

097

EU's direktiv om tidsbegrænset ansættelse – effekter i den kommunale sektor

- Undersøgelse gennemført for KL og KTO

Trine P. Larsen

August 2008

ISBN 978-87-91833-33-5

Employment Relations
Research Centre
Department of Sociology
University of Copenhagen

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier
Sociologisk Institut
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5
Postboks 2099
DK – 1014 København K
Tel: +45 35323299
Fax: +45 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse.....	2
Forkortelser	4
Forord	5
Sammenfatning af rapportens hovedkonklusioner	6
1 Indledning	9
2 Tidsbegrænsede ansatte og EU's direktiv	10
2.1 Definition af tidsbegrænsede ansatte	10
2.2 De europæiske forhandlinger om EU's direktiv	10
2.3 Implementering af EU's direktiv i medlemsstaterne	12
3 Analyseramme: Effekterne af EU's direktiv	15
3.1 Europæisk arbejdsmarkedsregulering og dens problemer	15
3.2 Graden af decentralisering: de institutionelle rammer og kommunikation mellem centralt og lokalt plan	16
3.3 Den europæiske rammeaftales indhold	18
3.4 Samspillet mellem graden af decentralisering, udviklingen af lokale forhandlingsinstitutioner og rammeaftalens indhold	19
4 Reguleringsformer og implementering af KL og KTO's rammeaftale	21
4.1 Kommunale reguleringsformer i de 14 udvalgte kommuner	21
4.2 Lokale implementeringsinitiativer for rammeaftalen	23
3 Opsamling	28
5 Tidsbegrænsede ansættelser i EU og Danmark	30
5.1 Udviklingen i tidsbegrænsede ansættelser i EU og Danmark	30
5.2 Tidsbegrænsede stillinger i den kommunale sektor	31
5.3 Udviklingen i tidsbegrænsede stillinger siden 2002	34
5.4 Opsamling	37
6 Arbejdsgivernes ansættelsesmønstre for tidsbegrænsede ansatte	39
6.1 Typiske ansættelsessituationer for tidsbegrænset personale	39
6.2 Type af tidsbegrænset personale indenfor den kommunale sektor	42
6.3 De kommunale institutioners modtagelse af rammeaftalen	47
6.4 Problemer med tidsbegrænsede ansættelser	49
6.5 Kommunale arbejdsgiveres alternative ansættelsesmønstre	51
6.6 Opsamling	53
7 Tidsbegrænsede ansattes arbejdsforhold	55
7.1 Tidsbegrænsede ansattes tilknytning til arbejdspladsen	55
7.2 Tidsbegrænsede ansattes deltagelse i arbejds møder, seminarer og sociale aktiviteter	62
7.3 Tidsbegrænsede ansattes overenskomstmæssige rettigheder	64
7.4 Muligheder for efteruddannelse og andre personalegoder	68
7.5 Opsamling	72
8 Konklusioner og perspektivering	74
8.1 Effekterne af direktivet på det kommunale område	74
8.2 Forskellige faktorer betydning for direktivets effekt	75
8.3 Perspektiver for direktiver som europæisk reguleringsform	77
8.4 Perspektiver som følge af EF-domstolens rolle og direktivets uklare bestemmelser	78
9 Litteraturliste	78

10	Bilag 1: Metode og Data set	83
10.1	Kvantitative data om tidsbegrænsede ansatte.....	83
10.2	Kvalitative interview med kommunale ledere og tillidsrepræsentanter	85
11	Bilag 2: Tabeller	87
		88
12	Bilag 3: EU's direktiv om tidsbegrænset ansættelse..	
		96

Forkortelser

AC: Akademikernes Centralorganisation

BUPL: Forbundet for pædagoger og klubfolk

CEEP: Den europæiske arbejdsgiverorganisation for den offentlige sektor

EFS: Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation

FTF: Funktionærer og Tjenestemænds Forbundet

KL: Kommunernes Landsforening

KTO: Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte

LO: Landsorganisationen

UNICE: Sammenslutningen af Industri og Arbejdsgiverorganisationer i Europa

Forord

KL og KTO anmodede i sommeren 2007 FAOS om at gennemføre en undersøgelse af effekterne i kommunerne af implementeringen af den europæiske rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse. På det kommunale område er den europæiske aftale blevet aftaleimplementeret ved rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, som er indgået mellem KL og KTO. Formålet med undersøgelsen er at kortlægge og analysere, hvilken betydning iværksættelsen af rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse har haft for tidsbegrænset ansatte i den kommunale sektor.

Resultatet af FAOS' undersøgelse, der er finansieret af KL og KTO, foreligger nu i form af nærværende rapport. FAOS har i sin undersøgelsesform efter aftale med KL og KTO anvendt en sociologisk tilgang til emnet. Fokus har således været på at undersøge, hvorledes tidsbegrænsede ansættelser anvendes og opleves i kommunerne. Rapportens definitioner og begreber er derfor ikke i alle sammenhænge anvendt eller beskrevet ud fra en juridisk og ansættelsesretlig sammenhæng.

KL og KTO har i regi af referencegruppen i forbindelse med rapportens publicering tilkendegivet, at rapporten ikke kan være udgangspunkt for eller være en del af eventuelle sager af fagretlig karakter.

Jeg vil benytte lejligheden til at takke de forskellige kommunale institutionsledere, ledelses- og tillidsrepræsentanter, som deltog i undersøgelsen. En stor tak skal der også lyde til referencegruppen bag projektet, som bestod af Helle Krogh Basse fra KTO, Lars Feldt Andersen (BUPL), Troels Østergaard, (DLF) og Asbjørn Andersen(FOA) samt Henrik Schilder, Nanna Kolze og Steen Rasmussen fra KL, der undervejs i projektforløbet er kommet med konstruktive kommentarer og har været yderst hjælpsomme med tilvejebringelse af forskellige informationer. Desuden vil jeg vil gerne takke mine kolleger på FAOS. Jeg vil først og fremmest takke Mikkel Mailand (FAOS) og Søren Kaj Andersen (FAOS) for deres kommentarer og til tider kritiske bemærkninger til forskellige udkast af rapporten, spørgeskemaundersøgelsen og interviewguiden. Jeg vil også gerne takke Jens Arnholtz og Mikkel Møller Johansen for deres hjælp i forbindelse med brugen af SPSS. Endeligt sender jeg en stor tak til Søren Østergaard, Malte Conrad and Sabine Eilertsen, som har været en stor hjælp i forbindelse med udførelsen af spørgeskemaundersøgelsen og transskribering af interview.

Trine P. Larsen,
København, august 2008

Sammenfatning af rapportens hovedkonklusioner

Denne rapport undersøger effekterne af EU's direktiv om tidsbegrænset ansættelse i den kommunale sektor i Danmark på baggrund af interview med institutionsledere, tillids- og ledelsesrepræsentanter fra 14 tilfældigt udvalgte danske kommuner. Rapportens hovedkonklusion er, at EU's direktiv har haft en vis gennemslagskraft på det kommunale område, idet de fleste udvalgte kommuner har iværksat lokale implementeringsinitiativer (informationsgivende aktiviteter, retningslinjer for god praksis og lokalaftaler). Direktivets faktiske effekt er dog begrænset, idet ændringer i kommunale arbejdsgiveres ansættelsespraksis og forbedringer af tidsbegrænsede ansattes arbejdsforhold er relativt beskedne.

Tidsbegrænsede ansatte udgør omkring 11 procent af kommunernes medarbejderstab. Den type ansættelser er mest udbredt på skole-, daginstitutions- og ældreområdet, hvor tidsbegrænsede lønmodtagere oftest ansættes til at dække akutte pasningsbehov, når faste medarbejdere pludseligt sygemeldes, tager ferie, orlov, langtidssygemeldes eller går på barsel. Antallet af tidsbegrænsede ansættelser har været relativt uforandret i de fleste kommuner siden 2002, hvor EU's direktiv blev implementeret på det kommunale arbejdsmarked. Det tyder på, at EU's direktiv kun i begrænset omfang har haft betydning for udviklingen i *antallet af tidsbegrænsede stillinger*. De begrundelser for ændringer i antallet af tidsbegrænsede stillinger, som er blevet fremført af informanterne, understreger ligeledes direktivets beskedne effekt.

De kommunale arbejdsgiveres ansættelsespraksis og tidsbegrænsede lønmodtageres arbejdsvilkår er ligeledes kun i begrænset omfang blevet ændret som følge af EU's direktiv om tidsbegrænset ansættelse og den danske implementering af EU's direktiv om deltidsarbejde. Vedrørende *ansættelsespraksis* er en direkte effekt af EU's direktiv, at en række kommunale arbejdsgivere er begyndt at bruge begivenhedsansættelser. Begivenhedsansættelser referer til, at en specifik begivenhed frem for en slutdato ligger til grund for ansættelsesforholdets ophør og denne ansættelsesform blev først mulig med direktivet i 2002. Endvidere er en del kommunale arbejdsgivere blevet mere opmærksomme på ansættelsesbetingelserne for tidsbegrænset personale, men direktivet har paradoksalt nok også været medvirkende til at mindske fleksibiliteten på det kommunale arbejdsmarked. Det nye regelsæt har ofte medført en øget administrationsbyrde for den enkelte institutionsleder og besværliggjort ansættelsesprocedurerne. Af den grund fravælger nogle kommunale ledere at ansætte de randgrupper, som førhen var løst tilknyttet arbejdsmarkedet i form af tilkaldevikarer. Nogle kommuner har endvidere etableret interne vikarbureauer som en følge af regelændringerne omkring tidsbegrænset ansættelse og deltidsarbejde.

Med hensyn til direktivets effekt for *tidsbegrænsede ansattes arbejdsvilkår* viser undersøgelsen, at en relativ stor gruppe af tidsbegrænsede ansatte ikke, som påkrævet i direktivet, bliver informeret om ledige stillinger. Desuden er tidsbegrænsede lønmodtageres muligheder for efteruddannelse, tillidsmandsposter samt adgang til pension, løntillæg, barnets første sygedag og diverse personalegoder ofte begrænsede. Undersøgelsen viser også, at en relativ stor gruppe tidsbegrænsede lønmodtagere, især dem med relative kortvarige ansættelser, i vid udstrækning ikke inviteres med til arbejds møder, seminarer og sociale akti-

viteter på arbejdspladsen. Direktivet synes dermed at have haft en relativ begrænset effekt, idet direktivets princip om ikke-diskrimination kun i et vist omfang er omsat til praksis.

De kommunale reguleringsformer af løn- og ansættelsesvilkårene, de kommunale institutioners størrelse, typen af lokale implementeringsinitiativer og direktivets indhold er *faktorer, der i større eller mindre omfang har haft betydning* for effekterne af EU's direktiv, mens geografien ikke synes at have nogen systematisk indflydelse.

Direktivets indhold, som her referer til fleksibiliteten i direktivets regelsæt og hvorvidt der er forudgående overensstemmelse med direktivets bestemmelser og den kommunale praksis for tidsbegrænsede ansættelser, har haft en vis betydning for direktivets gennemslagskraft på lokalt plan. Det fremgik således af undersøgelsen, at kommuner med en ansættelsespraksis meget lig direktivets regelsæt i langt mindre omfang havde iværksat lokale implementeringsinitiativer og diskuteret direktivets indhold, mens mange fravalgte at tage direktivet op til diskussion i MED-udvalget pga. direktivets relativt specifikke regelsæt. Fleksibiliteten i direktivets regelsæt har i en vis udstrækning mindsket effekterne af EU's direktiv. Direktivets bestemmelser, der er blevet overladt til udfyldelse af parterne på henholdsvis nationalt, sektor og lokalt niveau, har skabt en række fortolkningsproblemer, som i vid udstrækning er blevet reproduceret ude på de enkelte kommunale institutioner. Fortolkningsproblemerne skyldes især direktivets uklare og upræcise formuleringer vedrørende objektive kriterier/begrundelser. At mange kommuner finder KL og KTO's rammeaftale besværlig og administrativ tung understreges yderligere af, at især personaleledere efterlyser en afklaring på, hvilke kriterier der kan lægges til grund for tidsbegrænsede ansættelser. Andre informanter efterlyser en liste eller et sæt retningslinjer for god praksis for, hvornår og hvordan tidsbegrænsede ansættelser må og kan bruges.

De kommunale reguleringsformer for ansættelses- og arbejdsvilkår, dvs. graden af decentralisering, har også haft indflydelse på effekterne af EU's direktiv. I rapporten bliver der sondret mellem tre reguleringsformer 1) *centraliseret styring* (Kommuner med centraliseret lønforhandling samt ansættelses- og arbejdsvilkårsprocedurer); 2) *semi-autonomi* (delvist decentraliseret forhandlingskompetence, hvor centrale parter i kommunerne efterser og underskriver ansættelsesbreve); og 3) *selvstyre* (institutionerne har beføjelserne til at ansætte, underskrive ansættelsesbreve, afskedige og forhandle løn- og arbejdsvilkår). De tre reguleringsformer synes at have forskellig betydning for effekterne af EU's direktiv. For det første har de kommunale reguleringsformer haft en betydning for de kommunale implementeringsinitiativer. Det er især kommuner med semi-autonomi, der har indgået lokalaftaler omkring tidsbegrænset personale, mens retningslinjer for god praksis hovedsageligt er blevet udformet i kommuner med selvstyre eller centraliseret styring. For det andet tyder det på, at den kommunale reguleringsform har haft indflydelse på direktivets faktiske effekter. Det er ofte blandt kommuner med semi-autonomi og selvstyre, at institutionsledere har ændret ansættelsesmønstre og finder rammeaftalen administrativ tung og ufleksibel. Derimod har institutionsledere fra kommuner med centraliseret styring ofte nemmere ved at håndtere reglerne om tidsbegrænset ansættelse og er min-

dre tilbøjelige til at bruge institutionernes lønsum og børnetallet som grundlag for tidsbegrænsede ansættelser på daginstitutionsområdet. Den kommunale reguleringsform har dog haft mindre betydning for ændringer af tidsbegrænsede lønmodtageres arbejdsforhold.

De kommunale institutioners størrelse har haft en større betydning for tidsbegrænsede ansattes arbejdsforhold. Institutioner med færre end fem ansatte og dermed uden en tillidsrepræsentant er mindre tilbøjelige til at følge rammeaftalens princip om ikke-diskrimination. Tidsbegrænsede ansatte er ofte ikke inviteret med til arbejds møder, seminarer, sociale aktiviteter og efteruddannelseskurser på de små institutioner. Institutionslederne på sådanne institutioner har tit heller ikke kendskab til reglerne vedrørende tidsbegrænsede ansattes adgang til løn under barsel, pension og barnets første sygedag og krav om information om ledige stillinger. Det er ligeledes institutionsledere på de små daginstitutioner, der oftest bruger børnetallet og lønsummen som objektive kriterier for tidsbegrænsede ansættelser. Dog synes institutionernes størrelse ikke at have nogen nævneværdig betydning for de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre.

De lokale implementeringsinitiativers betydning for effekterne af EU's direktiv på tidsbegrænsede ansattes arbejdsvilkår har været begrænsede, men synes derimod at have haft indflydelse på de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre. Det er især institutionsledere fra kommuner, som ikke har udformet lokale implementeringsinitiativer, der finder rammeaftalen besværlig og administrativ tung. Desuden synes retningslinjer for god praksis at gøre en forskel mht. daginstitutionernes brug af børnetallet og lønsummen som grundlag for tidsbegrænsede ansættelser. Det tyder endvidere på, at de faglige organisationers kampagner i forbindelse med implementeringen af EU's direktiv har haft en vis effekt. Brugen af timelønnede vikarer er langt mindre i de kommuner, hvor faglige organisationer aktivt har forsøgt at sikre, at timelønnede vikarer blev månedslønnede eller fastansat, såfremt deres ugentlige arbejdstimer er på mere end 8 timer, eller deres kontrakt er blevet fornyet mere end tre gange.

Samlet set er *effekterne af EU's direktiv* størst blandt kommuner, der har udformet lokale implementeringsinitiativer, og som kun i begrænset omfang overlader regulering af løn og ansættelsesvilkår til de enkelte institutioner, især hvis institutionerne har relativt få ansatte. Undersøgelsesresultaterne synes dermed at være i modstrid med parternes og regeringens forskellige udsagn tilbage i 2002, hvor de udtalte, at direktivet om tidsbegrænset ansættelse ikke ville få nogen nævneværdig betydning for det danske arbejdsmarked.

1 Indledning

De europæiske parter på arbejdsmarkedet underskrev i 1999 en rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse, som efter afstemning i Ministerrådet blev ophøjet til et direktiv. Den europæiske rammeaftale havde til hensigt at fremme produktiviteten og hindre misbrug af tidsbegrænsede ansættelser med henblik på at opnå en bedre balance mellem fleksible arbejdstider og sikkerhed i ansættelsen (se bilag 3). Aftalen blev aftaleimplementeret i Danmark, og følgelovgivning blev udformet for den gruppe af lønmodtagere, der ikke er omfattet af en kollektiv overenskomst. På det (amts)kommunale område udformede KL, Amtsrådsforeningen (nu Danske Regioner), Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og deres modpart KTO i 2002 en rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse.

Denne rapport giver information og viden om forholdende for tidsbegrænsede ansatte i den kommunale sektor på baggrund af interview med kommunale ledere og tillidsrepræsentanter fra 14 tilfældigt udvalgte kommuner i Danmark. I rapporten undersøges det, om rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelser har medført ændringer af dels tidsbegrænset lønmodtageres arbejdsvilkår og dels af arbejdsgivernes ansættelsesmønstre for tidsbegrænsede ansatte. I rapporten tages der således udgangspunkt i en række problemstillinger med henblik på 1) at klarlægge omfanget af tidsbegrænsede ansættelser i den kommunale sektor siden 2002, 2) at undersøge de sammenhænge kommunerne anvender tidsbegrænsede stillinger og de kommunale arbejdsgivers ansættelsesmønstre og 3) at belyse tidsbegrænset personales tilknytning til arbejdspladsen. I den sammenhæng undersøges det også, hvorvidt der er geografiske forskelle på kommunernes brug af tidsbegrænsede ansættelser, og om kommunerne har iværksat lokale implementeringsinitiativer i forbindelse med gennemførelsen af KL og KTO's rammeaftale.

Rapporten er opbygget således, at der først gives en kort beskrivelse af indholdet af direktivet om tidsbegrænset ansættelse og bevæggrundene for at regulere ansættelses- og arbejdsvilkårene for denne gruppe lønmodtagere på europæisk plan. Dernæst beskrives kort den danske implementering af direktivet, hvor fokus især er på udformningen af den kommunale rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse. Herefter diskuteres forskellige teorier om implementering og styring med henblik på at udvikle en analyseramme til undersøgelse af rammeaftalens betydning for tidsbegrænsede ansattes ansættelses- og arbejdsvilkår. Efterfølgende kortlægges og analyseres betydningen af rammeaftalen i den kommunale sektor på baggrund af 14 case-studier med tilfældigt udvalgte danske kommuner og 259 telefoninterviews med kommunale institutionsledere. I bilag 1 beskrives kort den metode og det data set, som ligger til grund for undersøgelsen.

2 Tidsbegrænsede ansatte og EU's direktiv

Afsnittet indeholder henholdsvis en beskrivelse af de europæiske forhandlinger forud for EU's direktiv om tidsbegrænset ansættelser samt den danske implementering af direktivet. Først gives der dog en definition af begrebet tidsbegrænsede ansatte.

2.1 Definition af tidsbegrænsede ansatte

Tidsbegrænsede ansatte er lønmodtagere, som ofte er ansat for en kortere periode, frem for at være fastansatte. I Danmark sondres der på det kommunale arbejdsmarked mellem tre typer af tidsbegrænsede ansatte ud fra en række objektive kriterier, der ligger til grund for ansættelsesforholdets udløb såsom en bestemt dato, fuldførelsen af en bestemt opgave eller indtrædelsen af en bestemt begivenhed (KL m.fl., 2002: § 3 stk. 1). Ifølge de interviewede ledelses og tillidsrepræsentanter er det ofte lønmodtagere i barsels, orlovs- eller sygdomsvikariater, der betegnes som begivenhedsansatte, mens projektansatte primært er folk ansat for at løse en bestemt opgave. Lønmodtagere med en slutdato for ansættelsesforholdet er ofte timelønnede vikarer såsom ferieafløsere eller såkaldte tilkaldevikarer, der ansættes for at dække akutte eller kortere sygdomsperioder. Selvom tidsbegrænsede ansatte dækker en bred vifte af lønmodtagere, er bureauvikarer ikke omfattet af EU's direktiv.

2.2 De europæiske forhandlinger om EU's direktiv

Før EU's direktiv blev vedtaget, havde en række medlemsstater allerede specifikke regler for tidsbegrænsede ansatte. Denne gruppe af lønmodtageres ansættelses- og arbejdsvilkår var dog meget forskelligartede på tværs af landegrænserne. Nogle medlemsstater, såsom Tyskland, Holland, Belgien og Italien, havde for eksempel en relativ høj beskyttelse af tidsbegrænsede lønmodtagere i forbindelse med afskedigelser, men meget varierende regulering af brugen af tidsbegrænsede ansættelser (EIRO, 1999: 3). Andre lande, såsom Frankrig, Portugal og Spanien, havde specifikke regler, der begrænsede længden og mulighederne for at forny tidsbegrænsede ansættelser, mens vilkårene for denne gruppe af lønmodtagere var et relativt ureguleret område i Storbritannien, Irland og de fleste nordiske lande (EIRO, 1998: 2ff).

I Danmark var der heller ikke lovgivning, der direkte rettede sig mod tidsbegrænsede ansættelser. Funktionærloven sikrede dog, at tidsbegrænsede ansatte, der var dækket af funktionærloven, havde adgang til forskellige grundlæggende rettigheder såsom løn under barsel, sygdom og pension efter tre måneders ansættelse (Andersen, 2002: 120). En række kollektive overenskomster indenfor såvel den private som den statslige og kommunale sektor havde en tilsvarende tre måneders grænse eller i nogle tilfælde en grænse på op til 32 uger (KL og KTO, 2004: 1; Andersen, 2002). Desuden indeholdt funktionærloven frem til 2001 en 15 timers grænse for tidsbegrænsede ansattes adgang til de forskellige grundlæggende rettigheder. Denne grænse blev ændret fra 15 til 10 timer på det kommunale område under de kollektive overenskomstforhandlinger i 1999. Parterne på det kommunale område forventede således tilbage i 1999, at funktionærlovens 15 timers grænse ville blive ændret som følge af den danske implementering af EU's deltidsdirektiv, ifølge hvilken deltidsansatte skal behand-

les på lige fod med fuldtidsansatte (Interview: Amtsrådsforeningen, 2001; KL m.fl., 2004: 1; Andersen, 2002).

De fleste medlemsstater havde således en række begrænsninger for tidsbegrænsede ansattes adgang til pensionsordninger, understøttelse, efteruddannelse og informationer om ledige stillinger, selvom tidsbegrænsede ansatte principielt havde adgang til samme rettigheder som fastansatte. En række studier viste også dengang, at tidsbegrænsede ansatte ofte var reelt set udelukket fra at deltage i strejker og valg af tillidsrepræsentanter (EIRO, 1999: 4).

For at sikre den stadigt stigende gruppe af tidsbegrænsede lønmodtagere ansættelses- og arbejdsvilkår på linje med andre lønmodtagere og for at undgå 'social dumping', forsøgte EU-kommissionen over en årrække at etablere regulering på området. Det første direktivudkast blev fremlagt for Ministerrådet allerede tilbage i 1982, men udkastet blev gentagne gange afvist. Herefter forsøgte EU-kommissionen uden held at introducere to nye direktiver om henholdsvis deltidsarbejde og tidsbegrænset ansættelse i begyndelsen af 1990'erne (COM 2002: 149 final: 1; Vigneau m.fl., 1999: 1). Det var først, da EU-kommissionen i 1995 henvendte sig til de europæiske parter på arbejdsmarkedet, at der kom skred i de europæiske forhandlinger. Selvom EU-kommissionens oprindelige henvendelse til BusinessEurope (tidligere UNICE), den europæiske arbejdsgiverorganisation for offentlige ansatte (CEEP) og den europæiske faglige samarbejdsorganisation (EFS) vedrørende et samlet direktiv om forskellige former for atypisk arbejde, herunder deltidsarbejde, tidsbegrænset ansættelse og vikararbejde, indledte de europæiske parter efter krav fra BusinessEurope først forhandlinger om deltidsarbejde (EIRO, 1997:1). Derefter udtrykte parterne i deres rammeaftale om deltidsarbejde fra 1997 villighed til forhandle om en rammeaftale vedrørende tidsbegrænset ansættelse (EIRO, 1998).

At BusinessEurope, CEEP og EFS valgte at indgå forhandlinger om tidsbegrænsede ansættelser skyldes dels truslen om et direktiv fra EU-kommissionen. Desuden mente de offentlige og private arbejdsgivere, at tidsbegrænsede stillinger ville få en positiv effekt for beskæftigelsen, såfremt de forskellige administrative og økonomiske barrierer blev fjernet, og tidsbegrænset ansættelser blev gjort mere attraktive (Ahlberg, 1999: 18-9; Interview: CEEP, 2001). EFS' mål med aftalen var primært at begrænse brugen af tidsbegrænsede ansættelser og forhindre, at arbejdsgivere ansætter tidsbegrænset personale for at omgå deres forpligtelser overfor fastansatte (Ahlberg, 1999: 21; Eiro, 1999: 1-2).

Selvom parterne indledte forhandlinger om en rammeaftale, var forhandlingsforløbet præget af en række uenigheder vedrørende tidsbegrænsede ansattes adgang til pension, og hvorvidt rammeaftalen skulle omfatte bureauvikarer. Længden af tidsbegrænsede ansættelser og mulighederne for at forlænge sådanne ansættelser var også kontroversielle emner i forhandlingerne og var medvirkende til, at forhandlingerne på et tidspunkt næsten brød sammen (Ahlberg, 25-7). Arbejdsgiversiden modsatte sig gentagne gange EFS' krav om, at objektive kriterier var grundlaget for samtlige tidsbegrænsede ansættelser. Arbejdsgiverne modsatte sig også, at der blev sat begrænsninger for længden af tidsbegrænsede stillinger og mulighederne for at forlænge sådanne ansættelser (Eiro, 1999). Det var først efter topmødet om den sociale dialog i Wien i december 1998, at der

atter kom skred i forhandlingerne, og i marts 1999 underskrev CEEP, BusinessEurope og EFS rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse efter 10 måneders intense forhandlinger (Council Directive 1999/70/EC; Ahlberg, 1999: 29). Efter fælles anmodning fra de europæiske parter for arbejdsmarkedet blev rammeaftalen fremlagt for og vedtaget af Ministerrådet som et direktiv.

Direktivet om tidsbegrænset ansættelse har blandt andet til formål at undgå forskelsbehandling mellem fastansatte og tidsbegrænsede ansatte og forhindre misbrug i forbindelse med flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelser. Lønmodtagere, der stilles til rådighed af vikarbureauer, er undtaget direktivets bestemmelser. De opnår derfor ikke som tidsbegrænsede ansatte samme rettigheder som fastansatte i sammenlignelige stillinger (Council Directive 1999/70/EC). Desuden er det op til de enkelte medlemsstater, om de i deres implementering af direktivet vælger, at omfatte unge under erhvervsmæssige grunduddannelser, lærlinge, samt lønmodtagere ansat i forbindelse med offentlige eller offentligt støttede programmer med henblik på uddannelse, integration eller omskoling (Council Directive 1999/70/EC). Udover formåls- og anvendelsesparagrafferne indeholder direktivet også seks bestemmelser om forskellige regler vedrørende definitionen af tidsbegrænsede ansatte, deres rettigheder samt ansættelses- og arbejdsforhold (se bilag 3).

2.3 Implementering af EU's direktiv i medlemsstaterne

Implementeringen af direktivet om tidsbegrænset ansættelse blev overladt til medlemsstaterne, som havde visse metodefriheder med hensyn til implementeringen af direktivet. Langt de fleste europæiske lande lovimplementerede direktivet om tidsbegrænset ansættelse, men den danske regering valgte i samråd med parterne på arbejdsmarkedet og i henhold til danske arbejdsmarkedstraditioner, at implementere direktivet gennem kollektive aftaler og supplerede med lovgivning for de grupper, der ikke var dækket af en overenskomst (SEC, 2006: 4ff; Schöman m.fl., 2003: 15-17). På det kommunale område udarbejdede KL, Amtsrådsforeningen (nu Danske Regioner), Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og deres modpart KTO i 2002 en rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse (KL mfl., 2002). Desuden udformede KL også ensidigt et administrationsgrundlag til rammeaftalen, som KTO ikke havde yderligere bemærkninger til (KL, 2002). Forhandlingsforløbet forud for den (amts)kommunale rammeaftale var, ligesom de europæiske forhandlinger, præget af uenigheder. Et særligt kontroversielt emne var fortolkningen af direktivets 'objektive kriterier'. KTO krævede således en maksimumsgrænse for den samlede varighed af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelser. KTO insisterede også på, at der blev sat begrænsninger for, antallet af gange tidsbegrænsede ansættelser kunne fornys, da det virkede uoverskueligt at definere fælles objektive kriterier, som var dækkende for alle organisationerne, der var/er del af KTO (Akademikeren, 2002: 41). Aftalerne endte med at indeholde en ikke udtømmende liste over de 'objektive kriterier', og der blev åbnet mulighed for, at organisationer kunne indgå mere vidtgående bestemmelser mod eventuelt misbrug (KL m.fl., 2002). I den forbindelse henviste de (amts)kommunale parter til den funktionærretlige praksis på området, hvor to til tre forlængelser af tidsbegrænsede ansættelser blev accepteret af danske domstole (KL m.fl., 2002: 14). Desuden

besluttede parterne at undtage unge under erhvervmæssig grunduddannelse, lærlinge, elever, praktikanter samt folk ansat under offentligt støttede ordninger (KL m.fl., 2002: 4).

Indenfor de forskellige kommunale sektorer har et antal faglige organisationer og KL mere vidtgående bestemmelser omkring brugen af tidsbegrænset personale. For eksempel har KL og BUPL tilføjet en række restriktioner i deres sektoraftale, hvor antallet af børn i de enkelte daginstitutioner (børnetallet) og institutionernes lønsum ikke anses som objektive kriterier i forbindelse med ansættelse af tidsbegrænset personale og forlængelse af deres ansættelser (KL m.fl., 2005§ 18 stk. 15). Indenfor det tekniske område har KL og 3F haft en årelang aftale om at vinterhjemsende af deres faste personale som alternativ til tidsbegrænsede stillinger.

KL og KTO's rammeaftale om deltidsarbejde og regeringens lovændringer i forbindelse med implementeringen af EU's direktiv om deltidsarbejde må også formodes at have betydning for tidsbegrænset ansattes ansættelses- og arbejds-vilkår, idet tidsbegrænsede ansatte ofte er ansat relativt få timer for en kortere periode. Den kommunale rammeaftale om deltidsarbejde er fra 1999, og parterne besluttede dengang at give alle amtskommunale ansatte på månedsløn funktionærstatus og nedsætte timegrænsen mellem time- og månedslønnede fra tre måneder til en måned. Desuden valgte parterne også af flere omgange at nedsætte timegrænsen for ugentlige arbejdstimer, først fra 15 til 10 timer og dernæst til otte timer som følge af regeringens lovændringer om deltidsarbejde (KL m.fl., 2002: 4; SEC, 2006: 7).

Umiddelbart synes den danske implementering af EU's direktiver om tidsbegrænset ansættelse og deltidsarbejde på det amtskommunale område at forbedre forholdene for tidsbegrænsede lønmodtagere gennem dels kollektive overenskomster og lovgivning. Dog forventede hverken de danske fagforeninger eller arbejdsgiverorganisationer tilbage i 2002, at direktivet om tidsbegrænset ansættelse ville få mærkbare konsekvenser for det danske arbejdsmarked (Andersen, 2002: 649). Ligeledes forventede regeringen heller ikke, at ændringerne i funktionærloven ville få nævneværdig betydning for forholdene på arbejdsmarkedet. Nogle fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer og politikere udtalte dengang i forbindelse med spørgsmål om direktivets mulige effekter:

'Tidsbegrænset ansættelser, det forventer jeg ikke vil give hverken de store problemer eller konsekvenser på vores område' (Interview: Amtsrådsforeningen, 2001).

'Det (direktivet om tidsbegrænset ansættelser) får ingen påvirkning i dansk sammenhæng, selvom bagatelgrænsen sænkes' (Interview: FTF, 2002)

'Det (direktivet om tidsbegrænset ansættelser) er egentlig overflødig for os, for der forekommer næppe diskriminering over for tidsbegrænsede ansatte eller misbrug af korttidsansættelser' (LO, Berlingske Tidende, 3/3/99).

Tidsbegrænset ansættelser har været praktiseret på det danske arbejdsmarked i mange år, uden at det har givet anledning til de store problemer, og mit indtryk er, at tidsbegrænsede ansatte normalt ikke bliver behandlet væsentligt forskelligt fra andre ansatte. Det fremsatte lovforslag (om ændring af funktionærloven og supplerende lovgivning om tidsbegrænset ansættelse) forventes ikke at få større betydning for det danske arbejdsmarked (Beskæftigelsesministeren Claus Hjorth Frederiksen, Folketingets tidende 2002-3, L 2002: Beh1: 7).

På baggrund af regeringens, fagforeningernes og arbejdsgiverorganisationernes forskellige udtalelser er det interessant at undersøge, om direktivet om tidsbegrænset ansættelse har haft betydning for arbejdsgivernes ansættelsesmønstre og tidsbegrænsede lønmodtageres ansættelses- og arbejdsforhold indenfor den kommunale sektor. I det følgende kapitel udvikles en analyseramme med henblik på at undersøge effekterne af EU's direktiv på det kommunale arbejdsmarked.

3 Analyseramme: Effekterne af EU's direktiv

På baggrund af en diskussion af teorier og studier vedrørende implementering, regulering og styring af europæiske og nationale arbejdsmarkedspolitikker, udvikles i dette afsnit en analyseramme til brug for analysen i de følgende kapitler. Afsnittet giver først en kort beskrivelse af de problemer, der eksisterer i forbindelse med europæisk regulering samt de bevæggrunde, som ofte anføres i den europæiske og nationale implementeringslitteratur med hensyn til effekterne af en specifik politik på lokalt plan. På baggrund heraf udvikles analyserammen, hvor det argumenteres, at effekterne af EU's direktiver er tæt forbundet med den regulerings- og styringsform, som anvendes i medlemsstaterne i forbindelse med implementeringen af de europæiske direktiver.

3.1 Europæisk arbejdsmarkedetsregulering og dens problemer

EU-regulering præger i dag dele af den nationale arbejdsmarkedetsregulering i medlemsstaterne. En række studier har fokuseret på implementeringen af EU's direktiver og vist, at der er en række problemer vedrørende korrekt implementering og overholdelse af EU's direktiver (Mastenbroek, 2005: 1108; Falkner m.fl., 2005: 217; Lampinen og Uusikylä, 1998: 233). Det er dog kun relativt få undersøgelser, som direkte har beskæftiget sig med effekterne af EU's lovregulerede politikker for individuelle lønmodtagere og arbejdsgivere (Treib, 2006: 18; Falkner m.fl., 2005: 4). En række studier understreger ikke desto mindre, at risikoen for ukorrekt implementering og manglende overholdelse af EU's direktiver umiddelbart er større i de enkelte kommuner end på centralt plan, idet direktiverne skal gennem en række forhandlings- og beslutningsniveauer, før de omsættes til lokal praksis (Blom-Hansen, 2005: 628-9; Peterson, 2001: 292; Marginson and Sisson, 2004: 63). I den forbindelse karakteriseres EU ofte som et multiniveaureguleringssystem, hvor forhandlinger og kompetencer er spredt på tværs af det supra-nationale, nationale, regionale og lokale niveau (Marks m.fl., 1996; Peterson, 2001; Marginson og Sisson 2004: 25).

Implementeringsansvaret for EU's direktiver ligger formelt hos de enkelte medlemsstater. Medlemsstaterne er forpligtigede til at gennemføre direktiverne i henhold til EU's implementeringsbestemmelser, der giver dem mulighed for at overlade dele af implementeringen til parterne på arbejdsmarkedet. Muligheden for at overlade implementeringsansvaret til arbejdsmarkedets parter, kombineret med direktivernes karakter af rammebestemmelser (minimumsstandarder frem for detaljerede lovbestemmelser), fremhæves ofte som værende medvirkende til direktivernes relative beskedne effekt (Treib, 2006; Streeck, 1994: 45; Dimatropoulos og Richardson, 2001). Særligt graden af decentralisering synes at være vigtig, idet risikoen for ukorrekt implementering umiddelbart synes større, når EU og medlemsstater decentraliserer den detaljerede gennemførelse af direktiverne. Decentraliseringen medfører, at lokale instanser forventes at informere om direktivet samt udfylde og omsætte rammebestemmelserne til praksis (Eberlin and Grande, 2005: 99). En række arbejdsmarkedsforskere har dog argumenteret for, at øget decentralisering højner sandsynligheden for overholdelse af de fælles regler eller mål indgået på centralt plan, idet parterne på lokalt plan føler et større ejerskab overfor aftalerne, når de i vid udstrækning involve-

res i beslutningsforløbet (Traxler, 2003: 197). Selvom der eksisterer uenigheder omkring effekterne af øget decentralisering af forhandlingskompetencen, har undersøgelser vist, at nationale aktører ofte ikke skelner mellem europæisk og national lovgivning, efter direktiverne er omsat til national arbejdsmarkedslovgivning eller kollektive overenskomster/rammeaftaler. Det antyder, at overholdelsen og implementeringen af direktiverne i vid udstrækning følger al anden national arbejdsmarkedsregulering i kommunerne (Treib, 2006: 8; Mastenbroek, 2005).

Evalueringsstudier af medlemsstaternes håndtering af EU's direktiver og nationale arbejdsmarkedsreformer viser, at effekterne af en specifik politik afhænger i vid udstrækning af målgruppens samarbejdsvilje, forståelse og overholdelse af politikken regelsæt (se Barrett and Fudge, 1981: 25; Lipsky 1980). Koordineringen mellem det centrale og lokale niveau fremføres ofte som afgørende for, at nye bestemmelser omsættes til praksis, særligt når graden af decentralisering øges, og forhandlingskompetencen i stigende grad uddelegeres til yderste led (Madsen, 2002: 315-6; Navrbjerg, 2004: 142; Van der Meer m.fl., 2005: 351; Marginson and Sisson, 2004; Dimatrakopoulos og Richardson, 2001). Koordinering forstås her dels som de institutionelle rammer for kommunikation og kontrol mellem de centrale og lokale forhandlinger vedrørende løn- og ansættelsesforhold, samt dels det valgte reguleringsinstrument i forbindelse med lokale instansers mulighed for fortolkning og udfyldning af fx direktivets bestemmelser (Traxler, 2003: 196-7). I den sammenhæng må det formodes, at det valgte reguleringsinstrument ikke kun på europæisk plan, men også i medlemsstaterne har betydning for effekterne af EU's direktiver i de enkelte kommuner. Det synes særligt at være afgørende, eftersom direktivet om tidsbegrænset ansættelse indeholder juridisk bindende rammebestemmelser, og den danske stat har overladt implementeringen af direktivet til parterne på arbejdsmarkedet.

Effekterne af EU's direktiver for valget af implementeringsstrategi på nationalt og lokalt plan samt de faktiske implementeringsresultater i kommunerne, må formodes at afhænge af rammeaftalens indhold og graden af decentralisering herunder også kommunikationen mellem centralt og lokalt plan (Navrbjerg og Madsen, 2004: 105; Van der Meer, 2005; Taxler, 2003: 197).

3.2 Graden af decentralisering: de institutionelle rammer og kommunikation mellem centralt og lokalt plan

Der skelnes ofte indenfor arbejdsmarkedsforskningen mellem centraliseret, organiseret eller koordineret decentralisering på den ene side og disorganiseret decentralisering på den anden side i forbindelse med studier af reguleringen af løn- og ansættelsesforhold (Due og Madsen, 2002; Traxler, 1995: 6; 2003: 196-8; Ferner and Hyman, 1998: xvi). *Organiseret, koordineret eller centraliseret decentralisering* referer til en decentraliseringsproces, som indebærer, at forhandlingskompetencen overføres til medlemsorganisationerne eller lokale parter på en måde, så den koordinerende kontrol fra centralt plan over lokalforhandlingerne bibeholdes, og de centrale procedurer og strukturer reproduceres på lokalt plan. Denne form for decentralisering vælges for at fastholde både arbejdsgivernes og de faglige organisationers indflydelsesmuligheder (Traxler, 1995: 6-7; Madsen, 2002: 315). *Disorganiseret decentralisering* vedrører lige-

ledes en uddelegering af forhandlingskompetencen mod det lokale plan, men arbejdsgiverne fremstår i vid udstrækning som individuelle arbejdsgivere, der forhandler med modparten lokalt, frem for at koordinere deres overenskomstforhandlinger med andre arbejdsgivere på centralt plan (Traxler, 1995: 6; Ferner and Hyman, 1998: xvi). Det kontrollerende og koordinerende element fra centralt plan forsvinder dermed, og risikoen, for at parternes indflydelsesmuligheder svækkes, synes umiddelbart større, eftersom systemet fragmenteres. Dermed opnås en forskydning af magtbalancen, idet de centrale forhandlingsstrukturer og processer ikke *nødvendigvis* reproduceres på lokalt plan (Traxler, 2003: 195; 1995).

Organiseret og disorganiseret decentralisering repræsenterer også to forskellige styrings- eller reguleringssystemer, som kan siges at udgøre to ekstremer på et kontinuum af måder at regulere løn- og ansættelsesforhold indenfor det offentlige kollektive overenskomstsysteem. *Organiseret decentralisering* involverer en vis grad af kontrol fra centralt plan med medlemsorganisationernes og lokale instansers implementering af fx direktivet om tidsbegrænset ansættelser. De centrale instanser, som i dette tilfælde er hovedorganisationerne for den kommunale sektor og kommunernes centraladministration, sætter visse begrænsninger for kommunale institutioners råderum for at forhandle om løn- og ansættelsesvilkår. I modsætning hertil giver *disorganiseret decentralisering* de lokale institutioner og kommunernes centraladministration maksimal autonomi mht. regulering af løn- og ansættelsesvilkår. Koordineringen fra centralt plan i form af kontrol og begrænsninger vedrørende lokale parter håndtering af løn- og ansættelsesforhold er minimal, idet reguleringen af direktivets bestemmelser i vid udstrækning uddelegeres til de enkelte kommunale institutioner.

På dette kontinuum af reguleringssystemer findes der en række forskellige grader af uddelegering af kompetencer til lokalt plan, som i varierende grad indbefatter autonomi for den enkelte kommunale institution og kontrol fra henholdsvis sektorniveauet og centraladministrationen i den enkelte kommune. Selvom der siden midten af 1980'erne er foregået en øget decentralisering af løn- og ansættelsesvilkår indenfor det tidligere centraliserede offentlige overenskomstsysteem, varierer graden af decentralisering i danske kommuner. Kommunerne har således håndteret decentraliseringen forskelligt og har kun i en vis udstrækning overladt reguleringen af løn- og ansættelsesforhold til de enkelte kommunale institutioner. Derfor er der kun i et begrænset omfang udviklet lokale forhandlingssystemer, der matcher de centrale procedurer og strukturer (Aringa, 2001: 10; Navrbjerg, 2004:10-12).

I den efterfølgende analyse vil der blive sondret mellem tre koordineringsmekanismer indenfor det offentlige kollektive aftalesystem; *centraliseret styring*, *semi-autonomi* og *selvstyre*. De tre reguleringsformer har forskellige karakteristika, der er bestemmende for involveringen af lokale parter i f.eks. implementeringen og reguleringen af EU's direktiver på lokalt plan. 1) *Centraliseret styring* referer til, at forhandlinger om ansættelses-, løn- og arbejdsvilkår foregår på centralt plan i kommunerne. Mulighederne for lokale forhandlinger ude på de enkelte institutioner er begrænsede eller ikke eksisterende. 2) *Semi-autonomi* henviser til, at forhandlingskompetencen delvist er uddelegeret til de enkelte institutionsledere og deres modpart. De centrale parter rolle er at kon-

trollere, om gældende regelsæt overholdes ved for eksempel at underskrive og kontrollere indholdet af nye ansættelsesbreve samt udforme generelle retningslinjer for brugen af tidsbegrænsede ansatte. Med hensyn til 3) *Selvregulering* er kontrollen fra centralt plan minimal. De lokale parter på institutionerne har i vid udstrækning beføjelser til at ansætte, underskrive ansættelsesbreve, afskedige og forhandle om løn- og arbejdsvilkår uden direkte indblanding fra centralt plan.

3.3 Den europæiske rammeaftales indhold

Den europæiske rammeaftales indhold, i form af aftalens tema og fleksibiliteten i aftalens regelsæt, har også vist at have en vis indflydelse på effekterne af EU's reguleringer på det danske arbejdsmarked (Larsen og Andersen, 2007; Van der Meer m.fl., 2005; Falkner m.fl., 2005). Aftalens tema referer til, om aftalen introducerer nye regelsæt eller omfatter ordninger, som der allerede er en eksisterende praksis for på nationalt plan (Mastenbroek, 2005). Med hensyn til fleksibiliteten af rammeaftalens regelsæt sonderer Van der Meer og kollegaer (2005: 355) mellem tre koordineringsmekanismer mellem lokale og centrale institutioner på arbejdsmarkedet i forbindelse med brugen af direktiver eller rammeaftaler. Den første koordineringsstrategi er regulering via *obligatoriske bestemmelser*. Denne strategi henviser til, at de centrale parter udformer klare standarder, hvorved råderummet for lokalforhandlinger og ændring af lovbestemmelserne er minimalt eller ikke-eksisterende. Den anden strategi er regulering gennem *semi-obligatoriske bestemmelser*, som giver mulighed for at afvige fra den indgåede rammeaftale på centralt plan, men kun indenfor rammerne af sektoroverenskomsten og under kontrol fra de centrale parter. Den tredje koordineringsstrategi er *frivillige bestemmelser*, der giver de lokale parter i de enkelte kommuner ret til at forhandle og indgå aftaler om løn- og ansættelsesforhold, selv på uregulerede områder (Van der Meer m.fl., 2005: 355-6).

Et specifikt direktiv eller en europæisk rammeaftale kan indeholde en kombination af de tre koordinationsstrategier, hvor nogle bestemmelser, som for eksempel reglerne om ikke-diskrimination og reglen om at hindre misbrug af flere på hinanden tidsbegrænsede ansættelser i den europæiske rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse, er ufravigelige regler, der har karakter af obligatoriske bestemmelser. Den europæiske rammeaftales objektive kriterier giver til en vis grad mulighed for at kunne afvige fra den europæiske rammeaftale og har dermed mere karakter af semi-autonome bestemmelser. Den europæiske rammeaftales bestemmelser om at inkludere lærlinge og unge under uddannelse, afspejler mere en frivillig bestemmelse, da det er op til de nationale parter og regeringer, om de vil ekskludere disse grupper eller udforme mere vidtgående bestemmelser. De tre koordineringsformer tildeler derfor ligesom organiseret og disorganiseret decentraliseringssystemer de centrale og lokale parter forskellige roller og råderum, som varierer alt afhængig af de specifikke bestemmelser i rammeaftalen om tidsbegrænsede ansættelser og de lokale forhold i de enkelte kommuner.

3.4 Samspillet mellem graden af decentralisering, udviklingen af lokale forhandlingsinstitutioner og rammeaftalens indhold

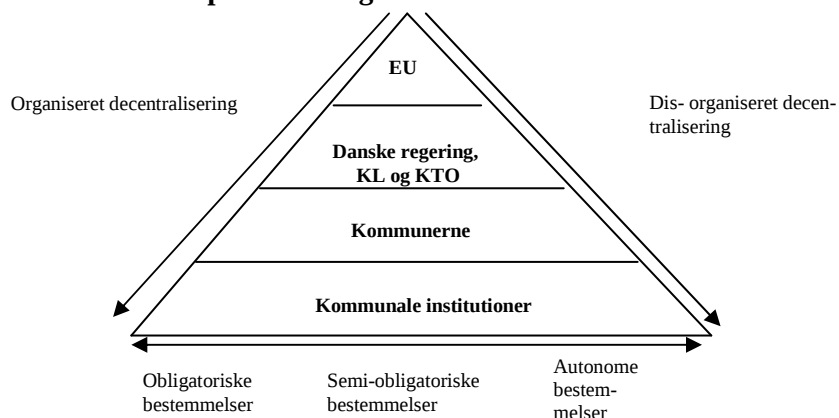
Samspillet mellem graden af decentralisering og rammeaftalens indhold er forskelligt fra kommune til kommune alt afhængig af de givne omstændigheder, hvilket kan have betydning for effekterne af EU's direktiv. I den forbindelse defineres effekt som de valgte implementeringsinitiativer i kommunerne og de faktiske implementeringsresultater.

Med hensyn til implementeringsinitiativer sondres der mellem tre forskellige implementeringsmetoder på lokalt plan: *Informationsgivende aktiviteter*, *retningslinjer for god praksis* og *lokalaftaler*. *Informationsgivende aktiviteter* vedrører udgivelse af pamfletter, annoncering af KL og KTO's rammeaftale via diverse medier og afholdelse af seminarer omkring direktivets regelsæt. *Retningslinjer for god praksis* er udarbejdet af de lokale parter og omfatter forskellige lokale ordninger vedrørende brugen af tidsbegrænsede ansatte i en bestemt kommune. *Lokalaftaler* er en juridisk bindende reguleringsform, da parterne er forpligtigede til at overholde de indgåede aftaler, og eventuelle brud kan sanktioneres i det fagretlige system.

Med de faktiske implementeringsresultater menes, i hvilken grad centraladministrationen og de enkelte institutionsledere i kommunerne har ændret ansættelsesmønstre som følge af direktivet, og i hvilket omfang tidsbegrænsede ansattes arbejdsvilkår er blevet forbedret. Med forbedring menes, om de tidsbegrænsede ansatte har fået adgang til samme rettigheder og personale goder som fastansatte.

Effekterne af den europæiske rammeaftale må formodes at være påvirket af graden af decentralisering i kommunerne og aftalens indhold. Dog må det formodes, at den valgte implementeringsstrategi også har indflydelse på de faktiske implementeringsresultater. Figur 1 viser samspillet reguleringsmetoder, lokale forhandlingskultur og rammeaftalens indhold.

Figur: 1: Samspil mellem de forskellige niveauer og reguleringsformer i forbindelse med implementering af EU's direktiver.



Samspillet mellem de forskellige niveauer og reguleringsformer i forbindelse med implementering af EU's direktiver foregår på den måde, at rammeaftalen først forhandles og omsættes til direktiv på EU plan, hvorefter selve implementeringen overlades til medlemsstaterne. I medlemsstaterne kan den nationale

regering beslutte at overlade dele af implementeringen til arbejdsmarkedets parter, som herefter indskriver rammeaftalens regelsæt i deres sektoroverenskomster. Alt afhængig af fleksibiliteten i rammeaftalen og graden af decentralisering, overlades den konkrete implementering herefter til kommunerne og i vid ustrækning til de enkelte kommunale institutioner. Sikringen af rammeaftalens regelsæt ligger derved på kommunalt plan, hvor det må formodes, at de kommunale implementeringsinitiativer, graden af decentralisering og rammeaftalens indhold, har betydning for effekten af rammeaftalens i de danske kommuner.

Den ovenstående analyseramme vil danne udgangspunktet for undersøgelsen af effekterne af KL og KTO's rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse i danske kommuner, som oprindeligt var et EU direktiv. Analyserammen giver mulighed for at undersøge, i hvilken grad KL og KTO's rammeaftales indhold og graden af decentralisering har haft betydning de kommunale arbejdsgivers ansættelsesmønstre og tidsbegrænsede ansattes arbejdsvilkår. Den empiriske analyse er baseret på 27 interviews med arbejdsgiver- og lønmodtagersiden i 14 kommuner samt 259 telefoninterviews med kommunale institutionsledere (se bilag 1).

4 Reguleringsformer og implementering af KL og KTO's rammeaftale

De 14 udvalgte kommuner har en række forskellige karakteristika, hvor blandt andet kommunernes indbyggertal og geografiske placering varierer betragteligt. Desuden regulerer de udvalgte kommuner løn- og ansættelsesvilkårene forskelligt. De har også i varierende grad udformet lokale implementeringsinitiativer i forbindelse med gennemførelsen af KL og KTO's rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse. I det følgende beskrives først kort de udvalgte kommuners reguleringsformer i forbindelse med regulering af løn- og ansættelsesvilkår. Dernæst undersøges kommunernes implementeringsinitiativer for rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, da disse elementer kan have betydning for de faktiske effekter af rammeaftalen.

4.1 Kommunale reguleringsformer i de 14 udvalgte kommuner

Reguleringen af ansættelses- og arbejdsvilkår er i vid udstrækning blevet uddelegeret til de enkelte kommunale institutioner, om end der er nogle kommunale forskelle. Ansvar for ansættelser, afskedigelser, individuelle lønforhandlinger og sikring af de enkelte lønmodtageres arbejdsforhold såsom adgang til efteruddannelse, hjemmearbejdsplads og deltagelse i møder osv. varierer således fra kommune til kommune. Skema 1 giver en oversigt over reguleringsformen i de 14 udvalgte kommuner.

Skema 1: Oversigt over de 14 udvalgte kommuners reguleringsform

	Centraliseret styring	Semi-autonomi	Selvstyre
	Afskedigelse, underskrivelse af ansættelsesbreve, lønforhandlinger foregår centralt	Underskriver kun ansættelsesbreve, og informere om nye tiltag	
Nordjylland		Case1 Case2	Case13
Syddanmark	Case3	Case4	Case5*
Sjælland		Case6	Case14
Midtjylland	Case12 Case11**	Case9	
Storkøbenhavn	Case10 *	Case7	Case8

Note: *afhænger af det enkelte område indenfor kommunen, **ekskludere lønforhandlinger.

Blandt de 14 tilfældigt udvalgte kommuner har fire kommuner valgt at centralisere lønforhandlingerne samt afskedigelses- og til en vis grad ansættelsesprocedurerne. Ansættelsesbrevene underskrives og kontrolleres centralt i kommunerne, mens øvrige aspekter vedrørende ansættelses- og arbejdsforholdet ligger hos de enkelte institutioner. Selvstyring karakteriserer reguleringsformen i fire kommuner, idet ansvaret for regulering af løn-, ansættelses- og arbejdsforholdene er placeret på den enkelte institution frem for hos forvaltningen. Seks kommuner har valgt en tredje reguleringsform, hvor kun underskrivelse af ansættelsesbrevene kommer forbi den centrale ledelse. Ansættelser, afskedigelser og sikring af tidsbegrænsede lønmodtageres forskellige rettigheder og forhandlinger om fx løn og efteruddannelse foregår decentralt ud på de enkelte institutioner. Der er således stor forskel på den måde, kommunerne regulerer tidsbegræn-

sede lønmodtageres ansættelses- og arbejdsvilkår. Selvom nogle kommuner har valgt at decentralisere forhandlingskompetencen til de enkelte institutioner, har langt fra alle kommuner etableret forhandlingsstrukturer og procedurer ude på de enkelte institutioner, der sikrer, at lønmodtagersiden også er repræsenteret. Enkelte af de interviewede tillidsrepræsentanter fremhævede denne problematik. For eksempel:

'Nogle gange kender 18 årige ikke reglerne... og de står pludselig med håret i postkassen fordi de ikke har sat sig ind i reglerne. Det kan typisk være et sted, hvor der ingen tillidsrepræsentant er, for det er der ikke på alle institutioner' (Interview: Tillidsrepræsentant, 2007).

Selvom der i spørgeskemaundersøgelsen ikke blev spurgt til, om der var udpeget en tillidsrepræsentant på de enkelte kommunale institutioner, giver institutionernes størrelse en indikation heraf. Den generelle regel er, at kommunale institutioner med over fem ansatte indenfor samme overenskomst kan vælge en tillidsrepræsentant. I det tilfælde, at de fem ansatte tilhører forskellige overenskomster, kan der indgås valgforbund, hvor de tilsammen vælger en tillidsrepræsentant. Ifølge danske fagforeningsrepræsentanter er det et særsyn, hvis kommunale arbejdspladser med mere end fem ansatte ikke har udpeget en medarbejderrepræsentant. 13 ud af de 14 udvalgte kommuner har institutioner med færre end fem ansatte, hvilket svarer til, at ca. 7 procent af de interviewede institutioner må formodes ikke at have en tillidsrepræsentant på den pågældende institution (se bilag, 2, skema 1). Det var særligt indenfor miljø- og teknik samt på daginstitutionsområdet, at der ofte var mindre end fem ansatte på den pågældende institution. Det fremgik også af spørgeskemaundersøgelsen, at langt de fleste kommunale institutioner indenfor daginstitutionsområdet havde mellem 5-15 ansatte, mens de fleste interviewede skoler og plejehjem ofte havde mere end 35 ansatte. En række kommuner har således relativt små institutioner, hvor nogle må formodes ikke at have en tillidsrepræsentant, om end kommunerne i varierende grad har decentraliseret lønforhandlinger samt ansættelses- og afskedigelsesprocedurerne. Selvom der er mere end fem ansatte på den pågældende institution, er dette ikke nødvendigvis ensbetydende med, at alle lønmodtagergrupper er ligeligt repræsenteret.

Sammenlignes kommunernes reguleringsform med størrelsen af de kommunale institutioner fremgår det, at de udvalgte kommuner, som har en overvægt af institutioner med mindre end 15 ansatte, ofte har valgt en mere centraliseret reguleringsform. Kommuner med en større spændvidde mht. institutionernes størrelse anvender tit forskellige reguleringsformer alt afhængigt af det kommunale område. For eksempel:

'Vi har en meget decentral struktur, men det er et broget billede, fordi på visse områder er man ikke kommet længere i decentraliseringsprocessen end til fagforvaltningen, fx på skoleområdet. Målet er, at vi skal have dem helt ud til den enkelte leder på daginstitutionsområdet' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Storkøbenhavn).

I hvilken udstrækning den kommunale reguleringsform har haft indflydelse på de lokale implementeringsinitiativer og de faktiske effekter af rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse undersøges i de følgende afsnit og kapitler.

4.2 Lokale implementeringsinitiativer for rammeaftalen

De fleste kommuner har iværksat implementeringsinitiativer i forbindelse med gennemførelsen af rammeaftalen om tidsbegrænsede ansættelser, og nogle har endda anvendt flere implementeringsinitiativer. Initiativerne omfatter diverse informationsbreve, møder, kurser og seminarer samt udvikling af fælles retningslinjer for god praksis og lokalaftaler. Enkelte kommuner har også etableret interne vikarkorps i forbindelse med implementeringen af dels rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse og dels deltidsaftalen for at imødegå nogle af aftalernes restriktioner såsom 8-timers reglen og reglerne for forlængelse af tidsbegrænsede ansættelser (se skema 2).

Skema 2: De udvalgte kommuners implementeringsinitiativer i forhold til deres reguleringsformer:

	Centraliseret styring	Semi-autonomi	Selvstyre
Informations Breve	3	4	2
Informationsmøder	4	2	2
Uddannelser Kurser og Seminarer	1	3	-
Behandling i MED udvalget		1	1
Retnings-linjer	4	1	2
Lokalaftale		3	1
Vikarkorps	1	2	1
Ingen initiativer	-	1	1

Note: En række kommuner har ofte iværksat mere end en implementeringsstrategi.

Der er relativ stor variation mellem kommunernes lokale implementeringsinitiativer. To kommuner med henholdsvis selvstyring og semi-autonomi har ikke iværksat lokale tiltag i forbindelse med implementeringen af rammeaftalen. Det skyldes, ifølge repræsentanterne fra de to kommuner, at KL og KTO's rammeaftale var meget lig den praksis, som kommunerne allerede havde for tidsbegrænsede ansatte. En ledelsesrepræsentant udtalte i forbindelse med spørgsmål om lokale implementeringsinitiativer:

'Der er ikke blevet gjort noget specielt, fordi den (rammeaftalen) ikke havde den helt store effekt på den måde, man plejede at arbejde på. Det er også årsagen til, at vi har valgt ikke at informere vores ledere om den (rammeaftalen). Vi afholdte ikke deciderede informationsmøder om aftalen, men aftalen var del af ledernes normale informationskanaler bl.a. KL og Kommunedata. Det er op til ledernetværkene at brede aftalen ud, hvis der er brug for det' (Interview: Ledelsesrepræsentant, SydDanmark).

Selvom enkelte kommuner ikke har udformet konkrete implementeringstiltag, fremgår det af interviewene, at langt de fleste udvalgte kommuner har implementeret rammeaftalen og ofte valgt en række implementeringsinitiativer. Det er især kommuner, der regulerer løn- og ansættelsesforholdene gennem selvsty-

re eller centraliseret styre, som har udformet retningslinjer for god praksis. I modsætning hertil er det de fleste kommuner med reguleringsformen semi-autonomi, der har forhandlet og indgået lokalaftaler vedrørende tidsbegrænsede ansættelser. Dermed synes den kommunale reguleringsform at have betydning for valget af implementeringsværktøjer. De mere konkrete implementeringsinitiativer, som kommunerne har iværksat som følge af KL og KTO's rammeaftale, undersøges i det følgende.

4.2.1 Implementeringsinitiativer: Informationsbreve, møder og seminarer
Orientering om rammeaftalen gennem informationsmøder og/eller breve var en udbredt implementeringsstrategi blandt de udvalgte danske kommuner. Enkelte kommuner havde også afholdt kurser og seminarer om tidsbegrænsede ansættelser, ofte i forbindelse med deres generelle lederuddannelse og årlige personale-møder med institutionslederne. Det var primært arbejdsgiversiden, som havde orienteret om rammeaftalen via informationsbreve og afholdt seminarer, kurser og informationsmøder om rammeaftalens regelsæt. På lønmodtagersiden har implementeringsinitiativerne været begrænsede ifølge de interviewede tillidsrepræsentanter. Langt de fleste tillidsmandsrepræsentanter berettede således, at det lokale tillidsmandskorps ikke havde iværksat specifikke initiativer eller modtaget materiale med henblik på at informere deres medlemmer om rammeaftalen. Desuden nævnte nogle tillidsrepræsentanter i modsætning til arbejdsgiversiden, at de ikke var blevet orienteret om rammeaftalen fra organisationerne på sektorniveauet. De havde kun fået kendskab til aftalen via organisationernes hjemmeside. Nogle eksempler herpå var:

' Vi (ledelsen) har været med til informationsmøde med KL, hvor de nævnte, at der kom denne mulighed (rammeaftalen). Medarbejderne har intet fået. Ikke andet end hvad vi (medarbejderne) selv finder. Der er ikke nogen automatik med rammeaftalen. Heller ikke direkte til os (tillidsrepræsentanterne) fra KTO' (Fokusgruppe interview: ledelses og tillidsrepræsentant, Midtjylland).

'Det er ikke en aftale vi (tillidsmandskorpset) har snakket om. Den er slet ikke blevet berørt eller diskuteret. Vi har intet drøftet hverken omkring 8 timers reglen eller andet' (Interview: Tillidsrepræsentant, Sjælland).

Tillidsrepræsentanterne siger, at der er alt for mange rammeaftaler, hvilket gør, at vi ikke kommer og beder om en drøftelse af eventuelle ændringer. Opstår problemer er vi selvfølgelig nødt til at tage det op' (Interview: Tillidsrepræsentant, Syddanmark).

De relativt få implementeringsinitiativer på lønmodtagersiden kan skyldes, at implementeringsansvaret på lønmodtagersiden ofte er placeret hos fagforeningers lokalafdelinger, og der er en relativ stor udskiftning blandt de kommunale tillidsrepræsentanter. Det er derfor sandsynligt, at nogle af interviewede tillidsrepræsentanter ikke var til stede, da rammeaftalen blev implementeret tilbage i 2002. Selvom informationsarbejdet omkring rammeaftalen synes begrænset på

lønmodtagersiden, fremgik det af interviewene med personaleledelsen og tillidsrepræsentanterne, at (især de nordjyske) faglige organisationer havde kørt kampagner for at sikre, at lønmodtagere med mere end otte ugentlige arbejdstimer blev månedslønnet og/eller fast ansat, såfremt deres kontrakt blev fornyet mere end tre gange. Det var særligt BUPL, der havde været aktive for at sikre tidsbegrænsede ansatte deres rettigheder indenfor daginstitutionsområdet.

Udover de forskellige informationsaktiviteter havde størstedelen af kommunerne også udformet retningslinjer for god praksis eller indgået lokalaftaler omkring brugen af tidsbegrænset personale.

4.2.2 Kommunele retningslinjer for god praksis og lokalaftaler

Indholdet af de forskellige kommunale retningslinjer for god praksis og lokalaftalerne er forskelligt. Langt de fleste retningslinjer for god praksis er blevet udformet af den kommunale ledelse med henblik på at sikre ensartede procedurer for håndteringen af tidsbegrænsede ansættelser. Retningslinjerne er primært en præcisering af KL og KTO's rammeaftales indhold og bestemmelser for måden at håndtere tidsbegrænsede ansættelser. Enkelte kommuners retningslinjer for god praksis indeholder også bestemmelser om, at kommunerne vil bestræbe sig på at begrænse brugen af tidsbegrænset personale. I den forbindelse udtalte en arbejdsgiverrepræsentant:

'Overordnet er politikken, at man helst vil have fastansatte. Der skal være en begrundelse for, at man laver en tidsbegrænset ansættelse. Det er kun minimalt, man bruger tidsbegrænset ansættelser. Der er nogle ledere, der spørger om, man ikke bare kan forlænge prøvetiden ved, at vi bare laver en tidsbegrænset ansættelse. Det siger vi nej til' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Sjælland).

Andre kommuners retningslinjer for god praksis påpeger specifikt, at institutionslederne har pligt til at påføre slutdato på tidsbegrænsede ansattes ansættelser, selvom rammeaftalen, via bestemmelserne om begivenhedsansatte, giver mulighed for at afvige fra en sådan praksis. Begrundelsen herfor var, at tidsbegrænsede ansættelser med en slutdato, i følge informanterne, gav en bedre styring af brugen af tidsbegrænset personale og samtidigt sikrede lønmodtagere rimelige ansættelsesforhold, eftersom tidsbegrænsede ansatte var bekendte med slutdatoen for deres ansættelsesforhold.

Med hensyn til de indgåede lokalaftaler var disse også forskellige. En enkelt kommune havde således en lokalaftale om at påføre slutdato på de tidsbegrænsede ansættelser indenfor bestemte kommunale områder. En anden kommunes lokalaftale gav tidsbegrænsede ansatte et ekstra vikartillæg udover grundlønnen fra første dag for at tiltrække tidsbegrænset personale. Andre lokalaftaler afspejler mere de restriktioner, som er tilføjet sektoraftalerne mellem KL og BUPL samt KL og 3F, med hensyn til brugen af tidsbegrænset personale. Som følge heraf anses nogle begivenheder, fx ændringer i børnetallet og institutionernes lønsum, ikke som objektive kriterier i forbindelse med ansættelse af tidsbegrænset personale (KL m.fl., 2005 § 18 stk. 15). Ligeledes giver 3F og KL's sektoroverenskomst mulighed for, at folk indenfor miljø og teknik området kan vin-

terhjemsende personale frem for at anvende tidsbegrænsede ansættelser. De lokale og sektorspecifikke aftaler viser, at implementeringsinitiativerne for rammeaftalen ikke kun varierer fra kommune til kommune, men også indenfor de forskellige kommunale områder. Det er også illustreret ved en ledelsesrepræsentants udtalelse:

'Der blev primært gjort noget på daginstitutionsområdet, for det var her, vi på forhånd vidste, at den ville være vanskeligst at have med at gøre. Vi havde møder med de faglige organisationer, hvor vi drøftede indholdet i aftalen. Vi brugte den første tid til at kridte banen op. På den måde fik vi diskuteret os frem til, hvordan man skulle administrere det her. Vi meddelte til arbejdspladserne, hvordan de skulle bære sig ad. På ældreområdet var der også nogle drøftelser, men ikke i samme omfang, da der her ikke var det samme implementeringsbehov. På andre områder gjorde vi intet specifikt' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Storkøbenhavn).

4.2.3 Behandling af rammeaftalen i MED

Udover de nævnte initiativer har relativt få kommuner orienteret om eller diskuteret KL og KTO's rammeaftale i deres MED- eller samarbejdsudvalg. Langt de færreste kommuner har således - uanset deres reguleringsform - haft rammeaftalen oppe til diskussion i udvalgene. I den sammenhæng fremhævede flere ledelses- og tillidsrepræsentanter, at de ikke fandt, der havde været behov for at diskutere rammeaftalen i udvalgene. En del henviste til, at rammeaftalens regler var/er relativt specifikke og dermed ikke åbne for yderligere diskussion. Andre ledelses- og tillidsrepræsentanter fremhævede, at rammeaftalens bestemmelser var meget lig den praksis, der allerede forekom i kommunerne med hensyn til behandling af tidsbegrænsede ansatte. Nogle tillids- og ledelsesrepræsentanter udtalte i den forbindelse:

'Jeg har ingen erindring om, at vi har behandlet det her hverken i samarbejdsudvalget eller MED udvalget... og det vil jeg ikke vælge at gøre... Det her er ligesom, hvis der kommer en ny overenskomst, dvs. at der er nogle regler, vi bare skal overholde, og det er ikke aftalestof. Det er hardcore og noget arbejdsgiverne skal overholde uanset hvad' (Fokusgruppe interview: ledelse og tillidsrepræsentant, Nordjylland).

'Der hvor det er vigtigst at inddrage medarbejdere og repræsentanter, er der, hvor man bliver berørt af aftalen, men det er der ikke blevet. Vi har ikke stået og råbt efter tidsbegrænsede medarbejdere... og der er ikke blevet snakket ret meget om det... Det skyldes, at behovet måske ikke har været der. Aftalen er ikke så meget forskellig fra det, vi plejer at gøre. Man har valgt at sige, at der ingen grund har været til at lave en masse om det ene og det andet' (Interview: Tillidsrepræsentant, SydDanmark).

Citaterne tyder på, at rammeaftalens indhold har haft indflydelse på implementeringsprocessen, idet rammeaftalens relative specifikke regelsæt og dets lighed med kommunernes forudgående praksis om tidsbegrænsede ansatte har betydet, at enkelte kommuner har fravalgt at diskutere aftalen i MED- udvalg og/eller

iværksætte lokale implementeringsinitiativer. Selvom de lokale parter sjældent havde fundet behov for at diskutere rammeaftalen i deres MED eller samarbejdsudvalg og nævnte, at aftalen i vid udstrækning fulgte den kommunale praksis på området, fremgik det også af interviewene, at rammeaftalen havde og stadig voldte visse problemer.

4.2.4 Fortolkningsproblemer vedrørende rammeaftalens indhold

En række personaleledere og tillidsrepræsentanter nævnte, at de fandt rammeaftalens regelsæt kompliceret og uklart. Fortolkningsproblemerne vedrørende rammeaftalens indhold relaterede sig især til aftalens objektive kriterier for begivenhedsansatte, der blev fremhævet som kompliceret. En ledelsesrepræsentant fremhævede i den forbindelse at:

'I begyndelsen diskuterede vi vildt og inderligt, hvad der var omfattet, og hvad der ikke var omfattet af objektive kriterier. Men jeg synes, vi er kommet ud over den forskellige opfattelse af, hvad der står indenfor og udenfor' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Storkøbenhavn).

Uklarhederne omkring fortolkningen af de objektive kriterier afspejles også ved, at en række kommuner trods bestemmelserne i BUPL og KL's sektoroverenskomst, har diskuteret og stadig diskuterer, hvorvidt for eksempel børnetallet og institutionernes lønsum er objektive kriterier for tidsbegrænsede ansættelser eller ej. Af den grund er der blandt andet forskellig praksis i de enkelte kommuner mht. brugen af tidsbegrænset personale. Det er ikke kun fortolkningen af objektive kriterier, som har været omdrejningspunktet for en del diskussioner i kommunerne. Et af de mere konkrete spørgsmål har været, om tidsbegrænset personale ansat under vilkårene for begivenhedsansatte har krav på at blive fastansat, såfremt den person, de vikarierer for, ikke vender tilbage til arbejdspladsen efter endt sygdom eller barsel.

Andre fortolkningsproblemer har drejet sig om, hvorvidt der bør være begrænsninger for antallet af gange begivenhedsansattes ansættelser kan fornyes, når fx den faste medarbejder gentagne gange forlænger sygdomsforløbet eller ikke vender tilbage til arbejdspladsen til den varslede dato, idet rammeaftalen ikke sætter specifikke regler herfor. Af den grund har kommunerne udviklet forskellige praksis. Nogle kommuner mener således, at der ikke er en øvre grænse. Andre har udviklet en praksis, hvor de mener, at begivenhedsansattes ansættelser kan forlænges mellem tre til fem gange såfremt den fastansatte ikke vender tilbage på arbejdspladsen til den varslede dato. Uklarhederne omkring brugen af begivenhedsansatte og definitionen af objektive kriterier gør, at en række tillids- og ledelsesrepræsentanter finder aftalen administrativt tung. Det er ikke kun den centrale ledelse i kommunerne, som finder aftalen kompliceret. Kommunernes personalekontorer modtager jævnligt kritik fra de kommunale institutionsledere, som har svært ved at gennemskue rammeaftalens regelsæt. Nogle eksempler på fortolkningsproblemer er:

'Den diskussion med hvad er et objektivt kriterium. Der skal nok komme nogle sager og afgørelser, før vi kan lave vores egen hitliste over sådan-

ne kriterier... Nogle gang bliver de (institutionslederne) lidt irriteret over det i de situationer' (Interview: Ledelsesrepræsentant, SydDanmark).

'Jeg synes ikke, at de objektive forhold er meget defineret i rammeaftalen, men når vi ryger ud i de der specielle situationer, som det jo meget bliver, når man kommer ud i praksis, kan det godt være lidt svært at finde ud af, om den nu også holder vand. Er de indenfor det, vi kan have med, eller hvis der blev kørt en sag på den, ville vi så komme til at tage den, fordi den ikke er saglig' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Storkøbenhavn).

Det tyder dermed på, at rammeaftalens indhold har betydning for de lokale implementeringsinitiativer og problemer. Det er således primært de bestemmelser, der er relativt uklare (såsom definitionen af objektive kriterier/begrundelser), som har skabt fortolkningsproblemer i de enkelte kommuner i forbindelse med implementeringen af KL og KTO's rammeaftale. Fortolkningen af de objektive kriterier var også et af stridspunkterne i forbindelse med KL og KTO's forhandlinger om implementeringen af EU's direktiv tilbage i 2001. Det kompromis, som dengang blev indgået, hvor KL og KTO udformede en ikke udtømmelig liste over objektive kriterier, har skabt en række fortolkningsproblemer på lokalt plan. Diskussionen på centralt plan er dermed i vid udstrækning fortsat på lokalt plan og i nogle tilfælde har ført til interne tvister og voldgiftssager omkring fortolkningen af de objektive kriterier. Der har således verseret enkelte sager dels mellem KL og KTO om afskedigelsesvarslerne ved begivenhedsansættelser og dels mellem KL og FOA vedrørende grænsen for tidsbegrænsede lønmodtagere krav på at blive ansat på måneds- frem for timeløn (Faglig voldgift 11/1/2008; 24/1/2008). Desuden har der internt i kommunerne været, og stadig er, en række sager om tidsbegrænset ansættelse på grund af uklarhederne omkring de objektive kriterier. Det understreger yderligere betydningen af den europæiske rammeaftales indhold ikke kun for implementeringsforløbet på nationalt og lokalt plan, men også for håndhævelsen af aftalen i det daglige. EU's direktiv synes således gennem KL og KTO's rammeaftale at skabe forvirring på lokalt plan, og det har ofte medført en uensartet fortolkning af aftalens indhold. Dermed synes den europæiske rammeaftales indhold indirekte at påvirke effekterne af rammeaftalen for tidsbegrænsede lønmodtageres arbejdsforhold og de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre.

4.3 Opsamling

De 14 udvalgte kommuner har forskellig praksis med hensyn til regulering af ansættelses- og arbejdsvilkår, idet kommunerne i varierende grad har decentraliseret lønforhandlingerne, ansættelses- og afskedigelsesprocedurerne. De anvendte reguleringsformer kan opdeles i tre kategorier; *centraliseret styring*, *semi-autonomi* og *selvstyring*. Selvom de udvalgte kommuner havde forskellig reguleringspraksis, fandtes der institutioner med færre end fem ansatte i næsten samtlige kommuner. Dermed må det formodes, at de centrale forhandlingsstrukturer og procedurer ikke altid er blevet reproduceret på lokalt plan i form af en

tillidsrepræsentant. Desuden viste undersøgelsen, at enkelte kommuner ikke havde iværksat initiativer i forbindelse med implementeringen af rammeaftalen.

Endelig viser undersøgelsen, at mens geografien ikke ser ud til at have nogen systematisk indflydelse (se bilag 2, skema 2), så er retningslinjer for god praksis primært blevet udformet blandt kommuner med selvstyre eller centraliseret styring, mens især kommuner med reguleringsformen semi-autonomi har indgået lokalaftaler omkring tidsbegrænset personale. Det tyder på, at den kommunale reguleringsform af løn- og arbejdsvilkår har haft betydning for de kommunale implementeringstiltag. Desuden fremgik det af undersøgelsen, at KL og KTO's rammeaftales bestemmelser havde en vis betydning for effekterne af rammeaftalen, idet kommuner med en forudgående praksis meget lig rammeaftalens bestemmelser kun i begrænset omfang havde iværksat lokale implementeringsinitiativer. Det var især på lønmodtagersiden og til dels på arbejdsgiversiden, at implementeringstiltagene var begrænsede i de nævnte kommuner.

I de følgende kapitler undersøges de faktiske effekter af KL og KTO's rammeaftale på baggrund af interview med 259 kommunale institutionsledere, 14 personaleledere og 13 tillidsrepræsentanter (for yderligere information om metode og data set se bilag 1). Der ses først på udviklingen i antallet af tidsbegrænsede ansættelser indenfor den kommunale sektor siden 2002, hvorefter arbejdsgivernes ansættelsesmønstre for tidsbegrænset personale og tidsbegrænsede ansattes arbejdsforhold undersøges. I den forbindelse undersøges det også, om kommunernes forskellige reguleringspraksis af løn- og ansættelsesvilkår og de anvendte implementeringsinstrumenter på lokalt plan har haft betydning for de kommunale arbejdsgivers ansættelsespraksis og tidsbegrænsede lønmodtagers arbejdsforhold.

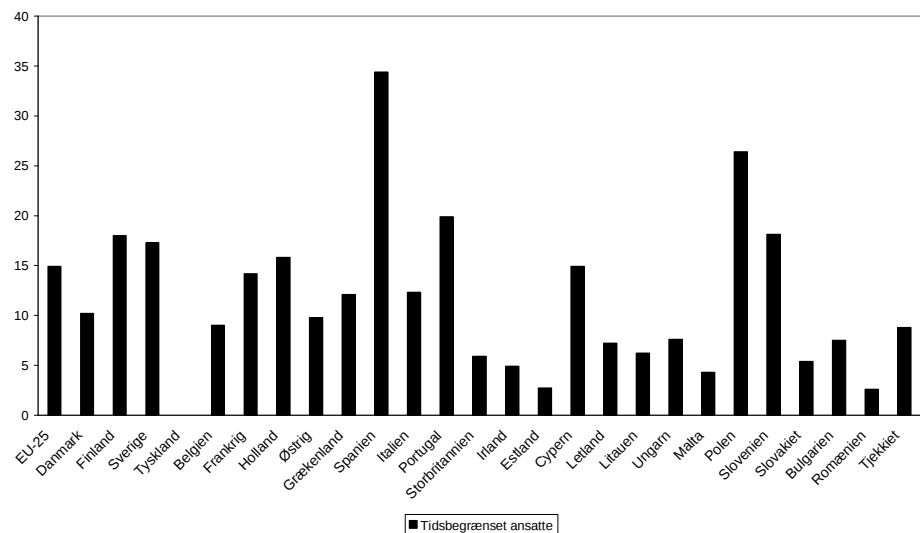
5 Tidsbegrænsede ansættelser i EU og Danmark

Tidsbegrænsede ansættelser er et emne, som i stigende grad diskuteres blandt politikere og arbejdsmarkedsorganisationer på europæisk og nationalt plan. Det er særligt udviklingen i antallet af tidsbegrænsede ansættelser, som har været i fokus på EU plan. Derimod er tidsbegrænsede ansættelser kun i begrænset omfang blevet diskuteret i Danmark. I det følgende beskrives først udviklingen i antallet af tidsbegrænsede ansættelser i EU og Danmark, hvorefter udviklingen og omfanget af tidsbegrænsede ansættelser i den kommunale sektor i Danmark analyseres på baggrund af interview med institutionsledere, personaleledere og tillidsrepræsentanter.

5.1 Udviklingen i tidsbegrænsede ansættelser i EU og Danmark

Antallet af europæiske lønmodtagere ansat i tidsbegrænsede stillinger har været støt stigende i det meste af Europa siden 1995 og udgør i dag cirka 15 % af den europæiske arbejdsstyrke (Eurostat, 2006). Udbredelsen af tidsbegrænsede ansættelser varierer dog betragteligt alt afhængig af det enkelte medlemsland. I Spanien udgør tidsbegrænsede ansatte mere end 34 % af arbejdsstyrken. Tidsbegrænsede ansættelser er også en udbredt ansættelsesform i lande såsom Polen, Portugal, Slovenien, Sverige og Finland, mens antallet af tidsbegrænsede ansatte i forhold til andelen af beskæftigede er væsentligt lavere i Danmark (10,2 %) og Belgien (9 %). I Storbritannien og de fleste østeuropæiske lande anvendes tidsbegrænsede ansættelser næsten ikke (se figur 2).

Figur: 2 Tidsbegrænsede ansatte i procent af arbejdsstyrken i Europa:



Kilde: Eurostat, 2006: 7

Selvom der er relativt store forskelle i udbredelsen af tidsbegrænsede ansættelser blandt medlemsstater, har langt de fleste lande oplevet en stigning i antallet af tidsbegrænsede ansatte siden 1995. Danmark, Storbritannien og Irland er dog undtagelser, idet færre lønmodtagere var ansat i tidsbegrænset stillinger i 2005 end i 1995 (Eurostat, 2006).

Særligt efter årtusindeskiftet er antallet af tidsbegrænsede ansættelser faldet i Danmark og var på det laveste niveau i 2002, hvor tidsbegrænsede ansatte udgjorde 9.1 procent af det samlede antal beskæftigede. Siden 2002 er antallet af tidsbegrænsede ansatte steget fra 9.1 % til 10.2 % i efteråret 2005, men er stadig lavere end i 1995 (Danmarks statistikbank, 2006; Eurostat, 2006). Sideløbende med faldet i tidsbegrænsede ansættelser har man indenfor vikarbureaubranchen, som ikke er omfattet af rammeaftalen, oplevet en relativ stor vækst de sidste 15 år. Siden 1996 og frem til 2003 er vikarbureaubranchens omsætning særligt indenfor "vikarservice sygepleje og sundhed" steget markant fra at udgøre 23 procent af vikarbranchens samlede omsætning i 1996 til 39 procent i 2003 (Danmarks Statistikbank, 2006: tabel vikar 1). I perioden 1999 til 2002 steg vikarbranchens omsætning indenfor 'vikarservice sygepleje og sundhed' fra 25 procent til 37 procent. Den offentlige sektor er i dag en af vikarbureaubranchens største kunder, hvor hovedaftageren er sundhedssektoren (Kudsk og Andersen, 2006).

5.2 Tidsbegrænsede stillinger i den kommunale sektor

Tidsbegrænsede stillinger er en ansættelsesform, der tit anvendes indenfor den kommunale sektor, om end omfanget af tidsbegrænsede ansættelser varierer betragteligt alt afhængig af de kommunale områder. Således fremgik det af de forskellige lønudtræk fra fire kommuner, at tidsbegrænset personale udgør mellem seks til 25 procent af kommunernes arbejdsstyrke, hvilket er noget højere end landsgennemsnittet på 10.1 procent. Samtlige adspurgte personaleledere vurderede dog, at omkring 6 til 7 procent af deres ansatte var tidsbegrænsede.

Af spørgeskemaundersøgelsen, som var baseret på telefoninterview med 259 kommunale institutionsledere, fremgik det dog, at antallet af tidsbegrænsede ansatte var noget højere blandt de adspurgte institutionsledere sammenlignet med de kommuner, der leverede dataudtræk fra deres lønsystemer og de forskellige personalechefers vurderinger. Således viste spørgeskemaundersøgelsen, at mellem 7 og 14 procent af de adspurgte institutioners ansatte bestred tidsbegrænsede stillinger, om end gennemsnittet var 11 procent (se bilag 2: tabel 1). Det var særligt indenfor ældreområdet og børnepasningsområdet, at tidsbegrænsede ansættelser var mest udbredt, mens kun lidt under 4 % af medarbejderstaben på det administrative område bestred tidsbegrænsede stillinger. På skole- samt miljø- og teknik området blev tidsbegrænset personale også til en vis grad brugt. Endvidere fremgik det af dataene fra de fire kommuner, som havde mulighed for at køre specialkørsler i deres lønsystemer, at tidsbegrænsede ansættelser var mest udbredt på ældre- og daginstitutionsområderne, mens der var langt færre tidsbegrænsede ansatte på områderne såsom miljø og teknik samt forvaltning/kontor (se tabel 1).

Tabel 1: Antal fastansatte og tidsbegrænsede ansatte i henhold til institutionernes fordeling på kommunale områder i procent

	Data fra spørgeskemaundersøgelsen		Data fra kommunernes lønudtræk	
	Fastansatte	Tidsbegrænsede ansatte	Fastansatte	Tidsbegrænsede ansatte
Skole	90	10	76	24
Daginstitution	87	13	73	27
Ældreomsorg	86	14	79	21
Forvaltning/kontor	96	4	95	5,2
Miljø/Teknik	90	10	91	9,4
Ved ikke*				1
Total	89	11	78	22

Note: Data fra kommunernes lønudtræk giver ligesom spørgeskemaundersøgelsen kun en indikation af kommunernes brug af tidsbegrænset personale, da de adspurgte kommuner ikke systematisk har registreret tidsbegrænsede ansatte i deres lønningssystemer, mens spørgeskemaundersøgelsen kun er baseret på et udsnit af kommunale institutioner (Se bilag 1). *Ved ikke: referer til at der ikke var en betegnelse for hvilket beskæftigelsesområde den tidsbegrænsede ansatte var ansat indenfor

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgik det ligeledes, at omkring 25 % af de adspurgte institutionsledere ikke havde tidsbegrænset personale på undersøgelsestidspunktet. Der var dog relativ stor variation på tværs af de kommunale områder. For eksempel havde omkring halvdelen af de adspurgte institutioner på det tekniske og administrative område ikke tidsbegrænset personale på undersøgelsestidspunktet. Det samme gjaldt for lidt under 10 % af institutionerne på henholdsvis ældre- og skoleområdet. Hver femte daginstitution havde heller ikke tidsbegrænset personale ansat på undersøgelsestidspunktet, men havde, ligesom de fleste andre institutioner, haft medarbejdere i tidsbegrænsede stillinger indenfor det sidste år. Dog havde omkring 14 % af de interviewede institutioner, særligt indenfor miljø- og teknik området ikke tradition for at bruge tidsbegrænset personale (se tabel 2).

Tabel 2: Kommunale institutioner brug af tidsbegrænset personale på undersøgelsestidspunktet og indenfor det sidste år i henhold til kommunale områder i procent

	Intet tidsbegrænset personale på undersøgelsestidspunktet	Har haft tidsbegrænset personale indenfor det sidste år
	%	%
Skole (n= 48)	10	99
Daginstitution (n= 94)	20	96
Ældresektoren (n= 45)	9	93
Forvaltning/kontor (n=31)	58	77
Miljø/teknik (n=41)	45	49
Total (n=259)	25	86

Samtlige adspurgte tillidsrepræsentanterne og personaleledere fremhævede også, at det netop var på ældre- og daginstitutionsområderne, og til dels skoleområdet, at behovet for tidsbegrænset personale var størst. Arbejdsopgaverne på de nævnte områder var ofte af en sådan karakter, at det var svært eller nærmest umuligt at udsætte arbejdsopgaverne til den pågældende person vendte tilbage til arbejdet, da tilstedeværelsen af personale var påkrævet. For eksempel:

'Hvis vi (det tekniske område) har nogen, der bliver langtidssyge hos os, er det ingen katastrofe. Der sker ikke noget, hvis der fx er et træ, der får lov at stå lidt for længe. Man kan derfor bedre udskyde nogle opgaver, indtil vedkommende bliver rask igen. Det kan man ikke på børne- og ældreområdet. De gamle og børnene skal passes hele tiden. Så hvis nogen bliver syge, har man et anderledes akut behov for at få hjælp med det samme.' (Interview: Tillidsrepræsentant, SydDanmark).

Muligheden for at udskyde forskellige arbejdsopgaver, når en medarbejder var fraværende, blev fremført flere gange af forskellige tillidsrepræsentanter og personaleledere, som en vigtig grund til, at tidsbegrænset personale kun i begrænset omfang blev anvendt på de administrative og tekniske områder. Desuden henviste en række repræsentanter fra arbejdsgiver- og lønmodtagersiden, at det ofte var sværere for en tidsbegrænset ansat at udføre nogle af de arbejdsopgaver, der var på det tekniske- og administrative område, da det tit krævede specialviden. Af den grund valgte mange institutionsledere på disse områder at udsætte arbejdsopgaverne. Institutionslederne på henholdsvis skole, daginstitution og ældreområdet var derimod ofte tvunget til at ansætte tidsbegrænset personale, idet arbejdsopgaverne ikke kunne udsættes.

Ses der på den type opgaver, som de tidsbegrænsede ansatte varetog, fremgik det af spørgeskemaundersøgelsen, at langt de fleste tidsbegrænsede medarbejdere blev ansat til at pleje og passe børn og ældre samt undervise, hvilket typisk var arbejdsopgaver, som ikke kunne udsættes. En mindre gruppe af tidsbegrænsede ansatte, især på det administrative og tekniske område udførte også kontorarbejde, rengøring eller andre service opgaver (se tabel 3).

Tabel 3: Tidsbegrænsede ansattes opgavevaretagelse på de forskellige kommunale områder i procent

	Total (n=259)	Skoler (n=48)	Dag- institution (n=94)	Ældresektoren (n=45)	Forvaltning/ kontor (n=31)	Miljø/ Teknik (n=41)
	%	%	%	%	%	%
Kontorarbejde	13	4	1	-	68	24
Rengøring	4	10	1	9	-	-
Undervisning	15	79	1	-	-	-
Pleje/pasning	49	6	92	82	-	-
Serviceopgaver	4	-	2	4	3	12
Andet	5	-	2	-	6,5	22
Ved ikke/ mangler	10	-	1	4	23	42
Total	100	100	100	100	100	100

Spørgeskemaundersøgelsen viste endvidere, at det især var i akutte situationer, og når det var nødvendigt med ekstra personale over en længere periode, at institutionslederne ansatte tidsbegrænset personale. Dog lå en række andre be-
væggrunde også tit til grund for institutionslederes beslutning om at ansætte tidsbegrænset personale. For eksempel brugte en række institutionsledere tidsbegrænset personale, fordi denne ansættelsesform gav en vis fleksibilitet, hvorved de havde mulighed for at ansætte tidsbegrænsede lønmodtagere i perioder med spidsbelastning og komme af med de tidsbegrænsede ansatte i perioder, hvor der ikke var brug for så mange ansatte. I den forbindelse nævnte enkelte

institutionsledere også, at det var lettere at komme af med tidsbegrænset personale, hvilket var en vigtig grund til, at de brugte den form for ansættelser (se tabel 4).

Tabel 4: Kommunale institutionslederes begrundelser for at bruge tidsbegrænsede ansatte

	Total (n=259)	Skoler (n=48)	Dag- institution (n=94)	Ældre- sektoren (n=45)	Forvaltning /kontor (n=31)	Miljø /teknik (n=41)
	%	%	%	%	%	%
Akut behov	36	52	31	56	25	12
Behov for en længere periode	32	42	31	33	32	24
Fleksibilitet	12	19	10	11	13	7
Dyre bureauvikarer	5	6	3	11	3	2
Aflastning af fastansatte	3	6	6	-	-	-
Uvished om behov for antal stillinger	3	6	4	-	-	-
Rekrutteringsproblemer	6	4	5	13	-	5
Sikring af fast tilkaldevikar	7	6	10	11	-	2
Begrænset bevilning	10	4	16	13	3	2
Skal bruge tidsbegrænset personale	3	4	4	2	-	-
Undgår G dage	-	-	1	-	-	-
Ved ikke/ Missing	17	2	9	9	26	54
Total	100	100	100	100	100	100

Note: Nogle institutioner angav ofte mere end en begrundelse for at bruge tidsbegrænset personale, hvorfor procenterne er mere end 100 procent.

Kommunernes bevillig syntes også at sætte visse begrænsninger for, hvor mange fastansatte institutionerne kan have. Ifølge en mindre gruppe institutionsledere betød det, at de var nødt til at bruge tidsbegrænset personale, da deres bevilning ofte ændrede sig i årets løb, og der dermed var en vis usikkerhed med hensyn til behovet for fast personale. Enkelte institutionsledere fremhævede også, at de havde fået besked fra den centrale ledelse i kommunerne om kun at bruge tidsbegrænsede ansatte frem for fastansatte. De forskellige institutionslederes udsagn viser, at en række faktorer har indflydelse på de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre, selvom de mest typiske situationer er, at sikre vagtdækningen, når akutte behov opstår. Det tyder på, at den europæiske rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse kun i begrænset omfang har haft betydning for de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre. Aftalens begrænsede effekt understøttes yderligere af de kommunale institutionslederes, ledelses- og tillidsrepræsentanternes vurderinger af og begrundelser for udviklingen i tidsbegrænsede stillinger siden implementeringen af rammeaftalen i 2002.

5.3 Udviklingen i tidsbegrænsede stillinger siden 2002

Antallet af tidsbegrænsede stillinger indenfor den kommunale sektor i Danmark synes, ifølge respondenterne, at have været relativt stabil siden 2002, selvom de adspurgte personalechefer, tillidsrepræsentanter og institutionsledere til en vis grad var uenige om udviklingen. Langt de fleste institutionsledere vurderede, at deres brug af tidsbegrænset personale var forblevet uændret efter 2002. Det var

således kun omkring 11 % af institutionslederne, som havde oplevet et fald, mens lidt under 16 % berettede om en stigning i brugen af tidsbegrænsede ansættelser (bilag 2, tabel 2). Det var særligt indenfor bestemte kommunale områder, at institutionsledere berettede om forandringer i brugen af tidsbegrænsede ansættelser. Således havde daginstitutions- og skoleområdet oplevet et fald på mere end 10 % i antallet af tidsbegrænset ansættelser, mens institutionsledere på forvaltning/kontor området berettede om en stigning på mere end 20 % siden 2002. Den generelle trend var dog, ifølge informanterne, at antallet af tidsbegrænsede ansatte havde været relativt uforandret på de fleste kommunale områder. En del institutionsledere, indenfor for de forskellige kommunale områder, berettede dog om en stigning i brugen af tidsbegrænsede ansatte (se tabel 5).

Tabel 5: Institutionslederes oplevelse af udviklingen i brugen af tidsbegrænsede ansættelser i forhold til kommunale områder siden 2002 i procent

	Fald	Uændret	Stigning	Total
Skoler (n=48)	11	77	13	100
Daginstitutioner (n=94)	16	67	16	100
Ældresektoren (n=45)	5	79	16	100
Forvaltning/kontor (n=31)	4	75	21	100
Miljø og teknik (n=41)	8	77	15	100
Total (n=259)	11	73	16	100

Sammenholdes institutionsledernes oplevelse af udviklingen i brugen af tidsbegrænsede ansættelser med tillidsrepræsentanternes og personalechefernes udtalelser fra de ni case-studier, fremgår det, at parternes vurderinger kun i et vist omfang stemmer overens. Det skyldes, at tallene er baseret på informanternes vurderinger frem for konkrete fakta, da de fleste kommuner ikke har en systematisk registrering af tidsbegrænset personale. I den forbindelse fremhævede enten tillidsrepræsentanten eller den kommunale ledelse i fem kommuner, at de af forskellige årsager ikke havde mulighed for at kommentere på udviklingen af tidsbegrænsede ansættelser. I nogle tilfælde skyldes det, at de adspurgte kun for nylig havde tiltrådt stillingen som henholdsvis ledelses eller tillidsrepræsentant, mens andre ikke havde overblik over situationen, idet ansættelsesprocedurerne for tidsbegrænset personale lå hos de enkelte kommunale institutioner. Tre af disse kommuner var også blandt de kommuner, hvor forskellige institutionsledere blev interviewet, og der skal derfor tages visse forbehold, når der foretages sammenligninger mellem det centrale og lokale niveau i de tre case-kommuner, da sammenligningen kun er foretaget med en af de lokale parter.

Den generelle opfattelse blandt de kommunale ledere og tillidsrepræsentanter var, at antallet af tidsbegrænsede ansatte havde været mere eller mindre uændret siden 2002. Det var også den opfattelse, som langt de fleste institutionsledere havde af udviklingen i antallet af tidsbegrænsede ansættelser. En mindre gruppe tillidsrepræsentanter og personalechefer berettede dog om et øget brug af tidsbegrænsede ansættelser, mens kun to tillidsrepræsentanter henvisede til et fald. Deres modpart var dog ofte af en anden mening eller havde ikke mulighed for at udtale sig om udviklingen på området.

Personalechefen, tillidsrepræsentanten og institutionslederne havde således forskellige opfattelser af udviklingen af tidsbegrænsede ansættelser i fire af de ni case-kommuner. Ligeledes fremgik det af interviewene, at den kommunale

ledelse og tillidsrepræsentanterne var uenige om udviklingen i to af de fem kommuner, som bidrog med data fra deres lønssystemer til undersøgelsen.

De forskellige opfattelser blandt tillidsrepræsentanterne, den centrale ledelse og institutionslederne viser, ligesom den mere eller mindre usystematiske registrering af tidsbegrænsede ansatte i kommunernes lønssystemer, at en række kommuner ikke har overblik over udviklingen af tidsbegrænsede ansættelser indenfor de forskellige kommunale områder. Det skyldes, at kommunerne ikke registrerer tidsbegrænset personale i deres lønningssystemer, men udelukkende tilføjer en slutdato, hvis denne fremgår af ansættelsesbrevet, eller når den tidsbegrænsede ansatte slutter. Desuden har de fleste kommuner decentraliseret ansættelsen af tidsbegrænset personale til den enkelte kommunale institution, og den centrale ledelse ser derfor kun i nogle tilfælde ansættelsesbrevene.

Trods uoverensstemmelserne antyder udtalelserne fra institutionslederne, tillidsrepræsentanterne og den kommunale ledelse, at KL og KTO's rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse kun i begrænset omfang har haft mærkbare konsekvenser for udviklingen i antallet af tidsbegrænsede ansættelser på det kommunale område. Dette understøttes yderligere af de forskellige begrundelser såvel tillidsrepræsentanterne som den centrale ledelse og institutionslederne nævnte i forbindelse med deres vurderinger af den seneste udvikling.

Blandt de institutionsledere, der havde oplevet et fald i brugen af tidsbegrænsede ansatte, henviste mere end hver tredje institutionsleder til de nye regelsæt i rammeaftalerne om henholdsvis tidsbegrænset ansættelse og deltidsarbejde som begrundelse for deres ændrede ansættelsesmønstre. Atter andre institutionsledere i samme situation fremhævede, at de i de senere år havde fået et større behov for fastpersonale eller havde fået et mere stabilt personale gruppe, hvor der var færre sygdomme og barsler. De havde derfor i mindre grad behov for at ansætte tidsbegrænset personale. Enkelte institutionsledere henviste også til, at institutionerne havde svært ved at rekruttere kvalificeret personale eller havde fået tilført flere eller færre økonomiske ressourcer, hvilket betød de i mindre grad ansatte tidsbegrænset personale (se tabel 6).

Tabel 6: Institutionslederens forskellige bevæggrunde for det oplevede fald eller stigning i brugen af tidsbegrænset stillinger udviklingen i tidsbegrænsede stillinger i aktuelle tal

	Fald	Stigning
Antal Kommuner der havde oplevet et	25	36
Rammeaftalerne om tidsbegrænset ansættelse og deltidsarbejde	8	4
Behovsbestemt	14	21
Rekrutteringsproblemer	2	8
Færre økonomiske ressourcer	4	5
Flere økonomiske Ressourcer	2	2
Komplekse regelsæt	-	2
Fleksibilitet	-	7
Kommunesammenlægning	-	5
Kommunal beslutning om begrænsning af tidsbegrænsede ansatte	1	
Kommunal beslutning om kun at ansætte tidsbegrænsede ansatte	-	5

Note: De forskellige institutionsledere har nævnt en række bevæggrunde for udviklingen i tidsbegrænset ansættelser, hvorfor antallet af svar ikke stemmer overens med antallet af institutionsledere der har oplevet henholdsvis en stigning eller et fald i brugen af tidsbegrænsede ansættelser siden 2002.

Af tabellen ses det også, at en række institutionsledere forklarede deres stigende brug af tidsbegrænsede ansatte med henvisning til, at de indenfor de senere år havde haft et større behov for arbejdskraft og oplevet flere tilfælde af sygdom og barsler. Nogle institutionsledere fremhævede også, at tidsbegrænsede ansatte var en mere fleksibel form for arbejdskraft, mens andre havde været nødsaget til kun at ansætte tidsbegrænset personale pga. ressource knaphed og rekrutteringsproblemer. Også kommunesammenlægningen blev nævnt af en række institutionsledere som en vigtig grund til, at der havde været en stigning i antallet af tidsbegrænsede ansatte. Desuden fremhævede en mindre gruppe af institutionsledere, at rammeaftalerne om deltidsarbejde og tidsbegrænset ansættelse, især deltidsaftalens otte-timers reglen, havde tvunget dem til at ændre ansættelsesadfærd. Det skyldes, at deltidsaftalen nedsatte timegrænsen fra 15 til 8 ugentlige arbejdstimer, hvilket betød, at en række tidsbegrænsede ansatte, som før var ansat mindre end 15 timer, men mere en 8 ugentlige arbejdstimer, nu fik adgang en række til nye rettigheder som følge af de nye regelsæt.

Langt de fleste institutionsledere fremhævede dog, at deres brug af tidsbegrænsede ansatte var situationsbestemt, hvilket antyder, at effekterne af rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse kun til en vis grad har haft betydning for udviklingen af tidsbegrænsede stillinger indenfor den kommunale sektor. Udtalelserne fra tillidsrepræsentanterne og personaleledere i forbindelse med deres vurdering af udviklingen i tidsbegrænset ansættelser viser også, at rammeaftalen kun i begrænset omfang har påvirket antallet af tidsbegrænsede stillinger. Kun en enkelt personalechef og en tillidsrepræsentant henviste til rammeaftalen. De øvrige respondenter forklarede ændringen af tidsbegrænsede ansatte med henvisninger til kommunesammenlægningen, rekrutteringsproblemer, flere barsler og et mindre behov for tidsbegrænset personale.

5.4 Opsamling

Tidsbegrænset ansættelser er blevet en mere udbredt ansættelsesform i de fleste europæiske lande i de senere år. Antallet af tidsbegrænsede stillinger i Danmark er dog væsentligt lavere end EU-gennemsnittet, og undersøgelser har vist, at antallet af tidsbegrænsede ansatte er lavere i dag end i 1995. På det kommunale område udgør andelen af tidsbegrænset personale mellem 7 og 14 procent af kommunernes medarbejderstab, hvilket i nogle kommuner er lavere end landsgennemsnittet på 10 procent. Ifølge informanterne er det især de midtjyske kommuner som ligger under landsgennemsnittet med hensyn til brugen af tidsbegrænsede ansættelser, mens de fleste andre adspurgte kommuner ligger over landsgennemsnittet (se bilag 2, tabel 1). Det er på henholdsvis ældre- og daginstitutioners områderne, at tidsbegrænsede ansættelser er mest udbredt. I den forbindelse ansættes tidsbegrænsede medarbejdere ofte i akutte situationer, hvor deres arbejdsopgaver består i at passe og pleje børn og ældre, om end en relativ stor del også ansættes til at undervise på skoleområdet.

Det fremgik endvidere af analysen, at antallet af tidsbegrænset ansatte havde, i følge de kommunale ledere og tillidsrepræsentanter, været relativt uforandret i de fleste kommuner siden implementeringen af den europæiske rammeaftale i 2002. Nogle kommuner havde dog oplevet henholdsvis et fald eller en stigning i antallet af tidsbegrænsede ansættelser siden 2002. Det var især instituti-

onsledere tilhørende region Hovedstaden, Midtjylland og Sjælland, som havde oplevet en stigning i antallet af tidsbegrænsede ansættelser. Dog var der også blandt de tre nævnte regioner en række institutionsledere, som henviste til et fald i antallet af tidsbegrænsede ansættelser. Det antyder, at der er en relativ stor variation indenfor kommunegrænserne med hensyn til institutionsledernes oplevelse af udviklingen på området (se bilag, 2, tabel 2). Det understreges yderligere af, at en række institutionsledere på forvaltning/administrationsområdet rapporterede om en stigning i brugen af tidsbegrænset ansættelser siden 2002, mens en række skole- og daginstitutionsledere berettede om et fald. At antallet af tidsbegrænsede stillinger har været relativt stabilt antyder, at EU's direktiv kun i begrænset omfang har haft betydning for udviklingen i tidsbegrænset ansættelser. De forskellige institutionslederes, tillidsrepræsentanternes og kommunernes centrale ledelses begrundelser for ændringerne i antallet af tidsbegrænset ansættelser understøtter ligeledes dette. Kun en mindre gruppe af institutionsledere, tillidsrepræsentanter og personaleledere henviste til KL og KTO's rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse som en forklaring på ændringer i brugen af tidsbegrænset personale.

6 Arbejdsgivernes ansættelsesmønstre for tidsbegrænsede ansatte

De fleste kommunale arbejdsgiveres brug af tidsbegrænset personale har, som det fremgik af forrige kapitel, været relativt uændret efter implementeringen af KL og KTO's rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse. Effekterne af KL og KTO's rammeaftale og dermed EU's direktiv synes derfor begrænset. Dog kan KL og KTO's rammeaftale have haft større indflydelse på arbejdsgivernes ansættelsesmønstre i det daglige. I det følgende undersøges først hvilke ansættelsessituationer, som er typiske for tidsbegrænsede ansatte. Dernæst ses der på, hvilke typer af tidsbegrænset personale kommunale arbejdsgivere bruger og deres bevæggrunde for at vælge netop de typer af tidsbegrænset personale. Herefter undersøges det, hvordan KL og KTO's rammeaftale er blevet modtaget blandt de kommunale arbejdsgivere og tillidsrepræsentanter. Der ses således på aftalens betydning for institutionsledernes daglige arbejdsgang, og de problemer kommunale arbejdsgivere står overfor, når de ansætter tidsbegrænset personale.

6.1 Typiske ansættelsessituationer for tidsbegrænset personale

Årsagerne til at ansætte tidsbegrænset personale er mange blandt de adspurgte institutionsledere, og de fleste har ofte søgt tidsbegrænsede medarbejdere til at besætte tidsbegrænsede stillinger i forbindelse med forskellige ansættelsessituationer. De mest hyppige ansættelsessituationer var barsels- og sygdomsvikariat, idet mere 60 procent af institutionslederne ansatte tidsbegrænset personale i sådanne situationer (se tabel 7).

Tabel 7: Årsagerne til ansættelse af tidsbegrænset personale

	Total (n=259)	Skoler (n=48)	Dag- institution (n=94)	Ældre- sektoren (n=45)	Forvaltning/ kontor (n=31)	Miljø /teknik (n=41)
	%	%	%	%	%	%
Barsler	61	81	59	80	65	20
Sygdom	63	75	65	84	52	27
Projekter	20	17	18	9	52	15
Rekrutteringsproblemer	20	19	12	42	26	10
Ferier	17	-	5	67	3	19
Opnormering	15	13	34	4	-	-
Ændring i Børnetal	12	13	26	-	-	-
Orlov	13	25	15	11	7	-
Støttepædagog	4	6	7	-	-	-
Aflastning af fastansatte	6	2	2	7	10	17
Andet	6	2	6	11	3	7
Total (adspurgte institutioner)	100	100	100	100	100	100

Note: Nogle institutioner angav ofte mere end en begrundelse for at bruge tidsbegrænset personale, hvorfor procenterne er mere end 100 procent.

Indenfor de forskellige kommunale områder er der relativ stor forskel på, hvilken type af vikariat tidsbegrænsede ansatte bestrider. Barsels- og sygdomsvikariat er mest udbredt inden for skole- og ældre områderne, hvor mere end 75 procent af institutionslederne ansætter tidsbegrænsede lønmodtagere i sådanne situationer. På det administrative område og på daginstitutionsområdet er det

omkring hver anden institutionsleder, der ansætter tidsbegrænset personale i forbindelse med barselsorlov eller sygdom. Antallet af tidsbegrænsede ansatte i barsels- og sygdomsvikariater er langt lavere på det tekniske område, hvilket dels skyldes, at langt færre kvinder er beskæftiget indenfor det tekniske område, og dels at arbejdsopgaverne i vid udstrækning kan udskydes, indtil fx den sygemeldte medarbejder vender tilbage på arbejde. Med hensyn til projektansættelser er den form for vikariater mest brugt indenfor det administrative område, om end projektansættelser også i forskellig grad anvendes indenfor de øvrige kommunale områder.

En række institutionsledere på tværs af de kommunale områder havde endvidere været nødt til at ansætte uudannet personale i tidsbegrænsede stillinger på grund af mangel på kvalificeret arbejdskraft. Den problemstilling var særlig udbredt indenfor ældreområdet, hvor mere end 40 procent af institutionslederne berettede, at de havde stået i den situation. De fleste institutionsledere på ældreområdet ansatte ligeledes tidsbegrænsede ansatte som ferieaflødere i sommerferieperioden for at sikre vagtdækningen, når det faste personale tog ferie.

Ændringer i henholdsvis børnetallet og institutionernes lønsum er også eksempler på ansættelsessituationer, som især daginstitutionsledere og til dels skoleledere lægger til grund for tidsbegrænsede ansættelser, selvom KL og BUPL's overenskomst ikke anser disse kriterier som objektive. Mere end hver tredje daginstitutionsleder havde således ansat tidsbegrænset personale i forbindelse med en opnormering af lønsummen, mens ændringer i børnetallet blev brugt af næsten hver fjerde daginstitutionsleder som et objektive kriterium.

Tidsbegrænsede ansættelser blev således brugt i en lang række ansættelsessituationer, men de adspurgte institutionsledere fremhævede dog, at de mest typiske situationer var barsels- og sygdomsvikariater efterfulgt af ferier, ændringer i lønsummen, projekter og orlov. Der var relativt store forskelle på de kommunale områder med hensyn til de mest udbredte ansættelsessituationer for tidsbegrænset personale. Således fremgik det af spørgeskemaundersøgelsen, at institutionsledere på det administrative område typisk ansatte tidsbegrænset personale i forbindelse med udførelse af forskellige projekter, og når medarbejdere gik på barselsorlov. Ferieaflødere og aflastning af det faste personale var almindelige ansættelsessituationer på det tekniske område. På ældreområdet var de fleste tidsbegrænsede medarbejdere også ansat som ferieløsere, mens det var en kombination af barsel, sygdom og ændringer i lønsum og børnetal, som var de mest typiske ansættelsessituationer på daginstitutionsområdet. Barsels- og sygdomsvikariater var også almindelige ansættelsessituationer på skoleområdet, selvom en relativ stor gruppe skoleledere ofte ansatte tidsbegrænset personale i forbindelse med orlov til fx efteruddannelse (se tabel 8).

Tabel 8: Typiske ansættelsessituationer for tidsbegrænset personale i henhold til kommunale områder

	Total (n= 259)	Skoler (n=48)	Dag- institution (n=94)	Ældre- sektoren (n=45)	Forvalt- ning/ kontor (n=31)	Miljø /teknik (n=41)
	%	%	%	%	%	%
Barsler	35	63	33	31	36	12
Sygdom	27	40	35	24	13	10
Projekter	10	4	9	-	39	7
Rekrutterings-Problemer	5	4	5	9	7	-
Ferier	14	2	3	51	-	20
Opnormering	10	6	23	2	-	-
Ændring i børnetal	5	4	13	-	-	-
Orlov	9	17	10	11	3	-
Støtte-pædagog	3	2	6	-	-	-
Aflastning af fastansatte	6	2	2	7	7	17
Andet	5	2	3	4	16	5
Total	100	100	100	100	100	100

Note: Nogle institutioner angav ofte mere end en begrundelse for at bruge tidsbegrænset personale, hvorfor procenterne er mere end 100 procent.

Det er dog ikke kun indenfor de kommunale områder, at der forekommer en række forskelle med hensyn til de mest typiske ansættelsessituationer for tidsbegrænsede ansatte. Der synes også at være markante forskelle mellem kommuner med forskellige reguleringsformer, især i forbindelse med brugen af børnetal og lønsum som grundlag for tidsbegrænsede stillinger. Af spørgeskemaundersøgelsen fremgik det således, at kun en enkelt daginstitution fra en kommune med centraliseret styring henviste til børnetallet og lønsummen, når tidsbegrænsede medarbejdere blev ansat. Derimod brugte omkring 10 procent og 19 procent af daginstitutionerne i kommuner med henholdsvis semi-autonomi og selvstyre børnetallet. Lønsummen blev brugt som et objektive kriterium for tidsbegrænsede ansættelser blandt mere end 16 procent af institutionerne fra kommuner med semi-autonomi og blandt 19 procent af institutionerne fra kommuner med selvstyre. Det var især institutioner med færre end 15 ansatte, og enkelte med under fem ansatte, som henviste til børnetallet og institutionernes lønsum. Således havde 19 ud af de 30 institutioner, som henviste til børnetallet mindre end 15 fastansatte. Den institutionsstørrelse var gældende for 27 ud af de 40 daginstitutioner, der brugte lønsummen som kriterium for tidsbegrænsede ansættelser.

Dette tyder på, at kommunernes reguleringsform kombineret med institutionernes størrelse, har en vis betydning for de kriterier, der ligges til grund for ansættelse af tidsbegrænset personale. Sandsynligheden, for at institutionslederne følger KL og BUPL's objektive kriterier om ikke at ligge børnetallet og institutionernes lønsum til grund for ansættelse af tidsbegrænset personale, er således større på institutioner med mere end 15 ansatte og tilhørende kommuner, hvor reguleringen af løn- og ansættelsesforholdene er centraliseret end på mindre institutioner tilhørende kommuner med en mere decentraliseret reguleringsform. Dermed tyder det på, at KL og KTO's rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse har større gennemslagskraft dels i kommuner med en mere centrali-

seret styring af ansættelses- og arbejdsvilkår og dels på kommunale institutioner, hvor der er udpeget en tillidsrepræsentant.

Kommunernes implementeringsinitiativer i forbindelse med rammeaftalen synes ligeledes at have en vis betydning for, om lønsummen og børnetallet udgør grundlaget for ansættelse af tidsbegrænset personale. Retningslinjer for god praksis synes at gøre en forskel, idet kun relativ få institutioner fra kommuner med retningslinjer for god praksis brugte børnetallet og lønsummen i forbindelse med ansættelse af tidsbegrænset personale. Derimod var den praksis mere udbredt blandt kommuner, som ikke havde udformet retningslinjer for god praksis. Afholdelse af informationsmøder og seminarer syntes også at gøre en forskel for brugen af lønsummen og børnetallet, mens lokalaftaler og informationsbreve havde en relativ begrænset effekt (se bilag 2, tabel 4).

Sammenholdes kommunernes implementeringsinitiativer med deres reguleringsform og institutionernes størrelse tyder det på, at børnetallet og lønsummen ligges til grund for tidsbegrænsede ansættelser blandt daginstitutioner med relativt få ansatte og fra kommuner med selvstyre eller semi-autonomi, der ikke har udformet implementeringsinitiativer. Dermed synes effekten af rammeaftalen på kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre at være større i kommuner, der har iværksat lokale implementeringsinitiativer og som kun til en vis grad har decentraliseret reguleringen af løn- og ansættelsesvilkårene. Om rammeaftalen også har haft forskellig betydning for den type af tidsbegrænset personale, der bruges i kommunerne, undersøges i de følgende afsnit.

6.2 Type af tidsbegrænset personale indenfor den kommunale sektor

Forskellige typer af tidsbegrænset personale ansættes/bruges indenfor den kommunale sektor. Begivenhedsansatte, projektansatte, bureauvikarer samt timelønnede vikarer, der ofte bruges som tilkaldevikarer, ferie afløsere og tidsbegrænsede ansatte med slutdato, har således i varierende grad været på kommunernes lønningslister indenfor det sidste år. Næsten samtlige personalechefer og tillidsrepræsentanter nævnte dog, at timelønnede vikarer og begivenhedsansatte var de mest udbredte former for tidsbegrænsede ansættelser. Bureauvikarer og især projektansatte blev kun brugt i begrænset omfang. Spørgeskemaundersøgelsen viste også, at begivenhedsansatte var den mest anvendte type af tidsbegrænset personale blandt de 86 procent af institutionsledere, der havde haft tidsbegrænsede ansatte indenfor det sidste år. (se bilag 2, tabel 5).

Fordelingen af de forskellige typer af tidsbegrænset personale varierede indenfor de enkelte kommunale områder. For eksempel var ældre, skole og daginstitutionsområderne de største aftagere af timelønnede vikarer og begivenhedsansatte, mens bureauvikarer primært blev brugt indenfor ældreområdet (se tabel 9).

Tabel 9: Type af tidsbegrænsede ansatte brugt af kommunale institutioner inden for det sidste år i henhold til kommunale områder i procent.

	Brugt tidsbegrænset personale	Projekt-ansatte	Begivenheds-ansatte	Timelønnede vikarer	Bureau-vikarer
	%	%	%	%	%
Skole (n=48)	99	4	79	63	2
Daginstitution (n=94)	96	4	80	46	1
Ældesektoren (n=45)	93	2	82	69	24
Forvaltning/kontor (n=31)	77	2	55	13	13
Miljø/ teknik (n=41)	49	-	32	2	5
Total (n=259)	86	5	68	54	7

Note: Nogle institutioner brugte ofte mere end en type hvorfor procenterne er mere end 100 procent.

På samtlige kommunale områder udgør begivenhedsansatte den største gruppe af tidsbegrænset personale, om end antallet er noget lavere på det administrative og tekniske område, hvor henholdsvis hver anden og hver tredje institutionsleder, i modsætning til omkring 80 procent på skole-, ældre- og daginstitutionsområderne, har haft den type tidsbegrænset personale ansat indenfor det sidste år. Begivenhedsansættelser bruges især, når institutionen har behov for at ansætte tidsbegrænset personale over en længere periode, hvilket ofte er i forbindelse med barsels-, sygdom- og orlovsvikariater. At kommunerne vælger begivenhedsansatte i sådanne situationer skyldes, at de ikke har mulighed for at vurdere, hvornår deres faste medarbejder vender tilbage på arbejdspladsen og ser det derfor som en fordel ikke at påføre slutdato på tidsbegrænsede ansættelser. Desuden nævnte en række kommunale ledelses- og tillidsrepræsentanter, at mange timelønnede vikarer blev ansat som begivenhedsansatte, idet deres ugentlige timetal ofte kom over otte timer.

Timelønnede vikarer udgjorde også en relativ stor gruppe af kommunernes tidsbegrænsede ansatte. Der var dog, ligesom med begivenhedsansatte, relativt store forskelle mellem de kommunale områder. Skole- og ældreområderne var således de største aftagere, mens kun en relativ lille gruppe af institutionsledere på det administrative og tekniske område ansatte timelønnede vikarer. På daginstitutionsområdet var andelen af timelønnede vikarer også noget lavere end på skole- og ældreområdet, selvom næsten hver anden daginstitutionsleder brugte timelønnede vikarer.

At det primært var på daginstitutions-, skole- og ældreområdet, at timelønnede vikarer oftest blev tilkaldt, skyldtes, at institutionslederne på de tre områder var nødt til at sikre vagtdækningen, idet arbejdsopgaverne ikke kunne udskydes. Timelønnede vikarer blev derfor tilkaldt i akutte situationer og var ofte kun ansat en enkelt dag, hvor fx en medarbejder var blevet syg eller ikke havde mulighed for at komme på arbejde. Ifølge ledelses- og tillidsrepræsentanterne blev timelønnede vikarer også brugt som ferieafløser, hvor de fleste timelønnede vikarer, såfremt de havde mere end 8 ugentlige timer, blev ansat på månedsløn frem for at være tilkaldevikarer, og som hovedregel med en slutdato for ansættelsesforholdet.

Andre typer af tidsbegrænset personale, såsom bureauvikarer, der ikke er omfattet af KL og KTO's rammeaftale, og projektansatte, bruges kun i begrænset omfang indenfor den kommunale sektor. Det var især indenfor ældreområdet, at bureauvikarer i vid udstrækning blev brugt. I den forbindelse fremgik det af interviewene, at bureauvikarerne kun blev brugt i akutte situationer, hvor det ikke var muligt at rekruttere andre typer af tidsbegrænset personale. Det skyldtes, at bureauvikarerne var langt dyrere for institutionerne end fx tilkaldevikarer og begivenhedsansatte. Institutionerne forsøgte derfor at begrænse brugen af bureauvikarer, om end de ofte, på grund af rekrutteringsproblemer og relativt højt sygefravær særligt indenfor ældreområdet, var nødsaget til at bruge bureauvikarer. For eksempel:

'Bureauvikarerne bliver brugt meget, og det er dem, som får hverdagen til at hænge sammen. Vi kan ikke skaffe folk til de faste stillinger' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Sjælland).

'Bureauvikarerne bruges i daginstitutionerne og i ældreomsorgen. De bruges meget og koster en bondegård. Køber man 1 time fra et bureau, svarer det til 2-3 timers løn. Ældreomsorgen bruger meget bureauvikarer, fordi de ikke kan opdrive folk. Selv vikarbureauerne kan ikke opdrive folk. Og ældreomsorgen ville slet ikke fungere, hvis ikke de trækker på vikarbureauerne' (Interview: Tillidsrepræsentant, Storkøbenhavn).

Informanternes udsagn tilsammen med interviewene med de kommunale institutionsledere, tillids- og ledelsesrepræsentanter viser dermed, at selvom bureauvikarer ikke er omfattet af rammeaftalens bestemmelser, bruges de i vid udstrækning af kommunerne indenfor ældreområdet.

Med hensyn til projektansatte synes de også at udgøre en relativ større andel af tidsbegrænsede ansættelser, end det spørgeskemaundersøgelsen viser. Det skyldes, at mere end hver anden institutionsleder på det administrative område, og omkring hver fjerde institutionsleder på det tekniske område, ansætter tidsbegrænset personale i forbindelse med udførelse af forskellige projekter, men ofte som begivenhedsansatte frem for projektansatte. Det understreges yderligere af interviewene med den centrale ledelse og tillidsrepræsentanterne. For eksempel:

'Der hvor vi går ind og bruger de begivenhedsbestemte ansættelser er omkring sygdom, barsel og projekter' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Sjælland).

Citatet tyder på, at kommunerne ansætter begivenhedsansatte til forskellige stillingsfunktioner, hvilket også til dels kan forklare, hvorfor netop den type af tidsbegrænset personale er mere udbredt blandt institutionslederne ikke kun på det tekniske, men også indenfor de andre kommunale områder. At kommunerne brugte begivenhedsansatte i forskellige situationer, skyldtes dels, at begivenhedsansættelser var mere fleksible end den traditionelle kontraktform for tidsbegrænset ansættelser. Kommunerne behøvede således ikke at påføre en slutda-

to på ansættelsesbrevet for begivenhedsansatte, men kunne henvise til bestemte begivenheder. De undgik dermed dels at skulle forlænge den tidsbegrænsede ansattes ansættelsesforhold og dels komme i den situation, at de var nødt til at fastansætte deres tidsbegrænsede personale, fordi deres ansættelse blev forlænget mere end den gældende praksis på tre gange. For eksempel:

'Vi brugte det (begivenhedsansættelser) ikke før (rammeaftalen), for det kunne vi ikke. Vi er begyndt at bruge mere uden slutdato, og det er på grund af fleksibiliteten. Vi skulle hele tiden have en forlængelse. Det skal vi ikke nu. Nu laver vi bare begivenhedsbestemt, hvor det er lederens ansvar at give en rimelig varsel for ophøring. Det er meget mere fleksibelt' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Sjælland).

Muligheden for at begivenhedsansætte tidsbegrænset personale var en relativ ny ansættelsesform, der blev introduceret i forbindelse med implementeringen af den europæiske rammeaftale i 2002. Den nye ansættelsesform gav kommunerne mulighed for at ansætte tidsbegrænset personale uden slutdato ved at henvise til bestemte begivenheder. Før den tid havde det kun været muligt at anvende tidsbegrænsede ansættelser med slutdato. Det tyder på, at rammeaftalen har haft en vis indflydelse på de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre, da de fleste institutionsledere ansætter begivenhedsansatte frem andre typer af tidsbegrænset personale. Det understreges yderligere ved, at enkelte kommuner efter implementeringen af rammeaftalen har valgt at omformulere den traditionelle tidsbegrænsede ansættelse, hvor der påføres slutdato, til begivenhedsansættelser uden slutdato. For eksempel:

'Tidsbegrænset ansættelser er blevet omdefineret til at gå fra en decideret tidsbegrænset til at være en begivenhedsansættelse. Man ansætter dem, indtil begivenheden indtræffer dvs. der ikke normalt er en slutdato på, som der er på en almindelig tidsbegrænset ansat. Så hvis en på barsel pludselig skal holde 3 ugers ferie oveni, rykkes slutdatoen' (Ledelsesrepræsentant, SydDanmark).

Der var dog kommuner også, som havde valgt at påføre slutdatoen på selv begivenhedsansættelser. En vigtig grund hertil var, at institutionslederne ofte glemte at give lønningskontoret besked om, at den begivenhedsansatte medarbejder var sluttet. Enkelte kommuner havde derfor udbetalt løn til personale, som ikke længere var ansat i kommunen. Desuden berettede enkelte personaleledere, at der også var problemer i forbindelse med brugen af begivenhedsansættelser frem for tidsbegrænset ansættelser med slutdato, idet institutionslederne ofte glemte at varsle medarbejderne om, at ansættelsesforholdet ophørte. For eksempel:

'Mange af dem vi har med start og stopdato er begivenhedsansatte. Man (institutionslederne) glemmer at give os besked, dvs. de kan have en medarbejder, der kører på lønningslisten, indtil de nye lister sendes ud. Ikke for at umyndiggøre vores institutionsledere, men jo mere man decentrali-

serer, jo mere skal de være opmærksomme på hele tiden, hvor vedkommende på tidsbegrænsning eller begivenhedsansættelse kommer ud af vores lønsystem' (Interview Ledelsesrepræsentant, Nordjylland).

Andre kommuner var også lidt betænkelige ved at bruge begivenhedsansættelser på grund af de tidligere nævnte fortolkningsproblemer, som rammeaftalen havde skabt (se kapitel 4). Af den grund - og for ifølge informanterne at give medarbejdere anstændige ansættelsesvilkår samt sikre en bedre styring af brugen med tidsbegrænset ansættelser - fremførte en række ledelses- og tillidsrepræsentanter, at de fleste kommuner havde en praksis, hvor slutdatoen for ansættelsesforholdet, uanset typen af tidsbegrænset personale, blev påført ansættelsesbrevet, så snart institutionslederen havde kendskab til ansættelsens ophør. Det tyder på, at brugen af begivenhedsansatte, hvor der ikke angives en slutdato på den tidsbegrænsede ansattes ansættelsesbrev, er mindre udbredt, end det spørgeskemaundersøgelsen viser. Dog fremgik det af interviewene med personalelederne, at selvom den centrale ledelse havde påført en slutdato på selv begivenhedsansættelser, mente mange, at de kunne forlænge begivenhedsansættelserne mere end tre gange, idet en bestemt begivenhed udgjorde grundlaget for den tidsbegrænsede kontrakt. Det indikerer, at rammeaftalen har haft en vis betydning for de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre.

Det er ikke kun rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, der har haft indflydelse på de kommunale ledes ansættelsesmønstre. Rammeaftalen om deltidsarbejde syntes også at have en vis effekt, idet 17 procent af de adspurgte institutionsledere fortalte, at de havde oplevet en stigning af begivenhedsansættelser på grund af deltidsaftalens 8-timers regel. I den sammenhæng nævnte enkelte institutionsledere også, at det var blevet sværere at have tilkaldevikarer, idet reglerne var blevet strammet efter implementeringen af deltidsaftalen.

Ses der på de forskellige implementeringsinitiativer for rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse på såvel sektorniveauet som lokalt i kommunerne, tyder det på, at disse initiativer også har haft en vis betydning. For eksempel viste tabel 9, at andelen af institutionsledere, som havde haft timelønnede vikarer ansat var relativt lavere indenfor daginstitutionsområdet sammenlignet med skole og ældreområdet. Det kan skyldes, at det primært har været faglige organisationer indenfor daginstitutionsområde, som har ført kampagner for at sikre, at timelønnede vikarer blev månedslønnede eller fastansatte, såfremt deres ansættelse blev forlænget mere end tre gange. Effekten af de faglige organisationers kampagner understøttes yderligere af, at omfanget af timelønnede vikarer er langt færre blandt nordjyske institutionsledere, hvor de fleste faglige organisationer over en periode har kørt kampagner for at sikre tidsbegrænsede ansatte ansættelsesvilkår i henhold til rammeaftalerne om tidsbegrænset ansættelse og deltidsarbejde.

De øvrige implementeringsinitiativer syntes også at have en vis betydning for de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre, om end der ikke var nogen entydig effekt af kommunernes implementeringsværktøjer på institutionernes brug af begivenhedsansatte. Derimod tyder det på, at institutionsledere fra kommuner, som har informeret, afholdt seminarer, møder eller udformet retningslinjer for god praksis om rammetalen, i langt mindre grad bruger timeløn-

nede vikarer end blandt kommuner, der ofte kun har indgået lokalaftaler (se bilag 2, se tabel 6).

At de lokale implementeringsinitiativer synes at gøre en forskel for institutionsledernes ansættelsesmønstre indikerer, at rammeaftalen har haft en vis effekt i de enkelte kommuner. I den sammenhæng tyder det på, at den kommunale reguleringsform kun har haft at en begrænset indflydelse på rammeaftalens effekt. Der er således ikke nogen mærkbar forskel på den type af tidsbegrænsede medarbejdere kommunale arbejdsgivere fra kommuner med forskellige reguleringsformer ansætter, selvom institutionsledere fra kommuner med selv-styre og semi-autonomi er mere tilbøjelige til at ansætte tidsbegrænset personale end kommuner med centraliseret styring. Andelen af timelønnede- og bureauvikarer er dog noget højere blandt den kommune med centraliseret styring end de øvrige kommuner (se bilag 2, tabel 7).

Institutionernes størrelse syntes heller ikke at have betydning for, om institutionslederne ansatte henholdsvis timelønnede vikarer, begivenhedsansatte, projektansatte eller bureauvikarer. Det tyder på, at det særligt er de lokale implementeringsinitiativer frem for de kommunale reguleringsformer, som har været medvirkende til, at rammeaftalen har gjort en forskel for den måde, kommunale arbejdsgivere vælger tidsbegrænset personale. Om rammeaftalen har skabt eller løst forskellige problemer i forbindelse med ansættelsen af tidsbegrænset personale undersøges i det følgende afsnit, hvor der først ses på de kommunale institutioners modtagelse af KL og KTO's rammeaftale.

6.3 De kommunale institutioners modtagelse af rammeaftalen

Rammeaftalen er blevet modtaget forskelligt blandt de kommunale institutioner. Af interviewene med de centrale parter i kommunerne fremgik det, at nogle institutionsledere og tillidsrepræsentanter havde været yderst kritiske overfor rammeaftalen og fandt aftalen meget ufleksibel. Andre både på ledelses- og medarbejdersiden havde været begejstret for aftalen og mente, at den havde været til stor hjælp, idet aftalen skabte klare linjer omkring brugen af tidsbegrænset personale. I den forbindelse udtalte nogle ledelses- og tillidsrepræsentanter:

'Her er den blevet godt modtaget (rammeaftalen). Jeg synes, vi gør god brug af aftalen på en fornuftig måde. Det ved jeg også, at andre dele af kommunen gør. Aftalen er en hjælp' (Interview: Tillidsrepræsentant, Syddanmark).

'Tæskene er selvfølgelig, hvorfor jeg skal have det hele at vide, og hvorfor de skal oplyse det (objektive kriterier for ansættelsen). Andre siger, at aftalen er god, fordi de så kan bruge den samme tidsbegrænset ansat som vikar for det hele' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Nordjylland).

Den blandede modtagelse af rammeaftalen blandt de kommunale institutionsledere fremgik også af spørgeskemaundersøgelsen. Nogle institutionsledere fandt således, at rammeaftalen havde gjort det lettere at ansætte tidsbegrænset personale, idet reglerne var blevet klarere. Dog var flertallet af institutionsledere af en

anden mening. Nogle nævnte, at reglerne om tidsbegrænsede ansatte var blevet sværere at forstå. De fremførte også, at rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse ofte kombineret med rammeaftalen om deltidarbejde besværliggjorde brugen af tidsbegrænset personale, idet regelændringerne havde medført mere papir og administrationsarbejde. Andre institutionsledere fremhævede også, at rammeaftalen var for ufleksibel, idet regelstramningerne betød, at det nu var blevet dyrere at ansætte tidsbegrænset personale. Af den grund forekom der nu en hyppigere udskiftning af tidsbegrænsede ansatte end før de to rammeaftaler, selvom institutionslederne i princippet gerne ville beholde den samme person.

Endvidere fremgik det af spørgeskemaundersøgelsen, at en relativ stor del af institutionslederne ikke syntes, at aftalen havde haft mærkbare konsekvenser for deres ansættelsesmønstre. Dog påpegede mere end hver femte institutionsleder, at de var blevet mere opmærksomme på reglerne omkring tidsbegrænsede ansættelser. Nogle var endda blevet mere strikse, når de ansatte tidsbegrænset personale. Det var især indenfor skole-, daginstitutions- og ældreområderne, at institutionslederne var blevet mere opmærksomme på rammeaftalens regelsæt. Det var også på de tre områder, at en række institutionsledere fandt rammeaftalen ufleksibel, svær at administrere og syntes aftalen havde gjort ansættelsen af tidsbegrænset personale mere besværlig (se tabel 10).

Tabel 10: Rammeaftalens effekt på kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre i henhold til kommunale områder

	Total (n=259)	Skole (n=48)	Dag- Institution (n=94)	Ældre- sektoren (n=45)	Forvaltning/ Kontor (n=31)	Miljø/ teknik (n=41)
	%	%	%	%	%	%
Mere opmærksomme på reglerne	23	25	28	29	13	12
Sværere og besværlig at administrere reglerne	16	20	19	18	7	10
Rammeaftalen er for ufleksibel	10	19	13	7	3	-
Reglerne er klarere	3	2	6	4	-	-
Strikse ansættelser	8	4	11	13	7	-
Ingen effekt	37	40	34	42	39	26
Ved ikke/ mangler	22	15	13	7	45	51
Total	100	100	100	100	100	100

Note: Nogle institutioner angav ofte flere eksempler på effekter rammeaftalen havde haft, hvorfor procenterne er mere end 100 procent.

Af tabel 10 fremgår det endvidere, at mere end halvdelen af de kommunale arbejdsgivere på henholdsvis skole-, daginstitutions- og ældreområdet har til en vis grad ændret ansættelsespraksis som følge af rammeaftalen. Der er dog ikke nogen entydig effekt af de lokale implementeringsinitiativer på de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre (se bilag 2, tabel 9). Dog er det langt flere institutionsledere, som finder rammeaftalen besværlig og svær at administrere, hvis ikke der er blevet udformet lokale implementeringsinitiativer i de enkelte kommuner. Endvidere er det især institutionsledere fra kommuner, som har udformet lokalaftaler eller retningslinjer for god praksis, der fortalte, at reglerne omkring tidsbegrænsede ansættelser var blevet nemmere at forstå. Desuden var det især i de kommuner, som havde indgået lokalaftaler, at institutionsledere var blevet mere strikse i forbindelse med ansættelse af tidsbegrænset personale (se

bilag 2, tabel 9). Det tyder på, at rammeaftalen, inklusiv de lokale implementeringsinitiativer, har haft en vis effekt på de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre, om end næsten samtlige af de adspurgte tillids- og ledelsesrepræsentanter var højest tvivlsomme om de kommunale institutionslederes og tillidsrepræsentanters kendskab til rammeaftalen. Nogle eksempler herpå var:

'Den (rammeaftalen) er kommet ind af det ene øre og ud af det andet. Jeg tror ikke, at folk har brugt tid på det. Det interesserer dem ikke så meget. Deres interesse er om de selv, og borgerne har det godt på deres arbejdsplads' (Interview: Tillidsrepræsentant, Storkøbenhavn).

'Går du ud og spørger vores ledere, om de kender aftalen, får du et meget beskæmmende svar, som siger, hvad er det for en aftale. Andre vil ikke være i tvivl, fordi jeg har diskuteret med dem omkring objektive årsager' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Sjælland).

Næsten samtlige centrale parter i kommunerne forventede således ikke, at ledelsen og tillidsrepræsentanterne ude på de enkelte institutioner var bekendte med rammeaftalens indhold, selvom den kommunale ledelse i varierende grad havde iværksat lokale implementeringsinitiativer, og overladt dele af reguleringen af løn- og arbejdsvilkår til de enkelte kommunale institutioner. Sikringen af tidsbegrænsede lønmodtageres ansættelses- og arbejdsvilkår er dermed til en vis grad overladt til en gruppe institutionsledere og tillidsrepræsentanter, som formodes ikke at have kendskab til rammeaftalen.

At nogle kommuner i større udstrækning har decentraliseret reguleringen af løn- og ansættelsesvilkårene, synes at gøre en mærkbar forskel på effekten af rammeaftalen. Institutionsledere fra kommuner med selvstyre og semi-autonomi var således mere tilbøjelige til at finde rammeaftalen administrativ tung og uflexibel end kommuner med centraliseret styring. I modsætning hertil syntes flere institutioner fra kommunen med centraliseret styring, at rammeaftalen havde gjort det nemmere at håndtere reglerne om tidsbegrænsede ansatte. Dog mente langt flere fra kommunen med centraliseret styring, at rammeaftalen ikke havde haft betydning for deres ansættelsesmønstre (se bilag 2, tabel 10).

6.4 Problemer med tidsbegrænsede ansættelser

Tidsbegrænset personale skaber til tider problemer for nogle institutionsledere. Omkring en tredje del af de adspurgte institutionsledere havde således haft forskellige problemer med deres tidsbegrænsede ansatte. Nogle institutionsledere fandt det problematisk, at der forekom hyppig udskiftning blandt de tidsbegrænsede ansatte, hvilket var et problem, som var opstået på grund af rammeaftalerne om tidsbegrænset ansættelse og deltidsarbejde. Andre institutionsledere klagede over, at rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse var uflexibel og øgede administrationsbyrden. Endvidere oplevede en række institutionsledere, at de tidsbegrænsede ansatte ofte var uudannet og derfor ikke havde den faglige ballast, som kræves for at udføre arbejdsopgaverne på tilfredsstillende vis.

Det var særligt på daginstitutions-, skole- og ældreområdet, at rammeaftalen havde medført en øget administration, og mange institutionsledere syntes, at rammeaftalen var uflexibel. Desuden var det ældreområdet og til dels det ad-

ministrative områder, at tidsbegrænset personale ofte ikke havde de fornødne kvalifikationer til at varetage de forskellige arbejdsopgaver – en problemstilling, der også blev påpeget i interviewene med den centrale ledelse og tillidsrepræsentanterne (se også tabel 11).

Tabel 11: Kommunale arbejdsgiveres oplevede problemer med tidsbegrænsede ansatte i henhold til kommunale områder i procent

	Total (n=259)	Skole (n=48)	Dag- institution (n=94)	Ældre- sektoren (n=45)	Forvaltning/ Kontor (n=31)	Miljø/ teknik (n=41)
	%	%	%	%	%	%
Hyppig udskiftning	7	4	7	16	-	5
Manglende faglig ballast	8	8	3	13	19	2
Ufleksibel rammeaftale og øget administration	13	17	17	16	3	5
Otte-timersreglen (deltidsaftalen)	2	2	1	2	-	-
Manglende engagement fra tidsbegrænsede	2	-	3	2	-	-
Fagforeningen	5	-	11	4	3	2
G-dage	1	-	1	2	-	2
Kommunal aftale besværliggør tidsbegrænset ansættelse	2	-	3	2	-	-
Ingen problemer	49	65	54	44	39	32
Ved ikke/ mangler	15	6	5	7	29	46
Total	100	100	100	100	100	100

Note: Nogle institutioner angav ofte mere end et problem i forbindelse med brugen af tidsbegrænset personale, hvorfor procenterne er mere end 100 procent

Af tabellen fremgår det også, at især daginstitutionslederne har haft forskellige problemer med fagforeningen, idet fagforeningen har krævet, at deres timelønnede vikarer skal henholdsvis månedslønnes eller fastansættes såfremt deres ugentlige timetal overstiger 8 arbejdstimer, eller deres kontrakt forlænges mere end tre gange. De problemer, mange institutionsledere stod overfor, skyldtes ofte de regelændringer, der kom med rammeaftalerne om tidsbegrænset ansættelse og deltidsarbejde i henholdsvis 2002 og 1999. For blandt andet at undgå at fastansætte deres tidsbegrænset personale valgte mange institutionsledere at afskedige deres tidsbegrænsede medarbejdere i en periode. Den problematik fremgik også af interviewene med de kommunale ledelses- og tillidsrepræsentanter. For eksempel:

'Når der skal bruges vikarer, laves der ofte en tidsbegrænset ansættelse på to gange, fordi man ikke altid ved, hvornår fraværet oprører. Tredje gang får man at vide af lønningskontoret, at der skal gå en periode, inden vedkommende må ansættes igen. Herefter går der en periode, hvor man humper sig igennem uden vikarer eller bruger nogen andre. Derefter kan man starte på en ny runde. Det giver en masse bureaukrati og besvær for både den der ansættes, som oftest er en arbejdsløs, og ansættelsespersonen, fordi man hele tiden skal holde øje med, hvor langt tid der er gået' (Interview: Tillidsrepræsentant, SydDanmark).

Citatet er et eksempel på, at KL og KTO's rammeaftale ikke kun har medført en hyppig udskiftning af tidsbegrænset personale, men også har øget det administrative arbejde for den enkelte arbejdsgiver, hvilket var et gennemgående problem blandt mange institutionsledere. At nogle institutionsledere også henviste til deltidsaftalens 8-timers regel som en vigtig grund til, at de ofte stod overfor forskellige problemer i forbindelse med ansættelse af tidsbegrænset personale tyder ligeledes på, at rammeaftalen om deltidsarbejde har haft betydning for kommunale arbejdsgivers ansættelsesmønstre, om end der overordnet set ikke er forekommet nogen markant ændring i brugen af tidsbegrænset personale siden 2002. Tillidsrepræsentantens udsagn tyder også på, at nogle kommunale arbejdsgivere har udviklet alternative ansættelsesmønstre for at imødegå nogle af de problemer, som rammeaftalerne om deltid og tidsbegrænset ansættelse har skabt.

6.5 Kommunale arbejdsgivers alternative ansættelsesmønstre

Det er langt fra alle kommunale arbejdsgivere, som ansætter tidsbegrænset personale, når en medarbejder bliver syg eller af andre årsager er fraværende fra arbejdspladsen i en længere periode. Således fremgik det af interviewene med de kommunale institutionsledere, ledelses- og tillidsrepræsentanterne, at en række institutioner først søgte at løse problemerne internt ved at lade nogle medarbejdere arbejde på overtid eller sætte deres deltidsansatte op i timer. Det var således først, når disse muligheder var udtømt, at institutionslederne først ansatte tidsbegrænset personale. At ansætte folk i deltidsstillinger og derefter bruge dem som en form for buffere, når der opstod akutte behov, var en relativ udbredt måde at håndtere akutte situationer frem for at ansætte tidsbegrænset personale i de fleste kommuner. For eksempel:

'En mulighed er, at man kan tage overarbejde, fx kan en lærer gå ind og tage en time, der ikke var planlagt. Ligeledes kan man have frivilligt ekstraarbejde, fx på sundhedsområdet (ældreområdet), hvor nogen har et lavere timetal og går ind og tager noget merarbejde. Mistede fridage dvs. indkaldelse på ens fridage er også en udbredt model' (Interview: Tillidsrepræsentant, Nordjylland).

Andre kommuner har også etableret et internt vikarbureau for at sikre deres vagtdækning i akutte situationer. Nogle kommuner særligt indenfor ældreområdet havde således haft et internt vikarbureau i årevis, mens andre kommuner først etablerede et vikarbureau eller flyverkorps i forbindelse med rammeaftalerne om deltidsarbejde og tidsbegrænset ansættelse. De interne vikarbureauer var især en måde at løse nogle af de praktiske problemer, som fulgte i kølvandet på implementeringen af deltidsaftalens 8-timers regel og reglerne i rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse om at forhindre misbrug af tidsbegrænset personale. De interne vikarbureauer bestod af folk, som frem for at være tidsbegrænsede ansatte var fastansatte under stillingsbetegnelsen vikar. De fastansatte vikarer var ansat til at tage ud på forskellige plejehjem for at vikariere, når plejepersonalet på de enkelte kommunale institutioner af forskellige årsager var fraværende fra arbejdspladsen. For eksempel:

'På ældreområdet har vi for ca. 4 år siden lavet et internt vikarkorps for at få større stabilitet i brugen af vikarer. De er ansat i vikarkorpset og er på forskellige arbejdspladser, hvor der er brug for dem. Mange af dem har en fastansættelse og derfor bedre vilkår end almindelige vikarer. Derimod må de leve med ikke at have et fast tilholdssted, men må rykke rundt, når der er behov, og det fungerer rigtig godt. Korpset bruger både fastansatte og tidsbegrænsede ansatte' (Interview: Ledelsesrepræsentant, SydDanmark).

De fleste ledelses- og tillidsrepræsentanter berettede ligesom i citatet, at deres interne vikarkorps fungerede godt og var en god løsning på de praktiske problemer, der opstod i hverdagen. Således havde enkelte kommuner endda igangværende diskussioner om at etablere et internt vikarbureau på daginstitutionsområdet for at sikre større stabilitet i brugen af vikarer og reducere brugen af eksterne bureauvikarer. Nogle personaleledere og tillidsrepræsentanter nævnte dog, at enkelte kommuner havde afviklet deres interne vikarkorps på ældreområdet. Grunden hertil var, at de ikke kunne rekruttere folk til at påtage sig disse opgaver, da de fleste medarbejdere ønskede at være tilknyttet en bestemt arbejdsplads.

Udover at etablere et internt vikarbureau havde nogle kommunale institutioner indenfor ældre- og daginstitutionsområdet tradition for at låne personale af hinanden, når der opstod akutte behov. Således brugte mange institutionsledere på disse områder hinandens netværk og timelønnede vikarer, når der var problemer med at få vagtplanen til at gå op. Et eksempel herpå var:

'Institutionerne annoncerer selv efter medarbejdere, og er der kaos eller panik, ringer vi til hinanden og bruger hinandens netværk. Det er oftest ved akut behov, men også hvis man har timerester (Interview: Tillidsrepræsentant, SydDanmark).

At de kommunale institutioner ofte brugte hinandens netværk og tilkaldevikarer, havde dog skabt nogle problemer efter kommunesammenlægningen. Det fremgik således af interviewene med den centrale ledelse og tillidsrepræsentanterne, at en række kommunale institutioner fra de gamle kommuner ofte lånte hinandens tilkaldevikarer, men at det efter kommunalreformen ikke længere var muligt. Ved sammenføringen af de gamle kommuners lønningssystemer fremkom det, at det ofte var den samme tilkaldevikar, som arbejdede otte timer indenfor hjemmeplejen i en kommune for derefter at fortsætte næste dag indenfor en anden kommunes hjemmepleje. Det tyder derfor på, at en række kommunale institutioner havde udviklet alternative ansættelsesmønstre efter implementeringen af rammeaftalerne om tidsbegrænset ansættelse og deltidsarbejde.

Indenfor det tekniske område, udnyttede mange institutionsledere også muligheden for at vinterhjemsende deres faste personale frem for at bruge tidsbegrænsede stillinger. Den mulighed havde, ifølge de kommunale ledere og tillidsrepræsentanter, eksisteret i årevis og var derfor ikke, ligesom nogle af de andre alternative ansættelsesmønstre, et resultat af rammeaftalen.

6.6 Opsamling

Tidsbegrænsede ansættelser blev brugt på tværs af kommunen især i forbindelse med sygdoms- og barselsvikariater. Nogle kommunale institutioner havde været nødsaget til at ansætte uudannet medarbejdere i tidsbegrænsede stillinger, idet de har haft problemer med at rekruttere kvalificeret arbejdskraft eller haft behov for at få udført specifikke projekter. Særligt indenfor daginstitutionsområdet bruges endvidere børnetallet og institutionernes lønsum som objektive kriterier i forbindelse med ansættelse af tidsbegrænsede medarbejdere, selvom BUPL og KL's overenskomst ikke anser de to kriterier som objektive. Det fremgik også af analysen, at det primært var de små institutioner fra kommuner med selvstyre og semi-autonomi, og som ikke havde udformet forskellige implementeringsinitiativer for rammeaftalen, der brugte børnetallet og lønsummen.

Undersøgelsen viste også, at de mest udbredte typer af tidsbegrænset personale på det kommunale område var begivenhedsansatte og timelønnede vikarer, der ofte var ansat som tilkaldevikarer eller ferieaflødere. Det tyder på, at rammeaftalen har haft en vist betydning for de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre, idet begivenhedsansættelser var en ny ansættelsesform, som blev implementeret i forbindelse med rammeaftalen. At rammeaftalen har haft en vis betydning for de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre understøttes yderligere af, at flere institutionsledere er blevet mere opmærksomme på reglerne omkring tidsbegrænsede ansættelser, og nogle var endda blevet mere strikse i forbindelse med ansættelsen af tidsbegrænset personale. Andre institutionsledere fremhævede, at rammeaftalen var relativ ufleksibel og havde ofte medført en øget administrationsbyrde. Det var dog ikke udelukkende rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, som havde skabt problemer i forbindelse med ansættelse af tidsbegrænset personale. KL og KTO's rammeaftale om deltidsarbejde, hvor især ændringen af timegrænsen mellem timelønnede og månedslønnede voldte række praktiske problemer. For at imødegå nogle af de praktiske problemer, som de to rammeaftaler havde skabt, havde nogle institutionsledere udviklet alternative ansættelsesformer for tidsbegrænsede ansatte. Således havde nogle institutioner etableret et internt vikarbureau i kommunerne, mens andre løste problemerne ved at have en hyppigere udskiftning blandt deres tidsbegrænsede ansatte eller give deres faste medarbejderstab overarbejde.

Selvom der var visse lighedspunkter på tværs af kommunegrænserne med hensyn til de kommunale institutioners ansættelsesmønstre, fremkom det også af undersøgelsen, at der var geografiske forskelle og variation mellem de kommunale områder. For eksempel blev timelønnede vikarer i langt mindre grad brugt blandt institutionsledere fra Region Nordjylland end fra de øvrige fire regioner. Det skyldtes blandt andet, at særligt nordjyske faglige organisationer havde kørt kampagner for at sikre, at timelønnede vikarer blev månedsansatte eller fastansatte såfremt de opfyldte reglerne. Også på daginstitutionsområdet var andelen af timelønnede vikarer generelt noget lavere end på de andre kommunale områder. Det skyldtes, at det især var på det kommunale område, at de faglige organisationer havde ført kampagner landet over. Det tyder derfor på, at de lokale og centrale implementeringsinitiativer har haft en vis betydning for effekterne af rammeaftalen på de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre.

Spørgeskemaundersøgelsen viste endvidere, at der var geografiske forskelle med hensyn til grundlaget for kommunernes ansættelse af tidsbegrænsede personale. Barsels- og sygdomsvikariater var således mere udbredte ansættelsessituationer for tidsbegrænset personale blandt nordjyske kommuner, mens det særligt var midtjyske og storkøbenhavnske kommuner, der stod overfor rekrutteringsproblemer og derfor ofte ansatte uuddannet personale i tidsbegrænsede stillinger. Orlovsvikariater var derimod mere udbredt blandt institutioner fra region Midtjylland og Sjælland. Det fremgik også af interviewene med de kommunale institutionsledere, at langt flere institutionsledere fra Region Storkøbenhavn (34 procent), Region SydDanmark (20 procent) og Region Nordjylland (17 procent) brugte ændringer i lønsummen som objektive kriterier for tidsbegrænsede ansættelser, mens det kun gjaldt omkring 7 procent af institutionslederne fra de øvrige to regioner. Desuden havde omkring hver femte institutionsleder fra Region Storkøbenhavn og SydDanmark ansat tidsbegrænset personale i forbindelse med ændringer i børnetallet, mens det gjaldt lidt under 10 % af institutionslederne fra de tre andre regioner (se bilag 2, tabel 3).

Ud fra ovenstående tyder det på, at rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse ofte kombineret med deltidsaftalen har haft en vis effekt på de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre i det daglige, selvom det foregående kapitel viste, at de kommunale institutioners forbrug af tidsbegrænsede ansættelser var forblevet uændret siden 2002, hvor EU's direktiv blev implementeret på det kommunale område.

7 Tidsbegrænsede ansattes arbejdsforhold

Rammeaftalen indeholder et princip om ikke-diskrimination af tidsbegrænsede ansattes ansættelsesvilkår, hvis formål er at sikre, at de behandles på lige fod med sammenlignelige fastansatte medarbejdere. Hverken den europæiske eller KL og KTO's rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse definerer specifikt begrebet ansættelsesvilkår, men i dette kapitel anvendes en relativ bred definition af begrebet, hvor både overenskomstmæssige rettigheder og aspekter vedrørende tidsbegrænsede lønmodtageres arbejdsforhold, som ikke er indskrevet i overenskomsterne, inddrages. I det følgende undersøges således betydningen af princippet om ikke-diskrimination for tidsbegrænsede ansattes arbejdsforhold. Der ses både på tidsbegrænsede lønmodtageres overenskomstmæssige rettigheder og de arbejdsrelaterede forhold såsom arbejds møder, sociale aktiviteter og personale goder. Først undersøges tidsbegrænsede ansattes tilknytning til arbejdspladsen, nærmere bestemt deres mulighed for at søge interne stillingsopslag, og i hvilken udstrækning de opnår fastansættelse. Dernæst ses der på, om princippet om ikke-diskrimination overholdes i de udvalgte kommuner i forbindelse med tidsbegrænsede ansattes muligheder for at deltage i arbejdsrelaterede aktiviteter og deres adgang til forskellige personale goder og overenskomstmæssige rettigheder.

7.1 Tidsbegrænsede ansattes tilknytning til arbejdspladsen

Tidsbegrænsede ansattes tilknytning til arbejdspladsen afhænger i vid udstrækning af deres ansættelsesforhold. Tilkaldevikarer ansættes fra dag til dag, og har derfor en relativ løst tilknytning til arbejdspladsen. Tidsbegrænsede ansatte med slutdato for deres ansættelsesforhold, ligesom begivenhedsansatte og projektansatte, var derimod typisk tilknyttet arbejdspladsen over en længere periode, hvilket kunne variere fra et par dage til flere år. Ifølge interviewene med medarbejder- og ledelsesrepræsentanterne var den typiske ansættelsesperiode seks til 12 måneder, men mange tidsbegrænsede medarbejdere blev ofte genansat i andre vikariater i kommunen, efter deres ansættelse ophørte. Der var således eksempler på tidsbegrænsede ansatte, som havde haft forskellige barsels- eller sygdomsvikariater og endt med at være ansat i kommunerne op til flere år. Desuden nævnte en række ledelses- og tillidsrepræsentanter, at deres ferieafløser og timelønnede vikarer mange gange var de samme folk, som vendte tilbage gang på gang. For eksempel:

'Mange gange kan vi se, at det er de samme studerende, der vender tilbage år efter år på de samme institutioner i sommerferien' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Nordjylland).

Selvom mange institutioner havde et relativt stabilt netværk af tilkaldevikarer, som de trak på i akutte situationer, fremgik det også af spørgeskemaundersøgelsen, som nævnt tidligere, at der efter rammeaftalen forekom en hyppigere udskiftning blandt gruppen af tidsbegrænsede ansatte. En række personaleledere og tillidsrepræsentanter nævnte også den problemstilling. I den forbindelse understregede de, at det typisk var for at undgå fastansættelser, at institutionsle-

derne fravalgte tidsbegrænsede medarbejdere eller havde en større udskiftning blandt deres tidsbegrænset personale. Nogle eksempler herpå var:

'Det at den (rammeaftalen) burde virke som en beskyttelse for den arbejdsløse virker som chikane, fordi man er nødt til at frisætte dem én måned, indtil man må bruge dem igen, idet man ikke har pengene i institutionerne' (Interview: Tillidsrepræsentant, SydDanmark).

'For nogen er det forbedret ved fx at have faste vikarer eller ikke at have folk gående, som er løst tilknyttet i en årrække. Det er bestemt en forbedring og nogle ganske udmærkede grundrettigheder. Men det er også rigtigt, at man utvivlsomt har fravalgt at ansætte den randarbejdskraft, som kan være på et område, og som ville kunne have fået en arbejdsmarkeds-tilknytning gennem flere timelønnede ansættelser, begynde at få erfaring og få lettere adgang til arbejdsmarkedet. Skal man ind og lave fastansættelser og ikke må have folk kørende på timeløn, har man valgt at løse det internt og begrænse brugen af vikarer' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Nordjylland).

'Man har nogle gange været ude at finde andre medarbejdere til tidsbegrænsning, fordi vedkommende har været inde i en vis periode og skal månedsansættes fast. Eller man har haft vedkommende inde i en periode, hvor man bliver fanget af nogle bestemmelser, der gør det dyrere at have pågældende. Den situation er der mange af de kortere ansatte, der har mærket på deres krop. Der er mange, der mener, at aftalen har haft en negativ effekt i forhold til tilkaldevikariater og de kortvarige vikariater' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Nordjylland).

Citaterne tyder på, at rammeaftalen har haft en negativ effekt for tidsbegrænsede ansattes tilknytning til arbejdsmarkedet. Dog understregede en række tillids- og arbejdsgiverrepræsentanter, at rammeaftalen havde medført visse forbedringer for tidsbegrænsede ansatte, idet nogle institutionsledere var blevet bedre til at fastansætte tidsbegrænset personale. Rammeaftalen havde også medvirket til at mindske misbrugen af timelønnede vikarer. For eksempel:

'Man er blevet bedre til at fastansætte folk, så de ikke fræser rundt i vikariatene mere end tre gange' (Interview: Tillidsrepræsentant, Storkøbenhavn).

'Misbruger man en timelønnet, går der ikke længe før, man har den faglige organisation i nakken, fordi der er krav, regler og aftaler så stramme, at den ikke går' (Interview: Ledelsesrepræsentant: Nordjylland).

Ud fra ovenstående synes ikke kun rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse, men også deltidsaftalen at have en blandet effekt for tidsbegrænsede ansattes arbejdsvilkår. Nogle lønmodtagere har således, ifølge informanterne, opnået fastansættelse eller adgang til forskellige overenskomstmæssige rettigheder som

følge af de to rammeaftaler, idet arbejdsgiverne er forpligtigede til at give tidsbegrænsede ansatte et ansættelsesforhold, hvis de har mere end otte ugentlige arbejdstimer. Samtidigt har det også, ifølge nogle informanter, betydet, at andre tidsbegrænsede ansatte særligt tilkaldevikarerne, som ofte er uudannet personale, i en vis udstrækning har fået ringere arbejdsvilkår. Det skyldes, at tilkaldevikarerne nogle gange fravælges, udskiftes hyppigere eller i længere perioder bliver afskediget på grund af rammeaftalens relative ufleksible regelsæt. Aftalens blandede effekt understreges yderligere af, at mere end halvdelen af tillids- og ledelsesrepræsentanterne udtalte, at aftalen havde begrænset betydning for tidsbegrænsede ansattes arbejdsvilkår i det daglige. Enkelte henviste således til, at tidsbegrænset personale allerede før rammeaftalen blev behandlet som andre fastansatte i det daglige arbejde, især hvis de var ansat over en længere periode. Nogle eksempler på tillids- og ledelsesrepræsentanternes udtalelser omkring rammeaftalens betydning for tidsbegrænset personales ansættelses- og arbejdsvilkår var:

'Jeg kan ikke se den store forskel efter rammeaftalen. De timelønnede, der har fået et ansættelsesbrev med vilkår, har selvfølgelig fået en tættere og anden tilknytning til arbejdspladsen. Omvendt opfatter man dem som en del af den medarbejderstab, der er på institutionen og dermed forlanger noget mere af dem. Med aftalen bliver de forpligtiget på en anden måde' (Interview: Tillidsrepræsentant, Sjælland).

'Jeg tror ikke, de ansatte har følt nogen forskel som sådan. Der er måske flere, der er blevet fastansatte hen ad vejen, men vi bruger stadig de tidsbegrænsede. De har været der hele tiden i forvejen, og institutionerne har ikke brug for flere vikarer, end de ellers har haft. Selvom man var timelønnet vikar ved en børnehave, var man ligeså meget inde i varmen, som man altid har været' (Interview: Tillidsrepræsentant, Storkøbenhavn).

Det tyder således på, at arbejdsvilkårene for tidsbegrænset personale ikke har ændret sig markant siden rammeaftalen. Dog indikerer udsagnene fra forskellige personaleledere og tillidsrepræsentanter også, at regelstramningerne har betydet, at flere tidsbegrænsede ansatte er blevet fastansat efter endt vikariat og derigennem fået en større tilknytning til arbejdspladsen og arbejdsmarkedet. Det er derfor interessant at undersøge tidsbegrænsede ansattes muligheder for fastansættelse.

7.1.1 Tidsbegrænsede ansattes muligheder for fastansættelse

Tidsbegrænsede lønmodtageres muligheder for fastansættelse er forskellig. Omkring 16 % af de adspurgte institutionsledere fastansatte ofte deres tidsbegrænsede personale, mens 36 % kun en gang i mellem brugte den praksis. Mere end en tredjedel af de adspurgte institutionsledere fastansatte dog kun sjældent folk efter et endt vikariat. Der var dog relativ stor forskel på om de tidsbegrænsede ansatte arbejdede indenfor administrationen, miljø og teknik-, daginstitution-, ældre- eller skole området (se tabel 12).

Tabel 12: Fastansættelse af tidsbegrænset personale efter endt vikariat i henhold til kommunale områder i procent

	Total	Ofte	Nogen gange	Sjældent	Ved ikke/ Mangler
	%	%	%	%	%
Skole (n=48)	100	25	38	31	6
Daginstitution (n=94)	100	13	40	45	3
Ældresektoren (n=45)	100	20	53	20	7
Forvaltning/kontor (n=31)	100	10	23	29	32
Miljø/teknik (n=41)	100	12	12	29	46
Total (n=259)	100	16	36	34	15

Tabellen viser, at hver fjerde skoleleder og hver femte institutionsleder på ældreområdet ofte tilbyder deres tidsbegrænsede ansatte faste stillinger efter endt vikariat, mens det antal er langt mindre på de tre andre kommunale områder. Det var ligeledes indenfor ældresektoren, at mange institutionsledere lejlighedsvis ansatte deres tidsbegrænsede ansatte. Denne praksis var gældende for omkring 40 procent af skole- og daginstitutionslederne og kun for hver femte og hver 10 institutionsleder på henholdsvis det administrative- og tekniske område. Spørgeskemaundersøgelsen viser endvidere, at mere end en tredjedel af institutionslederne på tværs af de kommunale områder kun sjældent tilbyder deres tidsbegrænsede ansatte fast arbejde. Blandt de fem kommuner, som leverede data-udtræk fra deres lønsystemer, fremgik det også af interviewene med den centrale ledelse og tillidsrepræsentanterne, at fastansættelse af tidsbegrænset personale var en udbredt praksis på ældre-, skole- og daginstitutionsområderne og i mindre grad indenfor det administrative- og tekniske område.

At nogle tidsbegrænsede ansatte særligt på skole- og ældreområdet får fast arbejde på den institution, hvor de har været ansat som vikarer, tyder på, at tidsbegrænsede stillinger kan være en døråbner til faste stillinger indenfor den kommunale sektor. Det understøttes yderligere af interviewene med de kommunale tillids- og ledelsesrepræsentanter. Relativt mange udtalte således, at det ofte var en fordel at være tidsbegrænset ansat i forbindelse med besættelse af ledige eller nye stillinger indenfor kommunen. Det skyldtes ikke mindst, at den tidsbegrænsede ansatte havde kendskab til arbejdsgangene på den enkelte arbejdsplads og havde vist, de havde de rette kompetencer og var samarbejdsvillig. For eksempel:

'Det (fastansættelse) bliver de ofte og har klart første prioritet til faste stillinger, hvis personalet synes, de gør en god indsats og er samarbejdsvillige' (Interview: Ledelsesrepræsentant, SydDanmark).

'Hvis arbejdsgiveren har været tilfreds med dem, vil de i stort omfang få tilbudt stillingen. I sådanne tilfælde siger vi (tillidsrepræsentanten) ok til at undlade at slå stillingen op' (Interview: Tillidsrepræsentant, Midtjylland).

'Det er meget forskelligt. Det kommer meget an på, om der er et hul på det tidspunkt. Det er ikke nødvendigvis dem, der går ind og får stillingen bagefter, men nogle steder går de ind' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Storkøbenhavn).

De forskellige udsagn tyder på, at tidsbegrænset personale ofte fastansættes ud fra deres arbejdsindsats under vikariatet og egnethed til stillingen. I et vist omfang synes tidsbegrænset stillinger dermed at være en form for rekrutteringsstrategi, hvor institutionslederne bruger vikariatet til at teste, om personen passer til stillingen og kommer godt ud af det med det øvrige personale. Det understøttes yderligere af nedenstående udsagn:

'Nogle gange bliver den tidsbegrænset ansættelse brugt til at se, hvordan det går. Og går vikariatperioden mindre godt, forlænger man ikke ansættelsen. Dvs. man bedømmer ud fra, hvordan forløbet under vikariatet går, også selvom institutionerne er i en personalemangel situation' (Interview: Tillidsrepræsentant, Nordjylland).

De kommunale arbejdsgiveres bevæggrunde for at tilbyde tidsbegrænsede ansatte fast arbejde understreger også, at dels behovet for ekstra arbejdskraft og dels den tidsbegrænsede ansattes kvalifikationer og tilpasningsevne, er afgørende for deres muligheder for fastansættelse (se tabel 13).

Tabel 13: Kommunale institutionslederes begrundelse for fastansættelse af tidsbegrænset personale i procent

	Begrundelse for at fastansætte tidsbegrænset personale
	%
Personale mangel	5
Ledige stillinger pga. naturlig afgang	22
Ser medarbejderen an og fastansætter hvis fagkombinationen passer	34
Stor personaleudskiftning	1
Har bevilling	8
Rammeaftalen	1
Ved ikke/Mangler	52
Total (n=259)	100

Note: Nogle institutioner angav ofte mere end en begrundelse for at fastansætte tidsbegrænset personale, hvorfor procenterne er mere end 100 procent.

Af tabellen ses det, at næsten hver tredje institutionsleder rapporterede, at de brugte vikariatet til at se den tidsbegrænsede ansatte an, og fastansatte vedkommende, såfremt den ansatte havde de rette kvalifikationer, fagkombinationen passede, og der var en ledig stilling. Enkelte institutionsledere henviste også til deres rammebevilling som en vigtig grund til at tilbyde en tidsbegrænset ansat fast arbejde, mens kun et fåtal nævnte rammeaftalen. Det tyder på, at rammeaftalen kun i begrænset omfang har haft betydning for tidsbegrænsede ansattes muligheder for at opnå fastansættelse. Det understreges yderligere af de kommunale institutionslederes bevæggrunde for ikke at fastansætte tidsbegrænset personale efter endt vikariat (se tabel 14).

Tabel 14: Begrundelse for ikke at fastansætte tidsbegrænset personale i procent

	Begrundelse for ikke at fastansætte tidsbegrænset personale
	%
Arbejdsopgaverne er tidsbegrænsede	24
Manglende uddannelse	19
Manglende bevilling	15
Ingen ledige stillinger	28
Nyt at bruge tidsbegrænset personale	-
Ved ikke/ mangler	16
Total	100

Note: Nogle institutioner angav ofte mere end en begrundelse for at fastansætte tidsbegrænset personale, hvorfor procenterne er mere end 100 procent.

Næsten hver tredje institutionsleder henviste til, at de ikke havde nogen ledige stillinger, når de valgte ikke at fastansætte tidsbegrænset personale. Desuden nævnte hver fjerde institutionsleder, at arbejdsopgaverne var tidsbegrænsede, mens andre af økonomiske årsager ikke havde mulighed for at tilbyde deres tidsbegrænsede lønmodtagere en fast stilling. Manglende uddannelse var også en vigtig grund til ikke at fastansætte tidsbegrænsede medarbejdere efter endt vikariat, selvom der i nogle tilfælde var en ledig stilling. Tallene tyder derfor på, at institutionernes bevilling, omfanget af ledige stillinger og den tidsbegrænsede ansattes kompetencer og tilpasningsevne under vikariatet har større betydning for tidsbegrænset personales muligheder for fastansættelse end fx rammeaftalen. Effekterne af rammeaftalen synes derfor begrænset for tidsbegrænsede ansattes tilknytning til arbejdspladsen. I det følgende undersøges tidsbegrænsede lønmodtageres muligheder for at søge interne stillingsopslag, da det synes at have betydning ikke kun for deres fortsatte tilknytning til arbejdspladsen, men også om den europæiske rammeaftales princip om ikke-diskrimination omsættes til daglig praksis. Desuden fremgår det af den europæiske rammeaftale, at arbejdsgiverne skal informere deres tidsbegrænsede medarbejdere ledige stillinger.

Muligheder for at søge på interne stillingsopslag

Tidsbegrænsede ansattes muligheder for at søge interne stillingsopslag er forskellige indenfor de 14 udvalgte kommuner. Således havde tidsbegrænsede medarbejdere fra to kommuner ikke adgang til at søge interne stillingsopslag, idet sådanne stillinger var forbeholdt det faste personale. Indenfor de øvrige 12 kommuner havde tidsbegrænsede ansatte på linje med fastansatte i sammenlignelige stillinger mulighed for at søge på de opslåede stillinger. I de kommuner blev de tidsbegrænsede ansatte dermed i udgangspunktet behandlet som andet fast personale. Dog fremgik det af spørgeskemaundersøgelsen, at langt fra alle institutionsledere informerede tidsbegrænset personale om interne stillingsopslag og dermed fulgte bestemmelserne i den europæiske rammeaftale (se tabel 15).

Tabel 15: Informering om ledige stillinger til tidsbegrænset personer i henhold til kommunale områder i procent

	Total	Ofte	Nogen gange	Sjældent	Ved ikke/Mangler
	%	%	%	%	%
Skole (n=48)	100	40	15	23	2
Daginstitutioner (n=94)	100	60	20	20	3
Ældresektoren (n=45)	100	64	27	4	4
Forvaltning/kontor (n=31)	100	42	16	3	39
Miljøteknik (n=41)	100	23	13	8	58
Total (n=259)	100	51	19	14	16

Af tabellen ses det, at kun hver anden institutionsleder ofte informerer deres tidsbegrænsede ansatte om ledige stillinger. Det var særligt skole- og daginstitutioner, som kun sjældent informerede om ledige stillinger. At andelen af institutionsledere tilhørende kategorien 'ved ikke' var relativt høj indenfor det administrative og tekniske område skyldtes, at tidsbegrænsede ansættelser var langt mindre udbredt på de to områder. De adspurgte institutionsledere kunne derfor ikke udtale sig om deres praksis på området. Uanset dette, tyder tallene på, at de enkelte kommuner kun i et vist omfang følger den europæiske rammeaftales bestemmelse om at informere deres tidsbegrænsede ansatte om ledige stillinger. Endvidere tyder det på, at tidsbegrænsede ansatte i nogle kommuner i en vis udstrækning forskelsbehandles, idet enkelte kommuner ikke giver tidsbegrænsede ansatte samme mulighed som fastansatte for at søge på interne stillingsopslag. Rammeaftalens princip om ikke-diskrimination synes dermed kun i et vist omfang at blive omsat til praksis i nogle kommuner. Det var især institutioner fra kommuner med selvstyre, som sjældent informerede deres tidsbegrænsede ansatte om ledige stillinger, mens institutioner fra kommuner med centraliseret styring i større udstrækning regelmæssigt informerede deres tidsbegrænsede medarbejdere om ledige stillinger (se bilag 2, tabel 14).

Institutionernes størrelse synes også at have en vis betydning. Institutioner med mindre end 5 ansatte informerede i mindre udstrækning om ledige stillinger end institutioner med flere ansatte, hvilket kunne skyldes, at kontrollen med institutionerne i form af en tillidsrepræsentant på de små institutioner ikke var til stede (se bilag 2 tabel 15). Det antyder, at kontrollen med de enkelte institutioner i form af tillidsrepræsentanter og den kommunale ledelse har en vis indflydelse på, om institutionslederne informerer om ledige stillinger. Det tyder også på, at kommunernes forskellige implementeringsinitiativer gør en forskel. Langt flere institutioner fra kommuner med lokalaftaler om tidsbegrænset ansættelse orienterede deres tidsbegrænset personale om ledige stillinger, mens de øvrige tiltag ikke syntes at gøre den store forskel for den praksis, der var på institutionerne (se bilag 2, tabel 16).

Sammenholdes kommunernes implementeringsinitiativer med institutionernes størrelse og kommunernes reguleringsform, viser der sig en tendens til ikke at informere tidsbegrænsede ansatte regelmæssigt om ledige stillinger, hvis institutionerne har færre end 15 ansatte og er fra kommuner med selvstyre, som ikke har udformet implementeringsinitiativer for rammeaftalen. Graden af decentralisering, institutionernes størrelse og de lokale implementeringsinitiativer synes dermed at have en vis betydning for KL og KTO's rammeaftales indfly-

delse på de kommunale institutioner praksis vedrørende informering af tidsbegrænsede ansatte. Om de faktorer også har en indflydelse på tidsbegrænsede ansattes deltagelse i arbejds møder, seminarer, sociale aktiviteter og deres muligheder for adgang til diverse personale goder og overenskomstmæssige rettigheder undersøges i de næste afsnit.

7.2 Tidsbegrænsede ansattes deltagelse i arbejds møder, seminarer og sociale aktiviteter

Muligheden for at deltage i arbejds møder, seminarer og sociale aktiviteter som tidsbegrænset ansat, er forskellig fra institution til institution og varierer alt afhængig af, hvilken form for arbejdsrelateret aktivitet, der er tale om. Således fremgik det af spørgeskemaundersøgelsen, at næsten 80 procent af de kommunale institutioner inviterede tidsbegrænset personale med til arbejds møder og årlige begivenheder, mens tidsbegrænsede ansatte kun på hver anden institution deltog i seminarer og endnu færre i andre arbejdsrelaterede aktiviteter. Den kommunale praksis for at involvere tidsbegrænsede ansatte i arbejdsrelaterede aktiviteter var forskellig indenfor de forskellige kommunale områder. For eksempel deltog tidsbegrænsede ansatte indenfor miljø og teknik området i langt mindre grad i arbejds møder og årlige begivenheder end på de øvrige områder. Desuden var tidsbegrænsede ansattes adgang til diverse seminarer relativt begrænset ikke kun indenfor det tekniske område, men også på daginstitutionsområdet. Omkring en tredje del af institutionslederne på de to områder udtalte, at tidsbegrænsede ansatte blev inviteret med til seminarer, mens andelen var noget højere for de øvrige områder. Omkring 67 procent af institutionslederne fra henholdsvis skoleområdet og det administrative område inviterede således tidsbegrænsede ansatte med til seminarer, mens det gjaldt for næsten hver anden institution indenfor plejesektoren (se tabel 16).

Tabel 16: Tidsbegrænsede ansattes deltagelse i sociale aktiviteter i henhold til kommunale områder

	Total	Arbejds-møder	Seminarer	Årlige begiven-heder	Andre arbejds-relaterede aktiviteter	Ved ikke/Mangler
	%	%	%	%	%	%
Skole (n=48)	100	83	67	88	8	2
Daginstitution (n=94)	100	87	39	82	11	2
Ældresektoren (n=45)	100	84	47	80	13	4
Forvaltning/kontor (n=31)	100	74	68	74	13	19
Miljø/teknik (n=41)	100	49	34	44	5	46
Total (n=259)	100	78	48	76	10	12

At tidsbegrænsede ansatte kun i et vist omfang inviteres med til arbejds møder, seminarer, årlige begivenheder og andre arbejdsrelaterede aktiviteter understreges yderligere af interviewene med ledelses- og tillidsrepræsentanterne i de 14 udvalgte kommuner. Selvom langt de fleste centrale parter i kommunerne fremhævede, at tidsbegrænset personale deltog på lige fod med andre sammenlignelige fastansatte, fremgik det også af interviewene, at der i nogle kommuner var en relativ stor variation mellem de forskellige aktiviteter, som tidsbegrænsede

ansatte blev inviteret med til. Indenfor nogle kommuner medvirkede tidsbegrænsede ansatte i de forskellige sociale arrangementer, men ikke i planlægnings- og udviklingsmøder, da deres stilling var tidsbegrænset. Andre nævnte, at tidsbegrænsede ansatte kun engang imellem fik tilbuddet, og kun såfremt deres deltagelse i møderne var ulønnet. Desuden var der også blandt nogle kommuner forskel på, om de tidsbegrænsede ansatte var ansat for en kortere eller længere periode samt deres ugentlige timetal. Længden af deres ansættelse synes også at have indflydelse på tidsbegrænsede medarbejderes muligheder for at deltage i sociale aktiviteter. Nogle eksempler på den kommunale praksis for tidsbegrænsede ansattes deltagelse i arbejdsrelaterede aktiviteter var:

'De tidsbegrænsede er altid inviteret til det (arbejds møder og sociale begivenheder). Der er ingen forskel på om det er en tidsbegrænset eller fastansat' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Nordjylland).

'De (tidsbegrænsede) deltager i vores gruppemøder og sociale arrangementer, betaler til kaffekassen osv. Bureauvikarer deltager ikke i møderne, fordi de kun er her en dag, og i morgen kan det være et nyt ansigt. De timelønnede deltager heller ikke i gruppemøderne, men er der noget socialt enten med personalet eller beboerne. deltager de, men ikke i vores gruppemøder, fordi det er det faste og tidsbegrænsede personale, der skal forme arbejdspladsen' (Interview: Tillidsrepræsentant, SydDanmark).

'De tidsbegrænsede er ikke altid med til personale møderne – de bliver sendt ud og arbejde. Er det vikarer, der er her for et halvt år, kommer de med, men ved de meget tidsbegrænsede vikarer fx 3 måneder bruger man dem i arbejdsøjemed i stedet for til personale møder' (Interview: Tillidsrepræsentant, Storkøbenhavn).

'I sociale begivenheder gør de, hvis de leverer varen, men de får ikke lov til at være med i personale møderne. Det afhænger dog af, hvordan ansættelsen er. De er ikke med, hvis skal have løn for at sidde til personale møderne' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Sjælland).

Udsagnene tyder på, at tidsbegrænsede ansatte til en vis grad behandles forskelligt fra det faste personale, og at der indenfor nogle kommuner er forskel på typen af tidsbegrænset personale med hensyn til deres deltagelse i arbejdsrelaterede aktiviteter. Tilkaldevikarer og bureauvikarer blev ofte ikke inviteret med til arbejds møderne og seminarerne, men er med til sociale aktiviteter, såfremt de var på arbejde den dag. Af spørgeskemaundersøgelsen fremgik det også, at nogle institutionsledere sondrede mellem tidsbegrænsede ansattes ugentlige timetal og længden af deres ansættelse. Omkring 11 ud af de 259 kommunale institutioner, udelukkende indenfor skole og daginstitutionsområdet, nævnte således eksplicit, at tilkaldevikarer i modsætning til begivenhedsansatte og projektansatte ikke deltog i arbejds møder, seminarer og i nogle tilfælde årlige begivenheder. Uanset om institutionerne til en vis grad sonderer mellem tidsbegrænset ansattes ugentlige timetal og længden af deres ansættelse, tyder interviewene med insti-

tutionslederne, ledelses- og tillidsrepræsentanterne, at tidsbegrænset personale i et vist omfang ikke behandles på lige fod med andet fast personale i sammenlignelige stillinger.

Det er især institutioner med mindre end fem ansatte, og dermed institutioner uden tillidsrepræsentanter, hvor tidsbegrænsede ansatte ofte ikke inviteres med til arbejds møder, seminarer og sociale aktiviteter. De lokale implementeringsinitiativer, kommunernes reguleringsform og graden af decentralisering synes kun at have begrænset indflydelse for effekterne af rammeaftalen for tidsbegrænsede ansattes deltagelse i de nævnte aktiviteter. Den kommunale reguleringsforms begrænsede effekt kan skyldes, at det er svært for den centrale ledelse at sikre, at tidsbegrænsede ansatte involveres i de daglige arbejdsrelaterede aktiviteter, da informationer herom ikke, ligesom ansættelsesbrevene i nogle kommuner, skal forbi den centrale ledelse. Det synes derfor vigtigt, at der er en vis kontrol i form af en tillidsrepræsentant på den enkelte institution, hvilket spørgeskemaundersøgelsen understøtter, idet tidsbegrænsede ansatte i mindre omfang deltager i arbejds møder, seminarer og sociale begivenheder på institutioner med mindre end fem ansatte. At princippet om ikke-diskrimination kun i et vist omfang respekteres kan skyldes, at såvel den europæiske som KL og KTO's rammeaftale ikke specificerer, at fx tidsbegrænsede ansatte har krav på at deltage i arbejds møder, seminarer og sociale begivenheder. Princippet om ikke-diskrimination er dermed på en måde mindre håndgribeligt end fx reglerne om kun at forlænge tidsbegrænsede ansættelser 3 gange. Det antyder også, at den europæiske rammeaftales indhold har en vis betydning for dens effekter i kommunerne. Om det også er gældende for tidsbegrænsede ansattes adgang til pension, løn under barsel, barnets første sygedag samt muligheder for at lade sig opstille til tillidsrepræsentant undersøges i det følgende.

7.3 Tidsbegrænsede ansattes overenskomstmæssige rettigheder

Adgang til pension, løn under barsel, barnets første sygedag, diverse løntillæg samt muligheden for at lade sig opstille til tillidsrepræsentant er rettigheder, som er indskrevet ikke kun i KL og KTO's rammeaftale, men også de forskellige sektoroverenskomster på det kommunale område. I den forbindelse sætter sektoroverenskomsterne forskellige begrænsninger for, om fastansatte og tidsbegrænsede ansatte har adgang til rækken af overenskomstmæssige rettigheder. For eksempel kræver BUPL og KL's overenskomst, at alle lønmodtagere, inklusiv tidsbegrænsede ansatte, er over 21 år og har været ansat indenfor den kommunale sektor i mindst et år for at optjene ret til pension. Andre overenskomster har en kortere anciennitets periode med hensyn til ansattes adgang til pension. Ligeledes er der specifikke regler for ansattes adgang til fuld løn under barsel og muligheder for tillidsmandsposter. TR/SU/MED-aftalen bestemmer, at medarbejdere skal have været ansat i mindst et halvt år, før de er valgbare til tillidsmandsposter. Nogle kommuner har mere vidtgående lokalaftaler, som påkræver, at vedkommende har været ansat i mindst 1 år.

Selvom der eksisterer visse forskelle overenskomsterne i mellem, er et fællestræk for samtlige kommunale overenskomster, at lønmodtagere med færre en 8 ugentlige arbejdstimer, hvilket ofte er gældende for tilkaldevikarer, ikke har

adgang til de forskellige overenskomstmæssige rettigheder. Desuden viser undersøgelser, at de fleste tidsbegrænsede ansatte har relativt korte vikariater, hvilket betyder, at de i princippet relativt sjældent for adgang til de forskellige overenskomstmæssige rettigheder. Endvidere fremgår det af interviewene med de centrale parter i samtlige kommuner, at det er kommunernes lønningskontorer, som på baggrund af de tidsbegrænsede ansattes ansættelsesbrev sikrer, at tidsbegrænsede ansatte optjener ret til pension og løn under barsel, mens adgang til barnets 1. sygedag, diverse løn tillæg og muligheden for tillidsmandsposter tit reguleres lokalt på den enkelte kommunale arbejdsplads.

7.3.1 Tidsbegrænsede ansattes adgang til pension, løn under barsel osv.

Samtlige tillids- og ledelsesrepræsentanter udtalte, at tidsbegrænsede ansatte, såfremt de opfyldte de forskellige sektoroverenskomsters kriterier, havde adgang til pension, løn under barsel, barnets 1. sygedag og mulighed for at besidde tillidsmandsposter på linje med andre ansatte i sammenlignelige stillinger. Dog fremgik det af spørgeskemaundersøgelsen, at en række institutionsledere havde en anden mening. Blandt de adspurgte institutionsledere fremhævede kun hver anden, at tidsbegrænsede ansatte havde adgang til pension, løn under barsel, mens omkring 76 procent udtalte, at tidsbegrænsede ansatte havde ret til barnets 1. syge dag. Endvidere mente 10 procent af institutionslederne, at tidsbegrænsede ansatte kunne besidde tillidsmandsposter. Et andet fællestræk var, at de fleste institutionsledere mente, at tidsbegrænsede ansatte ikke kunne lade sig opstille og vælge til tillidsmandsposter på grund af de forskellige begrænsninger i sektoroverenskomsten (se bilag 2, tabel 21).

Det var især på det tekniske og administrative område, at institutionslederne ikke havde kendskab til rammeaftalens regelsæt omkring pension og løn under barsel, mens omkring 60 procent eller mere indenfor skole-, daginstitutions- og plejesektoren udtalte, at tidsbegrænset personale optjente ret til pension og løn under barsel. Med hensyn til barnets første sygedag var langt de fleste institutionsledere bekendte med reglerne, om end andelen af institutionsledere, der mente, at tidsbegrænsede ansatte havde adgang til barnets første sygedag, var relativt lavere på det tekniske område (se tabel 17).

Tabel 17: Tidsbegrænsede ansattes adgang til forskellige rettigheder i henhold til kommunale områder i procent

	Pension	Løn under barsel	Barnets 1. sygedag	Tillidsmandsposter
	%	%	%	%
Skoler (n=48)	58	63	79	23
Daginstitutioner (n=94)	69	48	85	5
Ældresektoren (n=45)	67	62	93	11
Forvaltning/Kontor (n=31)	36	39	68	3
Miljø/teknik (n=41)	29	32	42	10
Total (n=259)	56	49	76	10
Ved ikke/mangler (n=259)	23	25	13	14

Tabellen viser således, at en relativ stor gruppe af tidsbegrænsede ansatte ikke, ifølge de adspurgte institutionsledere, har adgang til forskellige overenskomstmæssige rettigheder. Det tyder på, at tidsbegrænsede ansatte, især dem med kortere ansættelser såsom tilkaldevikarer, i en vis udstrækning forskelsbehand-

les indenfor den kommunale sektor særligt med hensyn til barnets første sygedag og mulighederne for at lade sig opstille til tillidsrepræsentant, idet disse rettigheder håndhæves eller administreres lokalt på institutionerne. Udbetaling af løn og pension foregår, som nævnt, centralt gennem kommunernes lønnings-systemer og må dermed formodes at blive håndhævet, idet samtlige ledelses- og tillidsrepræsentanter understregede, at de kollektive overenskomster blev fulgt, når et ansættelsesbrev forelå. Det syntes især at være institutionsledere fra kommuner med centraliseret styring, der ikke kendte til rammeaftalens regelsæt. En relativ større andel af institutionerne fra kommuner med semi-autonomi og selvstyring end med centraliseret styring fremførte således, at tidsbegrænsede ansatte havde krav på henholdsvis, pension, løn under barsel, barnets 1. sygedag og mulighed for at besidde tillidsmandsposter (se bilag 2, tabel 22).

At kommuner med selvstyre og semi-autonomi i større udstrækning var bekendt med rammeaftalens princip om ikke-diskrimination mht. de forskellige overenskomstmæssige rettigheder kunne skyldes, at de i større grad var ansvarlig for håndtering af løn- og personale spørgsmål, mens sådanne emner i mindre grad var decentraliseret i kommuner med en centraliseret reguleringsform. Det er ikke kun kommunernes reguleringsform, som synes at have betydning for rammeaftalens effekt i kommunerne. Institutionernes størrelse havde også en relativ markant betydning, idet kendskabet til rammeaftalens regelsæt var langt mindre blandt institutioner med færre end 5 ansatte og syntes at stige proportionalt med institutionernes størrelse (se bilag 2, tabel 23). Det tyder således på, at viden om rammeaftalens princip om ikke-diskrimination er langt mindre udbredt blandt institutioner, hvor der ikke er en tillidsrepræsentant til stede. Sammenholdes institutionernes størrelse med den kommunale reguleringsform synes der ikke at være markante forskelle, om de små institutioner kommer fra en kommune med centraliseret, semi-autonomi eller selvstyre. De lokale implementeringsinitiativer synes heller ikke at gøre den store forskel, idet en relativ stor gruppe af institutionsledere følger reglerne, uanset om den enkelte kommune har iværksat forskellige initiativer (Se bilag, 2, tabel 24).

7.3.2 Tidsbegrænsede ansattes adgang til lokale lønforhandlinger

Det er ikke kun med hensyn til pension, løn under barsel, barnets første sygedag og tillidsposter, at der synes at være forskel på om medarbejdere besidder faste eller tidsbegrænsede stillinger. Det var kun i to kommuner, at de centrale parter var enige om, at fastansatte i sammenlignelige stillinger ikke i større udstrækning, end tidsbegrænset personale fik adgang til diverse kvalifikationstillæg. Således fremgik det af interviewene, at tidsbegrænsede ansatte ikke fik tildelt kvalifikationstillæg under lokale lønforhandlinger i fem kommuner. Grunden hertil var dels, at tidsbegrænsede ansatte kun var ansat i en begrænset periode på institutionen, og dels fordi de økonomiske midler var begrænsede. For eksempel:

'Det kniber lidt med at få pengene for ny løn, fordi deres holdning er, at de jo ikke kommer næste år. Holdningen er, at de ikke får så meget i løn som andre. De har heller ikke 2, 4, 6 og 8 års anciennitet. Det er klart,

det har de ikke. Det er en billig arbejdskraft'. (Interview: Ledelsesrepræsentant, Midtjylland).

'Med en der er ansat i et halvt år, er det nok usandsynligt, at de er med i forhandlinger om Ny løn. Det skyldes, at der ikke er tradition for, at en vikar ville ryge med. Tager du de områder, hvor der er Ny Løn, vil en tidsbegrænset vikar sandsynligvis ikke stige i løn i sin ansættelsesperiode. Man vil ikke gå ind og give vedkommende 2-3 ekstra løntrin. Det ville jeg heller ikke gøre som tillidsmand. De fleste af vores medlemmer ville også synes, det var mærkeligt, hvis man gjorde det. Der er mere forståelse for, at de (tidsbegrænsede ansatte) bliver en del af et engangsbeløb i en spidsbelastningsperiode som midlertidig ansat' (Interview: Tillidsrepræsentant, Storkøbenhavn).

Det var ikke i alle de adspurgte kommuner, at parterne var enige om tidsbegrænsede ansattes adgang til løntillæg. Således var tillidsrepræsentanten og den centrale ledelse i enkelte kommuner uenige om behandlingen af tidsbegrænsede ansatte under lokale lønforhandlinger. For eksempel udtalte ledelsen fra fire kommuner, at der i et vist omfang forekom diskrimination af tidsbegrænsede ansatte, mens tillidsrepræsentanten var af en anden mening. Det modsatte var gældende i fire andre kommuner. Eksempler herpå er:

'Ny løn benyttes ikke i praksis, for man går som oftest ikke ind og honorerer en tidsbegrænset ansat frem for en fastansat. Man vælger sine Ny Løn midler til de fastansatte' (Interview: Ledelsesrepræsentant, Syd-Danmark).

'Når de kommer ind og søger job, sørger de for, at de får deres kvalifikationsløn med sig. Andet ville jo være fejlt. Har de specielle evner, kigger vi på, om det er noget, vi kan bruge, og de får også lønnen for det. Der er de fuldt ud på lige fod med os andre' (Interview: Tillidsrepræsentant, SydDanmark).

Citaterne tyder, ligesom interviewene med de øvrige centrale parter i kommunerne, på, at tidsbegrænsede ansatte i en vis udstrækning forskelsbehandles med hensyn til løntillæg på trods af rammeaftalens princip om ikke-diskrimination. Det er dog ikke kun med hensyn til kvalifikationstillæg at fastansatte synes at blive begunstigede. Enkelte ledelses- og tillidsrepræsentanter nævnte også, at tidsbegrænsede ansatte ofte kun får grundlønnen, selvom de har flere års anciennitet. I den forbindelse fremhævede en tillidsrepræsentant, at den erfaring institutionslederne skrev på tidsbegrænsede ansattes ansættelsesbrev ikke altid stemte overens med deres kvalifikationer. For eksempel:

'De har en tendens til at nøjes med at give dem mindstelønnen i overenskomsten, medmindre jeg går ud og fanger dem. Jeg beder gang på gang om at få lov til at se det materiale, de bruger for at lægge til grund for medarbejderens løn. Det hænder, at det ikke altid er korrekt.' (Interview: Tillidsrepræsentant, Storkøbenhavn)

Det er ikke kun de kommunale arbejdsgivere, som kan være medvirkende til, at tidsbegrænsede ansatte ikke honoreres i henhold til deres kvalifikationer. Interviewene med de centrale parter viste også, at nogle kommunale ledere ikke havde mulighed for at give deres tidsbegrænsede ansatte, herunder også time-lønnede vikarer, lønforhøjelser, da de faglige organisationer modsatte sig, at tidsbegrænsede ansatte uden relevant uddannelse modtog tillæg udover grundlønningen. For eksempel:

'Mange i ældresektoren er uuddannet, og problemet er, at vores lokale FOA ikke vil være med til at give en uuddannet udover grundlønningen. Selvom vi siger vedkommende fx har 3 års ferieafslæsningsanciennitet, er der intet at komme efter hos FOA. Jeg kan godt forstå FOA's strategi, der siger, at de jo bare kan tage uddannelsen for at få lønnen. Det kan være, at der er en afløser, der siger, at hun godt vil afløse ved langtidssygdом osv., men ikke vil tage uddannelsen. Vi har nogle kategorier, der ikke vil bruge 2 år på uddannelse, fordi de er 55 år, men de vil gerne hjælpe vores ældrecentre. Det er jo en utrolig god, stabil og fleksibel arbejdskraft, men en sådan vil FOA ikke være med til at honorere' (Interview: Ledelsesrepræsentant).

Udtalelsen, tilsammen med ledelses- og tillidsrepræsentanternes tilkendegivelser vedrørende tidsbegrænsede ansattes adgang til Ny Løn forhandlinger, tyder på, at rammeaftalens princip om ikke-diskrimination i vid udstrækning ikke omsættes til praksis i kommunerne, når det gælder lokale lønforhandlinger. I den forbindelse synes hverken den kommunale reguleringsform og de lokale implementeringsinitiativer at have betydning, idet et fællestræk for langt de fleste kommuner var, at fastansatte frem for tidsbegrænsede ansatte blev begunstigede i lokale lønforhandlinger. At den kommunale reguleringsform har en begrænset effekt kan skyldes, at lokale lønforhandlinger foregår ude på den enkelte kommunale arbejdsplads. Den centrale ledelse har derfor ikke samme mulighed for at kontrollere, om reglerne overholdes som ved forlængelse af tidsbegrænsede ansættelser, da lokale lønforhandlingsresultater ikke skal godkendes eller forbi den centrale ledelse. At tillidsrepræsentanterne også i vid udstrækning synes at støtte forskelsbehandlingen af tidsbegrænsede ansatte under lokale lønforhandlinger tyder også på, at deres tilstedeværelse ikke har den store betydning for, om rammeaftalens princip om ikke-diskrimination overholdes i forbindelse med lokale lønforhandlinger.

7.4 Muligheder for efteruddannelse og andre personalegoder

Tidsbegrænsede ansattes muligheder for efteruddannelse og andre personalegoder er begrænsede, selvom EU's direktiv specifikt fremhæver, at kommunale arbejdsgivere skal støtte efteruddannelse af tidsbegrænset personale. Omkring 41 procent af de adspurgte institutionsledere berettede, at deres tidsbegrænsede ansatte havde på samme vilkår som sammenlignelige fastansatte, adgang til efteruddannelse. Endvidere viste spørgeskemaundersøgelsen, at relativt få havde, ligesom faste medarbejdere, mulighed for at arbejde hjemme, adgang til

bærbare computere og andre personale goder, om end der relativ stor forskel på tidsbegrænsede ansattes muligheder for efteruddannelse og adgang til diverse personale goder indenfor de enkelte kommuner (se tabel 18).

Tabel 18: Tidsbegrænsede ansattes muligheder for efteruddannelse og andre personalegoder i henhold til kommunale områder i procent

	Efter-uddannelse	Hjemme-arbejdsplads	Bærbare computere	Andre personale goder
	%	%	%	%
Skole (n=48)	54	6	8	4
Daginstitution (n=94)	38	-	10	3
Ældresektoren (n=45)	33	-	-	4
Forvaltning/kontor (n=31)	48	10	23	3
Miljø/teknik (n=41)	34	2	5	-
Total (n=259)	41	3	8	3
Ved ikke/ Mangler (n=259)	12	12	12	12

Langt flere tidsbegrænsede ansatte indenfor skoleområdet og det administrative område havde på samme vilkår som sammenlignelige fastansatte mulighed for efteruddannelse sammenlignet med de tre øvrige kommunale områder. Endvidere var det især på skoleområdet og det administrative område, at tidsbegrænsede ansatte kunne få mulighed for en hjemmearbejdsplads. Desuden nævnte hver femte institutionsleder på det administrative område, at tidsbegrænsede ansatte havde adgang til bærbare computere, mens den mulighed var relativt begrænset andre steder i kommunen. Adgang til hjemmearbejdsplads og bærbare computere var også relativt begrænset for kommunernes øvrige ansatte. De fleste tillids- og ledelsesrepræsentanter berettede således, at kun folk ansat i chefstillinger havde mulighed for at få en hjemmearbejdsplads, da det var en relativt bekostelig affære. Andre henviste til, at man i kommunen fra politisk side havde valgt ikke at give de ansatte mulighed for hjemmearbejdspladser. Nogle kunne dog få en opkobling fra deres egen computer, mens andre havde mulighed for at købe en hjemme PC gennem kommunen, som de afbetalte over deres løn. Nogle eksempler på den kommunale praksis var:

'Hedder det hjemmearbejdsplads, skal man have forskrifter med stolehøjde og indretning osv., og der er taget en politisk beslutning om, at man ikke ønsker at have det. Det hedder merarbejdsplads. Dvs. du kan sidde hjemme i fritiden'. (Fokusgruppeinterview: Midtjylland).

'Hjemmearbejdspladser er primært for lederne, men en del almindelige medarbejder har også hjemmearbejdspladser af forskellige årsager... Opkobling har man heller ikke meget af'. (Interview: Ledelsesrepræsentant, Nordjylland).

'Os almindelige har ikke hjemmearbejdsplads og får det heller ikke. Byrådet har udbudt muligheden for at købe computere, hvor kommunen kan købe et vist antal computere med rabat, og hver medarbejder bliver så trukket fra deres løn før skat' (Interview: Tillidsrepræsentant, Sjælland).

Eksemplerne viser, at kommunerne har forskellig praksis mht. ansattes mulighed for hjemmearbejdspladser og bærbare computere. Selvom en række kommuner gav de ansatte mulighed for at købe fx en stationær PC gennem kommunen, fremgik det også af interviewene med den centrale ledelse, at tidsbegrænsede ansatte ikke fik den mulighed. Det skyldes, at tidsbegrænsede ansatte kun var ansat i kortere periode og derfor ikke havde mulighed for at afbetale computeren indenfor den obligatoriske treårige periode. Det tyder på, at rammeaftalen kun har haft en begrænset effekt for tidsbegrænsede lønmodtageres adgang til personale goder såsom hjemmearbejdspladser og bærbare computere.

7.4.1 Muligheder for efteruddannelse

Interviewene med den kommunale centrale ledelse og tillidsrepræsentanter viste, ligesom spørgeskemaundersøgelsen, at størstedelen af de tidsbegrænsede ansatte ikke havde mulighed for efteruddannelse. At fast personale frem for tidsbegrænsede ansatte blev sendt på efteruddannelse skyldtes, at budgetterne til efteruddannelse var relativt få, og det ikke på samme måde var en investering for arbejdspladsen at sende en tidsbegrænset ansat på efteruddannelse. For eksempel:

'Man sender ikke en, som man ved skal holde om 3 måneder ud på efteruddannelse – det gør man ikke. Pengene til efteruddannelse er meget skrabet, så det er i hvert fald dem (tidsbegrænsede ansatte), man vælger fra' (Interview: Tillidsrepræsentant, Midtjylland).

'Et er at de er omfattet af bestemmelserne, noget andet er, hvad virkeligheden er, som er længere væk for en tidsbegrænset ansat. Der er forskel i virkelighedens verden. Har man 25.000 kr. i uddannelseskroner, der skal dække 20 medarbejder, prioriterer man den fastansatte' (Interview: Ledelsesrepræsentant: Nordjylland).

'Hvis de har lange vikariater, vil de også nogen gange kunne få de kurser. Vi kører efteruddannelse inden for demens, hvor de faste afløsere så vidt muligt er med. De er ikke første prioritet, men det er de faste (medarbejdere). Mulighederne er nok ikke helt de samme, man skelner mellem nogle ting. Holder folk op efter to måneder, får de ikke samme mulighed for efteruddannelse' (Interview: Tillidsrepræsentant, Sjælland).

Af citaterne fremgår det også, at nogle tidsbegrænsede medarbejdere får mulighed for efteruddannelse, men at der er forskel på om de er ansat på kortvarige eller længere varende ansættelser. Af spørgeskemaundersøgelsen ses det også, at 10 institutionsledere specifikt sondrede mellem tidsbegrænsede ansattes i korte og længerevarende vikariater mht. deres muligheder for efteruddannelse, hvor de timelønnede vikarer, i modsætning til andet tidsbegrænset personale, ikke deltog i efteruddannelseskurser. Den gruppe af tidsbegrænsede ansatte, som kom på efteruddannelse, deltog ofte kun i kortvarige kurser med relation til deres arbejdsopgaver. Således kom tidsbegrænsede ansatte indenfor det administrative område ofte på diverse kort-varige og interne EDB-kurser, mens det på

ældreområdet var hygiejne eller demens kurser, som de tidsbegrænsede ansatte deltog i. Indenfor det tekniske område, omhandlede kurserne ofte sikkerhed og håndtering af miljøfarligt affald, da det var et kriterium for, at de tidsbegrænsede ansatte kunne ansættes på arbejdspladsen. Selvom de fleste kommuner begunstigede deres fastansatte, var der også i nogle kommuner eksempler på, at både fastansatte og tidsbegrænsede ansatte deltog i forskellige kurser for at undgå, at der opstod et A og et B hold af medarbejdere. Nogle eksempler herpå var:

'Vi er meget opmærksomme på, at de ikke kommer til at stå udenfor og føle de ikke er del af arbejdspladsen, og vi er et team og et hold, hvor alle skal føle sig tilpas. Derfor adgang (til efteruddannelse) som andre' (Interview: Tillidsrepræsentant: SydDanmark).

'Det (mulighed for efteruddannelse) har de, fordi de er ansat på lige fod som andre, men i praksis kan jeg godt frygte, at der gøres forskel. Det ligger i kortene. Vi havde engang et projekt på affaldsområdet, hvor al personale skulle på efteruddannelse. For at få det til at hænge sammen blev 14 vikarer ansat. De blev ansat, så det ordinære personale kunne komme på efteruddannelse. De 14 vikarer kom også på efteruddannelse og kom med på de samme kurser som det faste personale. På den måde fik man både det faste og vikarkorpset uddannet. Det var et kursus forløb af 14 dages varighed.' (Interview: Tillidsrepræsentant, SydDanmark).

Ovenstående undersøgelsesresultater tyder på, at rammeaftalen kun har haft en begrænset effekt for tidsbegrænsede ansattes muligheder for efteruddannelse, idet de fleste institutionsledere prioriterer deres faste medarbejdere selvom rammeaftalen indeholder bestemmelser om ikke-diskrimination af tidsbegrænsede ansatte og specifikt påpeger, at arbejdsgivere skal give tidsbegrænset personale mulighed for efteruddannelse. Det er ikke kun med hensyn til efteruddannelse, at kommunerne synes i en vis udstrækning at forskelsbehandle mellem tidsbegrænsede ansatte og deres faste medarbejderstab, især hvis vikariatet er relativt kortvarigt. Adgang til andre personalegoder synes også minimale, hvis man er ansat i tidsbegrænsede stillinger.

7.4.2 Tidsbegrænsede ansattes adgang til personalegoder

En række kommuner tilbyder deres ansatte forskellige personalegoder i form af sommerhusudlejning, gave gratialer, fysioterapeut, massage, motionstræning samt diverse frugt- og kaffeordninger. Tidsbegrænsede ansatte havde i nogle tilfælde ikke mulighed for at deltage i mange af disse ordninger. Således fremgik det af interviewene med den centrale ledelse og tillidsrepræsentanterne, at fx adgang til motionstræning krævede fastansættelse, før kommunerne kunne få tilskud til de ordninger, hvorfor tidsbegrænsede ansatte ikke fik tilbuddet. Andre nævnte, at tidsbegrænsede ansatte heller ikke var omfattet af ordningerne omkring gavebidrag, selv hvis de havde været ansat over en længere periode. Der var dog også kommuner, som ikke sondrede mellem tidsbegrænsede ansatte og fastpersonale, og derfor gav deres tidsbegrænsede ansatte og fastansatte

samme arbejdsvilkår mht. adgang til de forskellige personalegoder. Ligesom undersøgelsesresultaterne for tidsbegrænsede ansattes adgang til efteruddannelse og hjemmearbejdsplads, tyder ovenstående på, at rammeaftalen kun i begrænset omfang har haft indflydelse for tidsbegrænsede ansattes arbejdsforhold. En række kommuner synes dermed i et vist omfang at fortsætte med at sondre mellem faste og tidsbegrænsede medarbejdere trods, aftalens bestemmelse om ikke-diskrimination. I den sammenhæng synes kommunernes reguleringsform kun at have begrænset betydning (se bilag 2, tabel 26). Det kan skyldes, at beslutningerne om tidsbegrænsede ansattes muligheder for efteruddannelse og diverse personalegoder ligger lokalt hos institutionerne frem for centralt i samtlige adspurgte kommuner, uanset om den kommunale reguleringsform er centraliseret styring, semi-autonomi eller selvstyre.

Institutionernes størrelse synes heller ikke at gøre den store forskel for, hvordan tidsbegrænsede ansatte behandles på den enkelte arbejdsplads mht. efteruddannelse og andre personalegoder (se bilag 2, tabel 27). Dog fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at kommunale arbejdspladser med mindre end fem ansatte er mindre tilbøjelige til at give tidsbegrænsede ansatte mulighed for efteruddannelse og adgang til andre former for personale goder end de større arbejdspladser. Det antyder, at institutionernes størrelse kun til en vis grad har indflydelse på effekterne af rammeaftalen. Endvidere viste spørgeskemaundersøgelsen, at de lokale implementeringsinitiativer kun havde en begrænset betydning for tidsbegrænsede ansattes muligheder for efteruddannelse og andre personale goder (se bilag 2, tabel 28). En lang række institutionsledere gav således tidsbegrænsede ansatte på linje med fastansatte mulighed for efteruddannelse, uanset om de var blevet informeret om rammeaftalen, modtaget retningslinjer for god praksis eller forhandlet lokalaftaler.

Samlet set tyder det derfor på, at mens de lokale implementeringsinitiativer, den kommunale reguleringsform kun har haft en mindre betydning for effekterne af rammeaftalen, så har institutionernes størrelse indflydelse på effekterne af KL og KTO's rammeaftale. Dog synes det faktum, beslutningerne om efteruddannelse og andre personale goder ligger lokalt ude på de enkelte kommunale arbejdspladser være at medvirkende til, at der sondres mellem fastansatte og tidsbegrænsede ansatte. Det understreges yderligere af en respondents udtalelse, at institutionslederne er blevet små købmænd, idet løn- og ansættelsesvilkårene er blevet decentraliseret, og de har et relativt stramt budget.

7.5 Opsamling

Tidsbegrænsede ansatte fik forskellige rettigheder i forbindelse med implementeringen af EU's direktiv, som havde til hensigt at forbedre tidsbegrænsede lønmodtageres ansættelses- og arbejdsvilkår. Undersøgelsesresultaterne viser dog, at rammeaftalen ofte kombineret med deltidsaftalen kun i begrænset omfang har haft den forventede effekt. Nogle lønmodtagergrupper i tidsbegrænsede stillinger har opnået bedre arbejdsvilkår og rettigheder, idet de enten er blevet månedslønnede eller fastansat efter endt vikariat. Men for en relativ stor gruppe, især tidsbegrænsede lønmodtagere i de kortere vikariat, har rammeaftalen i en vis udstrækning betydet, at deres tilknytning til arbejdspladsen er blevet forværret. De udskiftes således oftere end tidligere og er tit tvunget til at

forlade arbejdsmarkedet for en periode, idet de enkelte institutionsledere ikke har råd til at fastansætte dem. Endvidere viser undersøgelsen, at tidsbegrænsede stillinger ofte er en døråbner for en fast stilling, men det skyldes ikke rammeaftalen, men mere det faktum, at nogle kommunale institutionsledere bruger tidsbegrænsede stillinger til at se nye medarbejdere an, før de tilbydes fast stilling. For det første fremgår det af undersøgelsen, at rammeaftalens princip om ikke-diskrimination kun i begrænset omfang bliver omsat til praksis, når det kommer til tidsbegrænsede lønmodtagere i relativt korte vikariater, mens tidsbegrænset personale i længere varende vikariater i større omfang omfattes af direktivets bestemmelser. De fleste institutionsledere synes således at begunstige deres faste medarbejdere, når det kommer til lønforhandlinger, efteruddannelse og andre personale goder, mens tidsbegrænsede ansatte især dem i kortere varige vikariater mindre grad har adgang til disse goder. For det andet viser undersøgelsen, at en række institutionsledere ikke har kendskab til rammeaftalens regelsæt, da de ikke mener, at tidsbegrænsede ansatte har mulighed for at optjene pension, ret til løn under barsel, barnets 1. sygedag og mulighed for at besidde tillidsmandsposter. Ydermere fremkom det af analysen, at en relativ stor gruppe af tidsbegrænsede ansatte, især dem i kortere vikariater, heller ikke deltager i sociale aktiviteter, men sættes til at arbejde, når det faste personale holder møder, kurser eller seminarer. Af den grund må det konkluderes, at rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse kun har haft en begrænset betydning for tidsbegrænsede lønmodtageres arbejdsvilkår, idet princippet om ikke-diskrimination kun i et vist omfang er omsat til praksis indenfor den kommunale sektor.

Undersøgelsen viser endvidere at mens den kommunale reguleringsform og de lokale implementeringsinitiativer kun har haft en begrænset indflydelse på tidsbegrænsede lønmodtageres arbejdsforhold, har institutionernes størrelse haft en vis betydning. Institutioner med færre end fem ansatte og dermed uden en tillidsrepræsentant er mindre tilbøjelige til at følge rammeaftalens princip om ikke-diskrimination. Tidsbegrænsede lønmodtagere, især hvis de er på de kortere kontrakter, er ofte ikke inviteret med til arbejds møder, seminarer, sociale aktiviteter og efteruddannelseskurser på de små institutioner. Institutionsledere på de små institutioner har ofte heller ikke kendskab til rammeaftalens regelsæt vedrørende tidsbegrænset ansattes adgang til løn under barsel, pension og barnets første sygedag.

Det fremgik endvidere af interviewene med de kommunale parter, at der var relativ stor variation på tværs af kommunegrænserne med hensyn til tidsbegrænsede ansattes arbejdsforhold. For eksempel orienterede mere end 70 procent af institutionslederne fra Region Sjælland regelmæssigt tidsbegrænsede lønmodtagere om ledige stillinger, mens det antal var væsentligt lavere i de øvrige fire regioner og lavest blandt institutionsledere fra Region SydDanmark. Der var også geografiske forskelle med hensyn til tidsbegrænsede ansattes adgang til pension, løn under barsel, barnets 1. sygedag og efteruddannelse. Langt flere nordjyske og storkøbenhavnske institutionsledere havde således kendskab til tidsbegrænsede ansattes rettigheder til pension og løn under barsel og gav i større udstrækning tidsbegrænset personale adgang til efteruddannelse og barnets 1. sygedag, end institutionsledere fra de tre øvrige regioner (se bilag 2, tabel 28).

8 Konklusioner og perspektivering

Rapportens hovedkonklusion er, at EU's direktiv har haft en vis gennemslagskraft på det kommunale område, idet de fleste kommuner, der deltog i undersøgelsen har iværksat lokale implementeringsinitiativer (informationsgivende aktiviteter, retningslinjer for god praksis og lokalaftaler). Direktivets faktiske effekt er dog begrænset, idet ændringer i kommunale arbejdsgiveres ansættelsespraksis og forbedringer af tidsbegrænsede ansattes ansættelses- og arbejdsforhold er relativt beskedne. Rapportens øvrige konklusioner og perspektivering præsenteres i de følgende afsnit.

8.1 Effekterne af direktivet på det kommunale område

På det kommunale område udgør tidsbegrænsede ansatte omkring 11 procent af kommunernes medarbejderstab, hvilket er lidt højere end landsgennemsnittet. Tidsbegrænsede ansættelser er mest udbredt på skole-, daginstitutions- og ældreområdet, hvor tidsbegrænsede lønmodtagere typisk ansættes til at dække akutte pasningsbehov, når medarbejdere pludseligt sygemeldes, tager ferie, orlov, langtidssygemeldes eller går på barsel.

Undersøgelsen viser, at selvom 12 ud af de 14 udvalgte kommuner som deltog i undersøgelsen, har iværksat en række lokale implementeringsinitiativer, har antallet af tidsbegrænsede ansættelser været relativt uforandret i de fleste kommuner siden implementeringen af EU's direktiv i 2002. Det relativt stabile antal tyder på, at EU's direktiv kun i begrænset omfang har haft betydning for udviklingen i antallet af tidsbegrænsede stillinger. De begrundelser for ændringer i antallet af tidsbegrænsede stillinger, som er blevet fremført af informanterne, understreger ligeledes direktivets beskedne effekt.

EU's direktiv om tidsbegrænset ansættelse (ofte kombineret med den danske implementering af EU's deltidsdirektiv) har ligeledes haft kun en begrænset effekt på de kommunale arbejdsgiveres ansættelsespraksis og tidsbegrænsede ansattes arbejdsforhold. Vedrørende ansættelsespraksis er en direkte effekt, at en række kommunale arbejdsgivere er begyndt at bruge begivenhedsansættelser, hvor en specifik begivenhed frem for en slutdato ligger til grund for ansættelsesforholdets ophør, efter den mulighed kom med EU-direktiv i 2002. Desuden er en del kommunale arbejdsgivere blevet mere opmærksomme på ansættelsesbetingelserne for tidsbegrænset personale. Direktivet har dog paradoksalt nok også været medvirkende til at mindske fleksibiliteten på det kommunale arbejdsmarked. Det nye regelsæt har ofte medført en øget administrationsbyrde for den enkelte institutionsleder og besværliggjort ansættelsesprocedurerne. Af den grund fravælger nogle institutionsledere at ansætte de randgrupper, som førhen var løst tilknyttet arbejdsmarkedet i form af tilkaldevikarer. Andre kommunale arbejdsgivere har endda etableret interne vikarbureauer som en følge af regelændringerne om tidsbegrænset ansættelse og deltidsarbejde.

Undersøgelsen viser endvidere, at en relativ stor gruppe af tidsbegrænsede ansatte, ikke bliver informeret om ledige stillinger, selvom direktivet påbyder kommunale arbejdsgivere at orientere om ledige stillinger. Tidsbegrænsede lønmodtageres muligheder for efteruddannelse, tillidsmandsposter samt adgang til pension, løntillæg, barnets første sygedag og diverse personalegoder er ofte

begrænsede, især hvis de bestrider relativt kortvarige vikariater. Desuden inviteres en relativ stor gruppe tidsbegrænsede lønmodtagere ikke med til arbejds møder, seminarer og sociale aktiviteter på arbejdspladsen. Direktivets princip om ikke-diskrimination synes dermed kun i et vist omfang at være omsat til praksis i danske kommuner.

8.2 Forskellige faktorerers betydning for direktivets effekt

De kommunale reguleringsformer af løn- og ansættelsesvilkårene, de kommunale institutioners størrelse, typen af lokale implementeringsinitiativer og direktivets indhold er faktorer, der i større eller mindre omfang har haft betydning for effekterne af EU's direktiv, mens geografien ikke synes at have nogen systematisk indflydelse. Der var dog visse geografiske forskelle mht. daginstitutionernes brug af fx børnetallet og deres lønsum, hvor især daginstitutioner fra Region SydDanmark og Region Hovedstaden ligger de to kriterier til grund for tidsbegrænsede ansættelser, selvom BUPL og KL's overenskomst ikke anser børnetallet og lønsummen som objektive. Desuden blev timelønnede vikarer i langt mindre udstrækning brugt blandt nordjyske institutionsledere. Med hensyn til EU-direktivets indflydelse på øvrige aspekter vedrørende de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre og tidsbegrænsede lønmodtageres arbejdsforhold spillede geografien en langt mindre rolle end fx direktivets indhold, den kommunale reguleringsform, institutionernes størrelse, de lokale implementeringsinitiativer.

Direktivets indhold, som her referer til fleksibiliteten i direktivets regelsæt samt den forudgående overensstemmelse med direktivets bestemmelser og den kommunale praksis for tidsbegrænsede ansættelser, har haft en vis betydning for direktivets effekter i danske kommuner. Det fremgik af undersøgelsen, at kommuner med en ansættelsespraksis meget lig direktivets regelsæt i langt mindre omfang havde iværksat lokale implementeringsinitiativer og diskuteret direktivets indhold. Mange kommuner havde også fravalgt at tage direktivet op til diskussion i MED-udvalget pga. direktivets relative konkrete regelsæt, der gav begrænset forhandlingsrum for alternativ praksis. Med hensyn til fleksibiliteten i direktivets regelsæt har den i en vis udstrækning mindsket effekterne af EU's direktiv. Direktivets bestemmelser, der er blevet overladt til udfyldelse af parterne på henholdsvis nationalt, sektor og lokalt niveau, har skabt en række fortolkningsproblemer, som i vid udstrækning er blevet reproduceret ude på de enkelte kommunale institutioner, hvilket skyldes direktivets uklare og upræcise formuleringer. I den forbindelse er det især de objektive kriterier, som ligges til grund for tidsbegrænsede ansættelser, der har voldt problemer for en række kommunale arbejdsgivere. At mange kommuner finder KL og KTO's rammeaftale besværlig og administrativ tung understreges yderligere af, at især personaleledere efterlyser en afklaring på, hvilke kriterier der kan lægges til grund for tidsbegrænsede ansættelser. Andre informanter efterlyser en liste eller et sæt retningslinjer for god praksis for, hvornår og hvordan tidsbegrænsede ansættelser må og kan bruges.

De kommunale reguleringsformer for ansættelses- og arbejdsvilkår, dvs. graden af decentralisering, har også haft indflydelse på effekterne af EU's direktiv. I rapporten blev der sondret mellem tre reguleringsformer *centraliseret styring*

(kommuner med centraliseret løn og, ansættelsesprocedurer), *semi-autonomi* (delvist decentraliseret forhandlingskompetence, hvor de centrale parter i kommunerne efterser og underskriver ansættelsesbreve) og *selvstyre* (institutionerne har beføjelserne til at ansætte, underskrive ansættelsesbreve, afskedige og forhandle løn- og arbejdsvilkår). De kommunale reguleringsformer synes at have betydning for kommunernes valg af implementeringsinitiativer. Det er især kommuner med semi-autonomi, der har indgået lokalaftaler omkring tidsbegrænset personale, mens retningslinjer for god praksis hovedsageligt er blevet udformet i kommuner med selvstyre eller centraliseret styring. Desuden har den kommunale reguleringsform også indflydelse på de faktiske implementeringsresultater. Det er ofte blandt kommuner med semi-autonomi og selvstyre, at institutionsledere har ændret ansættelsesmønstre og finder rammeaftalen administrativ tung og ufleksibel. Derimod finder institutionsledere fra kommuner med centraliseret styring ofte det nemmere at håndtere reglerne om tidsbegrænset ansættelse og er mindre tilbøjelige til at bruge lønsum og børnetal som grundlag for tidsbegrænsede ansættelser på daginstitutionsområdet. Den kommunale reguleringsform har haft mindre betydning for ændringer af tidsbegrænsede lønmodtageres arbejdsforhold, selvom det primært er institutionsleder fra kommuner med selvstyre, der sjældent informerer tidsbegrænset personale om ledige stillinger.

De kommunale institutioners størrelse har haft en større betydning for tidsbegrænsede ansattes arbejdsforhold. Institutioner med færre end fem ansatte og dermed uden en tillidsrepræsentant er mindre tilbøjelige til at følge rammeaftalens princip om ikke-diskrimination. Tidsbegrænsede ansatte er ofte ikke inviteret med til arbejds møder, seminarer, sociale aktiviteter og efteruddannelseskurser på de små institutioner. Institutionslederne på sådanne institutioner har tit heller ikke kendskab til reglerne vedrørende tidsbegrænsede ansattes adgang til løn under barsel, pension og barnets første sygedag og krav om information om ledige stillinger. Det er ligeledes institutionsledere på de små daginstitutioner, der oftest bruger børnetallet og lønsummen som objektive kriterier for tidsbegrænsede ansættelser. Dog synes institutionernes størrelse ikke at have nogen nævneværdig betydning for de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre.

De lokale implementeringsinitiativers betydning for effekterne af EU's direktiv på tidsbegrænsede ansattes arbejdsvilkår har været begrænsede, men synes derimod at have haft indflydelse på de kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre. Det er især institutionsledere fra kommuner, som ikke har udformet lokale implementeringsinitiativer, der finder rammeaftalen besværlig og administrativ tung. Desuden synes de lokale implementeringsinitiativer, især retningslinjer for god praksis, at gøre en forskel mht. daginstitutionernes brug af børnetallet og lønsummen retningslinjer som grundlag for tidsbegrænsede ansættelser. De faglige organisationers forskellige kampagner i forbindelse med implementeringen af EU's direktiv har også haft en vis effekt, idet brugen af timelønnede vikarer er langt mindre i de kommuner, hvor faglige organisationer aktivt har forsøgt at sikre, at timelønnede vikarer bliver månedslønnede eller fastansat såfremt deres ugentlige arbejdstimer er på mere end 8 timer eller deres kontrakt er blevet fornyet mere end tre gange.

Samlet set er effekterne af EU's direktiv størst blandt kommuner, der har udformet lokale implementeringsinitiativer, og som kun i begrænset omfang overlader regulering af løn og ansættelsesvilkår til de enkelte institutioner især hvis de kommunale institutioner har relativt få ansatte. Undersøgelsesresultaterne synes dermed at være i modstrid med parternes og regeringens forskellige udsagn tilbage i 2002, hvor de udtalte, at direktivet om tidsbegrænset ansættelse ikke ville få nogen nævneværdig betydning for det danske arbejdsmarked.

8.3 Perspektiver for direktiver som europæisk reguleringsform

Ses der mere bredt på perspektiverne af direktiver som reguleringsform for det europæiske arbejdsmarked tyder det på, at selvom de faktiske implementeringsresultater af direktivet om tidsbegrænset ansættelse er relativt begrænset, så synker direktiverne ned gennem systemet og omsættes i vid udstrækning til lokale implementeringsinitiativer i de danske kommuner. Det står i skarp kontrast til anden europæisk arbejdsmarkedsregulering såsom de europæiske parters autonome aftaler. Undersøgelser har vist, at de autonome aftaler i vid udstrækning ikke implementeres på hovedorganisations- og sektorniveauerne i en række lande inklusiv Danmark (Larsen og Andersen, 2007). Dog er de europæiske autonome aftaler om telearbejde, om arbejdsrelateret stress, og om vold og chikane blevet omsat til rammeaftaler på det kommunale område, og teleaftalen havde været oppe til diskussion i en række kommuners MED-udvalg, men blev kun i begrænset omfang brugt i praksis pga. manglende økonomiske ressourcer.

Set i det lys er det interessant, at direktivet om tidsbegrænset ansættelse i modsætning til teleaftalen kun i enkelte kommuner har været til diskussion i MED-udvalget, om end de fleste kommuner har iværksat en række andre implementeringsinitiativer for direktivet om tidsbegrænset ansættelse. Det kan skyldes direktivets juridiske status, hvor reglerne om tidsbegrænset ansættelse ikke på samme måde som teleaftalen giver råderum for yderligere diskussion og forhandling. Kommunerne er således pålagt at følge et bestemt regelsæt, som ikke kan afviges og eventuelle brud på direktivets indhold kan indbringes for henholdsvis de arbejdsretlige instanser, danske domstole og EF-domstolen. Derimod er det op til de enkelte kommuner, om de vil give lønmodtagere mulighed for telearbejde og, i en vis udstrækning, under hvilke forhold.

At direktivet om tidsbegrænsede ansættelser synes mere bindende end fx den autonome aftale om telearbejde, og at tidsbegrænsede ansættelser er mere udbredt end fx telearbejde, kan også være medvirkende til, at danske kommuner i større udstrækning har iværksat lokale implementeringsinitiativer. Dog er de kommunale implementeringsinitiativer ikke ensbetydende med, at gennemslagskraften af EU's direktiver er substantiel, hvilket også denne undersøgelse og rækken af sager ved EF-domstolen bevidner.

Det rejser således en række spørgsmål vedrørende direktivregulering af det europæiske arbejdsmarked, hvor de faktiske effekter, i lighed med de autonome aftaler, synes at være relativt begrænsede på lokalt plan. Den store forskel mellem de to reguleringsformer er dog, at EU har mulighed for at sanktionere ukorrekt implementering og håndtering af direktivet, mens den mulighed ikke er til stede, når det gælder de autonome aftaler.

8.4 Perspektiver som følge af EF-domstolens rolle og direktivets uklare bestemmelser

EF-domstolens seneste domsafgørelse vedrørende tidsbegrænset ansættelse understreger forskellen mellem direktiver og anden europæisk arbejdsmarkedsregulering. EF-domstolen dømte, at tidsbegrænsede ansatte havde ret til de samme arbejdsforhold og ydelser som sammenlignelige fastansatte, såfremt der ikke lå objektive begrundelser til grund for forskelsbehandling. Desuden tolkede EF-domstolen, at direktivets ikke-diskriminationsprincip skulle forstås i den bredeste forstand og dermed omfattede en lang række aspekter i arbejdsforholdet, som lå udover det skrevne i danske overenskomster (EF-domstolen, Case C-268/06). Netop den domsafgørelse synes at rejse en række spørgsmål vedrørende tidsbegrænsede ansattes ansættelses- og arbejdsvilkår. At princippet om ikke-diskrimination dækker en bred vifte af arbejdsvilkår tyder på, at samtlige tidsbegrænsede ansatte, selv dem med relativt korte ansættelser, har krav på at deltage i arbejds møder, seminarer og sociale aktiviteter samt adgang til lokale lønforhandlinger, pension og orlovsordninger som andre sammenlignelige fastansatte.

Set i lyset af EF-domstolens dom kan der endvidere stilles spørgsmålstejn ved fortolkningen af de objektive begrundelser, idet der hverken i EF-domstolens afgørelse, dansk lovgivning eller de kommunale parters rammeaftale findes en specifik definition på begrebet objektive begrundelser. Fortolkningen af objektive begrundelser er i vid ustrækning overladt til parterne i de danske kommuner, hvilket har, som undersøgelsesresultaterne viser, skabt en del problemer på lokalt plan, og en ret forskellig fortolkningspraksis blandt de udvalgte kommuner. Der synes dermed at være en vis underimplementering af direktivet om tidsbegrænset ansættelse i Danmark, da EU-direktivet fremskriver, at de nationale regeringer i samarbejde med arbejdsmarkedets parter skal udarbejde en fælles definition for objektive begrundelser.

Et andet spørgsmål, der kan rejses i forbindelse med implementeringen af EU's direktiver om tidsbegrænset ansættelse og deltidsarbejde, er, hvorvidt Danmarks 8-timers regel er i overensstemmelse med direktivets indhold. Det skyldes ikke mindst, at EU-direktivet om tidsbegrænset ansættelse ikke sætter nogen nedre grænse for, hvilke tidsbegrænsede ansatte og deltidsansatte der er omfattet af direktivets bestemmelser. Derimod fremgår det af dansk lovgivning og de kommunale parters rammeaftale, at en række tidsbegrænsede ansatte med mindre end 8 ugentlige arbejdstimer ikke omfattes af direktiverne om tidsbegrænset ansættelse og dermed princippet om ikke-diskrimination.

De relativt uklare definitioner vedrørende princippet om ikke-diskrimination og de objektive begrundelser kan få vidtrækkende konsekvenser for det danske arbejdsmarked, især hvis EF-domstolen eller nationale retsinstanser fortolker de to begreber bredt. Grænserne for ikke-diskrimination og de objektive kriterier kan i det tilfælde blive relativt vidtrækkende, hvor det kan blive svært at se, hvilke afgrænsninger som gør sig gældende.

9 Litteraturliste

Ahlberg, K. (1999) 'The negotiations on fixed-term work'. In C. Vigneau, K. Ahlberg, B. Bercusson, N. Bruun (red.) *Fixed-term work in the EU- A European agreement against discrimination and abuse*, Stockholm: SALTSA

Akademikerne (2002) *Er det offentlige overenskomstssystem udbændt*, 2:4: København: AC.

Andersen, S.K. eds. (2002) *EU og det nordiske spil om lov og aftale*, Stockholm: SALTSA

Aringa, C. D. (2001) 'Reforming public sector labor relations'. I C. D. Aringa, G. Della Rocca, B. Keller (eds) *Strategic Choices in Reforming Public Service Employment- An International Handbook*, Basingstoke: Palgrave.

Barrett, S. og Fudge, C., ed. (1981) *Policy and Action*, London: SAGE Publications.

Blom-Hansen, J. (2005) 'Principals, agents and the implementation of EU cohesion policy', *Journal of European Public Policy*, 12:4, 624-648

Com (2002 149 final) *Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on Working Conditions for Temporary Workers*, Brussels: European Commission.

Council Directive (1999/70/EC) *Council Directive 1999/70/EC concerning the Framework Agreement on Fixed-Term Work Concluded by ETUC, UNICE and CEEP*, Brussels: The Council of the European Union.

Dimatrakopoulos, D. og Richardson, J. (2001) 'Implementing EU public policy', in J. Richardson (ed.) *European Union-Power and Policy-Making*, pp. 335-56, London: Routledge.

Eberlein, B. og Kerwer, D. (2004) New governance in the European unions: a theoretical perspective, *Journal of Common Market Studies*, 42:1, 121-42.

EF-domstolen (15/4/2008)) *Directive 1999/70&EC Clauses 4 and 5 of the framework agreement on Fixed term work*, Case C-268/06, Brussels: EF-domstolen

EIRO (1997) *Social Partners reach Framework Agreement on Part-Time Work*, Brussels: European Foundation.

EIRO (1998) *UNICE opens Door to Negotiations on Rights of Fixed-Term Contract Worker*, Brussels: European Foundation.

EIRO (1999) *New Directive set to improve Rights of Fixed-Term Contract Workers*, Brussels: European Foundation.

Eurostat (2006) *Labour Market Latest Trends- 3rd quarter 2005 data*, Statistics in Focus, 6, Brussels: European Communities

Faglig voldgift (11/1/2008) *Opmandskendelse af 11 januar 2008 i faglig voldgiftssag: FOA- Fag og Arbejde mod Kommunernes Landsforening og Gladsaxe kommune*, København: KL og KTO.

Faglig voldgift (24/1/2008) *Opmandskendelse i Faglig Voldgift KTO på vegne FOA- Fag og Arbejd mod Kommunernes Landsforening, Høje-Taastrup Kommune, Sønderborg Kommune og Mariagerfjord Kommune*, København: KL og KTO.

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. og Leiber, S. (2005) *Complying with Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ferner, A. & Richard Hyman eds. (1998): *Changing Industrial Relations*, Oxford: Blackwell.

KL (2002) *Administrativ information 2121 om administrationsgrundlag til rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelse*, Copenhagen: KL.

KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og KTO (2002) *Rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse per 1. juni 2002*, København: KL.

KL, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og BUPL (2005) *Overenskomst for pædagogisk uddannet personale ved daginstitutioner, skolefritidsordninger, klubber mv.*, København: KL.

Kudsk og Andersen (2006) *I krydsfeltet mellem fleksibilitet og sikkerhed*, Forskningsnotat, 71, København: FAOS

Lampinen, R. og Uusikylä, P. (1998) 'Implementation deficit- why member states do not comply with EU Directives', *Scandinavian Political Studies*, 21(3): 231-50.

Larsen, T. P. og Andersen, S. K. (2007) 'A new mode of European regulation? The implementation of the autonomous framework agreement on telework in five countries', *European Journal of Industrial Relations*, 13: 2, pp. 181-198.

Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy*, New York: Russell SAGE Foundation.

Madsen, J. S. (2002) *Forhandlingssystemet - Konflikt eller Forlig- Ny løn mellem individualisering og kollektiv aftaleret*, København: Narayana Press.

Marginson, P. og Sisson (2004) *European Integration and Industrial Relations*, Palgrave Macmillan: Houndsmills.

Marks, G., Hooghe, L. og Blank, K. (1996) 'European Integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance', *Journal of Common Market Studies*, 34:3, 341-378.

Mastenbroek, E. (2005) 'EU Compliance: Still a Black Hole', *Journal of European Public Policy*, 12 (6): 1103-120.

Navrbjerg, S. (2004) *Erfaringer med MED i amterne- og pejlinger på fremtidige udfordringer*, København: FAOS.

Navrbjerg, S. og Madsen, J. S. (2004) *Mellem medindflydelse og medbestemmelse- en tværgående analyse af samarbejdet i kommunerne i Danmark, Hovedrapport i projekt Medevaluering*, Copenhagen: FAOS.

Peterson, J. (2001) The choice for EU theorists: establishing a common framework for analysis, *European Journal of Political Research*, 39: 289-318.

Schömann, I., Clauwaert, S. og Düvel, W. (2003) *Legal Analysis of the Implementation of the Fixed-Term Work Directive*, Report 76, Brussels: ETUI.,

SEC (2006) *Report by the Commission Services on the implementation of Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the Framework Agreement on Fixed-term Work concluded by ETUC, UNICE and CEEP (EU-15)*, Commission Staff Working Document, 1074, Brussels: Commission of the European Communities.

Streeck, W. (1994) *European Social Policy after Maastricht: The Social Dialogue and Subsidiarity*, *Economic and Industrial Democracy*, 15, pp. 151-77.

Traxler, F. (1995) 'Farewell to labour market associations? organized versus disorganized as a map for industrial relations'. In: C. Crouch, og F. Traxler. (eds.) *Organised Industrial Relations in Europe: What Future?*, Aldershot: Avebury.

Traxler, F. (2003) 'Bargaining (de)centralization, macroeconomic performance and control over the employment relationship', *British Journal of Industrial Relations*, 41:1, pp. 1-27

Treib, O. (2006) *Implementing and Complying with EU governance outputs, Living review in European Governance*: 1: 1.

URL:<http://www.livingreviews.org/lreg-2006-1>

Van der Meer, M., Visser, J. og Wilthagen, J. (2005) 'Adaptive and reflexive governance: the limits of organized decentralization, *European Journal of Industrial Relations*, 11:3, pp. 347-365.

Vigneau, C., Ahlberg, K., Bercusson, B. og Bruun, N. (1999) *Fixed-term Work in the EU- A European Agreement against Discrimination and Abuse*, Stockholm: SALTSA.

10 Bilag 1: Metode og Data set

Undersøgelsen har, som nævnt, til hensigt at undersøge effekterne af rammeaftalen om tidsbegrænsede ansættelse indenfor den kommunale sektor, hvilket kræver informationer om antallet af og forholdende for tidsbegrænsede ansatte før 2002 og op til i dag. Undersøgelsen er derfor baseret på såvel kvantitative data om antallet af tidsbegrænsede ansatte indenfor den kommunale sektor, som på interview med kommunale ledere og tillidsrepræsentanter for at få indblik i kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre og tidsbegrænsede ansattes ansættelses- og arbejdsvilkår. I det følgende beskrives først mulighederne for at fremskaffe kvantitative data om antallet af tidsbegrænsede ansatte i kommunerne. Dernæst beskrives kort de metodiske overvejelser bag interviewene med de kommunale ledere og tillidsrepræsentanter.

10.1 Kvantitative data om tidsbegrænsede ansatte

Med henblik på at tilvejebringe data om antallet af tidsbegrænsede ansatte blev mulighederne for at foretage specialkørsler undersøgt dels hos Danmarks Statistik, Eurostat, KMD (via løndatasystemerne) og dels via telefoninterviews med personale ansvarlige i 44 kommuner.

10.1.1 Pilotundersøgelsen

En specialkørsel fra Danmarks statistisk gav ikke mulighed for at isolere det kommunale beskæftigelsesområde fra det øvrige arbejdsmarked, hvad angår omfanget af tidsbegrænsede ansættelser i perioden 2000-2006. Desuden forelå der ikke sammenlignelige data om omfanget af tidsbegrænsede ansatte fra før 2000, idet Danmarks Statistik ændrede deres undersøgelsesmetoder i 2000.

En anden måde at få adgang til data om tidsbegrænsede ansatte er den europæiske statistikbank. En specialkørsel fra Eurostat gav mulighed for at få informationer om omfanget af tidsbegrænset ansættelser for hele det danske arbejdsmarked samt fordelingen af tidsbegrænsede ansatte i henhold til køn, alder og længden af deres tidsbegrænsede kontrakt. Det var dog ikke muligt at få data om udviklingen for tidsbegrænsede ansatte udelukkende for det kommunale beskæftigelsesområde. Desuden eksisterer der et fælles problem i forbindelse med brugen af dataene fra Eurostat og Danmarks Statistik, idet undersøgelserne ikke skelner mellem tidsbegrænsede ansatte og bureauvikarer. Sidstnævnte er, som nævnt tidligere, ikke omfattet af EU's direktiv om tidsbegrænsede ansatte.

En rundspørge til KMD viste, at de lønsystemer, som kommunerne har, giver mulighed for at få oplysninger om omfanget af tidsbegrænset ansættelser, da det lønsystem, som KMD har udviklet for kommunerne, indeholder koder om, hvorvidt et ansættelsesforhold er tidsbegrænset. Rundspørgen til 44 udvalgte storkommuner viste dog, at kun et fåtal af kommunerne anvendte koderne, og mange brugte dem sporadisk. Den forskelligartede registreringspraksis, samt introduktionen af et nyt lønsystem i 2002, gjorde det nærmest umuligt at fremskaffe sammenlignelige data for en række danske kommuner.

De 44 kommuner, som blev kontaktet telefonisk, var tilfældigt udvalgt efter hensyntagen til antallet af indbyggere og deres geografiske placering. Fire kategorier fordelt efter indbyggertal blev anvendt for inddelingen af de 98 nye danske storkommuner. De fire kategorier var: $X > 100.000$ indbyggere, 100.000-

50.000 indbyggere, 50.000-10.000 indbyggere og $X < 10.000$ indbyggere. Dernæst blev kommunerne opdelt efter den region. På baggrund heraf blev 44 kommuner tilfældigt udvalgt og kontaktet. 7 kommuner var fra region Nordjylland, 8 fra region Midtjylland, 10 fra region SydDanmark, 8 fra region Sjælland og 11 fra region Storkøbenhavn.

Blandt de 44 udvalgte kommuner havde en nordjysk, en midtjysk, en sydjysk, en storkøbenhavnsk kommune og to sjællandske kommuner mulighed for at fremskaffe tal for antallet af tidsbegrænsede ansatte gennem specialkørsler fra deres lønsystem. Det var dog kun muligt at få tal fra 2006 og frem fra de adspurgte kommuner. Langt de fleste kommuner havde således ikke mulighed for at levere informationer om antallet af tidsbegrænsede ansatte, dels fordi de ikke registrerede tidsbegrænsede ansatte i deres lønsystem, og dels pga. kommunesammenlægningerne, der fandt sted den 1. januar 2007. Det er derfor ikke muligt at give et historisk billede af omfanget af tidsbegrænsede ansatte indenfor den kommunale sektor.

På baggrund af rundspørgen blandt de personaleansvarlige i de 44 udvalgte kommuner valgtes det at anvende dataene fra de seks kommuner, som kunne fremskaffe dataene, da det gav et indblik i brugen af tidsbegrænsede ansatte indenfor den kommunale sektor. Det viste sig dog senere, at en sjællandsk og den storkøbenhavnske kommune alligevel ikke havde mulighed for at foretage de nødvendige udtræk i deres lønsystemer. På det tidspunkt var interviewene med den storkøbenhavnske kommune dog allerede arrangeret, og da både tilidsrepræsentanten og den kommunale leder havde et indgående kendskab til tidsbegrænsede ansattes forhold i deres kommune, blev interviewene derfor gennemført. Desuden viste det sig, at tre ud af de fire kommuner, som kunne levere data, ikke systematisk havde registreret tidsbegrænsede ansatte og kun i nogle tilfælde havde tilføjet den objektive begrundelse for den tidsbegrænsede kontrakt. Det er derfor nødvendigt at tage visse forbehold ved tolkningen af disse kvantitative data. De kvantitative data viser derfor kun nogle tendenser vedrørende omfanget af tidsbegrænsede ansatte i de enkelte kommuner. Af den grund valgtes det også at gennemføre en række case-studier af forskellige kommunale institutioner indenfor ældre, dag institutions, skole, kontor og miljø og teknik områderne i ni kommuner.

10.1.2 Casestudierne

For at få overblik over antal og typer af tidsbegrænsede ansatte i kommunerne, samt af denne gruppes ansættelses- og arbejdsforhold, kontaktede vi ni kommuner. Kommunerne blev tilfældigt udvalgt blandt de 44 kommuner, som deltog i forundersøgelsen vedrørende muligheder for data om omfanget af tidsbegrænsede ansatte. Udvælgelsen af de ni kommuner blev foretaget under hensyntagen til kommunernes geografiske placering, indbyggertal og villighed til at deltage i undersøgelsen. De samme kriterier, som blev anvendt til udvælgelsen af de 44 kommuner i forundersøgelsen, blev også benyttet til udvælgelsen af de ni case-studier, som omfattede to nordjyske, to midtjyske, to sydjyske og fynske, to storkøbenhavnske kommuner samt en sjællandsk kommune.

Indenfor hver af de ni kommuner var målet at kontakte 20 procent af de kommunale institutioner indenfor ældre, daginstitutioner, skole, kontor og miljø og teknik området enten via e-mail eller telefonisk. De enkelte institutioner blev

tilfældigt udvalgt fra en liste indeholdende kontaktdetaljerne på de enkelte institutioner, som vi fandt frem til gennem kommunernes hjemmeside.

Målet med undersøgelsen var at få informationer fra i alt 200 institutioner ved henholdsvis at udsende et spørgeskema via e-mail og foretage en række telefoninterviews, hvor institutionsledere blev bedt om at besvare spørgeskemaet. Efter at personalechefen i de ni kommuner havde givet tilladelse til at kontakte de enkelte kommunale institutioner, udsendtes først spørgeskemaet via e-mail, som et forsøg i fire kommuner. Svarprocenten var meget lav, idet kun 37 ud af de 338 kontaktede kommunale institutioner besvarede og returnerede spørgeskemaet. I en af de kommuner, hvor institutionerne blev kontaktet via e-mail, skyldes den meget lave svarprocent problemer med at åbne det tilsendte spørgeskema. Det valgtes derfor at kontakte institutionerne telefonisk. 222 institutioner besvarede spørgeskemaet, hvilket var langt flere end vores oprindelige mål på 200 institutioner. Tabel 26 giver en oversigt over antallet af kommunale institutioner kontaktet via e-mail og telefonisk i de ni tilfældigt udvalgte kommuner.

Tabel 19: Oversigt over kontaktede kommunale institutioner

	E-mail	Telefonisk
Kommunale institutioner kontaktet	338	319
Har besvaret	37	222
Svarprocenten	11 %	70 %

Af ovenstående tabel ses det, at 259 kommunale institutioner har besvaret vores spørgeskema enten telefonisk eller via e-mail. At svarprocenten for de telefoniske interviews også er relativ lav skyldes vores undersøgelsesmetode, hvor vi i stedet for gentagne gange at forsøge at kontakte institutionsledere, som ikke var til stede på institutionen, valgte at kontakte en ny tilfældigt udvalgt institution på listen med henblik på at nå vores mål på 200 institutioner. De 259 institutioner, som besvarede spørgeskemaet, fordeler sig således, at omkring 20 procent af det samlede antal institutioner indenfor hvert af de fem kommunale områder har besvaret spørgeskemaet. De forskellige spørgeskemaer blev herefter kodet i SPSS.

10.2 Kvalitative interview med kommunale ledere og tillidsrepræsentanter

Udover undersøgelsens kvantitative del foretog vi også en række interview af ca. en times varighed med kommunale ledere og tillidsrepræsentanter i henholdsvis de fem kommuner, som kunne levere dataudtræk om omfanget af tidsbegrænsede ansatte og de ni kommuner, hvor vi kontaktede deres kommunale institutioner. Intensionen var at interviewe både personalechefen og næstformanden i MED-udvalget. Men en række personalechefer og næstformænd i MED-udvalgene valgte dog at arrangere interview med henholdsvis repræsentanter fra tillidsmandskorpset og ledelsen, da disse personer havde mere viden omkring brugen af tidsbegrænset ansættelser i de respektive kommuner. Vi interviewede således 14 ledere og kun 13 tillidsrepræsentanter I fire kommuner var både tillidsrepræsentanten og ledelsen tilstede under interviewet, mens le-

delsen og tillidsrepræsentant blev interviewet hver for sig i de øvrige 10 kommuner. Interviewene blev herefter transskriberet og kodet.

Den empiriske analyse er baseret på eksisterende statistisk materiale, spørgeskemaundersøgelsen og 27 interviews med repræsentanter fra den kommunale ledelse og tillidsmandskorps. Interviewene og spørgeskemaundersøgelsen har til formål at bidrage med nye informationer vedrørende effekterne af EU's direktiver, samt afklare hvilke faktorer, der har betydning for arbejdsgivernes ansættelsesmønstre og tidsbegrænsede ansattes ansættelses og arbejdsvilkår.

11 Bilag 2: Tabeller

Skema 1: De udvalgte case kommuners reguleringsform i henhold til de kommunale institutioners størrelse opdelt efter henholdsvis institutionernes størrelse og antal af fastansatte:

	Centraliseret styring		Semi-autonomi		Selvstyre	
	Fast ansatte	Institutionens størrelse	Fast Ansatte	Institutionens Størrelse	Fast ansatte	Institutionens størrelse
<5	Case3	Case3	Case1 Case4 Case6 Case7	Case1 Case4 Case6 Case7	Case5* Case8 Case9	Case5* Case8 Case9
5+			Case2	Case2		

Note: *afhænger af det enkelte område indenfor kommunen

Skema 2: Oversigt over kommunernes implementeringsinitiativer i forbindelse med rammeaftalen om tidsbegrænset ansættelser i henhold til regioner:

	Nordjylland	Midtjylland	Syddanmark	Sjælland	Hovedstaden
Informations Breve	Case1 Case13 Case2	Case9	Case3*** Case12	Case14	Case7 Case10
Informationsmøder	Case13 Case1	Case11	Case3*** Case12		Case10 Case8
Kurser og seminarer	Case1 Case2		Case12		Case7
Behandling i MED/samarbejdsudvalg	Case13				Case7
Retningslinjer	Case13	Case11	Case3 Case12	Case14	Case7 Case10
Lokalaftale	Case1	Case9		Case6***	Case7* Case8
Vikarkorps	Case2			Case14 Case6***	Case10
Ingen initiativer		Case5	Case4**		

Note: *kun omkring løndelen, men ikke omkring ansættelsesforholdet. ** kun vedrørende frigørelsesattester ***i de gamle kommuner før sammenlægningen

Tabel 1: Antal fastansatte og tidsbegrænsede ansatte i henhold til kommunernes tilhørsforhold i henhold til regioner i procent

	Fastansatte	Tidsbegrænsede ansatte
Nordjylland	90	10
Midtjylland	93	7
Syddanmark	86	14
Sjælland	88	12
Hovedstaden	88	12
Total	89	11

Tabel 2: Institutionslederes oplevelse af udviklingen i brugen af tidsbegrænsede ansatte i henhold til regioner og i procent:

	Fald	Uændret	Stigning	Total
Nordjylland (n=41)	3	87	11	100
Midtjylland (n=61)	11	73	16	100
SydDanmark (n=53)	7	78	15	100
Sjælland (n=57)	14	71	16	100
Hovedstaden (n=47)	17	63	20	100
Total:	11	73	16	100

Tabel 3: Ansættelsessituationer for tidsbegrænset personale i henhold til kommunernes geografiske placering

	Nord- jylland (n=41)	Midtjylland (n=61)	Syd- Danmark (n=53)	Sjælland (n=57)	Hoved- staden (n=47)
	%	%	%	%	%
Barsler	78	59	62	51	60
Sygdom	73	49	55	70	58
Projekter	24	20	13	18	28
Rekrutterings- problemer	17	25	15	18	23
Ferier	20	18	15	19	15
Opnormering	17	3	20	7	34
Ændring i børnetal	10	7	17	7	19
Orlov	5	21	6	18	9
Støttepædagog	-	-	2	7	9
Aflastning af fast- ansatte	15	7	-	4	7
Andet	5	2	6	16	2
Total	100	100	100	100	100

Note: Nogle institutioner angav ofte mere end en begrundelse for at bruge tidsbegrænset personale, hvorfor procenterne er mere end 100 procent.

Tabel 4: Institutioner, som bruger børnetallet og lønsummen som ansættelseskriterier for tidsbegrænsede ansatte i aktuelle tal

	Total	Informati- ons-breve		Informati- ons-møder		Seminarer		Retnings- linjer		Lokal aftaler	
		Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
Børnetallet	30	11	20	8	22	8	22	4	26	12	19
Lønsummen	40	17	24	12	28	16	24	9	31	17	24

Note: nogle kommuner har udformet forskellige implementeringsinitiativer, hvorfor tallene ikke stemmer overens med det totale antal.

Tabel 5: Type af tidsbegrænset personale brugt af kommunale institutioner indenfor det sidste år i henhold til geografiske placering i procent

	Projekt- ansatte	Begivenheds- ansatte	Timelønnede vikarer	Bureau-vikarer
	%	%	%	%
Nordjylland (n=41)	5	78	29	-
Midtjylland (n=61)	7	56	40	10
SydDanmark (n=53)	-	66	47	13
Sjælland (n=57)	9	70	60	8
Hovedstaden (n=47)	5	81	47	5
Total (n=259)	5	68	54	7

Note: Nogle institutioner brugte ofte mere end en type af tidsbegrænset personale, hvorfor procenterne er mere end 100 procent.

Tabel 6: Fordelingen af typen af tidsbegrænsede ansatte i henhold til kommunernes implementeringsinitiativer om rammeaftalen i procent

	Informations-breve		Informations-møder		Seminarer		Retningslinjer		Lokal Aftaler	
	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
Projekt-Ansatte	3	3	-	5	2	3	1	4	5	-
Begivenheds-ansatte	33	35	19	50	22	46	15	53	38	30
Timelønnede vikarer	19	26	10	35	12	33	12	34	70	47
Bureau-vikarer	4	4	2	5	1	6	3	5	10	9

Note: Nogle kommuner har ofte iværksat flere implementeringsinitiativer, hvorfor procenterne er mere end 100 procent.

Tabel 7: Fordelingen af tidsbegrænset personale i henhold til kommunernes reguleringsform i procent

	Totale	Projekt-ansatte	Begivenheds-ansatte	Time-lønnede	Bureau-vikarer
	%	%	%	%	%
Centraliseret styring (n=19)	100	-	63	58	21
Semi-autonomi (n=188)	100	6	70	44	6
Selvstyre (n=52)	100	4	71	46	6
Total (n=259)	100	5	69	46	7

Note: Nogle institutioner brugte ofte mere end en type af tidsbegrænset personale, hvorfor procenterne er mere end 100 procent.

Tabel 8: Rammeaftalens effekt på kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre i henhold til kommunernes geografiske tilhørsforhold

	Nord-jylland (n=41)	Midt-jylland (n=61)	Syd-Danmark (n=53)	Sjælland (n=57)	Hoved-staden (n=47)
	%	%	%	%	%
Mere opmærksomme på reglerne	22	8	30	28	28
Sværere og besværlig at administrere reglerne	15	7	15	17	28
Rammeaftalen er for ufleksibel	7	13	6	15	5
Reglerne er klarere	-	-	4	2	11
Strikse ansættelser	12	3	11	8	7
Ingen effekt	42	34	38	43	32
Ved ikke/ mangler	15	34	21	15	21
Total	100	100	100	100	100

Note: Nogle institutioner angav ofte flere eksempler på effekter rammeaftalen havde haft, hvorfor procenterne er mere end 100 procent.

Tabel 9: Rammeaftalens effekt på kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre i henhold til kommunale implementeringsinitiativer i aktuelle tal

	Total	Informations-breve		Informations-møder		Seminarer		Retningslinjer		Lokal aftaler	
		Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
Mere opmærksomme på reglerne	60	22	38	16	44	17	43	8	52	29	31
Sværere og besværlig at administrere reglerne	42	15	27	8	34	16	26	10	32	19	23
Rammeaftalen er for ufleksibel	25	12	17	3	22	6	19	3	22	16	9
Reglerne er klarere	9	4	5	4	5	5	4	6	3	8	1
Strikse ansættelser	20	8	12	9	11	6	14	2	18	12	8
Ingen effekt	97	48	49	24	73	30	67	22	75	65	32
Ved ikke/ mangler	57	30	27	13	44	11	46	11	46	38	17

Tabel 10: Effekten af rammeaftalen på kommunale arbejdsgiveres ansættelsesmønstre i henhold til den kommunale reguleringsform i procent.

	Centraliseret styring (n=19)	Semi-autonomi (n=188)	Selvstyre (n=52)
	%	%	%
Mere opmærksomme på reglerne	16	24	23
Sværere og besværlig at administrere reglerne	5	16	21
Rammeaftalen er for ufleksibel	-	10	12
Reglerne er klarere og lettere at administrere	11	3	2
Strikse ansættelser	5	7	12
Ingen effekt	47	38	31
Ved ikke/ mangler	32	21	19

Note: Nogle institutionsledere nævnte ofte flere problemer, hvorfor procenterne er mere end 100 procent.

Tabel 11: Kommunale arbejdsgiveres oplevede problemer med tidsbegrænsede ansatte i henhold til kommunernes geografiske placering i procent.

	Nordjylland (n=41)	Midtjylland (n=61)	Sjælland (n=57)	Hovedstaden (n=57)	Syddanmark (n=53)
	%	%	%	%	%
Hyppig udskiftning	24	7	9	7	9
Manglende faglig ballast	12	5	15	11	6
Ufleksibel rammeaftale og øget administration	12	8	17	21	4
Otte-timersreglen	7	-	-	4	-
Manglende engagement fra tidsbegrænsede	2	2	2		
Fagforeningen	10	2	15	-	2
G-dage	-	-	-	2	
Kommunal aftale besværliggør brug af tidsbegrænset personale	-	-	2	-	6
Ingen problemer	54	51	42	47	53
Ved ikke/ mangler	10	26	9	11	11

Note: Nogle institutionsledere nævnte ofte flere problemer, hvorfor procenterne er mere end 100 procent.

Tabel 12: Fastansættelse af tidsbegrænset personale efter endt vikariat i henhold til institutionernes geografiske placering i procent

	Total	Ofte	Nogen gange	Sjældent	Ved ikke/Mangler
	%	%	%	%	%
Nordjylland (n=41)	100	15	37	32	17
Midtjylland (n=61)	100	18	25	33	25
SydDanmark (n=53)	100	11	30	36	13
Sjælland(n=57)	100	12	44	30	4
Hovedstaden (n=47)	100	23	47	38	15
Total (n=259)	100	16	36	34	15

Tabel 13: Informering om ledige stillinger til tidsbegrænset personale i henhold til institutionernes geografiske placering i procent

	Total	Ofte	Nogen gange	Sjældent	Ved ikke/Mangler
	%	%	%	%	%
Nordjylland (n=41)	100	46	24	15	2
Midtjylland (n=61)	100	54	10	8	28
SydDanmark (n=53)	100	30	21	32	17
Sjælland (n=57)	100	77	11	8	4
Hovedstaden (n=47)	100	46	28	11	16
Total (n=259)	100	51	19	14	16

Tabel 14: Institutionsledernes praksis for at informere tidsbegrænsede ansatte om ledige stillinger i henhold til kommunal reguleringsform i procent

	Total	Ofte	Nogen gange	Sjældent	Ved ikke/Mangler
	%	%	%	%	%
Centraliseret styring (n=19)	100	57	5	11	26
Semi-autonomi (n=188)	100	53	18	13	15
Selvstyre (n=52)	100	42	25	25	14
Total (n=259)	100	51	19	14	16

Tabel 15: Institutionsledernes praksis for at informere tidsbegrænsede ansatte om ledige stillinger i henhold til institutionernes størrelse (antal fastansatte) i procent

	Ofte	Nogen gange	Sjældent	Ved ikke /Mangler
	%	%	%	%
0-4 (n=22)	23	5	18	55
5-14 (n=103)	48	19	17	17
15-24 (n=39)	62	10	18	10
25-34 (n=27)	56	22	11	11
35+ (n=67)	60	25	8	8
Total (n=258)	51	19	14	16

Tabel 16: Institutionsledernes praksis for at informere om ledige stillinger i henhold til de kommunale implementeringsinitiativer i aktuelle tal.

	Total	Informations-breve		Informations-møder		seminarer		Retningslinjer		Lokal aftaler	
	N	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
Ofte	133	67	66	33	100	40	93	32	101	95	38
Nogen gange	48	20	28	11	37	18	30	9	39	17	31
Sjældent	36	9	27	7	29	7	29	3	33	5	31
Ved ikke/ Mangler	41	29	13	12	30	12	30	11	31	25	17

Tabel 17: Tidsbegrænsede ansattes deltagelse i sociale aktiviteter i henhold til institutionernes geografiske placering i procent

	Total	Arbejds-møder	Seminarer	Årlige begivenheder	Andre arbejds-relaterede aktiviteter	Ved ikke/ Mangler
	%	%	%	%	%	%
Nordjylland (n=41)	100	81	41	78	2	12
Midtjylland (n=61)	100	74	56	69	12	21
SydDanmark (n=53)	100	72	49	72	2	9
Sjælland (n=57)	100	77	49	73	16	4
Hovedstaden (n=47)	100	92	43	89	17	11
Total (n=259)	100	78	48	76	10	12

Tabel 18: Tidsbegrænsede ansattes deltagelse i sociale aktiviteter i henhold til kommunale reguleringsformer

	Arbejds-møder	Seminarer	Årlige begivenheder	Andre arbejds-relaterede aktiviteter
	%	%	%	%
Centraliseret styring (n=19)	74	63	74	-
Semi-autonomi (n=188)	77	46	74	11
Selvstyre (n=52)	85	50	83	10
Ved ikke/ mangler	11	11	6,5	12
Total (n=259)	78	48	76	10

Tabel 19: Tidsbegrænsede ansattes deltagelse i sociale aktiviteter i henhold til institutionernes størrelse (antal fastansatte) i procent. Tjeck!

	Arbejds-møder	Seminarer	Årlige begivenheder	Andre arbejds-relaterede aktiviteter
	%	%	%	%
0-4 (n=22)	55	27	50	5
5-14 (n=103)	75	40	69	13
15-24 (n=39)	85	56	85	5
25-34 (n=27)	82	59	85	7
35+ (n=67)	89	61	88	12
Ved ikke/mangler	11	11	6,5	12
Total (n=258)	78	48	76	10

Tabel 20: Institutionsledere som inviterer tidsbegrænsede ansatte med til sociale aktiviteter i henhold til lokale implementeringsinitiativer i aktuelle tal.

	Total	Informations-breve		Informations-møder		Seminarer		Retningslinjer		Lokal aftaler		Ved ikke/mangler
		Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	
Arbejds-Møder	203	90	113	51	152	57	146	38	165	106	97	31
Seminarer	125	57	68	30	95	31	94	26	99	68	57	30
Årlige begivenheder	196	86	110	51	145	55	141	37	159	101	95	30
Andre aktiviteter	26	11	15	2	24	8	18	7	19	20	6	34

Tabel 21: Tidsbegrænsede ansattes adgang til forskellige rettigheder i henhold til institutionernes geografiske placering

	Pension	Løn under barsel	Barnets 1. sygedag	Tillidsmands-poster
	%	%	%	%
Nordjylland (n=41)	68	73	88	17
Midtjylland (n=61)	41	34	62	8
Syddanmark (n=53)	55	28	72	6
Sjælland (n=57)	49	58	70	9
Hovedstaden (n=47)	77	62	98	13
Ved ikke/ mangler	24	25	13	14
Total (n=259)	56	49	76	10

Tabel 22: Tidsbegrænsede ansattes adgang til diverse overenskomstmæssige rettigheder i henhold til kommunal reguleringsform i procent

	Pension	Løn under barsel	Barnets 1. sygedag	Tillidsmands-poster
	%	%	%	%
Centraliseret styring (n=19)	42	32	68	5
Semi-autonomi (n=188)	56	48	77	11
Selvstyre (n=52)	64	62	77	10
Ved ikke/mangler	24	25	13	14
Total (n=259)	56	49	76	10

Tabel 23: Tidsbegrænsede ansattes adgang til diverse overenskomstmæssige rettigheder i henhold til institutionernes størrelse (antal fastansatte) i procent

	Pension	Løn under barsel	Barnets 1. sygedag	Tillidsmands-poster
	%	%	%	%
0-4 (n=22)	23	14	36	-
5-14 (n=103)	54	42	75	8
15-24 (n=39)	62	56	82	10
25-34 (n=27)	67	52	82	4
35+ (n=67)	65	40	89	20
Ved ikke/mangler	24	25	13	14
Total (n=258)	56	49	76	10

Tabel 24: Institutionsledere som udtalte, at tidsbegrænsede ansatte havde adgang til diverse overenskomstmæssige rettigheder i henhold til lokale implementeringsinitiativer i aktuelle tal

	Total	Informations-breve		Informationsmøder		Seminarer		Retningslinjer		Lokal aftaler		Ved ikke/mangler
		Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	
Pension	146	64	82	38	108	46	100	26	120	68	78	60
Løn under barsel	128	58	70	39	89	44	84	20	108	51	77	65
Barnets 1. sygedag	198	93	105	52	146	63	135	40	158	104	94	33
Tillidsmandsposter	26	14	12	8	18	12	14	6	20	17	9	35

Tabel 25: Tidsbegrænsede ansattes adgang til forskellige personalegoder i procent

	Efteruddannelse	Hjemmearbejdsplads	Bærbare computere	Andre personalegoder
	%	%	%	%
Nordjylland (n=41)	46	2	7	7
Midtjylland (n=61)	34	5	10	-
Syddanmark (n=53)	38	4	4	4
Sjælland (n=57)	30	-	12	4
Hovedstaden (n=47)	62	2	9	2
Ved ikke/mangler	12	12	12	12
Total (n=259)	41	3	9	2

Tabel 26: Tidsbegrænsede ansattes muligheder for efteruddannelse og diverse personalegoder i henhold til kommunal reguleringsform i procent

	Efteruddannelse	Hjemmearbejdsplads	Bærbare computere	Andre personalegoder
	%	%	%	%
Centraliseret styring (n=19)	33	11	5	-
Semi-autonomi (n=188)	40	1	8	4
Selvstyre (n=52)	48	6	12	-
Ved ikke/mangler	12	12	12	12
Total (n=259)	41	3	9	2

Tabel 27: Tidsbegrænsede ansattes muligheder for efteruddannelse og diverse personalegoder i henhold til institutionernes størrelse (antal fastansatte) i procent

	Efteruddannelse	Hjemmearbejdsplads	Bærbare computere	Andre personalegoder
	%	%	%	%
0-4 (n=22)	36	-	%	-
5-14 (n=103)	38	4	-	3
15-24 (n=39)	51	3	12	-
25-34 (n=27)	48	4	10	7
35+ (n=67)	39	2	4	5
Ved ikke/mangler	12	12	12	12
Total (n=258)	41	3	9	2

Tabel 28: Institutionsledere som udtalte, at tidsbegrænsede ansatte havde adgang til diverse personale goder i henhold til lokale implementeringsinitiativer i aktuelle tal

	Total	Informations-breve		Informationsmøder		Seminarer		Retningslinjer		Lokal aftaler		Ved ikke/mangler
		Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	
Efteruddannelse	106	50	56	31	75	34	72	21	85	53	53	31
Hjemmearbejdsplads	7	4	3	3	4	2	5	3	4	2	5	30
Bærbare computere	22	8	14	4	18	6	16	4	18	13	9	30
Andre personale goder	8	4	4	-	8	4	4	1	7	3	5	30

12 Bilag 3: EU's direktiv om tidsbegrænset ansættelse

Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP

EF-Tidende nr. L 175 af 10/07/1999 s. 0043 - 0048

RÅDETS DIREKTIV 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 139, stk. 2,

under henvisning til forslag fra Kommissionen,

ud fra følgende betragtninger:

(1) Som følge af Amsterdam-traktatens ikrafttræden er bestemmelserne i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken - der er knyttet som bilag til protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, der igen er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, blevet indsat i sidstnævnte traktat som artikel 136-139;

(2) arbejdsmarkedets parter kan i henhold til traktatens artikel 139, stk. 2, i fællesskab anmode om, at aftaler, der indgås på fællesskabsplan, iværksættes ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen;

(3) i punkt 7 i fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder, er det blandt andet fastsat, at etableringen af det indre marked skal føre til en forbedring af arbejdstagernes leve- og arbejdsvilkår inden for Det Europæiske Fællesskab. Dette skal opnås ved indbyrdes tilnærmelse på et stadigt stigende niveau af disse vilkår, bl.a. med hensyn til andre former for arbejde end tidsbegrænset arbejde, såsom tidsbegrænset arbejde, deltidsarbejde, vikararbejde og sæsonarbejde;

(4) Rådet har hverken været i stand til at træffe en afgørelse om forslaget til Rådets direktiv vedrørende konkurrenceforvridninger i forbindelse med visse ansættelsesforhold(1), som ændret, eller forslaget til direktiv om arbejdsvilkårene i forbindelse med visse ansættelsesforhold(2);

(5) i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Essen understreges det, at det er nødvendigt at træffe foranstaltninger, som tager sigte på "fremme af vækstens evne til at øge beskæftigelsen gennem en mere fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet, således at der både tages hensyn til arbejdstagernes ønsker og de konkurrencemæssige krav";

(6) i Rådets resolution af 9. februar 1999 om 1999-retningslinjerne for beskæftigelsen opfordres arbejdsmarkedets parter på alle relevante niveauer til at forhandle aftaler om en modernisering af arbejdets tilrettelæggelse, herunder smidige arbejdsformer, for at gøre virksomhederne produktive og konkurrencedygtige og opnå den nødvendige ligevægt mellem fleksibilitet og sikkerhed;

(7) Kommissionen har i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken konsulteret arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan om de mulige retningslinjer for en fællesskabsindsats vedrørende fleksibel arbejdstid og arbejdstagernes sikkerhed;

(8) Kommissionen, der efter denne konsultation har fundet, at en fællesskabsindsats var ønskelig, har atter konsulteret arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan om indholdet af det påtænkte forslag, jf. artikel 3, stk. 3, i den pågældende aftale;

(9) de generelle tværfaglige organisationer, dvs. Sammenslutningen af Industri- og Arbejdsgiverorganisationer i Europa (UNICE), Det Europæiske Center for Offentlige Virksomheder (CEEP) og Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS), har i en fælles skrivelse af 23. marts 1998 meddelt Kommissionen, at de ønskede at indlede den proces, der er omhandlet i artikel 4 i den pågældende aftale; de anmodede i en fælles skrivelse Kommissionen om en yderligere frist på tre måneder; Kommissionen imødekom denne anmodning og forlængede forhandlingsperioden til den 30. marts 1999;

(10) de omtalte tværfaglige organisationer indgik den 18. marts 1999 en rammeaftale vedrørende tidsbegrænset ansættelse; de fremsendte en fælles anmodning til Kommissionen om, at rammeaftalen iværksættes ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen, jf. artikel 4, stk. 2, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken;

(11) Rådet har i sin resolution af 6. december 1994 om "visse perspektiver for en social- og arbejdsmarkedspolitik for Den Europæiske Union: Bidrag til økonomisk og social konvergens i Unionen"(3) anmodet arbejdsmarkedets parter om at gøre brug af deres mulighed for at indgå overenskomster, eftersom de som regel er tættere på de problemer og den virkelighed, der findes på arbejdsmarkedet;

(12) i indledningen til den europæiske rammeaftale om deltidsarbejde, der blev indgået den 6. juni 1997, tilkendegav de underskrivende parter, at de havde til hensigt at overveje, om det er nødvendigt at indgå lignende aftaler for andre fleksible arbejdsformer;

(13) arbejdsmarkedets parter har ønsket at være særligt opmærksom på tidsbegrænset ansættelse, samtidig med at de har tilkendegivet, at de har til hensigt at overveje, om det er nødvendigt med en lignende aftale for arbejde formidlet af vikarbureauer;

(14) de underskrivende parter har ønsket at indgå en rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse og har opregnet de generelle principper og minimumskraverne for tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold; de har givet udtryk for deres ønske om at forbedre kvaliteten ved tidsbegrænset ansættelse gennem anvendelsen af princippet om ikke-diskrimination og ved at fastsætte de rammer, der skal forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold;

(15) gennemførelsen af rammeaftalen sker mest hensigtsmæssigt ved et direktiv, jf. traktatens artikel 249; aftalen vil således blive bindende for medlemsstaterne med hensyn til, hvilke mål der skal nås, hvorimod det overlades til medlemsstaterne at bestemme form og midler;

(16) i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet i traktatens artikel 5 kan de mål, som forfølges med direktivet, ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, og de kan derfor bedre gennemføres på fællesskabsplan; dette direktiv overskrider ikke det, der er nødvendigt for at nå disse mål;

(17) hvad angår de udtryk, der er anvendt i rammeaftalen uden at være specifikt defineret deri, overlader direktivet det til medlemsstaterne at definere disse udtryk i overensstemmelse med national ret og/eller praksis, ligesom det er tilfældet med andre direktiver, der er vedtaget på det sociale område, og som anvender tilsvarende udtryk, forudsat at nævnte definitioner ikke er i modstrid med rammeaftalens indhold;

(18) Kommissionen har i overensstemmelse med sin meddelelse af 14. december 1993 om gennemførelsen af protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken og sin meddelelse af 20. maj 1998 om tilpasning og udvikling af den sociale dialog på fællesskabsplan udarbejdet sit forslag til direktiv under hensyntagen til de underskrivende parter repræsentative status, deres mandat samt lovmæssigheden af de enkelte bestemmelser i rammeaftalen; de underskrivende parter skal samlet have en tilstrækkelig repræsentativ status;

(19) Kommissionen har i overensstemmelse med sin meddelelse om gennemførelsen af protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken informeret Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg og sendt dem aftalens tekst vedlagt forslaget til direktiv samt begrundelsen;

(20) Europa-Parlamentet vedtog den 6. maj 1999 en beslutning om rammeaftalen mellem arbejdsmarkedets parter;

(21) iværksættelsen af rammeaftalen bidrager til gennemførelse af de mål, der er omhandlet i traktatens artikel 136 -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

Nærværende direktiv har til formål at iværksætte den i bilaget indeholdte rammeaftale vedrørende tidsbegrænset ansættelse, som blev indgået den 18. marts 1999 mellem de generelle tværfaglige organisationer (EFS, UNICE og CEEP).

Artikel 2

Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme nærværende direktiv senest den 10. juli 2001 eller sikrer sig, at arbejdsmarkedets parter senest på denne dato har indført de nødvendige bestemmelser ad aftalemæssig vej, idet medlemsstaterne skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at de til enhver tid kan nå de resultater, der er foreskrevet i dette direktiv. De underretter straks Kommissionen herom.

Medlemsstaterne kan, hvis særlige vanskeligheder gør det påkrævet - efter høring af arbejdsmarkedets parter - eller hvis gennemførelsen sker ved kollektiv overenskomst, disponere over yderligere maksimalt et år. De skal straks underrette Kommissionen om disse forhold.

De i stk. 1 nævnte bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til nærværende direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

Artikel 3

Dette direktiv træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Artikel 4

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Luxembourg, den 28. juni 1999.

På Rådets vegne

M. NAUMANN

Formand

(1) EFT C 224 af 8.9.1990, s. 6 og EFT C 305 af 5.12.1990, s. 8.

(2) EFT C 224 af 8.9.1990, s. 4.

(3) EFT C 368 af 23.12.1994, s. 6.

BILAG

EFIS - UNICE - CEEP

Rammeaftale om tidsbegrænset ansættelse

Indledning

Denne rammeaftale viser, hvilken rolle arbejdsmarkedets parter kan have i forhold til den europæiske beskæftigelsesstrategi, der blev vedtaget på det ekstraordinære topmøde i 1997 i Luxembourg, og bidrager endvidere til, at der kan opnås en bedre balance mellem fleksible arbejdstider og sikkerhed i ansættelsen.

Parterne bag denne aftale erkender, at ansættelseskontrakter af tidsbegrænset varighed er - og fortsat vil være - den ansættelsesform, der sædvanligvis anvendes mellem arbejdsgivere og arbejdstagere. De erkender ligeledes, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i visse tilfælde opfylder såvel arbejdsgivernes som arbejdstagernes behov.

I denne aftale fastsættes de generelle principper og minimumskrav, der skal gælde for tidsbegrænset ansættelse, idet parterne erkender, at det ved den nærmere gennemførelse heraf er påkrævet at tage hensyn til de særlige nationale, sektorbestemte eller årstidsbetingede realiteter. Aftalen viser, at arbejdsmarkedets parter er indstillet på at fastsætte en generel ramme, som skal sikre ligebehandling for personer med tidsbegrænset ansættelse, ved at de beskyttes mod forskelsbehandling, og som skal sikre, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter grundlæggende anvendes på en, for både arbejdsgivere og arbejdstagere, acceptabel måde.

Denne aftale omfatter personer med tidsbegrænset ansættelse, dog undtaget personer der af et vikarbureau stilles til rådighed for en brugervirk-somhed. Parterne har til hensigt at overveje behovet for at indgå en tilsvarende aftale om arbejde formidlet af vikarbureauer.

Denne aftale vedrører ansættelsesvilkårene for personer med tidsbegrænset ansættelse, idet det erkendes, at medlemsstaterne træffer afgørelse om spørgsmål angående den sociale lovgivning. I den forbindelse henviser arbejdsmarkedets parter til udtalelsen om beskæftigelse fra Det Europæiske Råds møde i Dublin i 1996, hvori Rådet bl.a. understregede behovet for at gøre sociale sikringsordninger mere beskæftigelsesvenlige ved at udvikle socialsikringssystemer, der kan tilpasses nye arbejdsmønstre og give en passende social beskyttelse til de berørte personer. Parterne i nærværende aftale gentager den holdning, der kom til udtryk i 1997-rammeaftalen om deltidsarbejde, hvorefter den nævnte udtalelse om beskæftigelse straks bør realiseres af medlemsstaterne.

Det erkendes endvidere, at det er nødvendigt med nyskabelser inden for de erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger, således at de tilpasses de nuværende forhold og især giver mulighed for at overføre rettigheder.

EFS, UNICE og CEEP anmoder Kommissionen om at forelægge denne rammeaftale for Rådet, således at Rådet ved en afgørelse gør disse forskrifter bindende i de medlemsstater, der er parter i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som er knyttet som bilag til protokollen (nr. 14) om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som igen er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Denne aftales parter opfordrer Kommissionen til i sit forslag om iværksættelse af aftalen at anmode medlemsstaterne om at sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme Rådets afgørelse senest to år efter vedtagelsen eller sikre sig(1), at arbejdsmarkedets parter inden udgangen af denne periode har indført de nødvendige foranstaltninger ad aftalemæssig vej.

Såfremt særlige vanskeligheder i forbindelse med gennemførelsen af afgørelsen gør det påkrævet, eller hvis gennemførelsen sker ved kollektiv overenskomst, kan medlemsstaterne - efter høring af arbejdsmarkedets parter - disponere over yderligere maksimalt et år til at efterkomme afgørelsen.

Parterne i nærværende aftale anmoder om, at arbejdsmarkedets parter høres inden medlemsstaterne tager noget initiativ til at sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft.

Med forbehold af de nationale domstoles og Domstolens beføjelser anmoder parterne til denne aftale om, at ethvert spørgsmål, der vedrører fortolkningen af denne aftale på europæisk plan, i første omgang af Kommissionen forelægges parterne til udtalelse.

Generelle betragtninger

1. Under henvisning til aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, der er knyttet som bilag til protokollen (nr. 14) om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som igen er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 3, stk. 4, og artikel 4, stk. 2, og ud fra følgende betragtninger:

2. I henhold til artikel 4, stk. 2, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken kan iværksættelsen af aftaler, der indgås på fællesskabsplan finde sted efter fælles anmodning fra de underskrivende parter ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen.

3. I sit andet høringsdokument vedrørende fleksibilitet i arbejdstiden og sikring af arbejdstagere bekendtgjorde Kommissionen, at den havde til hensigt at fremsætte forslag om en bindende fællesskabsretsakt.

4. Europa-Parlamentet opfordrede i sin udtalelse om forslaget til direktiv om deltidsarbejde Kommissionen til straks at fremsætte forslag til direktiver om andre former for fleksibelt arbejde, såsom tidsbegrænset ansættelse og arbejde formidlet af vikarbureauer.

5. I de konklusioner, der blev vedtaget på det ekstraordinære topmøde i Luxembourg om beskæftigelsen, opfordrede Det Europæiske Råd arbejdsmarkedets parter til at forhandle aftaler om "en modernisering af arbejdets tilrettelæggelse, herunder smidige arbejdsformer, for at gøre virksomhederne produktive og konkurrencedygtige og opnå den nødvendige ligevægt mellem fleksibilitet og sikkerhed".

6. Tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, der er den sædvanlige ansættelsesform, bidrager til at sikre livskvaliteten for de berørte arbejdstagere og at fremme produktiviteten.

7. En anvendelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, begrundet i objektive forhold, er en måde, hvorpå man kan forhindre misbrug.

8. Tidsbegrænsede ansættelseskontrakter er i visse sektorer, inden for visse erhverv og ved visse former for aktiviteter en beskæftigelsesform, der passer både arbejdsgivere og arbejdstagere.

9. Over halvdelen af de personer, der i Den Europæiske Union er ansat på tidsbegrænsede kontrakter, er kvinder, og denne aftale kan derfor bidrage til i højere grad at sikre lige muligheder for kvinder og mænd.

10. Denne aftale overlader det til medlemsstaterne og til arbejdsmarkedets parter at tage stilling til, hvorledes gennemførelsen af disse generelle principper, minimumsforskrifter og bestemmelser sikres, således at der kan tages hensyn til forholdene i den enkelte medlemsstat og de særlige omstændigheder, der gør sig gældende inden for bestemte sektorer og erhverv, herunder sæsonbetonede aktiviteter.

11. Denne aftale tager hensyn til, at det er nødvendigt at forbedre reglerne inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken, at fremme Fællesskabets konkurrenceevne og at undgå at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder.

12. Arbejdsmarkedets parter er bedst placeret til at finde løsninger, som imødekommer arbejdsgivernes og arbejdstagernes behov, og de bør følgelig have en særlig rolle i forbindelse med gennemførelsen og anvendelsen af denne aftale.

DE UNDERSKRIVENDE PARTER HAR INDGÅET FØLGENDE AFTALE:

Formål (§ 1)

Formålet med nærværende rammeaftale er:

- a) at forbedre kvaliteten ved tidsbegrænset ansættelse gennem anvendelsen af princippet om ikke-diskrimination
- b) at fastsætte rammer, der skal forhindre misbrug hidrørende fra flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold.

Anvendelsesområde (§ 2)

1. Denne aftale finder anvendelse på alle med tidsbegrænset ansættelse, som har en ansættelseskontrakt eller indgår i et ansættelsesforhold, som defineret ved lov, kollektiv aftale eller gældende praksis i den enkelte medlemsstat.

2. Medlemsstaterne - efter høring af arbejdsmarkedets parter - og/eller arbejdsmarkedets parter kan beslutte, at denne aftale ikke finder anvendelse i forbindelse med:

- a) erhvervsmæssig grunduddannelse og lærlingeuddannelse
- b) ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold, der er indgået i forbindelse med særlige offentlige eller offentligt støttede programmer med henblik på uddannelse, integration og omskoling.

Definitioner (§ 3)

I denne aftale forstås ved:

- 1. "en person med tidsbegrænset ansættelse": en person, som har en ansættelseskontrakt, der er indgået direkte mellem den pågældende og en arbejdsgiver, eller som indgår i et ansættelsesforhold, etableret direkte mellem den pågældende og en arbejdsgiver, når tidspunktet for ansættelseskontraktens eller ansættelsesforholdets udløb er fastlagt ud fra objekti-

ve kriterier, såsom en bestemt dato, fuldførelsen af en bestemt opgave eller indtrædelsen af en bestemt begivenhed.

2. "en sammenlignelig fastansat": en fastansat i samme virksomhed, der har en tidsbegrænset ansættelseskontrakt eller indgår i et tidsbegrænset ansættelsesforhold, og som udfører samme eller tilsvarende arbejde/beskæftigelse, idet der tages hensyn til kvalifikationer/færdigheder.

Hvor der ikke findes nogen sammenlignelig fastansat i samme virksomhed, skal sammenligningen ske ved henvisning til den kollektive aftale, der gælder på området, eller - hvis en sådan ikke foreligger - til national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis.

Princippet om ikke-diskrimination (§ 4)

1. Ansættelsesvilkårene for personer med tidsbegrænset ansættelse må ikke være mindre gunstige end de, der gælder for sammenlignelige fastansatte, hvis dette udelukkende er begrundet i kontraktens tidsbegrænsede varighed, og forskelsbehandlingen ikke er begrundet i objektive forhold.

2. Hvor det er hensigtsmæssigt, gælder princippet om pro rata temporis.

3. Gennemførelsesbestemmelserne til efterlevelse af denne artikel fastsættes af medlemsstaterne - efter høring af arbejdsmarkedets parter - og/eller af arbejdsmarkedets parter under hensyntagen til fællesskabsret, national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis.

4. Bestemmelser, hvorefter der ved særlige ansættelsesvilkår kræves tilbagelagt en bestemt tjenesteperiode, skal være de samme for personer med tidsbegrænset ansættelse som for fastansatte, medmindre kravet om en forskellig ansættelsesperiode er begrundet i objektive forhold.

Bestemmelser om misbrug (§ 5)

1. For at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold fastsættes, medmindre der allerede findes tilsvarende retsregler, bestemmelser af medlemsstaterne - efter høring af arbejdsmarkedets parter i henhold til national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis - og/eller af arbejdsmarkedets parter, hvorved der tages hensyn til behovene inden for bestemte sektorer og/eller blandt bestemte kategorier af arbejdstagere og som regulerer et eller flere af følgende forhold:

a) objektive omstændigheder der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold

b) den maksimale samlede varighed af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller arbejdsforhold

c) antallet af gange sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold kan fornyes.

2. Medlemsstaterne - efter høring af arbejdsmarkedets parter - og/eller arbejdsmarkedets parter fastsætter, hvor det er hensigtsmæssigt, under hvilke betingelser tidsbegrænsede ansættelseskontrakter og ansættelsesforhold er at anse som:

a) "flere på hinanden følgende"

b) tidsbegrænsede kontrakter eller ansættelsesforhold

Information og beskæftigelsesmuligheder (§ 6)

1. En arbejdsgiver skal informere sine arbejdstagere med tidsbegrænset ansættelse om, hvilke ledige stillinger der kan søges i virksomheden, for således at sikre, at de gives samme mulighed for at få en fast stilling som

andre ansatte. En sådan information kan ske ved en generel meddelelse, der opslås på et passende sted i virksomheden.

2. Arbejdsgivere skal, så vidt det er muligt, gøre det lettere for personer med tidsbegrænset ansættelse at få adgang til passende faglig uddannelse, således at de kan forbedre deres færdigheder, deres karrieremuligheder og få en større beskæftigelsesmæssig mobilitet.

Information og høring (§ 7)

1. Personer med tidsbegrænset ansættelse skal indgå ved beregningen af, om virksomheden ligger over den grænse, der er afgørende for, hvorvidt der i henhold til nationale bestemmelser oprettes organer til repræsentation af arbejdstagerne, således som hjemlet i national ret og i fællesskabsretten.

2. Gennemførelsesbestemmelserne til § 7, stk. 1, fastsættes af medlemsstaterne - efter høring af arbejdsmarkedets parter - og/eller af arbejdsmarkedets parter under hensyntagen til national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis og under hensyntagen til § 4, stk. 1.

3. Arbejdsgiverne bør, så vidt det er muligt, overveje at give passende informationer om tidsbegrænset ansættelse i virksomheden til de eksisterende organer til repræsentation af arbejdstagerne.

Afsluttende bestemmelser (§ 8)

1. Medlemsstaterne og/eller arbejdsmarkedets parter kan opretholde eller indføre bestemmelser, der er gunstigere for arbejdstagerne end dem, der er fastsat i denne aftale.

2. Denne aftale gælder med forbehold af mere specifikke fællesskabsbestemmelser og i særdeleshed fællesskabsbestemmelser vedrørende ligebehandling af eller lige muligheder for mænd og kvinder.

3. Gennemførelsen af bestemmelserne i denne aftale udgør ikke en gyldig begrundelse for at sænke det generelle niveau for beskyttelse af arbejdstagerne på det område, der omfattes af denne aftale.

4. Denne aftale berører ikke arbejdsmarkedets parters ret til på det relevante plan, herunder på europæisk plan, at indgå aftaler om tilpasning og/eller supplerende af bestemmelserne heri på en måde, der tager højde for de berørte parters særlige behov.

5. Forebyggelse og behandling af tvister og klager som følge af anvendelsen af denne aftale sker i overensstemmelse med national lovgivning, kollektive aftaler eller gældende praksis.

6. De underskrivende parter tager denne aftale op til revision fem år efter datoen for Rådets afgørelse, såfremt en af aftalens parter anmoder herom.

Fritz VERZETNITSCH

Formand for EFS

Georges JACOBS

Formand for UNICE

Antonio CASTELLANO AUYANET

Formand for CEEP

Emilio GABAGLIO

Generalsekretær i EFS

Dirk F. HUDIG

Generalsekretær i UNICE

Jytte FREDENSBORG

Generalsekretær i CEEP

Den 18. marts 1999

(1) I henhold til artikel 2, stk. 4, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, der er knyttet som bilag til protokollen (nr. 14) om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som igen er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.