsmarked via dekret fra Ministeriet for Sociale Anliggender og Beskæftigelse kan blive gjort almen gyldige. Det vil sige, at det ikke kun er de organiserede dele af arbejdsmarkedet, som bliver omfattet af overenskomsten – den kommer til at gælde for alle inden for den givne sektor. Således nåede ABU og de faglige organisationer frem til, at når en kollektiv aftale er erklæret almen gyldig skal den også omfatte vikarbureauer, der udelukkende (eller hovedsageligt) leverer vikarer til den givne sektor. Modsat har vikarbureauerne ret til at ansætte vikarer i henhold til vikarsektorens egen overenskomst (ABU-overenskomsterne 1999-2003 og 2004-2009 blev også gjort almen gyldig), hvis bureauets vikarer arbejder inden for en række forskellige sektorer (Wilthagen et al. 2007).

Samlet set fremstår aftalereguleringen af vikarområdet såvel i Danmark som i Holland som ganske kompleks og i begge tilfælde har det voldt vanskeligheder at håndtere den delte arbejdsgiverrolle mellem vikarbureau og rekvirentvirksomhed. Dette sker uanset, at der er markante forskelle i reguleringsformen, lovgivning og/eller kollektive aftaler, samt i strukturen for indgåelse af kollektiv aftaler.

Normalisering af vikarers vilkår

På trods af kompleksiteten i reguleringen af vikarers løn- og ansættelsesvilkår både i det danske overenskomsts system og i den hollandske kombinationsregulering bestående af lovgivning og kollektive aftaler, så kan udviklingen i begge lande karakteriseres som en normalisering af vikarers løn- og ansættelsesvilkår. Man kan sige, at det her handler om, at vikarer er blevet del af de almindelige reguleringssystemer, der eksisterer på arbejdsmarkedet i henholdsvis Danmark og Holland. Baggrunden for denne normalisering er i vid udstrækning, at det er blevet erkendt af de centrale aktører på arbejdsmarkedet, at det er en ansættelsesform, som får stadig større betydning på arbejdsmarkedet – en udvikling der kom tidligere i Holland end i Danmark. Mere konkret drejer normaliseringen sig her om basale forhold som, at der eksisterer en egentlig ansættelseskontrakt og at der bliver udbetalt en løn, der svarer til lønnen for andre ansatte i en tilsvarende stilling. Endvidere drejer det sig også om, at vikarer ligesom ansatte i standardansættelser har adgang til, hvad man kan kalde forskellige sociale goder. Her har vikarer i Danmark og Holland nu generelt ret til pensions- og feriebetaling, sygedagpenge, betalt barsel mv.

Det forhindrer dog alligevel ikke, at der opstår uklarheder og faglige og juridiske tvister om vikarers vilkår. Problemerne omhandler ofte de sociale goder. Årsagen til problemerne i den danske sammenhæng kan være uklarhed om, hvilken overenskomst, der skal gælde for den pågældende vikar. Et andet problem er de i overenskomsterne fastsatte karenperioder, der skal udstås, før vikaren opnår ret til de nævnte goder. Kortvarige og spredte beskæftigelsesperioder kan gøre det vanskeligt for vikaren at udstå karenperioden (Kudsk-Iversen og Andersen 2006). Særligt i forhold til østeuropæiske vikarer kan der rejses spørgsmål, om det faktiske lønniveau for disse vikarer. Bureauerne fradrager ofte udgifter til transport, kost og logi, hvilket kan udhule en ellers overenskomstmæssig løn.

I Holland er der også blevet påpeget en række forsatte problemer vedrørende vikarers vilkår. En evaluering viste, at en fjerdedel af vikarerne ikke modtog nogen form for dagpenge i tilfælde af sygdom. Det viste sig også, at størstedelen af de vikarer, som mistede beskæftigelse ikke efterfølgende modtog nogen form for understøttelse. Årsagerne hertil var flere, men i mange tilfælde søgte vikarerne ikke om understøttelse, bl.a. fordi de forventede at komme til bage i beskæftigelse hurtigt. Yderligere viste det sig i mange tilfælde, at arbejdsgiveren forsat var forpligtiget til at udbetale løn, men altså ikke levede op til denne forpligtigelse (Wilthagen et al. 2007).

'Hollandsk flexicurity' og danske vikarer

Hovedspørgsmålet, som er blevet rejst i denne artikel er, hvorvidt vikarer på det danske arbejdsmarked er omfattet af flexicurity på samme vis som vikarer er det på det hollandske arbejdsmarked?

Ser man på *indholdet af reguleringen* er det et fællestræk ved udviklingen i begge lande, at en stort set sammenhængende regulering af vikarers løn- og ansættelsesvilkår er iværksat i denne periode. Det vil sige, at basale forhold vedrørende ansættelseskontrakt, løn- og ansættelsesvilkår (inklusive en række sociale goder) for vikarers vedkommende er blevet del af den almindelige arbejdsmarkedsregulering. Man kan tale om, at der er sket en normalisering af vikarers løn- og ansættelsesvilkår såvel i Holland som i Danmark.

Men betyder dette så, at der er flexicurity for vikarer i Danmark på samme vis som i Holland? Udgangspunktet for svaret må være, at der inden for de rammer det har været muligt at undersøge det her, er opbygget en stort set identisk sikkerhed for vikaransatte i de to lande. Det er sket samtidig med, at fleksibiliteten i denne ansættelsesform i et vist omfang er blevet begrænset i begge lande om end at den stadig må karakteriseres som høj. Udviklingen i den substantielle regulering på vikarområdet har således flere fællestræk i Holland og Danmark. Dette giver belæg for at hævde, at netop den substantielle regulering, som er blevet udviklet i de to lande, i begge tilfælde kan tolkes som udtryk for flexicurity; altså her er skabt nye balancer mellem fleksibilitet og sikkerhed – mere konkret har det handlet om at øge sikkerheden for vikaransatte.

Det er fremgået, at *reguleringsstrukturerne* ganske forskellige i Holland og Danmark. Det betyder også, at den regulering, der er blevet opbygget vedrørende vikarer i Holland og Danmark op gennem 1990'erne og videre frem er ganske forskelligartet i sin institutionelle struktur. Det drejer sig her primært om forskelle vedrørende lovregulering overfor aftaleregulering og forskelle i interesseorganiseringen på arbejdsgiversiden. Men det er ikke bare de institutionelle strukturer i reguleringen i de to lande, som er forskelligartet. *Processerne* bag tilblivelsen af reguleringen på vikarområdet i de to lande er også forskelligartet. I Holland har udviklingen i reguleringen af vikarers (og andre atypisk ansattes) løn- og ansættelsesvilkår udgjort den ene del i af kernen i den Hollandske flexicurity-model. Den anden del var fleksibiliseringen af standardansættelser. Som det er omtalt indledningsvist, blev begge dele introduceret på det hollandske arbejdsmarked som del af en samlet pakke. Udgangspunktet var AD Melkerts memorandum, det blev fulgt op af forhandlinger mellem ar-

bejdsmarkedets parter, hvorefter der blev lovgivet på området. Dette er så siden hen fulgt op af kollektive aftaler inden for vikarområdet. Dette hollandske forløb passer også fint ind i forhold til den dominerende definition af 'flexicurity' i de hollandske analyser. Atter som refereret indledningsvist definerer Wilthagen et al. flexicurity som *en politisk strategi* [policy-strategi], hvor man forsøger *synkront* [synchronously] og *bevidst* [in a deliberate way] at øge såvel fleksibiliteten på arbejdsmarkedet som sikkerheden særligt for sårbare grupper indenfor og udenfor arbejdsmarkedet (Wilthagen 2003:3).

Processerne bag overenskomstreguleringen af vikarers vilkår på det danske arbejdsmarked er forløbet ganske anderledes. Repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter fortæller, at de resultater man har opnået vedrørende vikarers vilkår både tilbage i 1990'erne og senere ikke har været voldsomt 'dyre', når de skulle aftales ved forhandlingsbordet. Det er et gennemgående træk, at arbejdsgiverne langt hen ad vejen har accepteret, at vikarer skulle være del af overenskomstreguleringen på samme vis som de øvrige grupper inden for den givne sektoroverenskomst. Pointen er her, at det trods alt er en beskedent del af den samlede arbejdsstyrke, som udgøres af vikarer og at arbejdsgiverorganisationer også kan have interesse i, at enkeltvirksomheder ikke via underbetaling eller på anden vis forsøger at benytte vikarer som billig arbejdskraft. Det kan underminere den overenskomst man har indgået med lønmodtagersiden og det betyder unfair konkurrence overfor de medlemsvirksomheder, som ellers følger overenskomsten.

Et illustrativt eksempel er udviklingen på industriens område. Her fremhæver faglige repræsentanter, at det reelt ikke kostede de faglige organisationer noget at få skrevet vikarprotokollatet ind i overenskomsten i 1995. På daværende tidspunkt var der blandt parterne på området en klar opfattelse af, at industriens overenskomst skulle forstås som en områdeoverenskomst, hvorfor vikarer ansat i industrien også ville være dækket af overenskomsten. Der var så at sige enighed om retstilstanden og senere arbejdsretlige domme har bekræftet denne udlægning.

Samlet lægger dette op til, at indskrivningen af vikarer i de danske overenskomster ikke er sket på baggrund af markante *trade-offs*, hvor såvel arbejdsgiver- som lønmodtagerorganisationer har 'givet og taget' med henblik på at nå frem til et kompromis vedrørende fleksibilitet og sikkerhed. Således kan man heller ikke sige, at normaliseringen af løn- og ansættelsesvilkår for vikarer på det danske arbejdsmarked er blevet til som del af en (*fag*)*politisk strategi*, hvor aktørerne *synkront* og på *be-*

vidst vis har forsøgt at øge såvel fleksibiliteten på arbejdsmarkedet som sikkerheden for i dette tilfælde vikarerne. Med andre ord holder vi os stramt til Wilthagen et al. s definition af flexicurity, er der *ikke* introduceret flexicurity for vikarer på det danske arbejdsmarked.

Men Wilthagen et al.'s definition af flexicurity er tydeligt procesorienteret. Som nævnt kan resultatet af de forandringer i reguleringen af vikarers vilkår, som har fundet sted i Holland og Danmark, i begge tilfælde karakteriseres som en normalisering af reguleringen. Årsagen til de forskelligartede processer skal givetvis først og fremmest findes i, at reguleringen af vikarers forhold i Holland op gennem 1990'erne blev et politisk kontroversielt spørgsmål, der både blev kædet sammen med andre grupper af atypiske ansattes forhold og andre spørgsmål herunder en mulig en mulig fleksibilisering af standardansættelser. Samtidig var og er omfanget af atypiske ansættelser større i Holland end i Danmark. I slutningen af 1990'erne var omkring 3 % af arbejdsstyrken vikaransatte (EIRO 1997), mens andelen som nævnt i dag er på 2,5 % mod 0,9 % i Danmark. Således blev reguleringen af vikarers forhold i Holland del af et større politisk spil, hvilket vanskeliggør en løsning på reguleringsspørgsmålene. Modsat er reguleringen af vikarers vilkår på langt mere stilfærdig vis kommet på plads i Danmark. En medvirkende faktor er muligvis her, at de sektorvise forhandlinger på det danske arbejdsmarked, hvor der ingen direkte politisk indblanding er, giver mere rum for arbejdsmarkedets parter med henblik på at finde løsninger. Det er under alle omstændigheder via sådanne forhandlinger, at reguleringen af vikarers vilkår skridtvis er blevet udviklet på det danske arbejdsmarked.

Således fortæller dette også, at flexicurity hollandske analyser i vid udstrækning er blevet defineret således, at der har været fokus på mulige politiske processer, der kan munde ud i ny regulering med nye balancer mellem fleksibilitet og sikkerhed i forskellige ansættelsesforhold. Men nu er det jo ikke sådan, at flexicurity udelukkende handler om processen bag tilblivelsen af reguleringen. Den danske flexicurity-model, den såkaldte 'gyldne trekant', er heller ikke et resultat af bestemte politiske strategier, hvor fleksibilitet og sikkerhed er søgt øget i samme initiativ. Her er snarere tale om, at et velfungerende reguleringsmæssigt samspil, mellem regler for ansættelse og afskedigelse, niveau for understøttelse ved ledighed og den aktive arbejdsmarkedspolitik, over årtier har etableret sig på det danske arbejdsmarked. Således er den danske flexicurity-model mest af alt udtryk for *en tilstand, en art diagnose*, for hvordan reguleringen hænger sammen (Andersen og Mailand 2005, Bredgaard et al. 2005).

Svaret på spørgsmålet om der er flexicurity for vikarer afhænger med andre ord af, hvordan vi vælger at definere 'flexicurity'; som *en politisk strategi*, der på en og samme tid skaber både fleksibilitet på arbejdsmarkedet og sikkerhed lønmodtagere (jf. den hollandske flexicurity-model) eller som *en tilstand* vi kan identificere inden for dele af den samlede regulering (jf. den danske flexicurity-model).

Overordnet kan man se dette som udtryk for, at flexicurity-begrebet stadig er analytiske svagt og reelt ikke er funderet i teoretiske overvejelser. Det lever først og fremmest som et begreb, der er tæt knyttet til empiriske iagttagelser, derfor kan definitioner af 'flexicurity' også fremstå som ganske forskellige i henholdsvis en dansk og en hollandsk sammenhæng. Det ændrer dog ikke ved, at der ligger en uhyre vigtig udfordring i at udvikle den analytiske dimension af flexicurity-begrebet. Væsentligt er det her, at vi har kunnet konstatere at nogle af de mest gennemregulerede (og 'sikre') arbejdsmarkeder, som det hollandske og det danske, leverer en fleksibilitet i arbejdsmarkedsreguleringen, som tilsyneladende er en afgørende faktor bag, at disse økonomier er blandt de mest velfungerende og konkurrencedygtige i den globale sammenhæng. Dette peger så atter på behovet for analytisk indsigt i, hvordan man er nået dertil i de pågældende lande. Netop analysen af udviklingen i reguleringen af vikarers løn- og ansættelsesvilkår viser, at der er forskellige veje til at opnå nye balancer mellem fleksibilitet og sikkerhed og meget ser ud til at afhænge af eksisterende institutionelle strukturer – herunder reguleringsform og organisatoriske strukturer. Med andre ord skal flexicurity-begrebet kvalificeres analytisk set må det bredes ud og der må spørges til, hvad det er for dynamikker, der skaber nye balancer mellem fleksibilitet og sikkerhed i arbejdsmarkedsreguleringen.

Kontaktdata:

Søren Kaj Andersen, lektor, ph.d.
FAOS - Sociologisk Institut
Københavns Universitet
Øster Farimagsgade 5
Postboks 2099
1014 København K

Telefon: 35 32 32 69 / 35 32 32 99
Fax: 35 32 39 40
E-mail: ska@faos.dk

Engelsk resumé

Temporary agency workers between flexibility and security

The concept flexicurity first appeared in the Netherlands and from the very beginning it contained a focus on atypical employment; i.e. agency workers, fixed term employment and part-time employment. This is a significant difference compared to the Danish flexicurity debate which has been focusing solely on the standard employment contract which is characterised by both the flexible regulation of dismissals and a high level of security via relatively generous unemployment benefits and the active labour market policy. In the Dutch context the key question became how to increase security with regard to pay and working conditions for the flexible atypical workers. Thus inspired by the Dutch approach to flexicurity it is in this article discussed whether Danish temporary agency workers in the same way are covered by flexicurity. Furthermore, it is discussed why the number of agency workers have increased significantly on the Danish labour market which is especially surprising due to the flexible regulation of hiring and firing.

It is concluded that since the early 1990s wages and working conditions for temporary agency workers in Denmark have become normalised, meaning that security have been increased in the broadest sense for agency workers. Consequently, with regard to the substantial regulation we can by and large identify an identical development compared to the regulation of the employment relationship for Dutch agency workers. In this sense Danish agency workers is covered by 'Dutch flexicurity'. However, focussing on the processes leading to these changes in regulation in respectively the Netherlands and Denmark there are significant differences. In the Netherlands these changes of regulation were part of a larger political compromise involving among other things the flexibilisation of standard contracts. Further, both labour market organisations and the political system were involved in the process. In Denmark the changes in regulation for agency workers were introduced in an incremental way solely via sector level collective bargaining. Accordingly, the process of changes was less dramatic in the Danish case. Likely explanations for these divergences between the Dutch and the Danish cases are first, the relatively larger number of temporary agency workers, and other atypical workers in the Netherlands and second, the differences in the industrial relation systems in respectively the Netherlands and Denmark.

Referencer

Adecco (2007): *Undersøgelse af arbejdsmarkedet for vikarer*. www.adecco.dk

AE (2006): Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, *Historisk højt antal vikarer*. 28. december 2006.

AE (2007): Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, *Mere end 40.000 lønmodtagere ansat i vikarbranchen*. 12. februar 2007.

Andersen, Søren Kaj og Mikkel Mailand (2005): "Flexicurity og det danske arbejdsmarked – Et review med fokus på overenskomstsysteet" i *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen og Per Kongshøj Madsen (2005): "Det fleksible danske arbejdsmarked – en forskningsoversigt" i *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*. København: Beskæftigelsesministeriet.

DA (2005): *Arbejdsmarkedsrapport 2006*, Dansk Arbejdsgiverforening. København: Dansk Arbejdsgiverforening.

DA (2006): *Arbejdsmarkedsrapport 2006*, Dansk Arbejdsgiverforening. København: Dansk Arbejdsgiverforening.

Dalager, Louise Koldby (2004): Om vikarers overenskomstmæssige retsstilling. En kommentar til protokollat i faglig voldgift af 27. august 2003. I *Arbejdsretsligt tidsskrift 2004*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

ECORYS-NEI (2002): *Rationale of Agency Work. European labour suppliers and demander's motives to engage in agency work*. Rapport udarbejdet for International Confederation of Temporary Work Businesses (CIETT). Downloaded fra CIETT hjemmeside.

EIRO (1997): *Flexicurity: new bills on Flexicurity and security at work*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/feature/nl9706116.html>

EIRO (1999): *Temporary agency work in Europe*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/01/study/index.html>

EIRO (1999a): *Temporary agency work and industrial relations; the Netherlands*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/01/word/nl9812110s.doc>

Eurofound (2006): *Temporary agency work in an enlarged European Union*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Fafo (2007): Powerpoint præsentation, http://www.fafo.no/Oestforum/260207/fafo_260207.pdf

Kudsk-Iversen, Sara og Søren Kaj Andersen (2006), *I krydsfeltet mellem fleksibilitet og sikkerhed – om overenskomstreguleringen af bureauvikarers løn- og ansættelsesvilkår*, FAOS Forskningsnotat nr. 71. København: FAOS, Sociologisk Institut.

Madsen, Per Kongshøj. (2004): The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons, i *Transfer* 2/04, 187-207.

Madsen Per Kongshøj (2003): "Flexicurity" through labour market policies and institutions in Denmark, i Auer, P. & S. Cazes (red.): *Employment stability in an age of flexibility*. Geneva: ILO

Oorschot, Wim van (2004): "Flexible work and flexicurity policies in the Netherlands. Trends and experiences" i *Transfer* 2/04, 208-225.

Van den Toren, J.P., G.H.M. Evers og E.J. Commisaris (2002): *Flexibiliteit en zekerheid. Effecten en doeltreffendheid van de wet flexibiliteit en zekerheid*. Utrecht: Ministry of Social Affairs and Employment.

Wilthagen, Ton, Frank Tros og H. van Lieshot (2003): Towards 'flexicurity': balancing flexicurity and security in EU member states. Invited paper for the 11th World Congress of the IIRA, Berlin September 2003.

Wilthagen, Ton, Mijke Houwerzijl, Hester Houwing og Martijn van Velsen (forthcoming) (2007): Flexicurity in the Dutch temporary work sector: a positive sum game?, i Maria Jepsen og Maarten Keune (red.) *Europe on the road to Flexicurity? Assessing the weight of flexibility and security in the reform of European labour markets*, Bruxelles: Peter Lang.

¹ Denne procentandel bliver bekræftet på den hollandske brancheorganisation for vikarbureauer, ABU's hjemmeside: www.abu.nl

² Egne beregninger på basis af tal fra Udlændingesservice.

³ TAW = Temporary Agency Work