

202

Atypisk ansatte i den offentlige sektor

Omfang, årsager, problematiseringer og tiltag i tre cases

Mikkel Mailand

Juni 2024

ISBN 978-87-93320-71-0

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier

Sociologisk Institut
Københavns Universitet
Øster Farimagsgade 5
1014 København K
Tlf: 35323299
Fax: 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk



Indholdsfortegnelse

Sammenfatning.....	3
1. Indledning	5
1.1 Formål og forskningsspørgsmål	7
1.2 Metode og terminologi	7
1.3 Rapportens opbygning.....	9
2. Hvad ved vi om de atypiske i det offentlige?.....	11
2.1 Den internationale litteratur.....	11
2.2 Danske studier	13
3. Staten og universiteterne – timelønnede	16
3.1 Atypiske i den statslige sektor generelt	16
3.2 Timelønsansatte på universiteterne udenfor karrierestigen – omfang.....	20
3.3 Årsagerne til anvendelsen	22
3.4 Forskelle i faste fuldtidsansatte og atypiskes løn- og arbejdsvilkår	22
3.5 Problematiseringer af de atypiske	22
3.6 Tiltag for at begrænse og forbedre	23
4. Regionerne og hospitalerne – deltid og bureauvikarer.....	25
4.1 Atypiske i regionerne generelt.....	25
4.2 Sygeplejerskerne på hospitalerne – omfanget af atypiske.....	26
4.3 Årsagerne til anvendelsen	27
4.4 Forskellene i faste fuldtidsansattes og atypiskes løn- og arbejdsvilkår...	29
4.5 Problematiseringer af de atypiske	29
4.6 Tiltag for at begrænse og forbedre	30
5. Kommunerne og folkeskolen – deltid og løse vikarer	33
5.1 Atypiske i kommunerne generelt.....	33
5.2 Lærerne i folkeskolen – omfanget af atypiske	34
5.3 Årsager til anvendelse	36
5.4 Forskelle i faste fuldtidsansattes og atypiskes løn- og arbejdsvilkår.....	37
5.5 Problematiseringer af de atypiske	38
5.6 Tiltag for at begrænse og forbedre	39
6. Sammenligning og konklusioner.....	44
6.1 Omfang og typer af atypiske generelt	44
6.2 Omfang og typer af atypiske indenfor de udvalgte case	45
6.3 Årsager til anvendelsen af atypisk ansatte.....	46
6.4 Forskelle i løn- og arbejdsvilkår.....	47
6.5 Problemtisering af atypiske	48
6.6 Parternes tiltag.....	49
Referencer.....	50
Interview og telefonsamtaler	56

Sammenfatning

Forskningen i atypisk ansatte indenfor den offentlige sektor har både herhjemme og i udlandet været sparsom og primært fokuseret på de atypisk ansattes løn og arbejdsvilkår (prekaritet). Rapporten forsøger at råde bod herpå via analyser med et bredere fokus end løn- og ansættelsesvilkår af primært deltidsansatte, midlertidigt ansatte, bureauvikarer og timelønnede i stat, regioner og kommuner, herunder caseanalyser af eksterne lektorer og undervisningsassistenter på universiteterne, deltidsansatte og bureauvikarer på offentlige hospitalerne, samt løse vikarer og deltidsansatte i folkeskolen. En del af rapportens hovedkonklusioner relaterer sig til stat, regioner og kommunerne generelt, mens andre relaterer sig til de valgte cases.

Andelen og sammensætningen af de atypisk ansatte i den offentlige sektor afviger i nogen grad fra arbejdsmarkedet generelt. De tidsbegrænsede ansatte ligger på alle tre hovedområder på niveau med arbejdsmarkedet generelt, mens de deltidsansatte generelt ligger højere, omend lidt under i staten. Andelen på marginal deltid (under 15 t/u) er under gennemsnittet, mens andelen af bureauvikarerne i regioner og kommuner tilsyneladende er over gennemsnittet, men sammenlignelig statistik mangler for staten. Endelig udgør solo-selvstændige/freelancere en meget mindre andel af de ansatte end generelt.

Staten har en anden sammensætning og fordeling af atypiske end kommuner og regioner. Staten skiller sig ud ved at have den højeste andel af timelønnede (målt i antal ansatte) og ved, at de atypisk ansatte overvejende er koncentreret i én del, de statslige undervisningsinstitutioner. Samme koncentration findes ikke på de to øvrige hovedområder. Kommunerne markerer sig med det højeste antal deltidsansatte, mens regionerne – ud fra den tilgængelige statistik – viser sig at have en lidt større andel tidsbegrænset ansatte end de to øvrige hovedområder.

Sygeplejerskecasen viser en markant større andel af atypisk ansatte end de to andre cases. Der er mest tale om deltidsansatte med højt timetal. Alle de andre typer af atypiske fylder mindre indenfor case-områderne.

Der blev fremhævet adskillige årsager til anvendelsen af atypiske ansættelser på case-områderne. De dominerende var forskellige former for kultur, fleksibilitetsbehov, arbejdskraftmangel, politiske tiltag og økonomiske hensyn. Sidstnævnte var det svært at få be- eller afkræftet betydningen af.

Nogle af de atypisk ansatte på case-områderne har ikke ret til alle de samme overenskomstfaste goder som faste fuldtidsansatte, men de atypiskes prekaritetsproblemer er begrænsede. Alle ansættelsestyperne er (nu) overenskomstdækkede, timefortjenester er ikke blandt de laveste i Danmark, og hovedparten har deres atypiske status frivilligt. Endvidere har de deltidsansatte generelt adgang til de samme overenskomstrelaterede sociale goder som faste fuldtidsansatte, og over tid har der været en bevægelse mod, at de øvrige gruppers adgang til disse ydelser er forbedret. De eksterne lektorer og undervisningsassistenterne har ikke ret til alle de overenskomstrelaterede goder, og en del af dem har deres atypiske status ufrivilligt. Her kan der for den begrænsede gruppe, der alene har de atypiske ansættelser som indtægtsgrundlag, være et prekaritetsproblem.

Der er både potentielt positive og negative konsekvenser af atypiske ansættelser, og arbejdsmarkedets parter fremhævede begge. Blandt de positive var, at de atypisk ansatte kan være nødvendige for tilvejebringelsen af velfærdsservice på det pågældende område. I det omfang de atypiske ansatte blev set som et problem, var der ikke ønske om en afskaffelse af dem, men om forbedring af deres vilkår eller begrænsning af deres omfang.

Der er andre måder at problematisere atypiske på end prekaritet. Prekaritet dominerede kun problematisering af atypiske indenfor universitetscasen, mens servicekvalitet og arbejdsudbud var mere i fokus i hospitals- og folkeskolecasene. Men prekaritet (herunder pensionsopsparing) og arbejdsmiljø blev også i et vist omfang tematiseret i hospitalscasen.

Konsensus har skabt basis for mange partstiltag med relevans for sygeplejerskecasen. Der har været adskillige indsatser med relevans for hospitalsområdet, især for at øge de deltidsansattes arbejdstid. Omfanget af indsatser afspejler en generel konsensus om det formålstjenestelige ved at øge de deltidsansattes arbejdstid. I universitets- og folkeskolecasene er det langt hen af vejen de faglige organisationer og ikke arbejdsgiverne, der har set problemer. Arbejdsgiverne var i ingen af disse cases overbeviste om, at brugen af de atypiske ansættelser er problematisk. Andre faktorer, der kan drive fælles tiltag frem, er politisk bevågenhed, som folkeskolevikarernes ture ind og ud af søgelyset illustrerer.

1. Indledning¹

Indtil for få år siden var det en udbredt antagelse i forskningen af de industrialiserede landes arbejdsmarkeder, at såkaldt atypisk beskæftigede – ofte afgrænset til deltidsansatte, midlertidigt ansatte, bureauvikarer, og selvstændige uden ansatte (solo-selvstændige og freelancere) – var mindre udbredt i den offentlige sektor end i den private sektor, og at offentligt ansatte var bedre beskyttet end privatansatte i kraft af stærke traditioner for bedre løn og ansættelsesvilkår. Dette hang igen angiveligt sammen med, at den offentlige sektor ikke som den private sektor er konkurrenceudsat. Den offentlige arbejdsgiver blev i lande med omfattende kollektiv aftaleregulering, som Danmark, anset som 'model employer' (fx Bach and Kessler 2007; Bach and Bordogna 2016).

Da bølgen af New Public Management (NPM) skyllede ind over den vestlige verden fra 1980'erne og frem, blev denne forestilling om særligt attraktive vilkår i den offentlige sektor udfordret. Forskningen havde blik for de generelle konsekvenser for løn- og arbejdsvilkår og mere specifikt for de ansatte, hvis opgaver blev udliciterede. Men der var ikke i denne forskning et særligt fokus på omfang og indhold af atypiske ansættelser. Og da studier af atypisk ansatte i 00'erne blev et hovedområde inden for arbejdsmarkedsforskningen, kom der ikke meget fokus på offentligt ansatte. I andre dele af arbejdsmarkedsforskningen kunne man ellers have fundet inspiration til en modhypotese til antagelsen om få atypiske i den offentlige sektor. I sammenligninger af nationale arbejdsmarkedsmodeller har det nemlig været en udbredt antagelse, at det høje beskyttelsesniveau af fastansatte i de sydeuropæiske og nogle centraleuropæiske lande har skabt incitamentet til at ansætte atypisk 'randarbejdskraft' – især midlertidigt ansatte – ved siden af den beskyttede 'kernearbejdskraft' (fx Häusermann and Schwander 2012; Barbieri and Cutuli 2015). Det er oplagt, at samme logik vil kunne overføres til den offentlige sektor, der generelt i Europa har et højere beskyttelsesniveau end den private sektor (fx Pfeifer 2011).

Ud over spørgsmålet om omfanget af de atypiske ansættelser er det også et vigtigt spørgsmål, om disse ansættelser anses for at være problematiske – og i givet fald hvorfor. I nogle dele af arbejdsmarkedsforskningen har der været en tendens til at anse alle atypiske ansættelser for 'prækære', dvs. *usikre og med dårligere løn og arbejdsvilkår*, uden at det er blevet undersøgt i hvilket omfang de rent faktisk er det. Men i andre dele har forskerne erkendt, at sammenhængen er knapt så entydige og undersøgt fænomenet dybere. Keune og Pedaci (2020)

¹ Projektet her er startet ud som en af fem forskningsindsatser indenfor FAOS' forskningsprogram 2019-23, der systematisk sammenligner den danske aftalemodel i den private og den offentlige sektor (<https://faos.ku.dk/forskningsprogram/projekttema-1/den-danske-model-i-den-private-og-den-offentlige-sektor-sammenlignet/>). Udgangspunktet for analysen var forskellen mellem de to sektorer, men analysen udviklede sig til primært at være en sammenligning af forskellige dele af den offentlige sektor. Tak til Trine P. Larsen, FAOS/Employment Relations Institute, University of Warwick, for input til projektets design og kommentarer til et rapportudkast. Og Nana Wesley Hansen, FAOS, samt en lang række af projektets informanter for kommentarer til et rapportudkast.

fastslår således, at ikke alle atypiske ansættelser er prekære, og at ikke alle prekære ansættelser er atypiske – dvs. at faste fuldtidsstillinger i nogle brancher også kan være usikre og/eller have dårlige løn og arbejdsvilkår. Andre tager udgangspunkt i, at prekaritet kan gradbøjes. Ifølge Grimshaw et al. (2016) kan de atypiske ansættelser i meget forskellig grad have 'beskyttelseshuller' ('protective gaps') i forhold til løn og arbejdsvilkår, social beskyttelse (herunder arbejdsløshedsunderstøttelse), repræsentation samt håndhævelse (forstået som det omfang regler og rettigheder er kendt af aktørerne og bliver implementeret). Med til en vurdering af prekaritet er også en vurdering af, i hvilket omfang status som atypisk er frivillig eller ufrivillig for den enkelte, og i hvilket omfang den atypiske har adgang til forhandling og medbestemmelse på lige fod med 'typiske' ansatte (fx Green and Livanos 2015; Larsen and Ilsøe 2019).

Men prekaritet (målt på løn, arbejds- og ansættelsesvilkår, benævnt 'løn og arbejdsvilkår' i det følgende) er kun én af flere mulige dimensioner at vurdere og problematisere atypiske ansættelser på. En anden er *arbejdsmiljøet* – forstået som arbejdsmiljøet på hele arbejdspladsen og ikke kun for de atypisk ansatte. Det er rimeligt at antage, at arbejdsmiljøet kan påvirkes af anvendelsen af atypisk ansatte. Positivt kan de være med til at sikre et bedre workflow og ekstra hænder under spidsbelastninger, og kan også udfylde huller ved de faste fuldtidsansattes midlertidige fravær. Indflydelsen kan også være negativ ved, at de ansatte ikke kommer til at kende hinanden så godt (et særligt stort problem med vikarer), og at uforholdsmæssigt mange opgaver (særligt af dem der kræver viden eller erfaring med modtagerne af den offentlige service) vil påhvile de faste fuldtidsansatte.

En tredje måde at vurdere og problematisere atypiske ansættelser på er konsekvenserne for produktionen – eller for den offentlige sektors vedkommende – *servicekvaliteten*. Igen kan der være positive effekter ved anvendelsen af atypisk ansatte, forbundet med nogle af de samme faktorer som dimensionen arbejdsmiljø: En mere jævn service målt over tid, da de ansatte sørger for at udfylde huller og træde til under spidsbelastninger. Men brugen af nogle former for atypiske ansættelser formodes også at have negative effekter på kvaliteten af velfærdsservicen i nogle situationer. Det kan fx være tilfældet ved brug af vikarer eller tidsbegrænset ansatte, der vil have svært ved at opbygge den samme grad af viden om og fortrolighed med borgeren, som de tidsubegrænset ansatte kan.

Endelig er der i de seneste år kommet fokus på atypisk ansatte i forhold til at sikre et tilstrækkeligt *arbejdsudbud*. Igen kan der tænkes at være både positive og negative effekter af atypisk ansættelse. Det er rimeligt at antage, at muligheden for at ansætte atypisk alt andet lige vil øge det samlede arbejdsudbud i et samfund og dermed beskæftigelsen, da disse ansættelser giver virksomhederne – private som offentlige – et lav-risiko alternativ til tidsubegrænsede fuldtidsansættelser. Men hvis det atypiske bliver det typiske på et område – i betydningen de mest udbredte ansættelser – kan de også virke begrænsende på arbejdsudbuddet. Denne problematik er blevet aktualiseret af arbejdskraftmanglen i den offentlige sektor i Danmark, hvor antallet af forgæves rekrutteringer er højt og stigende inden for områder med mange deltidsansættelser, såsom ældreplejen, hospitalerne og de pædagogiske områder.

I Danmark har arbejdsmarkedets parter – alene og i samarbejde med skiftende regeringer – i nogen grad adresseret disse udfordringer. Det er de faglige organisationer, der var de første til at adressere udfordringerne, og dem der siden har prioriteret området højest, om end det først var i starten af 2010'erne der for alvor kom gang i den udvikling (Mailand og Larsen 2011). Men også arbejdsgivere og skiftende regeringer har i nogle tilfælde set en interesse i at imødegå udfordringerne, ikke mindst på grund af arbejdsudbudsudfordringerne.

1.1 Formål og forskningsspørgsmål

Den danske forskning om atypisk beskæftigede i den offentlige sektor er sparsom, og har ofte fokuseret på prekaritetsproblemet, og kun i meget begrænset omfang på de øvrige typer af vurderingsevurderinger og problematiseringer. Denne rapport vil forsøge at råde bod på disse mangler ved at systematisk at beskrive og analysere atypisk ansatte i den offentlige sektor, og ved at analysere andre vurderinger og problematiseringer af atypisk beskæftigelse end prekaritet.

Med fokus på de seneste 10-15 år vil denne FAOS rapport nærmere bestemt:

- beskrive niveauerne for, og typerne af, atypisk ansatte i den offentlige sektor i Danmark
- indkredse de mekanismer, der fører til anvendelsen af atypisk ansatte indenfor tre udvalgte faggrupper
- beskrive de væsentligste forskelle i løn og arbejdsvilkår mellem de atypisk ansatte og de ansatte på fast fuldtid inden for de udvalgte faggrupper
- analysere hvordan og i hvilket omfang de udvalgte faggrupper af atypisk ansatte vurderes og problematiseres i medierne og af parterne
- beskrive omfanget og karakteren af de tiltag relateret til atypisk ansatte, som arbejdsmarkedets parter – alene eller i samarbejde med andre – har taget

1.2 Metode og terminologi

Metodisk bygger analyserne på en kombination af litteraturstudier (særligt anvendt i litteraturafsnittet), dokumentanalyser (særligt i form af overenskomster og andre partaftaler), medieanalyse (ifm. spørgsmålet om problematiseringen af atypisk ansatte), interview med repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og statistik. Mht. statistik er der kun i begrænset omfang gennemført egne analyser. Det skyldes, at der siden projektet blev igangsat primo 2020 fra forskellige forskeres og organisationers side er gennemført mange analyser, hvorfra det har været muligt at sammenstykke et tilstrækkeligt detaljeret statistisk billede. Det gælder ikke mindst på det statslige område, hvor arbejdsmarkedets parter gennemførte en omfattende kvantitativ kortlægning (CFU et al. 2023²) kort inden dette projekts afslutning.

De tre cases – universitetsansatte, hospitalssygeplejersker og folkeskolelærere – er for det første udvalgt for at få repræsentation fra alle tre hoved-

² Denne kortlægning er ikke publiceret.

områder i den danske offentlige sektor. For det andet er der udvalgt fagområder, hvor én eller flere typer af atypisk anatte fylder relativt meget, enten beskæftigelsesmæssigt set eller i den offentlige og forskningsmæssige debat.

Det blev overvejet, hvorvidt social- og sundhedsansatte ('SOSU') skulle være en fjerde case. Det ville have været en fordel, da det er et stort fagområde med mange ansatte og mange atypisk ansatte – både absolut og relativt set. Endvidere nyder SOSU-ansatte både stor politisk og mediemæssig bevågenhed i øjeblikket, der kun er blevet større efter at arbejdet med denne rapport blev indledt. Endelig er det kommunale område beskæftigelsesmæssigt større end det statslige og regionale område til sammen, hvilket kunne tale for at have to cases på dette område. SOSU blev dog fravalgt som case, fordi det har haft stor opmærksomhed, der i de sidste 4-5 år har kastet et stort antal analyser af sig, og belyst adskillige dimensioner, herunder de ansattes løn og arbejdsvilkår, arbejdsmiljøet og rekrutteringssituationen. Endvidere er mange af de problemer, som SOSU'erne aktuelt står overfor med relation til de nævnte dimensioner, i store træk de samme som hospitalssygeplejerskernes, der udgør en anden af projektets cases. Især det sidste forhold gjorde, at det blev fravalgt at have en case om SOSU.

Terminologien skaber altid udfordringer, når der skal findes en paraplybetegnelse for alle de grupper, der ikke er på 'fast fuldtid', dvs. ikke har tidsubegrænsede fuldtidsstillinger. Betegnelsen 'atypisk ansatte' er let at kritisere. For det første er disse ansættelsesformer, som det vil fremgå, meget udbredte og derfor ikke særligt 'atypiske', for det andet er én af varianterne af 'atypiske', de solo-selvstændige/freelancere, ikke ansatte, men netop selvstændige. Denne sidstnævnte udfordring er i andre sammenhænge løst ved at benævne grupperne 'beskæftigede' og ikke 'ansatte', så andre end lønmodtagerne inkluderes (fx Larsen og Ilsøe 2023). Når jeg på trods heraf som hovedregel har holdt fast i betegnelsen 'atypisk ansatte' i nærværende rapport (hvor jeg ikke blot skriver 'atypiske'), er det fordi gruppen af solo-selvstændige/freelancere i den offentlige sektor er meget lille. Især når man – hvad der med få undtagelser vil været tilfældet i rapporten her – ser bort fra de udliciterede offentlige services. Når der trods svaghederne ved betegnelsen 'atypisk' holdes fast i den som paraplybetegnelse i rapporten, skyldes det, at det er den mest anvendte i den danske litteratur om emnet (mens 'non-standard' i den engelsksprogede litteratur er nogenlunde lige så anvendt som 'atypical').

Mht. afgrænsning af typer af atypiske ses der, på grund af deres lave antal i den danske offentlige sektor, stort set bort fra solo-selvstændige/ freelancere og helt bort fra nyere former for atypisk beskæftigede som platformsarbejdere (Ilsøe og Larsen 2022), der er stort set fraværende i den ikke-udliciterede del af den offentlige sektor. Tilbage er så deltidsansatte, tidsbegrænset ansatte og bureauvikarer. Dertil tilføjes i rapporten en særlig stillingskategori, der har en stor volumen i dele af den danske offentlige sektor, nemlig timelønsansatte. I nogle fag er kategorien timelønsansatte mere eller mindre synonym med tilkaldevikarer, mens den ikke er det i andre. Timelønsansatte er ikke altid garanteret et bestemt ugentligt timeantal og har oftest heller ikke ret til de samme goder som fastansatte på fuldtid. De vil endvidere typisk først opsøre arbejdsmarkedspension efter, en karenperiode er overstået (Holt et al. 2018: 8).

Timelønsansatte har ofte ret til ansættelsesbevis, månedsløn og opsparing til pension, hvis de har været ansat i over en måned – uanset det ugentlige timetal. Dermed vil de ikke være timelønsansatte længere. Men det er vigtigt at være opmærksom på, at en del af disse rettigheder varierer ansættelsesområderne imellem.

Nogle studier, der som nærværende studie, forsøger at omfatte alle typer af atypisk ansatte, inkluderer alle typer af deltidsansatte, mens andre begrænser fokus til deltidsansatte med lavt ugentligt timeantal, fx 15 t/u eller lavere. I sjældnere tilfælde ekskluderes deltidsansatte helt. Disse afgrænsninger foretages ofte eksplicit eller implicit ud fra en antagelse om, at deltidsansættelser med længere ugentlige timetal i mindre grad eller slet ikke indebærer et prekaritetsproblem. Men da ét af dette projekts udgangspunkter netop er, at atypisk ansatte også bør vurderes ud fra andre parametre end prekaritet, er det valgt at tage alle typer af deltidsansatte med.

Der vil undervejs i rapporten blive sammenlignet med andelen af de forskellige typer af atypisk ansatte på hele det danske arbejdsmarked. Til den sammenligning vil nedenstående tabel blive anvendt. Opgørelser af atypisk beskæftigede på hele arbejdsmarkedet har for det meste ikke timelønnede med som selvstændig katagori. De vel være ofte være spredt udover katagorierne deltidsansatte og tidsbegrænset ansatte.

Tabel 1.1 Andelen af atypiske på DK arbejdsmarked i % af alle beskæftigede

<i>Type af atypisk</i>	<i>Procent af alle beskæftigede, 2022</i>
Deltid	24 % *
- heraf deltid < 15 t/u	10 %
Bureauvikarer	0,6 %
Tidsbegrænset ansatte	10 %
Solo-selvstændige	5 %

Kilde: Larsen og Ilsøe (2023). Forfatterens egne beregninger baseret på data fra Danmarks Statistisk (AKU- og RAS-data). * = Denne rapport forfatterens beregning baseret på data fra Danmarks Statistik (AKU-data, 1. kvartal 2022).

1.3 Rapportens opbygning

Efter denne introduktion følger et afsnit med en litteraturgennemgang af den (begrænsede) internationale og danske forskning om atypisk ansatte i det offentlige. De følgende afsnit indeholder de empiriske analyser af atypisk ansatte på de tre hovedområder og indenfor de tre udvalgte faggrupper: Det tredje afsnit med fokus på undervisningsassistentener og eksterne lektorer på universiteterne inden for det statslige område, det fjerde om sygeplejerskerne på de offentlige sygehuse inden for det regionale område, og det femte afsnit med fokus på folkeskolelærerne i folkeskolen inden for det kommunale område. Hver af de tre empiriske afsnit indledes med en kort introduktion til atypisk ansatte på de tre hovedområder generelt. Derefter følger case-afsnittene, der indeholder delafsnit om omfang og typer af atypiske; årsager til anvendelse; i hvilket omfang og hvordan atypiske problematiseres i medierne og af informanterne; forskellene mellem faste fuldtidsansattes og atypisk løn og arbejdsvilkår; og endelig tiltag for at begrænse antallet af atypiske og forbedre

deres løn og arbejdsvilkår. Det sjette og sidste afsnit indeholder en diskussion af resultaterne og konklusionerne.

2. Hvad ved vi om de atypiske i det offentlige?

2.1 Den internationale litteratur

Mens der de sidste 15-20 år er gennemført et utal af studier, der analyserer atypisk beskæftigede generelt eller i en eller flere brancher inden for den private sektor, er antallet af studier med et fokus afgrænset til den offentlige sektor og studier, der sammenligner atypiske beskæftigede i den private og den offentlige sektor begrænset. Herunder vil der primært blive fokuseret på studier publiceret inden for de seneste 10 år.

Et af de mere diskuterende bidrag er forfattet af Colin Crouch, der på baggrund af en sammenligning af arbejdsgiverstrategier på henholdsvis hospitaler og i metalindustrien i seks EU-lande (Danmark ikke inkluderet) diskuterer nogle centrale antagelser om forskelle mellem offentlig og privat sektor med relevans for atypisk ansatte. Som en del andre forskere påpeger han, at NPM har udhulet 'model employer' forholdene i den offentlige sektor, men at arbejdskraftmangel, som har været en tilbagevendende udfordring på hospitalerne, har forbedret de ansattes forhandlingsposition og dermed udgjort et delvist bolværk mod NPM reformernes forværringer af løn og ansættelsesforhold. Endvidere problematiserer Crouch antagelsen om, at den offentlige ansatte skulle være generelt beskyttede. Den offentlige sektor er godt nok ikke konkurrenceudsat på det internationale marked som ansatte i den private sektor, men den offentlige sektor er underlagt politiske logikker, hvoraf nogle handler om at reducere skatteniveauet, den offentlige gæld og antallet af offentligt ansatte. Endelig argumenterer Crouch for, at selvom der er mange atypisk ansatte i den offentlige, som følge af et højt beskyttelsesniveau af kernemedarbejderne, så holder antagelsen om, at den konkurrenceudsatte private sektor ikke beskytter grupper af ansatte, ikke, da arbejdsgiverne her har interesser i at beskytte deres bedst kvalificerede medarbejdere (Crouch 2015). Alt i alt tegnes der et billede af at arbejdsgiver-incitament og strategier er så mangefaceterede, at der vanskeligt kan opstilles a priori forventninger om, at der kan forventes flere atypisk ansatte i den offentlige end i private sektor eller omvendt.

Mere empirisk detaljeret er Berndt Keller og Heimut Seifert systematiske undersøgelser af atypisk ansatte i den offentlige og private sektor i Tyskland. De fandt stort samme antal tidsbegrænsede ansatte (26 % i offentlig og 25 % i privat sektor), men mange flere højtuddannede midlertidigt ansatte i den offentlige sektor, hvor universiteterne er blandt de dele af den offentlige sektor, der har en størst andel af midlertidigt ansatte. Deltidsansatte med få timer (i form af de såkaldte minijobs) ligger også på samme niveau (12 % vs. 13 %), men lidt flere i den private sektor, der ufrivilligt har få timer. Bureauvikarer udgjorde 2 % i den offentlige og 3 ½ % i den private sektor. I alt fandt forskerne, at de atypisk ansatte udgjorde 37 % i den offentlige og 36 % i den private sektor. Dette billede af tilnærmelsesvis ens niveauer forandrede sig noget, når Keller og Seifert flytter fokus til, i hvilket omfang de atypisk beskæftigede også kan betragtes som prekære ansatte med relativt dårlige løn og arbejdsvilkår. Det skyldes ifølge forskerne først og fremmest, at den offentlige sektor har langt færre ansatte med meget lave lønninger, flere der modtager

efteruddannelse og andre goder, og flere, der er dækket af kollektive overenskomster (Keller og Seifert 2015). Så der er stadig elementer af 'model employer' hos de offentlige arbejdsgivere.

Hospitaler har også været analyseret i et komparativt studie dækkende brancher inden for den offentlige og private sektor i ni EU-lande (herunder Danmark). Omend flere grupper af ansatte på hospitalerne oplevede stigende arbejdspress, var der på tværs af landene mindre atypisk og prækert arbejde på hospitalerne end i bygge- og anlæg og rengøringsbranchen (Keune og Ramos Martin 2015). Men forholdene på hospitalerne kan ikke tages som udtryk for de generelle forhold i den offentlige sektor. Udover ovenfor nævnte arbejdskraftmangel, er det gennemsnitlige kvalifikationsniveau relativt højt (Larsen og Mailand 2018), og hospitalerne har af politiske prioriteringsmæssige årsager i flere lande, til en hvis grad, været afskærmet fra de sidste 10-15 års nedskæringspolitikker. Derudover har arbejdspladser med mange ansatte (som hospitalerne) muligheder for at planlægge sig ud af behovet for fx marginal deltid og midlertidigt ansatte – en mulighed mange kommuner fx ikke har (Larsen og Mailand 2014: 37).

Et lidt ældre studie af offentlig-privat skellet, i forhold til atypisk ansatte, er Pekka Virtagnen og kollegaers forsøg på at finde ud af om den offentlige sektor er 'model employer', når det kommer til den atypiske ansættelseskategori midlertidigt ansatte og disses arbejdsvilkår og arbejdsmiljø. Studiet er både mere fokuseret end de netop nævnte, da det begrænser sig til ét land (Finland) og bredere, da studiet analyserer hele den private og offentlige sektor, og ikke bare udvalgte brancher. Studiets resultater er opdelt i tre grupper af ansatte (tidsubegrænsede, tidsbegrænsede og andre atypiske), privat og offentlig sektor og køn. Mens antallet af 'andre atypiske' er på samme niveau i privat og offentlig sektor, er der næsten dobbelt så mange tidsbegrænsede ansatte i den offentlige end i den private sektor. Resultaterne fokuserer på fysisk og psykisk arbejdsbelastning fordelt på køn i de to sektorer. Belastningen viste sig sig for de atypiske ansatte (midlertidigt samt andre atypiske), størst i den private sektor i seks ud af otte tilfælde, mens der i to er tæt på lighed mellem offentlig og privat sektor. Disse resultater medvirker til, at den offentlige sektor stadig vurderes at være 'model employer', når det kommer til atypisk ansatte (Virtanen et al. 2006).

Endelig skal der fra den internationale litteratur nævnes de talrige studier af udlicitering af offentlig service, og deres effekter på løn og arbejdsvilkår (fx Petersen et al. 2021; Vrangbæk 2013; Jaehrling et al. 2018; Jaehrling 2024; Mori 2020; 2024). Studierne viser forskelle mellem delsektorer og lande, men generelt viser de, at udlicitering fører til forringede løn og arbejdsvilkår. Det er studier, der ikke først og fremmest har sigte på atypisk ansatte, men som fokuserer på en proces, der meget vel kan have konsekvenser for omfanget af atypisk ansatte. Man kan forestille sig to effekter: Et stigende antal atypisk ansatte hos de virksomheder, der vinder udliciteringerne, da brugen af atypisk ansatte kan være én af flere strategier til at nedbringe omkostningerne og dermed gøre dem omkostningseffektive og i stand til at vinde de offentlige udbud. Den anden effekt er mindre gennemsnitligt omfang af atypiske i den tilbageværende 'egentlige' offentlige sektor, da udliciteringsprocessen ofte sker

indenfor for områder, der anvender mange atypiske (fx rengøring, kantinedrift, transport og teknisk service). Men de nævnte studier belyser desværre ikke disse forhold.

2.2 Danske studier

På trods af at den atypisk beskæftigede i den offentlige sektor ikke har fået så stor opmærksomhed, som de har i den private sektor og på arbejdsmarkedet generelt, er der i løbet af de seneste år herhjemme publiceret en række studier, der giver et billede af atypiske ansættelser i den offentlige sektor. I dette delafsnit vil der fortrinsvis blive præsenteret nyere studier (indenfor de sidste 10 år) af hele eller større dele af den offentlige sektor, mens studier, der fokuserer på projektets tre udvalgte områder, er indarbejdet i afsnit 3-5.

En omfattende spørgeskema-analyse gennemført af Steen Scheuer i 2016 viste for det første, at henholdsvis 29 % i den offentlige sektor var midlertidigt ansatte eller deltidsansatte (under 30 timer om ugen) mod 22 % i den private, og satte dermed spørgsmålstegn ved den gængse opfattelse af færre atypisk beskæftigede i den offentlige sektor end i den private. For det andet viste undersøgelsen, at status som atypisk har negative konsekvenser for jobudvikling, ansættelsesrettigheder og økonomiske forhold, mens der ingen forskelle var at spore i den psykologiske belastning. Undersøgelsen viste for det tredje, at de højtuddannedes fagforening DM (tidligere Danmarks Magisterforening) var fagforbundet med langt den højeste andel af tidsbegrænset ansatte og deltidsansatte (54 %), efterfulgt af Danmarks Lærerforening (DLF) med 35 % og FOA med 30 % (Scheuer 2019). DM's egen analyse publiceret året efter, fandt at 20 % af alle højtuddannede danske lønmodtagere i 2016 var tidsbegrænset ansatte, heraf halvdelen ufrivilligt, med en overvægt i aldersgruppen 25-34 år (Mortensen og Damholt 2017). En senere analyse fra DM viste 14-18 % af akademikerne i den offentlige sektor (offentlig administration, undervisning og sundhed) i årene 2017-22 var tidsbegrænset ansatte, og at knapt halvdelen af dem var 'ufrivilligt midlertidigt ansatte', fordi de ikke kunne få fuldtidsansættelse, mens det samme kun galdt for ca. en fjerdedel af alle ansatte på danske arbejdsmarked. Endvidere viste analysen, at begge andele er faldende (Holm og Dalum 2023).

Også andre analyser har vist, hvordan forskellige grupper af atypisk ansatte er overrepræsenteret inden for særlige områder af den offentlige sektor. Den danske del af et større nordisk projekt viste, at flere faggrupper, domineret af offentlig ansatte, i 2015 var repræsenteret blandt top-tre inden for fire kategorier af atypiske. 'Uddannelse' var således på top-tre indenfor tidsbegrænset ansatte, mens sundhed og social området var med på top-tre både inden for tidsbegrænsede ansatte og lang deltid. Faggrupperne med mange offentlig ansatte var ikke at finde på top-tre inden for kort deltid og solo-selvstændige (Larsen og Ilsøe 2020: 65).

I 2018 publicerede VIVE en rapport om 'forskellige ansættelsesformer', der demonstrerede, at såvel frivillige som ufrivillige deltidsansættelser er mere udbredte i stat, kommuner og regioner end i den private sektor. Rapporten viste også, at datakilden har stor betydning for, hvor stor en andel af atypiske i det offentlige man finder frem til. Et eksempel herpå er tidsbegrænset ansatte, hvor Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelse (AKU) viser, at ca. 7 % i

kommunerne er midlertidigt ansat, mens kommunernes FLIS data viser 23 %. Endelig påviser rapporten en række årsagssammenhænge. Budgetformen kan have betydning, og især svingende budgetter som på børn- og ældreområderne giver et incitament til at anvende tidsbegrænsede ansættelser. Længerevarende fravær (fx barsel, sygdom og efteruddannelse), projekt- og støttemidler samt fluktuerende økonomi med aktivitetsstyring kan føre til brug af tidsbegrænset ansatte. Akut fravær vil ofte føre til brug af vikarer. Behov for tidmæssig fleksibilitet (på arbejdsgiver- og/eller lønmodtagersiden) vil føre til brug af deltidsansættelser, mens opgaver, der kræver særlig kompetencekrav (fx særlige IT-opgaver), typisk fører til brug af freelancere. Også ændringer i reguleringen kan have betydning, som da en overenskomstbestemmelse fra 2014 om at timelønnede med et fast ugentlig timetal i over en måned skal fastansættes, førte til en reduktion i timelønsansatte (vikarer) og en stigning i antallet af ansatte på kort deltid eller da skolereformen fra samme år medvirkede til flere vikarer og deltidsansættelser i folkeskolen (Holt et al. 2018).

To mere eller mindre parallelle analyser lavet af de kommunale og regionale parter, foretaget i forbindelse med disse aktørers indsatser for at få flere op i arbejdstid (se herunder), viste, at der er forskel på udbredelsen af i hvert fald nogle atypiske beskæftigelsesformer mellem det regionale og det kommunale hovedområde. I 2019 var det i kommunerne således kun 46 % af de ansatte, der var fuldtidsansatte, mens 41 % var på deltid og 14 % på timeløn. I regionerne var 60 % på fuld tid, mens 33 % var på deltid og 7 % var timelønnede. (KL og Forhandlingsfællesskabet 2019; Danske Regioner og Forhandlingsfællesskabet 2019).

Andre studier er gået mere i dybden med enkeltgrupper. Janne Gleerup og kollegers studie af prekarisering og akademisk arbejde adskiller sig fra de fleste af de andre nævnte danske publikationer ved dets omfang (bogformat), ved at gøre med ud af begrebsudvikling og samfundsmæssig kontekst og ved overvejende at være kvalitativt. Forfatterne finder, at det akademiske arbejde (arbejde for universitetsuddannede) fra 1990'erne og frem grundlæggende ændres af neo-liberale politikker og NPM. Blandt meget andet afspejler denne udvikling sig i en stigning af midlertidigt ansatte (adjunkter, postdocs, ph.d.-stipendiater, videnskabelige assistenter, mm.) på universiteterne med 35 % på bare fem år (2011-16), således at antallet af midlertidigt ansatte nu overstiger antallet af tidsbegrænset ansatte. Andre uddannelsesinstitutioner samt kulturområdet rapporteres også som havende haft stor vækst i deltidsansatte akademikere (Gleerup et al. 2018).

Endnu et studie, der er værd at fremhæve, er et lidt ældre studie af Trine P. Larsens. Hendes analyse fokuserer på effekten af EU's direktiv om tidsbegrænset ansatte i kommunerne, omend det også indeholder generel information om denne gruppe af kommunalt ansatte. Spørgeskemaanalysen fandt frem til en relativ stabil andel af tidsbegrænset ansatte omkring 11 % i kommuner, med den største koncentration på skole-, daginstitutions- og ældreområderne. EU-direktivet viste sig at have påvirket hvilke typer af ansættelser, der blev anvendt i kommunerne, mens direktivets påvirkning af de tidsbegrænset ansattes arbejdsvilkår var begrænset, og ikke forbedrede vilkårene som tilsigtet. Fx blev mange af de deltidsansatte ikke informeret om

ledige stillinger, og deres adgang til efteruddannelse, løntillæg, barnets første sygedag, diverse personalegoder og tillidsposter var ofte begrænsede. Endvidere blev en stor gruppe af især de kortuddannede tidsbegrænset ansatte ikke inviteret med til arbejds møder, seminarer og sociale aktiviteter (Larsen 2008).

Endelig skal Jesper Due og Jørgen Steen Madsens værk om det offentlige aftalesystems historie fremhæves. I denne grundige gennemgang spiller problemstillingen om atypiske en underordnet rolle, men det fremgår alligevel, at en af de tidlige fundamentale skillelinjer i slutningen af det 19. og starten af det 20. århundrede gik imellem forskellige typer af tjenestemand-ansatte og de 'løstansatte'. De løstansatte kunne sammenlignes med faglærte og især ufaglærte arbejdere i den private sektor. Eksempler på de løstansatte var 'ekstraarbejdere' ved Statsbanerene og reservepostbude i Postvæsnet (Due og Madsen 2020: 103).

3. Staten og universiteterne – timelønnede

3.1 Atypiske i den statslige sektor generelt

Den statslige sektor beskæftiger omkring 195.000 årsværk, fordelt på 209.000 ansatte (MEDST 2023). Mht. udbredelsen af atypiske på tværs af hele den statslige sektor, giver tabel 3.1 – baseret på tal fra det ved OK21 aftalte periodeprojekt med deltagelse af Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU), Akademikerne, og Medarbejder- og Kompetencestyrelsens (MEDST) om atypisk ansatte – mulighed for i store træk at kortlægge denne udbredelse, selvom kortlægningen er hæmmet af overlap mellem grupperne og har en betydelig statistisk usikkerhed.³

Tabel 3.1 Atypisk ansatte i den statslige sektor 2023, 1. kvartal

	Udbredelse	Personalkategorier	Områder
Timeløn	65.400 ans 2,7 % ÅV 23,6 % ans	Kontorfunktionærer (29%)* Timelønnede** (14 %) Studenterundervisere (17 %) Lærere m.fl. grundskole (10 %)	UFM: 55 % ans/39 % ÅV BUM: 16 % ans/10 % ÅV §55: 16 % ans/23 % ÅV
Deltid 0-8 t/u	4.500 ans 0,2 % ÅV 1,6 % ans	Klinisk lærer/lektor (25 %) Kontorfunktionærer (14 %) Lærere m.fl. grundskoler (12 %)	UFM: 48 % ans/53 % ÅV §55: 16 % ans/26 % ÅV ISM: 12 % ans/2 % ÅV
Deltid 8-15 t/u	4.000 ans 0,6 % ÅV 1,4 % ans	Lærere m.fl. grundskoler (18%) Kliniske prof. (12 %) Kirkemusiker (10 %)	§55: 44 % ans/42 % ÅV UFM: 28 % ans/31 % ÅV BUM: 15% ans/14 % ÅV
Vikarer	8.800 ans 0,4 % ÅV 3,2 % ans	Lærere m.fl. grundskoler (77 %) Lærere m.fl. efterskoler (15 %) Lærere ved gymnasieskol. (4 %)	§55: 92 % ans/53 % ÅV BUM: 4 % ans/26 % ÅV
Tids- begrænse de	23.600 ans ? % ÅV 8,5 % ans	Magistre (25 %) Ph.d. stipendiater (22 %) Jurister/økonomer (12 %)	UFM: 73% ans/? % ÅV BUM: 6 % ans/? % ÅV KUM: 3 % ans/? % ÅV

Kilde: CFU et al. 2023. Noter: UFM: Uddannelses- og Forskningsministeriets område. BUM: Børne- og Ungeministeriets område. ISM: Indenrigs- og Sundhedsministeriets område. KU: Kulturministeriets område. §55: Skoler, Folkekirken m.v. (herunder folkekirken, de frie grundskoler, efterskoler og husholdningsskoler). Ans = ansættelsesforhold, ÅV = årsværk. Kollonnon 'personalkategorier' viser de største personalekategoriers andel af alle statslige ansatte indenfor hver type af atypisk ansatte. * = 90% af disse er studerende/studentermehjælpere. ** = 50 % af disse er gæstelærer/gæsteforsker eller eksamensvagt/eksamenstilsyn. ? = information mangler.

Det er de *timelønnede*, der først springer i øjnene. Knap 24 % af alle ansættelser i den statslige sektor er timelønsansættelser, men det svarer til mindre end 3 % af årsværkene, da de timelønnede gennemsnitligt har et lavt ugentligt timeantal.

Deltidsansættelser med under 15 t/u er med samlet 3 % af statens ansættelser en betydelig mindre udbredt kategori end gennemsnitligt på det danske

³ Der er overlap mellem alle de fire grupper (timeløn, deltid under 15 t/u, vikarer og tidsbegrænset ansatte), undtagen mellem timeløn og deltid under 15 t/u. Forfatterne til rapporten vurderer, at der er usikkerhed forbundet med alle grupperne, men at den er mindst for deltid 8-15 t/u, større for deltid 0-8 t/u, endnu større for vikarer og størst for tidsbegrænset ansatte (CFU et al. 2023).

arbejdsmarked målt i årsværk (se tabel 1.1). Tabel 3.1 viser dog ikke den samlede andel af deltidsansatte, da deltidsansatte med mere end 15 t/u ikke er inkluderet. Opgjort i andel af ansatte udgjorde de deltidsansatte ifølge en anden kilde (2022) 17 %, hvoraf de 6 % arbejdede 8-19 t/u, 3 % 20-27 t/u, 4 % 28 - 31 t/u, og 4 % 32-36 t/u (MEDST 2023). 0-7 t/u er ikke med i denne anden opgørelse,⁴ men medregnes de 1,6 % med 0-7 t/u, opgjort fra periodeprojektet, kommer det samlede antal op på knapt 19 %, hvilket er mindre end på arbejdsmarkedet generelt.

Vikaransættelserne står for 3,2 % af alle ansættelser i staten. Omregnet til årsværk svarer det dog ikke til mere end 0,4 %. Men da disse er ansatte vikarer, og ikke bureauvikarer, er tallene ikke sammenlignelige med tabel 1.1.

Andelen af *tidsbegrænset ansatte* på 8,5 % er en anelse under det generelle gennemsnit på det danske arbejdsmarked. Desværre var det i periodeprojektet ikke muligt at opgøre andelen af tidsbegrænset ansatte i årsværk.

Som også indikeret af kolumnen 'personalekategorier' i tabel 3.1, er en stor del af de atypiske at finde på forskellige statslige uddannelsesinstitutioner. Et af disse undervisningsområder er *universiteterne*, der står for de fleste lange videregående uddannelser. Universiteterne har både mange tidsbegrænset ansatte og timelønsansatte, herunder studentermedhjælperne og studenterundervisere. De er i tabel 3.1 at finde som en del af Undervisnings- og Forskningsministeriets område. Universiteterne analyseres som case i afsnit 3.2 - 3.6 nedenfor.

Et andet undervisningsområde med mange atypiske er *professionshøjskoler*, der udbyder en række praksisnære mellemlange uddannelser, efter- og videreuddannelse, herunder til lærer i grundskolen, pædagog, sygeplejerske og journalist, og *erhvervsakademier*, der udbyder korte og mellemlange videregående uddannelser, bl.a. inden for byggeri, design, IT og jordbrug, samt efter- og videreuddannelse inden for samme fag. Disse to typer uddannelsesinstitutioner er en del af Uddannelses- og Forskningsministeriets område. Selvom de atypisk ansatte på universiteterne har fået mere opmærksomhed end samme grupper på professionshøjskoler og erhvervsakademier, viser nye opgørelser, at der er flere atypiske på sidstnævnte.⁵ Det er især timelønsansatte, der benyttes, og ifølge én af informanterne er sundhedsuddannelserne på professionshøjskolerne og det økonomisk-merkantile område på erhvervsakademierne blandt de største brugere af de timelønnede. Mht. de timelønnede på professionshøjskolernes sundhedsuddannelser tilføjede informanten, at der typisk er tale om ansættelser med et meget lavt ugentligt timeantal. Antagelsen er derfor, at der her er tale om bibeskæftigelse for at få praksiserfaring ind på skolen, hvilket er helt efter intentionen, og ikke udgør et prekaritetsproblem. Samme informant mente ikke, at der generelt er mange af de timelønnede på professionshøjskolerne og erhvervsakademierne, der har disse ansættelser som hovedbeskæftigelse. En anden informant bekræftede, at sundhedsuddannelserne

⁴ Dette øger andelen af de øvrige intervaller og gør en direkte sammenligning med de kommunale og regionale opgørelser vanskelig.

⁵ Bygger på materiale udleveret af en informant. Ved dette projekts start i 2020 var det ikke kendt, at der var flere atypiske på professionshøjskolerne/ erhvervsakademierne end på universiteterne, derfor blev førstnævnte område ikke overvejet udvalgt som case.

på professionshøjskolerne anvender mange timelønnede. Derudover fremhævede vedkommende, at tilfælde af spekulation i at undgå funktionærlovens krav ved at holde ansættelserne under 8 t/u ikke kan udelukkes, men at det heller ikke har kunnet bekræftes.

Under OK21 lykkedes det ikke parterne at blive enige om en aftale for de eksterne lektorer og timelønnede på professionshøjskolerne, tilsvarende den parterne blev enige om på universiteterne (se afsnit 3.6). Men under OK24 blev der indgået en sådan aftale. Dermed blev også de eksterne lektorer og 'timelærere' ('undervisningsassistent' anvendes ikke som stillingsbetegnelse på disse skoler) overenskomstdækket og opnåede stort set de samme vilkår som samme ansættelsesgrupper på universiteterne (se afsnit 3.2 - 3.3). Dog med den forskel, at mens de eksterne lektorer på universiteterne kan være både fast- og tidsbegrænset ansatte, kan de på professionshøjskolerne og erhvervsakademierne kun ansættes tidsbegrænset.

De frie grundskoler (privatskolerne) og efterskolerne er et andet område, hvor atypiske fylder en del. Disse skoler er en del af §55-området i tabel 3.1. Det drejer sig både om deltidsansatte med lavt timeantal og timelønnede (der alle har stillingsbetegnelsen 'vikar'). 53 % af alle 'vikarer' i staten målt på årsværk er ansat på dette område (CFU et al. 2023). Reelt dækker betegnelsen, ifølge en af informanterne på området, over flere typer timelønsansatte, både tilkaldevikarer (også kendt som 'løse vikarer') uden kontrakt og fast timeantal, og andre typer af timelønnede, der har begge dele. De timelønsansatte på området har ret til mange af de samme goder som faste fuldtidsansatte, men de fleste timelønnede optjener ikke pension og er også udtaget for visse andre overenskomstrelaterede goder. Der er mindre restriktive regler i forhold til, hvem der kan være timelønnet, og hvor længe man kan være timelønnet sammenlignet med fx på størstedelen af det kommunale og regionale arbejdsmarked. De timelønnede overgår således først til at være månedslønnede efter 3 måneders ansættelse, og kan på dele af området (efterskoler og frie dagskoler) være timelønnede udover de 3 måneder, hvis det årlige timetal ikke overstiger 320 timer (MEDST 2022). Der er også mange deltidsansatte på området, ifølge informanterne specielt på de frie grundskoler. Andelen af deltidsansatte udgør således 41 % af alle ansatte (Fordelingssekretariatet 2024). Den store brug af deltidsansættelser forklarede informanterne med, at en del af de frie grundskoler er små, og der derfor ikke altid er timer nok til fuldtidsansættelse (se også nedenfor).

De tidsbegrænsede fylder, ifølge periodeprojektets opgørelser, ikke så meget på området. Den udbredte begrænsning, ifølge Lov om tidsbegrænset ansatte, om maksimalt to forlængelser i samme ansættelseskategori gælder ikke på området. Til gengæld fastslår Cirkulære om organisationsaftale for lærere og børnehaveklasseledere ved frie grundskoler samt efterskoler og frie fagskoler, at der skal leves op til en række specificerede objektive begrundelser for, at tidsbegrænset ansættelse kan finde sted (MEDST 2022). Ifølge én af informanterne kan udsving i elevantal oprindeligt være blevet anvendt som argumentation for en mere lempelig regulering af tidsbegrænset ansatte, selvom organisationsaftalen nu specificerer, at usikkerhed om elevtal ikke i sig selv kan begrunde en tidsbegrænset ansættelse.

To af informanterne påpeger, at de frie skoler har henvist til lærermangel som forklaring på den omfattende brug af vikarer, men at en del af de frie skoler er små og har begrænset administrativ kapacitet, hvilket også kan spille en rolle.

Der findes andre statslige områder end undervisningsinstitutionerne, hvor atypisk ansatte udgør en stor andel af alle ansatte. Et af dem er de *statslige kulturinstitutioner*, der omfatter fem museer (Nationalmuseet, Statens Museum for Kunst, Det Grønne Museum, Den Hirschsprungske Samling og Ordrupgaard), samt 15 andre institutioner, herunder Det Kongelige teater. Hertil kommer en række andre kulturinstitutioner – bl.a. 97 statsanerkendte museer – som alle modtager statsstøtte i form af driftstilskud, men er selvejende institutioner og derfor ikke som sådan en del af den statslige sektor. Kulturministeriet stiller ikke krav til løn- og arbejdsvilkår eller overenskomst-dækning som forudsætning for at få del i tilskudsmidlerne. Der er, ifølge nogle af informanterne, en relativ stor andel tidsbegrænset ansatte på de statslige kulturinstitutioner, men der esisterer så vidt vides ikke præcise opgørelser af, hvor stor andelen præcist er. I en AKU-baseret opgørelse fra DM er 'kultur, forlystelser og sport' brancheområdet med den højeste andel af tidsbegrænset ansatte, dog med en reduceret andel fra 17 % i 2019 til 14 % i 2022 (DM 2022). Dertil kommer en omfattende brug af frivillige. Den seneste kendte opgørelse er ikke isoleret til statslige museer, men til den større population af statsanerkendte museer, og viser, at der i 2017 var 3044 ansatte årsværk på museerne og anslået 371 frivillige årsværk (Slots- og Kulturstyrelsen 2019). Frivillig arbejdskraft ligger dog uden for dette projekts fokus. Blandt informanterne med kendskab til området var der enkelte, der udtrykte bekymringer angående omfanget af tidsbegrænset ansatte på de statslige kulturinstitutioner og museerne generelt, og så en sammenhæng mellem disse og de mange sager om arbejdsmiljøproblemer, som både har nået medierne og de relevante fagforeninger.

Folkekirken er et andet statsligt område, der bidrager med en relativ stor del af statens atypisk ansatte. Som de frie grundskoler sorterer folkekirken under staten, men er delvist deltagerfinansieret – i folkekirkens tilfælde gennem den særlige konstruktion med en øremærket kirkeskat, der kan fravælges af skatteyderne. Folkekirken er en del af §55 området (se tabel 3.1), og har ifølge egne opgørelser knapt 25.000 ansættelser (statistik fremsendt af Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter juni 2024). Der hersker dog nogen usikkerhed, når det kommer til omfanget af timelønsansættelser og deltidsansættelser med 0-8 t/u. I følge periodeprojektet var der (i 1. kvartal 2023) 2.168 timelønsansættelser og 110 deltidsansættelser med 0-8 t/u. Men nogle af projektets faglige organisationer noterer i rapporten et forbehold overfor netop denne del af resultaterne, da de mener, at en del ansatte (organister, sognehjælpere, kordegne, kirkesangere/-musikere, gravere og kirketjenere) med lavt timeantal er fraværende i statistikken. Blandt de deltidsansatte med 8-15 t/u er kirkemusikernes andel af alle statsansatte med dette timetal så stor, at den kan lokaliseres i tabel 3.1. Dette tal er der ikke taget forebehold for i rapporten (CFU et al. 2023). Kirkens egen statistik viser (for maj 2024) 2.699 deltidsansatte med 0-8 t/u, og 9.616 timelønsansættelser (statistik fremsendt af Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter juni 2024).

Brugen af atypiske på folkekirkens område gav i nogen grad anledning til bekymring på lønmodtagerensiden, omend tiltag aftalt under OK24, ifølge en informant, håndterede en del af udfordringerne for visse af kirkens ansatte. Vedrørende de statslige kulturinstitutioner udtrykte nogle af informanterne, der kendte til området, bekymringer om de mange sager og mediehistorier om dårligt arbejdsmiljø.

Et sidste område med mange atypiske er en samling af *midlertidigt udliciterede services*, hvor aktiviteterne udføres af private leverandører, mens finansiering og overordnet ansvar stadig er i statens hænder. På den baggrund kan det naturligvis diskuteres, hvorvidt disse service stadig skal henregnes til den statslige sektor eller ej. De midlertidige services drejer sig fx om store internationale arrangementer forankret i ministerielle enheder, hvor opgaven overstiger, hvad der kan løses 'in-house'. Et måske mere markant eksempel er styrelser og statslige institutioners håndtering af hjælpeprogram-mer og smitteopsporing under Covid-19 pandemien, hvor flere hundrede vikarer blev ansat til at håndtere de mange ansøgninger og sager. Vikarerne var ikke dækket af statens egne overenskomster, men de fleste var dækket af vikarbranchens overenskomst med Dansk Erhverv, der dog ikke giver adgang til bl.a. løn under sygdom og pension. Akademikerne anlagde i 2021 voldgiftsag mod Erhvervsstyrelsen og MEDST, da de mente, at løn og arbejdsvilkår for vikarerne var markant ringere end dem, som de statslige overenskomster indebar, og at disse overenskomster kunne have været anvendt til ansættelserne (Akademikerne 2021). Voldgiftsagen er i skrivende stund ikke afsluttet.

I perioden fra 2015-19 femdobledes statens vikarforbrug fra 13 til 64 mio. kr., mens det steg yderligere under corona og kom op på 160 mio. kr. i 2020 (Altinget 11. marts 2021; Altinget 29. marts 2021). Vikaranvendelsen er ikke overraskende faldet efter pandemiens afslutning.

Den mere eller mindre permanente udlicitering af statens service, der omfatter kantinedrift, vedligeholdelse af bygninger, rengøring og andre interne service (facility management) ligger uden for dette projekts fokus, men indbefatter også brug af atypisk ansættelser i stort omfang.

3.2 Timelønsansatte på universiteterne udenfor karrierestigen – omfang

Med 34.500 ansatte (årsværk) står universiteterne for knapt en femtedel (18 %) af alle ansatte i den statslige sektor (Danske Universiteter 2022). Det er således et af de større statslige ansættelsesområder. Det er også et område med relativt mange atypisk ansatte, især timelønnede og tidsbegrænsede.

Gleerup et al.'s ovenfor nævnte studie viste bl.a. en stigning i tidsbegrænset ansatte på universiteterne med 35 % på bare fem år (2011-16), således at antallet af de midlertidigt ansatte oversteg antallet af tidsbegrænset ansatte (Gleerup et al. 2018). Nyere analyser bekræfter denne udvikling. Et studie fra Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd viser, at knap halvdelen (47 %) af det videnskabelige personale (fratrasket ph.d.-studerende) var midlertidigt ansatte i 2016, mens det kun var 36 % i 2011 (Dfir 2019). Samme studie viste, at mens to ud af tre ph.d.-studerende havde opnået fastansættelse på universiteterne inden for seks år i perioden 1999-2008, så gjaldt det kun for én

ud af tre 2009-17. Desuden viste studiet, at det gennemsnitligt tog 7 år efter ph.d.-graden at opnå fastansættelse i 2009, mens det tog 9 år i 2017.

En sandsynlig forklaring – som også blev nævnt af nogen af informanterne – på denne udvikling er den øgede andel af eksterne bevillinger på universiteterne, der sammen med en mere generel budgetmæssig ustabilitet har skabt en situation, hvor universiteterne er tilbageholdende med at binde an med fastansættelser, og hvor midlertidige stillinger anvendes helt op på lektorniveau. Denne udvikling kommer oveni en ansættelsesstruktur, der i forvejen krævede en særlig 3-årig efteruddannelse (ph.d.) og ikke mindst endnu en 3-årig midlertidig ansættelsesperiode (som adjunkt) før en tidsbegrænset stilling kunne komme på tale (med mindre der er tale om en af de få tenure-track adjunkt ansættelser).

Mens ph.d., adjunkt og postdoc er trin på den akademiske karrierestige, er der også atypiske stillinger, der ikke er det⁶. Det er særligt de eksterne lektorer, og undervisningsassistenterne (UA'erne), der har tiltrukket sig opmærksomhed igennem tiden, ikke mindst hos fagforeningen DM. Begge grupper er timelønsansatte. UA'erne varetager undervisning af 'elementær karakter' eller undervisning, der supplerer undervisning varetaget på adjunkt-, lektor- eller professorniveau. Eksterne lektorer kan undervise og eksaminere på linje med adjunker, lektorer og professorer. De kan være tidsbegrænset ansat (mest udbredt) eller fastansatte (MEDST og Akademikerne 2021; 2022). Stillingskategorierne UA og ekstern lektor går tilbage til 1960'erne og skal ses på baggrund af det stigende antal universitetsstuderende på den tid. Stillingerne var i første omgang målrettet personer, der havde deres hovedindtægtskilde fra andre steder, fx embedsmænd fra den offentlige administration (Informationen 21. august 2007; Faglig Voldgift 2007). Sidenhen ændrede dette sig, og et større antal eksterne lektorer og undervisningsassistenter har i dag størstedelen af deres indkomst fra disse jobs. Informanterne mener dog, at det er en mindre del af dem, omend de er tilbageholdende med at sætte tal på.

I 2010 oplyste den daværende Personalestyrelse i forbindelse med et FAOS-projekt, at der var 3.865 eksterne lektorer ansat på de danske universiteter (svarende til 499 fuldtidsansatte), mens DMs estimat for antallet af eksterne lektorer var ca. 2.500 (Mailand and Larsen 2011). En opgørelse fra Rigsrevisionen (2011) opgjorde antallet af eksterne lektorer til at være 2.861 (427 årsværk) og antallet af undervisningsassistenter til 3.036 (200 årsværk) i 2011. I 2021 lød DM's estimater for antallet af UA'er på omkring 150 årsværk, fordelt på ca. 2.500 ansatte (telefonsamtale m. DM 2021; Akademikerbladet 17. marts 2021). CFU's og MEDST's periodeprojekt har lokaliseret 3.997 eksterne lektorer og undervisningsassistenter, men de er ikke begrænset til universitetsansatte (CFU et al. 2023). Disse tal tyder alt i alt på, at antallet af eksterne lektorer og UA'er er mere eller mindre stabilt, hvilket også bekræftes af universiteternes egen statistik. Gruppen af deltidsansatte VIP'er (D-VIP), som ud over de to udvalgte stillingskategorier også inkluderer gæsteforskere og enkelte andre grupper, har således ligget stabilt omkring 1.600-1.800 årsværk i perioden 2011-21, med en tendens til et svagt fald fra 2017 (Danske

⁶ Der er også atypisk ansatte blandt universiteternes administrative personale, men de er ikke med i denne rapport's afsnit om universiteterne.

Universiteter 2022). Men da det samlede antal af universitetsansatte er steget i perioden, er andelen af D-VIP'er faldet.

3.3 Årsagerne til anvendelsen

Med hensyn til atypiske ansættelser generelt på universiteterne er der meget, der peger på, at den stigende andel af eksterne midler fra fonde og lignende er en af årsagerne til den øgede andel af tidsbegrænset ansatte, særligt postdocs. En anden mulig forklaring, fremført af én af informanterne, er en slags 'forsigtighedskultur' på arbejdsgiversiden, som kan have baggrund i at universiteternes fluktuerende økonomi har skabt en påpasselighed med fastansættelser, så tidsbegrænsede ansættelser anvendes helt op på lektorniveau.

Specifikt for de eksterne lektorer og UA'erne er en af forklaringerne, fremført af informanterne, et ønske om at få praksiserfaring ind i undervisningen. Det er også det formelle formål med at anvende eksterne lektorer. En anden af de fremførte årsager er fleksibilitetshensyn på arbejdsgiversiden, så man kan tilpasse undervisningsvolumen til variationer i studenteroptag. En tredje årsag – budgethensyn ved at anvende billigere undervisere end de faste fuldtidsansatte – blev berørt i flere af interviewene, uden at informanterne kunne hverken be- eller afkræfte, at det fandt sted. En fjerde beslægtet forklaring – forsøg på at undgå funktionærlovens udgiftkrævende bestemmelser ved at anvende eksterne lektorer og UA'er – blev nævnt, men heller ikke denne forklaring blev be- eller afkræftet.

3.4 Forskelle i faste fuldtidsansatte og atypisk løn- og arbejdsvilkår

Jobbet som UA'er har et maksimum antal arbejdstimer årligt på 780. Lønnen for UA'erne er på 262,22 kr./t. (1. april 2023), hvilket med forberedelsesfaktoren på 1,5 giver en samlet løn per undervisningstime på 655,51 kr. Indtil en ny aftale blev indgået ved OK24 (se herunder) galdt, at hvis undervisningsperioden var på mindst 4 måneder eller hvis undervisningstimetallet lå på 50 timer eller derover, fulgte ret til løn under sygdom, barsel og adoption samt på barns 1. sygedag (www.dm.dk). Men med OK24 er karensbestemmelsen fjernet og UA'erne har også fået ret adgang til barnets 2. sygedag.

De *eksterne lektorer* kan maksimalt have et årligt timeantal på 500, men det kan fraviges, hvis det skønnes nødvendigt i forhold til undervisningens gennemførelse. De eksterne lektorer løn er 285,38 kr./t (1. april 2023). Med forberedelsesfaktoren på 2,5 giver det en samlet løn per undervisningstime på 998,83 kr. Tillæg kan forhandles ved ansættelsen, såvel som under ansættelsen, mindst hvert 3. år (ibid.).

Hverken UA'erne eller de eksterne lektorer optjener pension. Dertil kommer, at de reelt sjældent får adgang løntillæg, som de dog har ret til, eller efteruddannelsesaktiviteter.

3.5 Problematiseringer af de atypiske

Blandt de informanter, der markerede holdninger til de atypisk universitetsansatte, var det særligt løn og arbejdsvilkår, der var i fokus. Men også karriereveje mod tidsbegrænsede stillinger blev fremhævet. Den er blevet længere og sværere med den stigende brug af postdocs og tidsbegrænsede lektorater. Ydermere blev nævnt, at der kunne være en negativ effekt på arbejdsmiljøet for

kollegerne, og have konsekvenser i form af dårligere forskning og undervisning. Men der var ingen af informanterne, der mente, at omfanget af eksterne lektorer og UA'er, var særligt stort, selvom de ikke kendte til nyere og præcise opgørelser over omfang. Flere havde også noteret sig, at omfanget var stagnerende eller faldende.

Tabel 3.2: Artikler på søgeord og problematiseringer, sept. 2018 – august 2023

	Midlertidigt ansatte og Universitet	Tidsbegrænset ansatte og Universitet	Løst ansat og Universitet
Antal artikler pr. søgeord i dagblade/magasiner	49/27	38/28	35/25
Løn og arbejdsvilkår	10	12	3
Arbejds miljø	5	7	2
Arbejdsudbud	0	0	2
Servicekvalitet	2	0	0
Andet/ikke specifi.	21	1	4
I alt	38	20	11

Kilde: Informedia, 'landsdækkende dagblade' og 'magasiner'. Note: Forskellige bøjninger af søgeordene er inkluderet i søgningerne. De nederste felter i skemaet viser på hvilken måde de atypiske problematiseres i det mindretal af artikler, der problematiserer de atypiske. Samme artikel kan problematisere flere temaer.

Dokumentanalysen viser et billede, hvor løn og arbejdsvilkår er det mest fremhævede problem, men hvor arbejdsmiljø og – i meget få artikler – også servicekvalitet fremhæves. Det store antal artikler, der kategoriseres som 'andet/ikke specificeret' er artikler, der adresserer 'midlertidigt ansatte' på universiteterne uden at de eksplicit problematiseres.

3.6 Tiltag for at begrænse og forbedre

Blandt de faglige organisationer – med DJØF og DM som de største forbund, forhandlingskartellet CFU og hovedorganisationen Akademikerne – er det først og fremmest DM, der har italesat problemerne med atypiske. Og DM er da også fagforbundet med den største andel af ansatte på universiteterne og de øvrige særligt berørte undervisningsinstitutioner.

Igennem en årrække arbejdede især DM på at få UA'erne dækket af overenskomst i stedet for at være dækket af timelønscirkulæret. Det lykkedes, da Akademikerne på baggrund af et forarbejde fra OK18 under OK21 med MEDST indgik en aftale, der indebar en række forbedringer for ansatte på de højere uddannelses- og forskningsinstitutioner. De universitetsansatte UA'er fik med aftalen samme vilkår som de eksterne lektorer. Det betyder bedre vilkår i forhold til at aftale løntillæg, barsel, løn under sygdom, frihed ved barnets 2. sygedag og opsigelsesvarsel. Men undervisningsassistenterne har – i lighed med de eksterne lektorer – fortsat ikke ret til pension. Også for flere grupper af tidsbegrænsede ansatte (bl.a. ph.d.'er, postdocs, og adjunker) på universiteterne blev der ved OK21 aftalt forbedringer. I modsætning til tidligere kan de nu få løn under hele barselsperioden, selvom ansættelsen for tidsbegrænset ansatte

udløber inden barselsperioden er slut (DM 2. februar 2021; MEDST og Akademikerne 2021).

Overenskomstdækningen giver DM forhandlingsret og dermed et bedre udgangspunkt for at få krav igennem i forhold til tidligere, hvor UA'ers løn og arbejdsvilkår udelukkende var reguleret af et cirkulære med høringsret, men ikke forhandlingsret. Der er fremført forskellige forklaringer på, at det tog så lang tid at få overenskomstdækket UA'erne. Fra statslig arbejdsgiverside er det tidligere fremført, at det ikke har været klart hvilken organisation, der var den repræsentative forhandlingspart, og at DM ikke kunne dokumentere, at de organiserede mindst halvdelen af UA'erne. Fra DMs side har man tidligere oplevet en ideologisk uvilje imod at udbrede overenskomstdækningen (Mailand og Larsen 2011). Når det så lykkedes for DM at overenskomstdække gruppen, hænger det ifølge nogle af informanterne sammen med, at DM fik kravet løftet et niveau til 'det store bord', så det blev en del af CFU-forhandlingerne. Det undergravede arbejdsgivernes organisationsargument.

Når det kommer til spørgsmålet om, hvorfor hverken de eksterne lektorer eller UA'erne har ret til pension, peger én af informanterne på, at de andre fagforeninger i Akademikerne ikke som DM har et større antal medlemmer, hvor jobbet som ekstern lektor eller UA'er er hovedindtægtskilde, og at en fordyrelse af disse UA'er kunne medføre mindre anvendelse.

Der har været andre forbedringer for UA'erne og de eksterne lektorer tidligere. I 2012 blev parterne enige om, at de eksterne lektorer skulle have ret til at forhandle løntillæg – men det er en ret, der tilsyneladende ikke anvendes i nævneværdigt omfang (Akademikerbladet 17. marts 2021). I 2019 blev der ændret i stillingsstrukturen og strammet op på anvendelsen af eksterne lektorer. Aftalen om at eksterne lektorer var sikret mindst 100 arbejdstimer om året blev afskaffet, der blev åbnet op for eksterne lektorer kunne træde ind i nye stillinger som studieadjunkter og -lektorer, og vigtigst blev det tydeliggjort, at det er krav at have hovedbeskæftigelse et andet sted for at blive ekstern lektor. Aftalen blev ifølge en af informanterne indgået efter, at parterne havde observeret en omfattende brug af eksterne lektorer på nogle universiteter, og det kan have været medvirkende til, at antallet af eksterne lektorer ikke længere vokser, som nogle af opgørelserne nævnt ovenfor indikerer.

Endelig skal forbedringer for en tredje gruppe nævnes, nemlig de ph.d.-studerende, der i modsætning til UA'erne er på karriererstigen. Mens ph.d.-forløbet i samme periode indholdsmæssigt mere og mere har fået karakter af uddannelsesforløb, hvor den ph.d.-studerende indskrives i en 'ph.d.-skole' og deltager i en særligt defineret mængde af kurser, har de samtidig – når det kommer til løn og arbejdsvilkår – gradvist fået en klarere profil som ansatte og lønmodtagere. Det væsentligste skridt var en aftale mellem AC og Finansministeriets Personalestyrelse, der med virkning fra 1998 gav ph.d.-studerende lønmodtagerstatus, inkluderende løn i stedet for særligt højt SU-stipendium, løn under sygdom, ret til ferie og anciennitet i forhold til senere ansættelse under AC-overenskomsten (Sygeplejersken 1998 nr. 2).

4. Regionerne og hospitalerne – deltid og bureauvikarer

Regionerne er det mindste af de tre hovedområder i den offentlige sektor. I 2022 var der 132.000 årsværk i regionerne, fordelt på 156.000 personer (krl.dk). De dominerende hovedopgaver for regionerne er sygehusvæsenet, psykiatrien og den offentlige sygesikring, herunder privatpraktiserende læger og speciallæger. Derudover har regionerne også ansvar for regional udvikling, jordforurening og råstoffer, en række institutioner på social- og specialundervisningsområdet, samt offentlig myndighedsrepræsentation i trafiksselskaber.

4.1 Atypiske i regionerne generelt

Som i den kommunale sektor er det de *deltidsansatte*, der statistisk skiller sig ud som den gruppe af atypisk ansatte, der fylder mest, mens de deltidsansattes andel af alle ansatte er mindre end i kommunerne. De deltidsansatte udgjorde således 'kun' 32 % af alle ansatte i regionerne i 2022. En analyse med tal fra 2019 viser, at de ansatte (antal personer) fordelte sig på 60 % fuldtidsansatte, 33 % deltidsansatte og 7 % timelønnede. De 19 % blandt de deltidsansatte lå på 32-36 t/u, 8 % på 28-31 t/u, mens 2,1 % lå på 8-19 t/u og 1,5 % arbejdede 0-7 t/u. Blandt de større ansættelsesgrupper var stillingerne med de højeste andele af ansatte på 0-7 t/u husassistent (16 %), rengøringsassistent (14 %) og kontorassistent (11 %) (Danske Regioner og Forhandlingsfællesskabet 2019a).

Men også den fluktuerende brug af vikarer har i perioder fået en del opmærksomhed, især i de perioder hvor brugen har ligget højt. Som i kommunerne er en del af vikarerne at finde blandt de *timelønnede*, der i 2016 udgjorde knapt 2 % omregnet til fuldtidsækvivalenter. Blandt de større personalegrupper var deres andel af personalegruppen størst i stillingerne som uuddannet SOSU (89 %), omsorgs- og pædagogmedhjælper (39 %) og kontorassistent (31 %) (KL og Forhandlingsfællesskabet 2016). For pædagogmedhjælpernes vedkommende, er der ifølge én af informanterne en del studerende.

Tabel 4.1 Andel atypisk ansatte i regionerne, nyeste år

	Regionerne	Hospitalssygeplejersker
Timeløn	13 %	1 %
Deltid	32 %	50 %
- heraf deltid under 8 t/u	2 %	?
Bureauvikarer	3.5 %	4 %
Tidsbegrænset ansatte	13 %*	4 %*

NB! Hvor andet ikke er % = andelen af antal ansatte. ÅV= årsværk. Kilder: Se afsnit 4.1 og 4.2.

* = Da kommunerne ikke opgør tidsbegrænset ansatte, er her anvendt egne udregninger på baggrund af Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelse 2022 (AKU). Population 'hospitalssygeplejersker' er her = sygeplejersker ansat i regionerne. ? = Data mangler.

Men en del af vikarerne i regionerne er *bureauvikarer*. Det er ofte svært at få opgørelser på antallet af bureauvikarer, da disse vikarer ikke er ansat, og udgifterne hertil ikke figurerer under løn, men under drift. Men en særkørsel fra DST viste, at der i 2007 var ca. 4.000 bureauvikarer (antal ansatte) i regionerne, i 2010 ca. 2.000, og i 2013 ca. 3.000 (Larsen og Mailand 2014). Det svarer til mellem 1.5 % og 3.5 % af alle ansatte (men mindre ift. årsværk) var

bureauvikarer i perioden. Bureauvikarer anvendes indenfor alle de tre største grupper af ansatte på hospitalerne – læger, sygeplejersker og SOSU-ansatte. Det er dog sygeplejerskevikarerne, der får mest opmærksomhed i den offentlige debat, på trods af det er lægevikarerne, der står for mere end halvdelen af vikarudgifterne. En mere udførlig beskrivelse af sygeplejerskevikarerne findes i næste afsnit.

Tidsbegrænset ansatte er ikke en kategori, der systematisk registreres i regionerne, og der er så vidt vides ingen studier, der er lykkedes med at afdække omfanget. Det fælles kommunale og regionale lønstatistik – KRL – kan heller ikke bruges (se også afsnit 5.1).

Endelig er der, som på statens område, de *midlertidigt udliciterede opgaver*, som pga. opgavernes natur indebærer atypiske ansættelser. På det regionale område er Covid-19 pandemien det mest fremtrædende nyere eksempel. På kort tid skulle der ansattes mange tusind podere. Falck, Carelink, SOS International og Copenhagen Medical var de fire private leverandører, som regeringen og regionerne indgik aftaler om podning og lyntest med. Ansættelserne var både på fuldtid og deltid, men alle tidsbegrænsede. Der var tale om ufaglært arbejde, der i de fleste tilfælde ikke var overenskomstdækket, men hvor timelønnen på omkring 240 kroner i timen var høj ift. til det meget sammenligneligt ufaglærte arbejde. I perioder var der på landsplan ansat et fem-cifret antal podere, hvilket medvirkede kraftigt – om end midlertidigt - til arbejdskraftmangel indenfor bl.a. hotel- og restaurationsbranchen (Fagbladet, 11. januar 2021).

4.2 Sygeplejerskerne på hospitalerne – omfanget af atypiske

De offentlige hospitaler er klart det største delområde inden for regionerne, og sygeplejerskerne er med ca. 40.000 ansatte (knap 34.000 årsværk i 2022) den største personalegruppe. Også blandt sygeplejerskerne er det de atypiske grupper deltidsansatte og vikarer, der har fået størst opmærksomhed.

Mht. til *deltidsproblematikken* steg andelen af fuldtidsansatte sygeplejersker (basisstillinger) i regionerne fra 48 til 50 % fra 2007-19 ifølge én kilde (DSR 2020), mens andelen ifølge en anden kilde faldt fra 53 til 48 % fra 2010-23 (Danske Regioner 2023). Andelen på 30-37 t/u steg 39 - 41 % fra 2007-19, mens andelen, der arbejder mindre end 30 t/u faldt fra 14 til 10 % (DSR 2020). Fuldtid er altså lige så udbredt som deltid, den gennemsnitlige arbejdstid er stigende, og blandt de deltidsansatte dominerer et højt ugentligt timeantal fortsat. En nyere analyse viser, at ca. 1 % af alle ledende og ikke-ledende sygeplejersker i regionerne i 2021 arbejdede mindre end 20 t/u, mens andelen af *timelønnede* ligeledes var ca. 1 % (DSR 2023).

En relativ ny analyse foretaget af regeringen og Danske Regioner gør det muligt at isolere udviklingen i antallet af *eksterne vikarer* blandt sygeplejerskerne. Analysen viser en udvikling, hvor der er store udsving inden for det enkelte år, men hvor der også kan ses længerevarende ændringer. I årene 2008-11 faldt antallet af vikarer (inkluderende både 'rene' vikarer og dem, der kombinerer hospitalsansættelse med eksternt vikararbejde) således fra ca. 2.800 til ca. 1.200, hvorefter det steg langsomt igen til ca. 1.800 omkring 2019. Efter et corona-dyk i 2020 kom antallet op på ca. 1.500 i 2022. Det svarer til, at vikarer ('rene' vikarer og dem, der også er ansatte) udgør knapt 4 % af de beskæftigede sygeplejersker på de offentlige hospitaler. Andelen af arbejds-

timer, som vikarerne dækker, er dog under 4 %, men analysen giver ikke mulighed for at udregne den præcise andel (Beskæftigelsesministeriet et al. 2022).

Det store dyk i årene 2008-11 tilskrives flere faktorer: Regionernes arbejde med at nedbringe udgifterne til eksterne vikarer, finanskrisen og OK08, der indebar pæne lønstigninger for bl.a. sygeplejerskerne ansat på hospitalerne, og dermed et mindre incitament for dem til at tage vikarbejde (ibid.)

Ud over de eksterne vikarer har hospitalerne deres egne vikarbureauer, hvor hospitalets egne sygeplejersker kan få ekstra vagter. De interne vikarbureauer er i nogle tilfælde etablerede for at mindske brugen af de eksterne, og det er ofte mindre økonomisk attraktive vagter, der tilbydes her. De interne vagtbureauer indgår normalt ikke i statistikker over vikarer.

4.3 Årsagerne til anvendelsen

Informanterne fremførte en række synspunkter om, hvorfor de atypiske stillinger anvendes. Mht. forklaringerne på den høje andel på *deltid* pegede en af informanterne på, at det indtil for 3-4 år siden var mindre udbredt at pege på en deltidskultur som forklaring, men at det nu er en udbredt forståelse, at der ligger en sådan kultur bag de mange deltidsansættelser. Allerede inden en sygeplejerske blev ansat, var det tidligere almindeligt at italesætte stillingerne som uundgåeligt værende på *deltid*. Og hvis man først er blevet ansat på *deltid*, kan det være svært at komme op på *fuldtid*. En anden af informanterne bekræftede, at der har hersket en deltidskultur blandt både ledere og ansatte. Vedkommende påpegede, at der stadig blandt nogle sygeplejersker hersker den opfattelse, at hvis nogle kommer på *fuldtid*, så fører det til fyring eller reduceret arbejdstid for andre, selvom retten til *fuldtid* har eksisteret for sundhedspersonale siden 2020 (se nedenfor) i en form, hvor en håndhævelse af denne ret ikke får økonomiske konsekvenser for afdelingen. Samme informant fremførte, at beslutningen om at sygeplejerskestillinger skal slås op som *fuldtidsstillinger* ikke efterleves alle steder, omend efterlevelsen er stigende.

En af informanterne fremhævede, at en del sygeplejersker oplever sig selv som *fuldtidsansatte*, enten fordi deres timetal er meget tæt på *fuldtid* eller fordi de med ekstra vagter når over 37 t/u. På den baggrund foretrækkes det af nogle af tale om 'op i tid' som et mål i stedet for 'fuldtid'. Samme informant mente i forlængelse heraf, at der ikke hentes meget ekstra arbejdskraft ved at øge til *fuldtid*. Omvendt mente en anden af informanterne, at selvom den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid for de *deltidsansatte* sygeplejersker er omkring 33 - 34 t/u, og at det ikke vil være realistisk, at de alle kom på *fuldtid*, så ville det alligevel medføre et betragteligt ekstra arbejdsudbud, hvis blot en del af dem kom på *fuldtid*. Men parterne har bl.a. haft fokus på den negative effekt på pensionen af at være på *deltid* i længere perioder.

Med hensyn til faktorer på arbejdsgiver- og lønmodtagersiden, der har bidraget til deltidskulturen, pegede informanterne på flere forhold – og ikke i alle tilfælde de samme. Forholdene på lønmodtagersiden indbefattede behovet hos den enkelte sygeplejerske for at have indflydelse på egen arbejdstid, et generelt højt arbejdspress (der kan få både den enkelte og de ansættende aktører til at vælge *deltid*), og en (angiveligt ukorrekt) opfattelse hos ledende sygeplejersker af, at vagtplanerne kun kan gå op, hvis afdelingen har et antal

deltidsansatte. Endelig blev der peget på, at der har været mulighed for, at betalingen for frivilligt ekstraarbejde har kunnet overstige den normale timeløn, før den enkelte har arbejdet 37 timer. Det har nogle set som et økonomisk incitament til at vælge deltid. Denne problematik blev – efter at interviewene blev gennemført – adresseret i trepartsaftalen fra december 2023 (se herunder).

Arbejdsintensivering er en anden udbredt forklaring på den omfattende brug af deltid (se fx Mailand og Thor Larsen 2017). En af informanterne stillede dog spørgsmål ved denne forklaring, da den høje andel af sygeplejersker på deltid også fandtes for mange årtier siden, mens arbejdsintensiveringen er af nyere dato. En forklaring med udgangspunkt i arbejdsintensiveringen inden for de sidste 10-20 år støttes da umiddelbart heller ikke af udviklingen i andelen af deltidsansatte, da denne som beskrevet ovenfor har vist et (svagt) fald i perioden. Men da mange faktorer påvirker deltidsfrekvensen, er det omvendt svært at afvise, at en effekt af arbejdsintensivering kan være modvirket af andre faktorer.

Når det kommer til forklaringer på anvendelsen af de eksterne *bureauvikarer*, er informanterne enige om, at der altid vil være brug for sygeplejerskevikarer. Interne vikarer kan anvendes i et vist omfang, men ikke dække hele behovet. Når der ses hen over årene, er det tydeligt, at de økonomiske cykler og det generelle arbejdsudbud ikke overraskende påvirker vikarforbruget meget. Forbruget lå ifølge informanterne højt under højkonjunktoren og toppede omkring 2007-08, hvorefter det faldt som følge af tiltag til at reducere forbruget (se nedenfor) og budgetrestriktioner på bagkant af finanskrisen (se også Beskæftigelsesministeriet et al. 2022 omtalt ovenfor).

Det er en udbredt opfattelse, at lønnen kan være en faktor, og at de eksterne vikarbureauer tilbyder en højere løn end hospitalerne. Mens flere af informanterne godt kunne genkende denne opfattelse, stillede de spørgsmål ved, om den er korrekt, hvis værdien af de sociale goder medregnes (se afsnit 4.4). Andre informanter påpegede, at lønforskellene mellem bureauvikarer og hospitalsansatte måske nok er store for lægernes vedkommende, men ikke er det for plejepersonalet (sygeplejersker og SOSU). Der blev i stedet peget på, at friheden til at styre egen arbejdstid, der følger med vikararbejdet, er en vigtig faktor for sygeplejerskernes valg af denne arbejdsform. Denne frihed mente alle informanterne fra det regionale område var en vigtig faktor.

En nyere publikation peger på, at brugen af eksterne vikarer generelt forsøges minimeret ved en trappetrinsmodel med fire trin: fast personale, faste afløsere, interne vikarer, eksterne vikarer, hvor de første trin har prioritet over de sidstnævnte. Publikationen viser også, at behovet for brugen af vikarer og andre typer atypiske beskæftigede enten skabes af – eller forstærkes af – økonomistyringsmodellen, varierende arbejdsområde, vagtorganisering (aften- og nattevagter, der er svære at dække), rekrutteringsudfordringer, højt sygefravær, samt planlægningskulturen (evnen til at finde løsninger med det faste personale og faste afløsere, inden de eksterne vikarer i den enkelte enhed) (Topholm et al. 2023⁷).

⁷ De refererede resultater fra publikationen dækker både ældreplejen og sygehusområdet.

4.4 Forskellene i faste fuldtidsansattes og atypiskes løn- og arbejdsvilkår

Ligesom de eksterne lektorer (og nu også undervisningsassistenterne) på universiteterne, og ligesom de løse vikarer i folkeskolen, så er de *deltidsansatte* sygeplejersker på hospitalerne også overenskomstdækkede. Derudover er deres løn proportionalt nedsat med arbejdstiden, de har ret til pension, løn under sygdom og en lang række andre goder på linje med de faste fuldtidsansatte. De fleste deltidsansatte sygeplejersker – ifølge en informant 93 % – har deres status som deltidsansatte frivilligt.

Også for *burauvikarerne* blandt sygeplejerskerne er valget om at være vikarer overvejende frivilligt, og størstedelen af vikarerne har udover vikaransættelsen også en tidsubegrænset ansættelse som sygeplejerske. Vikariatene er typisk timeaflønnede og af kortere varighed. En informant oplyste, at antallet af sygeplejerskevikarer, der udelukkende er ansat ved et vikarburau, er aftagende. Ifølge samme informant har langt de fleste vikarburauer indgået overenskomst med DSR. Også vikarerne er altså helt overvejende overenskomstdækkede. Vikarerne optjener arbejdsmarkedspension (dog kun 9 %), men har ikke ret til løn under sygdom, løn under barsel eller efteruddannelse (omend vikar-overenskomsterne indeholder et 'ajourføringstillæg'). Grundlønningen for de overenskomstdækkede vikarer er for sygeplejersker med 6 års erfaring (april 2024) 267,27 kr./t uden pension, men hvis specialuddannelse anvendes, kommer den samlede løn op på 281,98 kr./t. En gennemsnitlig sygeplejerske med specialuddannelse og mere end 10 års erfaring opnår ifølge en informant en højere timebetaling (inkl. lokalløn, pension, 6. ferieuge mv.) ved at være fastansat på de offentlige sygehuse, mens der ikke er foretaget sammenligninger af sygeplejerskerne med kortere erfaring.

4.5 Problematiseringer af de atypiske

Der var ikke meget markante forskelle på arbejdsgiver- henholdsvis lønmodtagerinformanternes vurderinger af problematiske forhold ved deltids- og vikarersansættelserne. Informanterne gav udtryk for, at problemerne med de atypiske ansættelser spænder over både løn- og arbejdsvilkår (inkl. pension), arbejdsmiljø, faglig kvalitet/servicekvalitet, arbejdskraftudbud og – for vikarernes vedkommende – budgetmæssig belastning. Mens arbejdsgiverinformanterne lagde relativt meget vægt på den budgetmæssige belastning og arbejdskraftudbud, og ikke fandt brugen af eksterne vikarer højt, lagde de faglige organisationers informanter relativt meget vægt på den faglige kvalitet/servicekvaliteten, som de påpegede blev reduceret ved vikararbejde, både ved brug af interne og eksterne vikarbureauer. Informanterne på begge sider var enige om, at der altid vil være brug for vikarer i et eller andet omfang på døgnbemandede arbejdspladser som hospitaler.

Dokumentanalysen adskiller sig fra dokumentanalysen af universitets- og folkeskolecasene ved, at artikelantallet er markant højere, hvilket afspejler det meget større fokus, der er på atypisk ansatte på hospitalerne, herunder ikke mindst blandt sygeplejerskerne. For at få et håndterbart antal artikler til den 'manuelle' klassificering, dækker analysen i tabel 4.1 kun det seneste år, mens de samme tabeller i kapitel 3 og 5 dækker fem år.

Tabel 4.2 Artikler på søgeord og problematiseringer, sept. 2022 – august 2023

	Deltid og sygeplejerske	Vikar og Sygeplejerske
Antal artikler pr. søgeord i dagblade/magasiner	133/54	106/46
Løn og arbejdsvilkår	7	3
Arbejds miljø	1	2
Arbejdsudbud	22	1
Servicekvalitet	0	9
Andet/ikke specifi.	17	13
I alt	47	28

Kilde: Informedia, 'landsdækkende dagblade' og 'magasiner'. Note: Forskellige bøjninger af søgeordene er inkluderet i søgningerne. De nederste felter i skemaet viser på hvilken måde, de atypiske problematiseres i det mindretal af artiklerne, der problematiserer de atypiske. Samme artikel kan problematiserer flere temaer.

Tabellen viser endvidere, at særlig deltid og vikarer har været i fokus for artiklerne. Deltid problematiseres i artiklerne helt overvejende som et arbejdsudbudsproblem, omend enkelte af de 22 artikler indeholder argumenter mod, at der skulle være en stor arbejdskraftreserve blandt de deltidsansatte sygeplejersker. Løn- og arbejdsvilkår problematiseres også i et vist omfang. I det omfang vikarerne problematiseres eksplicit, er det overvejende servicekvaliteten, der er i fokus.

4.6 Tiltag for at begrænse og forbedre

Aktørernes tværfaglige initiativer på det regionale område – dvs. dem, der ikke er begrænset til enkelte stillingskategorier i regionerne – overlapper i et vist omfang med de tværfaglige initiativer på det kommunale område, da de to sektors overenskomstsystemer og organisationer er forbundne. Et af disse overlappende initiativer er fra 2007, hvor Danske Regioner (RTLN) og KTO på linje med KL og KTO indgik en *'Aftale om deltidsansattes adgang til et højere timetal'* som et første skridt i retning af at øge arbejdsudbuddet via øget arbejdstid. Aftalen implementerede en del af Regeringen, KL, Danske Regioner, LO, AC og FTF's trepartsaftaler fra samme år, som var et led i regeringens Kvalitetsreform. Med aftalen fik tjenestestedet en forpligtelse til at tilbyde permanent ledige timer til allerede ansatte medarbejdere, som er på deltid (RLTN og KTO 2007).

Også med reference til trepartsaftalen 2007 indgik RLTN og Sundhedskartellet i 2008 aftalen *'Ret til fuldtid'*, der gav tidsbegrænset ansatte på deltid med 29 t/u eller højere ret til at komme på fuldtid på et af regionens hospitaler (RLTN og Sundhedskartellet 2008).

En anden aftale med relevans for fuldtidsansatte er Sundhedskartellet's aftale med Danske Regioner (samt en parallel aftale med KL) om afskaffelse af pensionskarens for timelønnede i 2013. Derefter optjente alle timelønsansatte pension, uanset alder og timetal (Sundhedskartellet 2013).

Danske Regioner fulgte i 2013 retten til fuldtid op med *Politik om fuldtid*, der skulle have virkning fra 2014. Målet for initiativet var at skabe en

fuldtidskultur, der skulle sikre, at andelen af de ansatte på fuldtid blev øget til 64 % i 2015, 72 % i 2018 og 80 % i 2021 (Danske Regioner 2013). Det er som bekendt måltal, der ikke blev nået.

Danske Regioner og Forhandlingsfællesskabet (FF, lønmodtagernes forhandlingskartel på det kommunale og regionale område) blev i 2019 enige om en ny *Ret til fuldtid for sygeplejersker og SOSU-ansatte* med virkning fra 2020. I modsætning til retten fra 2008 er den nye ret ikke begrænset til særlige grupper af sygeplejersker og SOSU'er. Retten til fuldtid var en del af de to organisationers nye fælles målsætning om at sikre flere på fuldtid, der bl.a. også indeholdt en indskærpelse om, at alle stillinger skal slås op på fuldtid, bedre introduktions-forløb for nyuddannede og bedre sammenhæng i praktikforløbet (Danske Regioner og Forhandlingsfællesskabet 2019; Danske Regioner 2019). Fra 2023 blev retten i øvrigt udvidet til alle faggrupper i regionerne (Danske Regioner 2023).

Et af de større initiativer er det tværfaglige *Bedre muligheder for fuldtid* fra 2020, der er et parallelt initiativ til det kommunale 'En fremtid med fuldtid'. I det regionale projekt har man ikke lavet en vidensopsamling som på det kommunale, men man har under OK21 besluttet en ny kortlægning af fuldtid, deltid, timeløn og – om muligt – tidsbegrænset ansatte. I maj 2023 lanceredes hjemmesiden Regionalt Arbejdsliv, der samler materiale fra fuldtidsprojektet og andre projekter, med sigte på at udvikle attraktive regionale arbejdspladser. *Trepartsaftalen 2023* afsatte 2 mio. kr. årligt i 2024 - 2026 til at fortsætte fuldtidsprojektet på det regionale område. Trepartsaftalen indebar endvidere, at parterne ved OK24 skulle aftale nye regler for frivilligt ekstra-arbejde for medarbejdere, der varetager plejeopgaver på døgnområdet i den kommunale sundheds- og ældrepleje, således at betalingen for frivilligt ekstra-arbejde ikke overstiger den normale timeløn, før den enkelte har arbejdet 37 timer om ugen målt over normperioden. Formålet hermed var at undgå incitamentet til at tage deltidsarbejde og 'toppe-op' med frivilligt ekstraarbejde til overtidsbetaling.

Der er også partsfællestiltag, der ikke drejer sig om at få ansatte øget i tid. Et af disse er den gradvise reduktion af pensionskarensen, dvs. minimale ansættelsesperiode, der skal til for, at den ansatte optjener arbejdsmarkeds-pension. Denne blev senest reduceret ved OK21 fra 6 til 5 måneders ansættelse med virkning fra 2022 (Danske Regioner og Forhandlingsfællesskabet 2021).

I løbet af de sidste to år er antallet af aktiviteter med relevans for atypisk ansatte øget en del som følge af den store opmærksomhed om sundhedsvæsenets tilstand. I løbet af 2022 og 2023 kom der således en række aftaler til, der skal adressere udfordringerne i det pressede sundhedsvæsen. De er ikke alle direkte relateret til atypisk ansatte, og de har ikke alle deltagelse af både arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationerne, men er alligevel relevante at få nævnt her.

I september 2022 kom Danske Regioners *Regionernes plan for kortere ventelister*, der bl.a. indeholder medarbejderrelaterede tiltag som mere medindflydelse på vagt- og arbejdstilrettelæggelse, funktionel (faglig) fleksibilitet og løn som middel til fastholdelse og rekruttering (Danske Regioner 2022a). I november 2022 fulgte Danske Regioner op med et tiltag med snævrere fokus, nemlig *Handlingsplan for reduceret brug af eksterne vikarer* –

plejepersonale m.fl. Handleplanen tager udgangspunkt i, at udgifterne til eksterne vikarer er steget med 138 mio. kr. 2017-21 (heraf 118 mio. på lægevikarer), omend udgifter samlet kun udgør 1,1 % af de samlede lønudgifter. Målet er at reducere forbruget med 50 % i løbet af 2023. Det skal ske ved: Bedre at påvirke lønningerne hos vikarbureauerne via udbud; oprette interne vikarbureauer og gøre dem mere attraktive; tættere samarbejde og vidensdeling mellem regionerne; få seniorer til at blive længere (Danske Regioner 2022b).

Akutplanen er regeringen og Danske Regioners fælles initiativ fra februar 2023 med et budget på 2 mia. kr. for bl.a. at få nedbragt ventetider, robustgjort akutmodtagelserne, og styrket produktiviteten på hospitalerne. Det skal ske inden for temaerne I. Afhjælpning af flaskehalse og bemandsmæssige problemer; II. Hurtigere autorisation af udenlandsk arbejdskraft; III: Bedre brug af kapaciteten på de offentlige hospitaler; IV. Robustgørelse af akutmodtagelser; samt V. Brug af kapacitet på private hospitaler. Særligt under det første tema er nævnt indsats – nye såvel som eksisterende – med relevans for arbejdsorganiseringen, herunder at alle ansatte bør deltage i arbejde i aften-, natte- og weekendvagter. Det skal ifølge en af informanterne bl.a. ske ved, at job slås op med opgaver inden for både ambulatorie- og sengeafsnit. Så bliver det svært at undgå vagtarbejdet, der i høj grad er knyttet til sidstnævnte type afsnit. En anden indsats er, at det administrative arbejde skal begrænses, og flere ansættelsestyper skal deltage i patientnært arbejde, en tredje er at ansætte flere studerende (en slags atypisk ansatte) til aflastning af andre personalegrupper, og en fjerde er at honorerer ekstraarbejde med midler fra Akutplanen (Regeringen og Danske Regioner 2023). Ifølge en af informanterne er der meget i Akutplanen, som Danske Regioner arbejdede med i forvejen.

Endelig skal nævnes *Robusthedskommissionens rapport* fra september 2023. Robusthedskommissionen blev nedsat i forbindelse med den Sundhedsreform, der blev vedtaget i 2022, og har haft deltagelse af eksperter såvel af arbejdsmarkedets parter. Blandt kommissionens arbejdspladsrelaterede er der primært gentagelser af tidligere formulerede målsætninger, bl.a. om at flere skal op i tid, vagtarbejdet skal deles mellem flere, det patient- og borgernære arbejde skal prioriteres, og der skal være bedre introforløb til nyuddannede (Kommission for robusthed i sundhedsvæsenet 2023).

5. Kommunerne og folkeskolen – deltid og løse vikarer

Der er 418.400 årsværk i kommunerne, fordelt på 525.500 ansatte (KL 2023). Den kommunale sektor er dermed langt den største af de tre hovedområder inden for den offentlige sektor, og den beskæftiger flere end den statslige og den regionale sektor tilsammen.

5.1 Atypiske i kommunerne generelt

Den mest fremtrædende type af atypisk ansatte på det kommunale arbejdsmarked er de *deltidsansatte*, der udgør 40 % (KL og Forhandlingsfællesskabet 2019). Deltidsansatte er således klart overrepræsenterede i forhold til gennemsnittet på det danske arbejdsmarked på 26 % (se tabel 1.1). De timelønnede, der ikke er med i tabel 1.1, ligger på sammeniveau som i regionerne, men markant under niveauet i staten.

En analyse fra 2022 dokumenterer det kendte forhold, at de fleste kommunalt deltidsansatte har et højt timetal: Af de 40 %, der var på deltid i 2022, arbejdede 32 % mindst 28 t/u, mens kun 3 % arbejdede 8-19 t/u og 1,7 % 0-7 t/u (KL og Forhandlingsfællesskabet 2022). Med hensyn til udviklingen over tid er den mest markante udvikling, at der fra 2013 til 2014 fandt en stor stigning i antallet af deltidsansatte med 0-7 t/u – og et tilsvarende fald i timelønnede – sted i forbindelse med, at overenskomsternes 8-timersgrænser blev afskaffet (se herunder). Blandt de større kommunale personalegrupper er det især grupper af uuddannede, der har store andele af ansatte med timetal på kun 0-7 t/u. Fx var 10 % af de uuddannede SOSU'er på dette lave timetal, mens det gjaldt for 5 % af omsorgs- og pædagogmedhjælperne (KL og Forhandlingsfællesskabet 2019⁸).

Tabel 5.1 Andel atypisk ansatte i kommunerne, nyeste år

	Kommunerne	Folkeskolelærere
Timeløn	13 %	4.8 % ÅV
Deltid	41 %	18 %
- heraf deltid u. 8 t/u	2 %	?
Bureauvikarer	?	?
Tidsbegrænset ansatte	10 %*	11%*

NB! Hvor andet ikke er angivet er % = andelen af antal ansatte. ÅV= årsværk. Kilder: Se afsnit 5.1 og 5.2. * = Da kommunerne ikke opgør tidsbegrænset ansatte, er her anvendt egne udregninger på baggrund af Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelse 2020 (AKU).

Andelen af deltidsansatte har været stigende fra 2007-22 (37-40 %), mens timelønnede har ligget næsten konstant (13-14 %), og andelen af fuldtidsansatte er reduceret (49-46 %) (KL og Forhandlingsfællesskabet 2019; 2023). Fra 2019 og frem er der, som det skal beskrives nedenfor, kommet flere indsatser til for at få flere op i tid. Nye data tyder på, at det generelt ikke helt er lykket endnu. Den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid har således ligget næsten stabilt lige under 30 t/u 2018-22. Men for den store gruppe af SOSU-ansatte ser indsatsen ud til at have haft effekt, da antallet af fuldtidsansatte SOSU-ansatte er øget fra ca. 9.000 i 2018 til ca. 13.000 i 2022 (KL 2023). En væsentlig detalje er, at langt

⁸ Analysen inkluderer ikke ikke medarbejdere i fleksjob, ekstraordinært ansatte og elever.

størstedelen af de ansatte tilsyneladende har deres status som deltidsansatte frivilligt.

De *timelønsansatte*, her defineret som ansatte med max. én måned ansættelse uden fast timeantal, udgør 13 % af de kommunalt ansatte og har igennem en årrække ligget stabilt. De timelønnede fordeler sig ujævnt henover fagene. Blandt de større personalegrupper udgør de timelønnede 61 % af de uuddannede SOSU'er, 42 % af pædagogmedhjælperne, 8 % af socialpædagogerne på døgninstitutionerne, 7 % af SOSU-medhjælperne og 6 % af SOSU-assistentene (KL og Forhandlingsfællesskabet 2019; 2023).

Med hensyn til den del af vikarerne, som *bureauvikarerne* udgør, er der så vidt vides ingen nyere totalopgørelse over kommunernes brug heraf. Men et projekt har set på udviklingen i udgifter til eksterne vikarer på det store kommunale ansættelsesområde, ældrepleje. Den viser, at der er sket en stigning i disse vikarers andel af det samlede antal SOSU'er (omregnet til fuldtidsansatte) fra 1,9 % i 2010 til 6,1 % i 2022 (Beskæftigelsesministeriet et al. 2023). En anden publikation fra samme projekt peger på, at brugen af eksterne vikarer generelt forsøges minimeret ved en trappetrinsmodel med fire trin: fast personale, faste afløsere, interne vikarer, eksterne vikarer, hvor de første trin har prioritet over de sidstnævnte. Publikationen viser også, at behovet for brugen af vikarer og andre typer atypiske beskæftigede enten skabes af – eller forstærkes af – økonomistyringsmodellen, varierende arbejdsmængde, vagtorganisering (aften- og nattevagter, der er svære at dække), rekrutteringsudfordringer, højt sygefravær, samt planlægningskulturen (evnen til at finde løsninger med det faste personale og faste afløsere, inden de eksterne vikarer i den enkelte enhed) (Topholm et al. 2023⁹).

Det er vanskelig at få præcise og troværdige opgørelser af *tidsbegrænset ansatte* i kommunerne. Det skyldes bl.a., at kommunerne ikke foretager en systematisk registrering af, hvorvidt en ansættelse er fast eller tidsbegrænset. Seneste kendte forsøg på at fastslå størrelsen på denne ansættelsesform fandt – som nævnt i indledningen – at datakilden har stor betydning for hvor stor en andel af tidsbegrænset ansatte i kommunerne, man finder. Danmarks Statistiks Arbejdskraft-sundersøgelse (AKU) viste knapt 6 % i 2015, mens kommunernes FLIS-data viste 23 % for samme år. Forfatterne til undersøgelsen vurderer, at det førstnævnte antal undervurderer det reelle antal tidsbegrænset ansatte, men at den anden type overdriker, men opgørelserne giver dem ikke mulighed for at komme med et bud på den korrekte andel. I øvrigt viste opgørelserne, at langt den største del af de kommunalt ansatte havde deres status som tidsbegrænset ansatte ufrivilligt, og at andelene af tidsbegrænset ansatte faldt en smule over tid (Holt et al. 2018).

5.2 Lærerne i folkeskolen – omfanget af atypiske

Vikarerne er den gruppe af atypisk ansatte, der fylder mest i debatten om folkeskolen. En vikar kan i folkeskolens sammenhæng defineres som en person, der træder til, når undervisning ikke gennemføres som planlagt med den tiltænkte underviser (Mikkelsen et al. 2019). Vikarer er ifølge den definition

⁹ De refererede resultater fra publikationen dækker både ældreplejen og sygehusområdet.

ikke nødvendigvis en atypisk ansat, men kan også være en tidsbegrænset fuldtidsansat lærer, der blot varetager en uplanlagt undervisningsopgave.

Det er dog muligt at indkredse den del af vikarerne, som ikke er fastansatte (somme tider kaldet de 'løse vikarer' eller 'tilkaldevikarer'), da langt de fleste af disse overenskomstmæssigt er timelønsansatte med et ugentligt timeantal på højst 8. Men der er flere typer af løse vikarer. Ifølge informanterne fylder '4.g-erne' antalsmæssigt en del, om end omfanget ikke er registreret. Det er unge, der efter endt studentereksamen tager et eller flere sabbatår, og tjener penge som vikarer i folkeskolen. De anvendes ofte i forbindelse med korttidsfravær, fx ved sygdom. Denne type af vikarer har ofte ikke særlige kompetencer og den samme vikar anvendes typisk som vikar i flere fag. At gruppen antalsmæssigt fylder en del, skyldes sandsynligvis bl.a., at lønnen som lærervikar er relativ høj sammenlignet med andet ufaglært arbejde, som '4.g-erne' vil kunne påtage sig (se afsnit 5.4). En anden gruppe er lærer-studerende, der påtager sig vikararbejde under studiet. En iflg. informanterne mindre gruppe er de specialiserede løse vikarer, der fx har en universitets-uddannelse eller en erhvervsuddannelse, der giver dem kompetence i et særligt fag, hvor inden for de så anvendes som vikarer. Pensionerede lærere, der med nye regler om mindre modregning i pensionen har fået et større økonomisk incitament til at undervise, er også en mindre vikargruppe.

Alle disse fire grupper vil typisk være timelønsansatte. Det gælder ikke for den sidste gruppe, bureauvikarerne, som ifølge informanterne også er en begrænset gruppe. Ifølge en informant er der for tiden kun ét vikarbureau, der leverer vikarer til folkeskolen, hvilket skal ses i lyset af, at timelønnen for bureauvikarerne er højere end for de timelønsansatte vikarer, mens at vikarbureauet til gengæld leverer mere specialiserede vikarer med relevant uddannelsesbaggrund for faget. Løn- og ansættelsesvilkår for det ene vikarbureau er reguleret af en overenskomst indgået mellem Dansk Erhverv og Lærernes Centralorganisation (LC).

En lang række analyser har dokumenteret vikarforbruget i folkeskolen. Rigsrevisionen viste en vækst på 47 % i vikarforbrug på blot fire år fra 2014 til 2019 (svarende til en vækst fra 2,9 til 4,3 % fuldtidsansatte), og dokumenterede samtidig, at vikarerne generelt ikke lever op til folkeskolens kompetencekrav (Rigsrevisionen 2019). Spørgsmålet om uddannelsesbaggrund blev også undersøgt i en analyse fra 2022, der viste, at henholdsvis 38 og 36 % af de nyansatte lærere i skoleårene 2019-20 og 2020-21 ikke havde en læreruddannelse (AE 2022), mens en anden AE-analyse viste, at 18 % af alle lærer ikke er læreruddannede, mens det kun gjaldt for 10 % i 2012 (AE 2021)¹⁰. Men i disse sidstnævnte analyser har fokus altså ikke kun været på vikarerne.

Blandt analyserne af vikarforbruget i folkeskolen giver VIVEs analyse fra 2019 måske det mest detaljerede billede. Omfanget af vikarforbruget bygger på en rapport fra Styrelsen for It og Læring (STIL 2018) og viser, at 11 % af timerne i folkeskolen dækkedes af vikarer i 2018, mens det kun var 8 % i 2011.

¹⁰ Disse analyser fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) fokuserer på antal ansatte og ikke årsværk (fuldtidsstillinger). En informantinformant gjorde opmærksom på, at havde sidstnævnte metode været anvendt, ville de læreruddannede i 2021 have udgjort 90%.

Men andelen indeholder både 'løse' vikarer og fastansatte, der påtager sig vikaropgaver. I analysen sondres der mellem kort- og langtidsfravær, og mellem planlagt og uplanlagt fravær. Blandt resultaterne var, at korttidsfravær oftest dækkes af en tilkaldevikar (32-52 % af analyserede skoler), mens langtidsfravær oftest dækkes af en anden fastansat underviser på skolen (37-48 %); at 32 % af det planlagte korttidsfravær dækkes af tilkaldevikarer (eller lignende); og at 22-25 % af det planlagte fravær (kort- og langtidsfravær) og 14-15 % af det uplanlagte fravær (kort- og langtidsfravær) dækkes af en kendt underviser med fagkompetence (Mikkelsen et al. 2019).

DLF har lavet en analyse af de løse vikarer, der næsten udelukkende består af timelønnede. Antallet af løse vikarer steg voldsomt fra 940 (fuldtidsækvivalenter) i skoleåret 2012/13 og frem til et niveau på 1833 i 2014/15. Niveauet er ikke ændret væsentligt siden da, når der ses bort fra, at antallet ikke overraskende tog et dyk i covid-årene. Antallet lå i 2022/23 på 1912. Det svarer til, at ca. 4 % af alle lærere (omregnet til fuldtidsstillinger) i folkeskolen var vikarer i 2022/2023 (DLF 2023; krl.dk). Dvs. en størrelsesorden på samme niveau som Rigsrevisionen fandt få år tidligere.

Vikarerne er som nævnt den gruppe af atypisk ansatte, der fylder mest i debatten om folkeskolen. Men andelen af *deltidsansatte* er også steget. Andelen af fuldtidsansatte lærere er faldet fra 88 % i 2007 til 82 % i 2019 (timelønnede ikke medregnet) – dvs. at andelen af deltidsansatte lærere er steget fra 12 til 18 % (timelønnede ikke medregnet) (Folkeskolen 13. februar 2020). Læreroverenskomsten (indgået mellem KL og Lærernes Centralorganisation) regulerer antallet af deltidsansatte lærere, idet paragraf 14 foreskriver, at der kun kan være én deltidsansat lærer pr. 20 lærere på en skole. Langt størstedelen – mellem 93 og 96 % i perioden 2007-15 – af de deltidsansatte har deres status frivilligt (Holt et al. 2018).

Endelig er der de *tidsbegrænsede ansatte*. Det er ikke en stor ansættelseskategori i folkeskolen. Der er begrænsninger i forhold til tidsbegrænset ansatte, der er mere omfattende end de fleste andre områder i den offentlige sektor, idet ansættelse med tidsbegrænsning kun kan ske, såfremt der ved ansættelsen foreligger konkrete forhold, der godtgør, at behovet for den pågældendes ansættelse ophører på et kendt tidspunkt. De konkrete årsager kan være sygdom, barsel, orlov m.v. Usikkerhed om næste års budget er derimod ikke en konkret årsag (dlf.org)¹¹. Der sker ikke en registrering af tidsbegrænset ansatte, så omfanget heraf er ukendt, men skønnes af informanterne til at være lavt.

5.3 Årsager til anvendelse

Informanterne havde forskellige bud på, hvad der kan have ført til stigningen i antallet af *løse vikarer*. Indledningsvist er det værd at hæfte sig ved folkeskolelovens krav, der på en og samme tid sætter barrierer for brug af personale uden læreruddannelse - herunder løse vikarer - og samtidig muliggør anvendelsen af

¹¹ En af informanterne forklarede, at de mere omfattende begrænsninger på lærerområdet stammer tilbage fra den lovregulering af de tjenestemænds ansatte læreres løn- og arbejdsvilkår, der var gældende indtil den første overenskomst blev indgået i 1992 (med virkning fra 1993). De daværende bestemmelser om de tidsbegrænsede blev ikke fuldstændig en del af overenskomsten, men placeret i et bilag. Men de har samme juridiske status, som var de en del af overenskomsten.

dem. Efter dens seneste revision fastslår folkeskolelovens paragraf 28, at man skal være læreruddannet for at undervise i folkeskolen. Men samme paragraf, stk. 2, åbner samtidig op for, at personer uden læreruddannelse kan vurderes til at være kvalificerede i enkelte fag, hvis de har særlige kompetencer. Endelig skete der i 2017 med paragraf 30c en præcisering af de situationer, hvor ovenstående paragraffer kan afviges, og der kan anvendes løse vikarer eller tidsbegrænset ansatte. Det gælder situationer, som man ikke ved skoleårets start har kunnet tage højde for, og som ikke kan løses ved røkeringer af eksisterende ansatte (DLF 2017).

Når det kom til forklaringer på stigningen i antallet af vikarer, var et af informanternes bud folkeskolereformen 2014, der krævede en omfattende efteruddannelsesindsats, så faste lærere midlertidigt måtte erstattes med vikarer. Der er ingen tvivl om, at skolereformen – i hvert fald i de første år efter reformen – har medvirket til et øget vikarforbrug. Skolereformen kan også tænkes at have den (mere permanente) effekt, at der med det stigende antal undervisningstimer også fulgte mere fravær, og dermed et større forbrug af vikarer. En anden mulig forklaring, informanterne nævnte, var lærermanglen, der er meget ujævnt fordelt over landet. Lærermanglen kan have presset nogle skoler til en højere brug af vikarer, end de egentlig har ønsket (se også Folkeskolen 27. august 2018). Et tredje af informanternes bud på en forklaring af det øgede vikarforbrug tog udgangspunkt i det forhold, at den enkelte skoleleder i løbet af de senere år har fået et større økonomiansvar end tidligere. Det skulle angiveligt betyde en påpasselighed i forhold til at fastansætte lærere og et incitament til at bruge flere vikarer. En del af det øgede ansvar handler ifølge denne forklaring om, at nogle kommuner tidligere havde en fælles vikarkonto, der kunne trækkes på ved fx ekstraordinært højt sygefravær eller andet. Disse konti er i vid udstrækning afskaffet, hvilket de facto øger skoleledernes økonomiske ansvar. Endelig gik en fjerde af de fremførte forklaringer ud på, at anvendelsen af to-lærer-ordningerne er reduceret, og at det giver et øget brug af vikarer, da der ikke er en 'lærer nr. 2', der kan dække ved uplanlagt fravær.

Det stigende antal *deltidsansatte* i folkeskolen skal ifølge flere af informanterne ses i sammenhæng med ændrede vilkår for de +60-årige lærere. Med lovindgrebet L409 om lærerarbejdstiden ved OK13 blev den såkaldte aldersreduktion – der gav +60-årige lærere ca. 10 % reduceret arbejdstid med opretholdelse af fuld pension og status som fuldtidsansatte – afviklet, og de +60-årige lærere på nedsat arbejdstid blev efter lovindgrebet klassificeret som deltidsansatte.

En anden mulig forklaring, som også blev fremført af nogle af informanterne er, at en del lærere har oplevet, at arbejdsvilkårene er blevet hårdere siden implementeringen af skolereformen, hvilket både har ført til, at nogle har søgt ud af skolen, mens andre er gået på deltid (se også Folkeskolen 13. februar 2020).

5.4 Forskelle i faste fuldtidsansattes og atypiskes løn- og arbejdsvilkår

Indledningsvis er det vigtigt at konstatere, at de løse vikarer og de deltidsansatte – ligesom de ordinært ansatte lærere – er overenskomstdækkede. Langt hovedparten er dækket af læreroverenskomsten (der har et helt separat kapital 3

med fem paragraffer om timelønnede), mens det lille mindretal af de løse vikarer, der er bureauvikarer, er dækket af vikaroverenskomsten indgået mellem Dansk Erhverv og LC. Herunder vil der fokuseres på de atypiske ansatte, der er dækket af læreroverenskomsten.

De *deltidsansattes* løn er – som for langt de fleste deltidsansatte i Danmark – nedsat proportionalt med arbejdstidsreduktionen, og de deltidsansatte har *de jure* samme adgang til de samme tillæg og goder – bl.a. pension, løn under sygdom, barns sygedage og efteruddannelse – som de faste fuldtidsansatte har. Der er ikke foretaget analyser, der viser, om det *de facto* også er tilfældet, og informanterne mente heller ikke, at det ikke skulle være tilfældet.

De *timelønnede* (de løse vikarer) har juridisk set adgang til de fleste af de samme goder som de faste fuldtidsansatte. De har bl.a. ret til løn under sygdom, fri på barnets 1. og 2. sygedag, løn under barsel og adgang til lokale løntillæg. De optjener arbejdsmarkedspension – men kun hvis de er fyldt 21 år, har mindst ét års sammenlagt beskæftigelse i kommuner og regioner indenfor de seneste 8 år med mindst 8 timer om ugen. De er ikke omfattet af overenskomstens bestemmelser om efteruddannelsesplaner. Lønsatserne for de timelønnede (inkl. forberedelsesfaktoren på 1,3) var i oktober 2023 timelønnen pr. undervisningstime op på 291,38 kr. for uddannede lærere (224,14 kr. pr. arbejdstime) og 234,54 kr. (180,46 kr. pr. arbejdstime) for ikke-uddannede lærere, og de timelønnede skal som minimum aflønnes for to timer per arbejdsdag, uanset den reelle arbejdstid (www.dlf.org). Også de timelønnede har adgang til stort set de samme tillæg som de faste fuldtidsansatte.

Der gør et særligt forhold gældende vedrørende time- versus månedslønnede. Som omtalt ovenfor ophævedes den såkaldte 8 timersgrænse på det kommunale og regionale område i forbindelse med, at EU-kommissionen i en åbningsskrivelse fandt, at Danmark havde tilsidesat de forpligtelser, der påhviler i henhold til deltidsdirektivet. På lærerområdet aftale-implementerede man på en særlig måde. Timelønnede i folkeskolen, der har været ansat længere end en måned med flere end 5,33 timer per uge skal ansættes som månedslønnede. Ansatte med lavere timetal og med fast skema kan derimod selv vælge, om han eller hun vil time- eller månedsløns-ansættes (www.dlf.org). Det er ifølge informanterne DLF, der har ønsket denne valgfrie mulighed ind i overenskomsten. Det handler bl.a. om, at der for de timelønnede er en fastsat forberedelsesfaktor knyttet til hver undervisningstime, hvad der ikke er for de månedslønnede, hvilket kan gøre det mere attraktivt at være timelønnet.

5.5 Problematiseringer af de atypiske

Tabellen herunder viser forekomster af forskellige søgeord anvendt på landsdækkende dagblade og magasiner, og bekræfter, at det er *vikarerne*, der får størst opmærksomhed blandt de atypisk ansatte i folkeskolen, og at det først og fremmest er servicekvalitet, som problematiseringen handler om, selvom prekaritet også problematiseres. Desuden viser den, at antallet af artikler, der problematiserer de atypiske, er relativt lavt.

I det omfang informanterne mente, at vikarerne udgjorde et problem, var det da også servicekvaliteten, der direkte eller indirekte blev refereret til. For nogle af de faglige organisationers informanternes vedkommende var der desuden en

bekymring om, hvorvidt stigningen i vikaransættelser førte til fortrængning af faste fuldtidsansatte.

Tabel 5.2: Artikler på søgeord og problematiseringer, april 2018 – marts 2023

	'Deltid' og 'folkeskole'	'Timelønnet' og 'folkeskole'	'Vikar' og 'folkeskole'
Antal artikler pr. søgeord i dagblade/ magasiner	92/81	22/16	285/134
Løn og arbejdsvilkår	6	5	0
Arbejds miljø	0	0	5
Arbejdsudbud	0	0	0
Servicekvalitet	0	0	21
Andet/ikke specificeret	0	0	8
I alt	6	5	44

Kilde: Infomedia, 'landsdækkende dagblade' og 'magasiner'. Note: Forskellige bøjninger af søgeordene er inkluderet i søgningerne. De nederste felter i skemaet viser, på hvilken måde de atypiske problematiseres i det mindretal af artiklerne, der problematiserer de atypiske. Samme artikel kan problematisere flere temaer.

Når det foregående afsnits beskrivelser af vikarernes overenskomstdækning og løn- og arbejdsvilkår medtænkes, og der tages hensyn til, at en stor del af de løse vikarer har deres ansættelser midlertidigt, og før de begynder en videregående uddannelse, kan det forklare, at vikarerne generelt ikke ses som repræsenterende et prekaritetsproblem. Informanterne anså med en enkelt undtagelse heller ikke vikarerne som et arbejdsmiljøproblem, der forhindrede godt kollegaskab pga. deres begrænsede tilstedeværelse på arbejdspladserne, eller en løntrykkende effekt. Vikarerne blev vurderet til ikke at være mange nok til at have denne effekt.

Blandt informanterne var de faglige organisationer i højere grad end arbejdsgivere bekymrede for, om anvendelsen af vikarer med de knap 2.000 fuldtidsækvivalenter var kommet op på et niveau, hvor servicekvaliteten er under pres, og fortrængning kan forekomme. Arbejdsgiverne understregede vigtigheden af at anvende fuldtidsækvivalenter i analyser af både vikarer og andelene af undervisning, der varetages af ikke-læreruddannede, så vikar-anvendelsen ikke kommer til at fremstå større, end den reelt er.

5.6 Tiltag for at begrænse og forbedre

Først vil de tværfaglige kommunale initiativer, der ikke begrænser sig til folkeskolen og lærerne, men også har relevans for dem, præsenteres.

Med en andel af deltidsansatte på over 40 % er det ikke overraskende, at en del af aktørernes *tværfaglige initiativer* vedrørende atypisk beskæftigede har været fokuseret herpå. Inden for de sidste ca. 15 år, udgør KL og KTO's 'Aftale om deltidsansattes adgang til et højere timetal' fra 2007 et første initiativ. Aftalen retter sig mod at øge arbejdsudbuddet via øget arbejdstid. Aftalen skulle implementere en del af Regeringen, KL, Danske Regioner, LO, AC og FTF's trepartsaftaler fra samme år, som var et led i regeringens Kvalitetsreform. Aftalen tog udgangspunkt i den forventede mangel på arbejdskraft og et ønske hos både nogle arbejdsgivere og nogle deltidsansatte om øget arbejdstid. Med

aftalen fik tjenestestedet en forpligtelse til at tilbyde permanent ledige timer til allerede ansatte medarbejdere, som er på deltid (KL 2007).

I 2014 indgik KL og KTO (forløber for Forhandlingsfællesskabet) ovennævnte aftale om, at ansatte med en gennemsnitlig arbejdstid på 8 t/u fremover skulle sidestilles med ansatte med en gennemsnitlig arbejdstid på 8 t/u og derover forudsat, at pågældende er ansat til mere end 1 måneds beskæftigelse. Aftalen indebar også, at medarbejderne med en arbejdstid på under 8 t/u overgik fra timeløn til månedsløn forudsat, at de er ansat til mere end én måned. Forhandlingerne om aftalen blev optaget på grund af, at EU-kommissionen i en åbningsskrivelse fandt, at Danmark havde tilsidesat de forpligtelser, der påhviler i henhold til deltidsdirektivet (KTO 2014; Mailand et al. 2022).

Et andet initiativ var KL og Forhandlingsfællesskabets beslutning i midten af 2010'erne om at skabe et fælles vidensgrundlag vedrørende brugen af forskellige (herunder atypiske) ansættelsesformer i kommunerne, og Danske Regioner og KLs beslutning om at gøre det samme i regionerne. På den baggrund finansieredes flere analyser, herunder Holt et al. (2018) (se afsnit 2).

Et af de største af KL og Forhandlingsfællesskabets initiativer er 'En Fremtid med Fuldtid', der på baggrund af en aftale fra 2018 blev søsat i 2020. Formålet med dette initiativ er at få flere kommunale medarbejdere op i tid eller på fuldtid. Parterne udvikler og afprøver i samarbejde med arbejdspladser i 26 nøglekommuner løsninger, der gør det attraktivt og muligt at gå op i tid eller blive ansat på fuldtid. Projektet er relativt stort, med mange forskellige aktiviteter og stor vægt på vidensdeling. Tidshorizonten er lang, da projektet i første omgang blev forlænget til udgangen af 2024 (fremtid.dk), og senere til 2026 (se herunder). Blandt de vigtigste erfaringer hidtil har været: 1) Længere vagter: Ved at gøre brug af længere vagter, har medarbejderne kunne gå op i tid uden at skulle have flere (weekend)vagter, hvilket ofte er en barriere. 2) Indflydelse på vagtskema: Medarbejderne får mulighed for at lave deres egen ønskevagt-plan, hvorefter vagtplanlæggeren samler medarbejdernes ønskeskemaer, og forsøger at få skemaerne til at gå op. Det medfører, at flere gerne vil gå op i tid eller på fuldtid. 3) Opgaver og bemanning: Via kortlægning af hvilke opgaver, der udføres i løbet af en dag/døgn, og herefter forsøge at rykke de opgaver, der kan rykkes, fås en mere jævn arbejdsfordeling, og spidsbelastninger undgås. Det har medført, at flere medarbejdere har fået lyst til at gå op i tid (KL 2023).

Med hensyn til resultater, har 'En Fremtid med Fuldtid' (endnu) ikke kunnet vende den ovenfor beskrevne fortløbende reduktion i de kommunalt ansattes gennemsnitlige arbejdstid, men for den største enkeltgruppe af ansatte – SOSU'ernes – vedkommende er andelen af fuldtidsansatte steget markant – fra 11,6 % i 2018 til 15,2 % i 2023 (Momentum 8. april 2023). De informanter, der havde indgående viden om projektet, mente, at det kunne have bidraget til denne udvikling, men pegede også på, at øget opmærksomhed og information omkring den reducerede optjening af pension ved deltid og aflivning af myter vedrørende muligheder for fuldtid også har spillet en rolle for, at det på nogle områder er lykkedes, at få flere ansatte op i tid eller på fuldtid. Informanterne mente i øvrigt – som det også er blevet påpeget i andre sammenhænge – at der

både på arbejdsgiver- og arbejdstagerside hersker en deltidskultur, som er en svær, men ikke umulig, barriere at overkomme.

Trepartsaftalen 2023 afsatte 6 mio. kr. årligt i 2024-26 til at videreføre og udvikle 'En Fremtid med Fuldtid'. Trepartsaftalen indebar også, at alle ledige stillinger i kommunerne inden for sundheds- og ældreområdet, socialområdet og dagtilbudsområdet som udgangspunkt slås op som fuldtidsstillinger. De enkelte kommuner vil i 2024, 2027 og 2030 endvidere give alle deltidsansatte på disse områder, som anmoder om det, og som ikke er ansat i en tidsbegrænset stilling, et tilbud om at komme på fuldtid senest seks måneder efter anmodningen, evt. ved hjælp af supplerende timer i samme fag, men på andre arbejdssteder i kommunen, eller på et helt nyt arbejdssted i kommunen. Men denne del har ikke betydning for folkeskolen. Det har den anden væsentlige del af trepartsaftalen med relation til atypisk ansatte, der forpligter partnerne til ved OK24 at sikre, at kun ansatte på ældre- og sundhedsområderne, der arbejder mere end 37 t/u, kan opnå overtidsbetaling (Regeringen et al. 2023).

Der er også tværkommunale tiltag, der mere indirekte har betydning for atypisk ansatte. Væsentligt blandt dem er den gradvise reduktion af pensionskarensen, dvs. minimale ansættelsesperiode, der skal til for, at den ansatte optjener arbejdsmarkedspension. Denne blev ved OK21 reduceret fra 6 til 5 måneders ansættelse med virkning fra 2022 (KL og Forhandlingsfællesskabet 2021).

Der var blandt alle informanterne en erkendelse af, at der er brug for vikarer – også 'løse' vikarer – i folkeskolen for at få den daglige undervisning til at hænge sammen. Men der var ikke konsensus om i hvilket omfang, det stigende forbrug af løse vikarer har nået et niveau, hvor det udgør et problem. Kort sagt gav arbejdsgiver- og lederforeningsinformanterne ikke udtryk herfor, mens informanterne for de faglige organisationer gav udtryk for, at det var eller kunne være et problem. Denne manglende konsensus har sandsynligvis medvirket til, at partsfælles tiltag for at reducere brugen af løse vikarer eller på anden måde adresserer det, har været mere begrænsede end de individuelle tiltag.

Børne- og Undervisningsministeriet (ligesom interesseorganisationen for forældre, Skole og Forældre) ønskede ikke at medvirke i et interview. Det virker ikke som om, Børne- og Undervisningsministeren i øjeblikket har folkeskolevikarerne højt på dagsordenen. Men VKL-regeringens daværende undervisningsminister, Merete Riisager (Liberal Alliance), prioriterede ifølge informanterne vikarproblematikken højere end sine socialdemokratiske efterfølgere. I bemærkningerne til loven om opfølgning på folkeskolereformen fra 2017 står, at Undervisningsministeriet skal følge skolernes brug af vikarer uden de krævede kvalifikationer (Mikkelsen et al. 2019). Det fremgår endvidere af folkeskoleaftalen fra januar 2019 'Folkets skole: Faglighed, dannelse og frihed – justeringer af folkeskolen til en mere åben og fleksibel folkeskole', at vikarforbruget i folkeskolen skal nedbringes, at vikarerne skal være så kvalificerede som muligt, og at der skal igangsættes en undersøgelse med henblik på at afdække årsagerne til skolernes brug af vikarer og skolernes registreringspraksis af vikarforbruget (Regeringen et al. 2019). Denne undersøgelse havde især KL presset på for at få. Den kom så i form af ovenfor nævnte VIVE-rapport (Mikkelsen et al. 2019). Den daværende undervisnings-

minister satte også gang i en række partsfælles tiltag. Blandt andet nedsatte hun et udvalg med deltagelse af Undervisningsministeriet, KL, Børne- og Kulturchefforeningen og Skolelederforeningen, der skulle se på vikarforbrug i folkeskolen. Udvalget kom dog ikke langt med sit arbejde, inden der blev udskrevet valg i maj 2019, og det blev ikke genstartet efter valget.

KL, Børne- og Kulturchefforeningen og Skolelederforeningen fortsatte dog et samarbejde uden Undervisningsministeriet, men med interesseorganisationen Skole og Forældre. Dette samarbejde resulterede i pjecen 'Inspiration til at håndtere vikardækningen som følge af lærerfravær fra undervisningen i folkeskolen'. Pjecen behandler temaerne 'Styrk skolens kultur og kommunikation'; 'Vikardækning ved kendt fravær'; 'Principper for at minimere behovet for vikardækning'; 'Kvaliteten af vikardækket undervisning' (KL et al. 2020).

DLF var ikke med i vikar-initiativerne under VLK-regeringen. Et af DLFs egne initiativer udgøres af pjecen 'Hvem kan ansættes til at undervise i folkeskolens fag' (DLF 2017), der forklarer folkeskolelovens bestemmelser herom, som de så ud efter lovændringerne i 2017. Ifølge en DLF-informant er denne pjece bl.a. målrettet tillidsrepræsentanter, der skal oplyse skoleleder og kommunale chefer om de begrænsninger, loven indebærer, og som informanten mente ofte ikke er kendt af dem, der bør kende dem. Men ifølge en DLF-informant har DLF uden held forsøgt at få Christiansborg til at interessere sig mere for vikar-problematikken, angiveligt fordi regeringen er mere optaget af social- og sundhedssektoren, hvor statistikkerne viser større rekrutteringsproblemer. En informant problematiserede disse statistikker, der er baseret på forgæves rekrutteringer, da man i folkeskolen aldrig lukker klasser hvis man ikke kan få kvalificeret ansatte – man ansætter som beskrevet ovenfor blot arbejdskraft uden de nødvendige kvalifikationer. Dette står i nogen grad i modsætning til sundhedssektoren, hvor der er snævre grænser for, hvor meget man kan og vil gå på kompromis med kvalifikationer. Og det giver sig angiveligt til udtryk i et højere antal forgæves rekrutteringer i statistikkerne.

Et andet initiativ fra DLFs side er vedtagelsen i 2021 af et princip for brug af vikarer, der foreskriver, at eleverne også ved lærerfravær skal modtage kvalificeret undervisning. Skolen skal derfor sikre, at eleverne altid møder en kendt, uddannet lærer, og der skal budgetteres med tilstrækkelige ressourcer til at sikre mulighed for fleksibel planlægning. Der skal ifølge vikar-princippet tillige tages højde for, at lærernes arbejdsmiljø medtænkes i organiseringen (Folkeskolen 10. juni 2021).

Udover DLF er der ingen af de andre nævnte væsentlige organisationer på området – dvs. Skolelederforeningen, Skole og Forældre og Børne- og Kulturchefforeningen – der har igangsat egne initiativer vedrørende de løse vikarer.

Ud over tiltag, der direkte adresserer vikar-problematikken, er også de generelle rekrutterings- og fastholdelsestiltag relevante, da lærermanglen har betydning for vikarforbruget. Et særligt relevant tiltag var i dette projekts interviewfase til overvejelse hos DLF. Det handlede om målet at bruge '4.g.-vikarerne' som rekrutteringsbase. Størstedelen af 4.g.'erne forestiller sig ikke en fremtid i den danske folkeskole, men ifølge nogle af informanterne bliver en del

interesserede i at undervise børn i løbet af deres vikariater, og andre kunne blive det med en målrettet indsats.

6. Sammenligning og konklusioner

I dette afsnit sammenfattes resultaterne fra de tre hovedområder i forhold til de seks dimensioner, der er beskrevet og analyseret i ovenstående under hver sin underoverskrift, og som relaterer sig til de fem forskningsspørgsmål.

6.1 Omfang og typer af atypiske generelt

Sammenligning af omfanget og sammensætningen på tværs af områder er vanskeliggjort af, at der ikke er sammenlignelige data for alle typer af atypiske. Men det er dog muligt at tegne nogle overordnede billeder.

Sammenlignes niveauet for atypiske ansatte *i den offentlige sektor (tabel 6.1) med niveauet på det danske arbejdsmarked generelt (tabel 1.1)* findes flere væsentlige ligheder og forskelle (og en del manglende statistik i tabel 6.1). For det første er kategorierne ikke helt ens. De timelønnede findes ikke som kategori i den generelle AKU-baserede opgørelse (og klassificeres ofte som tidsbegrænset ansatte eller deltidsansatte), mens de tidsbegrænset ansatte kun findes i nogle af den offentlige sektors registre. Men med den tilgængelige statistik ligger andelen af tidsbegrænset ansatte på de tre hovedområder indenfor den offentlige sektor omtrent på samme niveau som det generelle gennemsnit for hele arbejdsmarkedet. For det andet ligger andelen af deltidsansatte generelt højere i den offentlige sektor, dog med den statslige sektor en anelse under det generelle gennemsnit. For det tredje er andelen på marginal deltid (under 15 t/u) i den offentlige sektor lavere end det generelle gennemsnit. For det fjerde er andelen af bureauvikarer tilsyneladende højere i den offentlige sektor end det generelle gennemsnit, omend alle opgørelse af vikarer er behæftet med nogen usikkerhed, og der mangler statistik for bureauvikarer i staten. Og for det femte (som dog ikke er opgjort i tabel 6.1) udgør solo-selvstændige i den offentlige sektor en meget mindre andel end gennemsnittet. Andelen er især lille, når de udliciterede services ikke inkluderes.

Sammenlignes der på tværs af de tre hovedområder indenfor den offentlige sektor, skiller det statslige område sig ud ved, at der er flere timelønsansatte og færre deltidsansatte end på de to andre hovedområder. Andelen af atypisk ansatte er højest i staten, men målt i årsværk vil staten sandsynligvis have færrest atypisk ansatte, da de mange timelønnede i staten har en betydeligt lavere gennemsnitslig ugentlig arbejdstid end de mange deltidsansatte i kommuner og regioner. Staten adskiller sig også ved, at de atypisk ansatte er mere koncentrerede, end de er i regionerne og kommunerne. Det er på de statslige undervisningsinstitutioner – universiteterne, professionsskolerne, erhvervsakademierne og de frie grundskoler – at langt de fleste atypisk ansatte befinder sig. Samme koncentration af de atypiske findes tilsyneladende ikke i kommunerne og regionerne. Kommunerne skiller sig ud med det højeste antal deltidsansatte, mens regionerne – ud fra den tilgængelige statistik – viser sig at have en lidt større andel tidsbegrænset ansatte end de to øvrige hovedområder.

Tabel 6.1 Opsummering af atypiskes andel af ansatte på hovedområder, %

	Deltid i alt	Deltid < 8t/u	Tidsbe- grænset	Bureau- vikarer*	Timeløn
Staten*					
- generelt	19	1,6	9	3****	24 (3 ÅV)
- universitetsansat	?	?	47	?	?
Regionerne**					
- generelt	32	2	13	4	13
- hospitalssygepl.	50	?	4	4	1
Kommunerne***					
- generelt	41	2	10	?	14
- folkeskolelære	18	?	11	?	? (5 ÅV)

Kilder: * = Denne rapport's afsnit 3, ** = afsnit 4, *** = afsnit 5. Procentangivelserne er andelen af alle ansatte på hovedområdet, undtagen ÅV, der er procentangivelse af årsværk. Angivelser er i nærmeste hele procent undtagen for værdier under 2 %. * = For det statslige område er vikarerne ikke bureauvikarer. Det antages, at de undersøgte vikarer alle er ansat og har en ansættelseskontrakt ved de statslige arbejdsgivere.

Sammenligning af udviklingen over tid i antallet af atypiske har ikke været et fokuspunkt i analysen, men da spørgsmålet er vigtigt, knyttes her nogle kommentarer til det. På ingen af de tre hovedområder ses meget store stigninger eller fald (i procentpoint) i andelen af de forskellige typer af atypisk ansatte, men der er dog ikke stabilitet over hele linjen. På det statslige område viste alle kategorier af atypiske ansatte sig at være stigende i perioden 2018-23 målt i andel af alle statsansatte (CFU et al. 2023). I regionerne har andelen af deltidsansatte være stigende fra 2007-19, herunder andelen med 0-7 t/u, mens andelen af timelønnede har ligget mere eller mindre konstant (Danske Regioner og Forhandlingsfællesskabet 2016; 2019). I kommunerne genfindes den mere eller mindre stabile andel af både deltidsansatte og timelønnede, når der ses på periode 2007-22. I kommunerne er det især andelen af deltidsansatte med mere end 32 t/u, der er steget, men også andelen med 0-7 t/u er steget. De andre kategorier af deltidsansatte har oplevet et fald (KL og Forhandlingsfællesskabet 2019; 2022).

I forhold til de tre udvalgte cases, er antallet af eksterne lektorer og UA'er på universiteterne stabilt eller let faldende, og deres andel af alle ansatte har været faldende. Andelen af sygesplejerskerne på deltid har været enten let faldende eller let stigende alt afhængig af hvilken kilde, der anvendes, mens den meget svingende anvendelse af bureauvikarer har været stigende i de senere år. I folkeskolen viste de løse vikarer sig (målt i årsværk) at have været stærkt stigende i årene 2012-15, men siden at have ligget på et mere eller mindre stabilt niveau, mens andelen af deltidsansættelser har været stigende.

6.2 Omfang og typer af atypiske indenfor de udvalgte case

Vedrørende omfanget af de atypiske inden for de tre udvalgte områder og faggrupper er de atypiske i den statslige case dem, der fylder mindst. De timelønnede i fokus på det statslige område – de eksterne lektorer og UA'erne på universiteterne – udgør ca. 5-6.000 personer, fordelt på 6-700 årsværk. Det svarer til omkring 2 % af alle årsværk på universiteterne. De løse vikarerne i

folkeskolen udgør omkring 1.800 årsværk, hvad der svarer til 4,8 % af alle læreransatte i årsværk. Dertil kommer den stigende andel af deltidsansatte, der med 18 % dog stadig er under gennemsnittet på det danske arbejdsmarked. Sygeplejerskerne på hospitalerne når op på et meget højere niveau for atypiske, hvilket primært skyldes, at ca. 50 % af de i alt omkring 40.000 sygeplejerskere på de offentlige sygehuse er deltidsansatte, om end langt de fleste er på et relativt højt ugentligt timetal. De eksterne sygeplejerske-vikarer får meget opmærksomhed, men de ca. 1.500 udgør ikke mere end 4 % af det samlede antal beskæftigede sygeplejersker på de offentlige hospitaler, og mindre målt i årsværk.

6.3 Årsager til anvendelsen af atypisk ansatte

Årsager til anvendelsen af atypisk ansatte er i projektet her kun inddraget i forhold til de tre udvalgte cases og kun forsøgt afdækket igennem interviewene. Alligevel kom der, som beskrevet ovenfor, en del bud på, hvorfor atypiske anvendes.

Forskellige former for *kultur* – forstået som indgroede forestillinger og måder at gøre tingene på – gik igen som forklaring i den statslige og den regionale case. I universitetscasen gik en af forklaringerne på, at der har udviklet sig en slags 'forsigtighedskultur' på arbejdsgiversiden, hvor universiteternes meget svingende økonomi har gjort, at ledelserne er blevet mere tilbageholdende med fastansættelser, og hvor tidsbegrænsede ansættelser anvendes helt op på lektorniveau. I hospitalscasen var der tale om henvisning til en 'deltidskultur', som både arbejdsgivere og lønmodtagere spillede en rolle i.

Bag ved deltidskulturen ligger faktorer som ønsker om *fleksibilitet*, der i forskningen er en ofte fremført forklaring på brug af atypiske ansættelser. Disse fleksibilitetsønsker tager i hospitalscasen form af arbejdsgivernes udfordringer med at få vagtplanerne til at gå uden deltidsansatte, og på lønmodtagersiden et oplevet højt arbejdspress og et ønske om at have større indflydelse på egen arbejdstid, hvilket kan opnås ved deltidsansættelser suppleret med frivillige ekstravagter. Pga. overarbejdstidsbetalingen kan denne model endvidere økonomisk være mindst lige så lukrativ som en fuldtidsansættelse. Dette forsøger trepartaftalen fra 2023 og implementering af denne under OK24 at dæmme op for. Arbejdsgivernes fleksibilitetshensyn blev også nævnt som en forklaring på brug af løse vikarer i både universitetscasen og folkeskolecasen.

Økonomiske hensyn i form af arbejdsgiverønsker om at reducere arbejdskraftomkostninger blev ikke hyppigt fremhævet som en årsag. I folkeskole- og universitetscasene blev det adresseret, men uden at informanterne kunne hverken be- eller afkræfte, at økonomiske hensyn spillede en rolle. *Arbejdsudbud* var en forklaringsfaktor, der blev adresseret i forbindelse med vikarerne, dvs. i hospitals- og folkeskolecasene. Informanterne fandt i hospitalscasen en klar sammenhæng mellem økonomiske cykler og arbejdsudbudet på den ene side og hospitalernes brug af bureauvikarer på den anden. I folkeskolecasen blev den generelle (men regionalt meget differentierede) lærermangel nævnt som én af drivkræfterne bag brugen af løse vikarer.

Politiske tiltag blev også nævnt. I folkeskolecasen pegede informanterne på, at folkeskolereformen fra 2014 med dens efteruddannelseskraav kan have været

en del af forklaringen på det stigende omfang af løse vikarer i årene efter reformen, ligesom det større økonomiansvar hos den enkelte skoleleder også blev fremhævet som en indirekte årsag, idet det øgede ansvar kan gøre skolelederne tilbageholdende med at rekruttere faste lærere, hvorved behovet for løse vikarer øges.

6.4 Forskelle i løn- og arbejdsvilkår

Endnu et tema, der blev berørt i analysen, var forskelle mellem fast fuldtidsansattes og de atypiskes løn- og arbejdsvilkår. Her er det vigtigt, at alle ansættelsesgrupperne i fokus – eksterne lektorer, undervisningsassistenter, deltidsansatte sygeplejersker, sygeplejerskevikarer, de løse lærervikarer og deltidsansatte lærere – nu er overenskomstdækkede, og ingen af grupperne i 2023 havde en timeløn på under 180,46 kr./t., som var de løse lærervikarers timeløn. Desuden er der sket en udvikling, hvor flere af grupperne har fået adgang til flere af de overenskomstrelaterede ydelser, og hvor adgang til dem er blevet lettere – fx igennem den gradvise nedsættelse af pensionskarens. Tilsammen antyder dette, at ingen af disse grupper hører til de værst stillede på det danske arbejdsmarked.

Men dels er det fortsat ikke alle disse grupper, der har adgang til alle overenskomstrelaterede ydelser, dels kan det for nogle goders vedkommende være en forskel mellem at være berettiget til dem – altså *de jure* have adgang til dem – og så *de facto* modtage dem. For nogle ydelsers vedkommende – fx arbejdsmarkedspension og løn under sygdom – er der sjældent forskel, mens der kan være det for andre, fx lokal lønforhandling og efteruddannelse. Flere studier har påvist, at antagelsen om, at atypisk ansatte sjældnere end faste fuldtidsansatte har adgang til overenskomstrelaterede goder også holder i praksis. Det gælder ikke kun arbejdsmarkedspension, men i varierende grad også forhold som ret til ansættelsesbevis, løn under sygdom, løn på barnets 1. sygedage, deltagelse i MUS-samtaler, lokale lønforhandlinger og efteruddannelsesaktiviteter (Scheuer 2017; Larsen et al. 2022; Larsen et al. 2023). Men udover at nogle af disse studier ikke er helt nye, er deres anvendelighed i forhold til projektet her også begrænset af, at de ikke indeholder data om de dele af den offentlige sektor, der er i fokus i nærværende rapport.

De eksterne lektorer og undervisningsassistenterne er nogle af dem, der ikke opnår alle de overenskomstrelaterede goder, og som ydermere er karakteriseret ved, at en del af dem har deres atypiske status ufrivilligt. Her kan der for den begrænsede gruppe, der alene har de atypiske ansættelser som indtægtsgrundlag, være et prekaritetsproblem. Det kunne der også være blandt de løse lærervikarer. Men to forhold gør, at det alligevel er tvivlsomt, om der er det. For det første har langt de fleste løse lærervikarer ikke et aktuelt ønske om, eller kvalifikationerne til, en fast fuldtidsstilling som lærer. For det andet er de fleste løse lærervikarer enten lærerstuderende, eller nyudklækkede studenter, der holder sabbatår før en videregående uddannelse påbegyndes, og derfor kun i en kort periode vil have vikarindtægterne som hovedindtægtskilde.

Heller ikke sygeplejerskevikarerne, der oftest selv har valgt at være vikarer og ofte har en løn og en mulighed for at styre egen arbejdstid, der kompenserer for manglende goder, som de ansatte på hospitalerne har, eller de deltidsansatte

sygeplejersker, som stort set har adgang til de samme rettigheder og goder som de faste fuldtidsansatte har, kan siges at udgøre et egentligt prekaritetsproblem.

Hermed ikke sagt, at prekaritetsproblemer for atypisk ansatte er helt fraværende i den danske offentlige sektor. Udover undervisningsassistenterne og de eksterne lektorer, kan der også være 'prekære lommer' gemt på nogle af de andre områder med mange atypisk ansatte, nævnt i de generelle beskrivelser af de tre hovedområder. Men det har ikke været analyseret. Derudover kunne det også have påvirket billedet, hvis de udliciterede services – som kun er blevet berørt kort i rapporten – havde været detaljeret analyseret. Selvom der er indført arbejdsklausuler, som underleverandørerne skal respektere, indikerer studier, at der er problemer med manglende opfølgning og kontrol af disse klausulers overholdelse, og at der reelt eksisterer prekaritetsproblemer for nogle af de grupper, der udfører de udliciterede opgaver (Rigsrevisionen 2020; Ilsøe and Larsen 2023; Refslund et al. 2023).

6.5 Problemtisering af atypiske

Den generelt mest udbredte måde at problematisere atypiske i forskningslitteraturen om atypisk beskæftigede, har været at problematisere *løn, arbejds- og ansættelsesforhold (prekaritet)*. Men blandt de udvalgte grupper analyseret i projektet her, er det kun i forhold til undervisningsassistenterne og de eksterne lektorer, at dette perspektiv dominerer informanternes udsagn og medie billedet. For de løse lærervikarer og sygeplejerskevikarerne er det derimod især *effekten på servicekvaliteten*, der er fokus på, mens det for de deltidsansatte sygeplejersker især er *arbejdsudbuddet*, der udtrykkes bekymring for, omend løn og arbejdsvilkår (herunder pensionsopsparing) og arbejdsmiljø også i vist omfang tematiseredes for de to grupper i hospitalscasen.

Variationen i problematiseringen illustrerer pointen om, at der er andre (negative) effekter af atypisk ansættelse end løn, arbejds- og ansættelsesvilkår. Men det er tillige en vigtig observation, at mange af informanterne også fremhævede positive effekter - eller ligefrem nødvendighed – af de atypiskes tilstedeværelse på arbejdspladserne. Og målet informanterne gav udtryk for – i det omfang de overhovedet så et problem – handlede ikke om at afskaffe disse typer af ansatte, men enten at forbedre deres vilkår eller begrænse deres omfang.

Også hvis fokus skiftes fra de tre udvalgte cases til de tre hovedområder indenfor den offentlige sektor, kom nogle af både arbejdsgiver- og arbejdstagerinformanterne med udsagn, der peger i retning af at nedtone problemerne, der ofte forbindes med atypisk ansatte – især dem, der drejer sig om prekaritet. Parternes periodeprojekt om atypiske i den statslige sektor viste, at de under 25-årige (indenfor typerne timeløn og vikarer) og de over 42-årige (indenfor typen deltid) udgør langt hovedparten af de atypisk ansatte i den offentlige sektor (CFU et al. 2023). Det var ifølge én af informanterne medvirkende til, at kortlægningen af atypiske ansatte på det statslige område ikke blev opfattet som alarmerende, da det største behov for fast fuldtidsansættelse må formodes at ligge midt i arbejdslivet. Det har også været med til at mindske bekymringerne, at 89 % af de timelønnede i staten kun har én timelønsansættelse, at 99 % af de deltidsansatte med 8-15 t/u kun har én deltidsansættelse i kategorien, og at 62 % af de deltidsansatte med 0-8 t/u har 3

eller færre t/u og (ibid.). Det er alt sammen noget, der indikerer, at langt de fleste har deres hovedindkomst fra andre kilder, og ikke sammensætter deres samlede indkomst af flere timeløns- eller deltidsansættelser, hvilke havde kunnet indikere et prekaritetsproblem. Endvidere understregede en informant fra det kommunale område, at de mange deltidsansættelser i sektoren overvejende er frivillige, og at de deltidsansatte så godt som alle er overenskomstdækkede, mens flere af informanterne fra den regionale sektor stillede spørgsmålstejn ved, hvor stort et problem det aktuelt stigende niveau for anvendelse af bureauvikarer reelt udgør.

Hvad enten man er enig eller uenig i det præcise indhold af disse udsagn fra parterne, understreger de en vigtig og nødvendig handling, når det atypiske beskæftigedes løn, arbejds- og ansættelsesvilkår skal vurderes. Nemlig, at det i vurderingen af eventuelle prekaritetsproblemer er nødvendigt at se på hvilke grupper, der er tale om, og hvad deres samlede beskæftigelses- og livssituation er.

6.6 Parternes tiltag

Den sjette og sidste dimension er *parternes tiltag for at begrænse og forbedre*. Ikke overraskende varierer omfanget af disse tiltag med graden af parternes konsensus om problemer og løsninger. På hospitalsområdet, og med relevans for andre grupper end bare sygeplejerskerne, har der været adskillige indsatser for med forskellige redskaber at få deltidsansatte gjort til fuldtidsansatte eller få dem op i tid, og der har også været en del tiltag for at begrænse brugen af bureauvikarer. Omfanget af indsatser afspejler, at parterne generelt har været enige om, at det har været formålstjenstligt ved at få flere op i tid/på fuld tid, om end de ikke altid har været enige om, hvor stort et arbejdskraftspotentiale indsatserne har. I universitets- og folkeskolecasene er det langt hen af vejen de faglige organisationer og ikke arbejdsgiverne, der har set et problem, som de i et eller andet omfang har adresseret – mere i universitetscasen end i folkeskolen, hvor lærerforeningens tilgang har været relativt tilbageholdende. Arbejdsgiverne var i både universitetscasen og folkeskolecasen ikke overbeviste om, at brugen af de atypiske ansættelser har været et problem.

Flyttes fokus til de tre hovedområders tværgående tiltag, er der også her en del aktivitet på det regionale område, byggende på en konsensus om at arbejde hen imod færre deltidsansatte indenfor andre fag end sygeplejerskernes. Disse indsatser er i nogen grad parallelle med de kommunale tværgående tiltag, der også er fokuserede på at få de ansatte op i tid. Anderledes ser situationen ud på det statslige område, hvor større partsfælles tiltag med fokus på atypisk ansatte har været meget færre, og hvor det i langt overvejende grad har været de faglige organisationer, der har påpeget problemer med atypiske ansættelser, og partskonsensus derfor har manglet.

Partskonsensus er ikke den eneste faktor, der kan drive fælles tiltag frem. Folkeskolecasen indikerer, at også ministerbevågenhed kan spille en vigtig rolle. Flere af informanterne med relation til denne case påpegede en sådan effekt, der kan forklare, at vikarproblematikken i folkeskolen fik meget mere opmærksomhed under VKL-regeringen, end under de efterfølgende S- og SVM-regeringer.

Referencer

- Akademikerne (2021): Nødvendigt med fagretslig bedømmelse af kritiseret brug af Coronarelaterede vikarbureauansættelser i Erhvervstyrelsen. Frohandling, forside, 31. Maj 2021. www.akademikerne.dk.
- Bach, S. and L. Bordogna (2016): 'Emerging From the Crisis – The Transformation of Public Services Employment Relations?' In Bach, S and S. Bordogna (eds.) *Public Service Management and Employment Relations in Europe. Emerging from the Crisis*. New York and London: Routledge.
- Bach, S. and I. Kessler (2007): Human Resource Management and New Public Management in P. Boxall et al. (eds.): *The Oxford Handbook of Human Resource Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Barbieri, P. and G. Cutuli (2015): Employment Protection Legislation, Labour Market Dualism, and Inequality in Europe Get access Arrow. *European Sociological Review* 32: 4, pp 501–516.
- Beskæftigelsesministeriet, Sundhedsministeriet, Finansministeriet, Danske Regioner (2023): Delrapportering: Eksternt vikararbejde i den kommunale ældrepleje.
- Beskæftigelsesministeriet, Sundhedsministeriet, Finansministeriet, Danske Regioner (2022): Delrapportering: Eksternt vikararbejde for sygeplejersker i det regionale sygehusvæsen.
- CFU, Akademikerne og Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (2023): Afdækning af atypiske ansættelsesforhold i staten. Partsprojekt mellem CFU, Akademikerne og Medarbejder- og Kompetencestyrelsen. (Upubliceret).
- Crouch, C. (2015): Labour Market Governance and the Creation of Outsiders. *British Journal of Industrial Relations* 53:1 pp. 27–48
- Dalum, S. og J. G. Møller (2023): Arbejdsmiljø i branchen Kultur og Fritid. Analyse. København: DM.
- Dahl, M. D., F. Søborg, M. Weber (2022): Mere end hver tredje nyansatte lærer har ikke en læreruddannelse. Analyse. AE.
- Dahl, M. D. og M. L. Andersen (2021): 18 procent af lærerne har ikke en læreruddannelse. AE.
- Danske Regioner (2023): Medarbejdere, antal og løn.
- Danske Regioner (2022): Nu får alle ansatte i regionerne ret til fuld tid.

Danske Regioner (2022a): Regionernes plan for kortere ventelister.

Danske Regioner (2022b): Handlingsplan for reduceret brug af vikarer – plejepersonale m.fl.

Danske Regioner (2019): Ny ret skal sikre mere plejepersonale på fuldtid.

Danske Regioner (2013): Politik om fuldtid. Notat.

Danske Regioner og Forhandlingsfællesskabet (2021):

Danske Regioner og Forhandlingsfællesskabet (2019): Atypiske ansættelser på det regionale arbejdsmarked. Opdateret med 2019-tal.

Danske Universiteter (2022): Tal om danske universiteter 2022.

Dfir (2019): *Karrierer i forskningen – sammenhæng og fleksibilitet i forskernes karriereveje*. København: Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd.

DLF (2023): Antallet af vikarer i folkeskolen er dobbelt så højt som for 10 år siden.

DLF(2017): Hvem kan ansættes til at undervise i folkeskolens fag? København: Danmarks Lærerforening.

DSR (2020): NOTAT Udviklingen i sygeplejersker på fuldtid og deltid, 2007-2019. DSR Analyse. Dansk sygeplejeråd.

Faglig Voldgift (2007): Kendelse af 15. august 2007 i faglig voldgift: DM – fagforening for højtuddannede på vegne af Akademikernes Centralorganisation mod Finansministeriet Personalestyrelsen.

Finansministeriet (1997): Cirkulære om 'Aftale om lønnede ph.d.-stipendier'. Cirkulære om 'Aflønning af ph.d.-studerende for arbejdsopgaver i forbindelse med forskeruddannelsen'.

Fordelingssekretariatet (2024): Statisk til forskningsprojekt.

Häusermann, S. and H. Schwander (2012): Varieties Of Dualization? Labor Market Segmentation and Insider-Outsider Divides Across Regimes In Patrick Emmenegger (ed.) et al. *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies The Age of Dualization*. Oxford: Oxford Academic.

Gleerup, J., B. S. Nielsen, P. Olsén, N. Warring (2018): *Prekarisering - og akademisk arbejde*. København: Frydendal.

Green, A. and I. Livanos (2015): Involuntary non-standard employment in Europe. *European Urban and Regional Studies* 24:2

Grimshaw, D., M. Johnson, J. Rubery and A. Keizer (2016): 'Reducing Precarious Work Protective gaps and the role of social dialogue in Europe.' A European Commission project VP/2014/004. European Work and Employment Research Centre, University of Manchester, UK

Holm, C. F. og S. Dalum (2023): Tidsbegrænsede ansættelser 2017-22. Analyse. København: DM.

Holt, H. M. Larsen, M. Rode og A. Prescott (2018): Forskellige kommunale ansættelsesformer – udbredelse, erfaringer og udfordringer. Rapport. København: VIVE.

Ilse, A. and T. P. Larsen (2020): *Non-standard work in The Nordics. Troubled waters under the still surface. Report from The Future of Work: Opportunities and challenges for the Nordic models*. Oslo: Fafo.

Ilse, A. og T. P. Larsen (2022): *Digitale arbejdsmarkeder – fra jobs til opgaver*. København: Djøf Forlag.

Jaehrling, K. (2024): 'Buying Decent Work. Public Procurement Strategies for the Improvement of Working Conditions in the European Service Sector. Procfair comparative report.'

Jaehrling, K., M. Johnson, T. P. Larsen, B. Refslund, D. Grimshaw (2018): 'Tackling Precarious Work in Public Supply Chains: A Comparison of Local Government Procurement in Denmark, Germany and the UK'. *Work, Employment and Society* 32:3.

Keller, B. and H. Seifart (2015): Atypical Forms of Employment in the Public Sector – Are There Any? SOEPpaper No. 774

Keune, M. and N. Ramos Martin (2015): BARSORIS overview report: precarious work, collective bargaining and European social dialogue in four sectors, Amsterdam: AIAS.

Keune, M. and M. Pedaci (2020): Trade union strategies against precarious work: common trends and sectoral divergence in the EU. *European Journal of Industrial Relations* 26(2): 139–155.

KL (2023): Det kommunale arbejdsmarked i tal 2022. København: KL.

KL (2007): Ny aftale om deltidsansattes adgang til lavere timetal. Løn- og Personalnyt Orienteringsbrev nr. 2007:14 / 28. september 2007.

KL og Forhandlingsfællesskabet (2023): Ansættelsesformer på det kommunale arbejdsmarked 2022.

KL og Forhandlingsfællesskabet (2021): Aftale mellem KL og Forhandlingsfællesskabet om overenskomst- og aftalefornyelsen pr. 1 april 2021.

KL og Forhandlingsfællesskabet (2019): Deltid på det kommunale arbejdsmarked. En fremtid med fuldtid.

KL, Skolelederforeningen, Børne- og Kulchefforeningen og Skole og Forældre (2020): Inspiration til at håndtere vikardækning som følge af lærerfraværd fra undervisning i folkeskolen. København: KL et al.

Kommission for robusthed i sundhedsvæsenet (2023): Robusthedskommissionens anbefalinger.

KTO (2014): Vedr.: Ophævelse af 8-timers grænse - varigt ansatte timelønnede bliver månedslønnede.

Larsen, T. P. (2008): EU's direktiv om tidsbegrænset ansættelse - effekter i den kommunale sektor. FAOS forskningsnotat nr. 97. FAOS, Sociologisk Institut, University of Copenhagen.

Larsen, T. P. og A. Ilsøe (2023): 'Flexicurity på fremtidens arbejdsmarked - kontraktflexibilitet og øget ulighed?' *Økonomi og Politik*, nr. 3, 2023.

Larsen, T. P. and A. Ilsøe (2019): 'Atypical labour markets in the Nordics: Troubled waters under the still surface?' *Nordic future of work Brief 4*.

Larsen, T. P. , A. Ilsøe og H. K. Tell (2022): Atypisk beskæftigede og servicefagene: organisering af nye grupper inden for privat service, transport og offentlige sektor. FAOS rapport nr. 190. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Larsen, T. P., A. Ilsøe, J. H. Kristensen (2023): Living on the edge: Wage bargaining on the margins of the Danish labour market – a non-standard workers perspective. Paper submitted for the ILO decent work conference, Geneva, July 2023.

Larsen, T. P. and M. Mailand (2018): Lifting wages and conditions of atypical employees in Denmark—the role of social partners and sectoral social dialogue. *Industrial Relations Journal* 49: 2, pp. 88-108

Larsen, T. P. and M. Mailand (2014): Larsen, T. P. og M. Mailand (2014): Bargaining for Social Rights in Sectors (BARSORIS) – National Report Denmark. FAOS Research Paper no. 141. FAOS, Sociologisk Institut, University of Copenhagen.

Mailand, M., T. P. Larsen og J. Arnholtz (2022): EU og den danske fagbevægelse – lønmodtagerrettigheder, indflydelse og dilemmaer. FAOS rapport nr. 189. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Mailand, M. and T.P. Larsen (2011): Trade unions and precarious work – Danish country report to the BARSORI-project. FAOS Research Paper no. 121. FAOS, Sociologisk Institut, University of Copenhagen.

MEDST og Akademikerne (2021): Bilag til Resultatet af forhandlingerne mellem skatteministeren og Akademikerne. Bilag L.

MEDST og Akademikerne (2022): Cirkulære om aftale om eksterne lektorer og undervisningsassistenter m.fl. under Uddannelses- og forskningsministeriet. Cirkulære af 16. marts 2022.

MEDST (2023): Statens arbejdsmarked i tal. København: Medarbejder- og Kompetencestyrelsen.

MEDST (2022): Cirkulærer om organisationsaftale for lærere og børnehaveklasseledere ved frie grundskoler samt efterskoler og frie fagskoler. Cirkulære af 28. juni 2022.

Mikkelsen, M.F, M.G. Kjær, L.L. Bro, N. N. Hansen, A. B. Prescott og M. Friis-Hansen (2019). Vikarer i folkeskolen. En undersøgelse af underviserfraværd og brugen af vikarer i undervisningen. København: VIVE.

Mori, A. (2020): *Employment Relations in outsourced public services: Working between market and state*. Springer International publishing.

Mori, A. (2024): Buying Decent Work. Public Procurement Strategies for the Improvement of Working Conditions in the European Service Sector. *British Journal of Industrial Relations*, online first.

Mortensen, M. V og C. Damholt (2017): 'Analyse: Tidsbegrænsede ansættelser i Danmark'. København: Danmarks Magisterforening.

Petersen, O. H., L. B. Andersen, Y. Bhatti, K. Houlberg (2021): 'Competition, Ownership, and the Impact of Government Outsourcing on Employees'. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1-18.

Pfeifer, C. (2011). 'Risk aversion and sorting into public sector employment'. *German Economic Review*, 12 (1): 85–99.

Refslund, B., Larsen, T.P., Arnholtz, J. (2023): Promoting Decent Work Through Public Procurement in Cleaning and Private Security Services - The Case of Denmark (PROCURFAIR Country Report). Report for the European

Commission. University of Aalborg/University of Copenhagen.

Regeringen et al. (2019): 'Aftale mellem regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om Folkets skole: Faglighed, dannelse og frihed - justeringer af folkeskolen til en mere åben og fleksibel folkeskole'. 30.januar 2019.

Rigsrevisionen (2020): Statens brug af og kontrol med arbejdsklausuler Rigsrevisionens beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes Bemærkninger. Juni 2020 - 16/2019.

RLTN og KTO (2007): Aftale om deltidsansattes adgang til et højere timetal. 11-28.2.

RLTN og Sundhedskartellet (2008): Ret til fuldtid. 13-06-2008.

Scheuer, S. (2019): Hvor prekære vilkår har atypisk ansatte i det offentlige? *Tidsskrift for Arbejdsliv*. 21(2), s. 28-46

Scheuer, S. (2017): Atypisk beskæftigelse i Danmark. Om deltidsansattes, midlertidigt ansattes og soloselvstændiges vilkår. LO-dokumentation Nr. 1/2017

Slots- og Kulturstyrelsen (2019): *Danske museer i tal 2013-17*. København: Slots- og Kulturstyrelsen, Kulturministeriet.

Sundhedskartellet (2013): Om OK13-aftalerne på det regionale og kommunale område. [https://sundhedskartellet.dk/dsr/upload/7/46/2265/Ok13_aendringer_til_website__SHK_version_010114_\(2\).pdf](https://sundhedskartellet.dk/dsr/upload/7/46/2265/Ok13_aendringer_til_website__SHK_version_010114_(2).pdf)

STIL (2018): Notat om folkeskolers brug af vikarer i undervisningen. København: Styrelsen for IT og Læring, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.

Topholm, E. H.-E. H. Holt, K. Houlberg, L. B. Pedersen, K. H. Jensen, M. Darger og R. H. Fischer (2023): Eksterne vikarer på hospitals- og ældreområdet - Udviklingen i vikarudgifter, erfaringer med brugen af eksterne vikarer og vikarernes oplevelser. København: VIVE.

Virtanen, P. et al. (2006): The Working Conditions and Health of Non-Permanent Employees: Are There Differences between Private and Public Labour Markets? *Economic and Industrial Democracy* 27(1): 39-65.

Vrangbæk et al. (2013): Is contracting Out Good or Bad for Employees? A review of International Experience. *Review of Public Personnel Administration* 13:1.

Interview og telefonsamtaler

Alle interviews og telefonsamtaler er gennemført januar – november 2023. Der er fulgt op med supplerende mundtlige og skriftlige spørgsmål i marts- april 2024.

Hanne Tværmose Andersen, Carsten Holm, og Lisa Engmann, Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (MEDST).

Peder Michael Sørensen, Uddannelses- og Forskningsstyrelsen

Anders Dissing, Berit Krøyer Rasmussen og Jeppe Rye Åløse, DM

Frederik Taasby, Akademikerne

Tine Holst, SKAF

Jan Erik Rasmussen, OAO

Ole Lund Jensen og Henriette Kruppa Nielsen, Danske Regioner

Louise Kanstrup og Louise Brasen, DSR. Supplerende spørgsmål til Eva Lehgaard Kirkelund, DSR.

Lars Daugaard, Forhandlingsfællesskabet (Telefonsamtale)

Martin Højkjær Larsen og Maria Lærke Hansen, KL

Michael Gravesen, Børne- og Kulturchefforeningen (BKF)

Nils Vilsbøl, Skolelederforeningen

Jakob Munksgaard Juul Holm og Allan Sørensen, DLF

Åse Bonde, DLF

Skole og Forældre og Center for Folkeskolen (Uddannelses- og Forskningsministeriet) har været kontaktet, men ønskede ikke at deltage i interview.