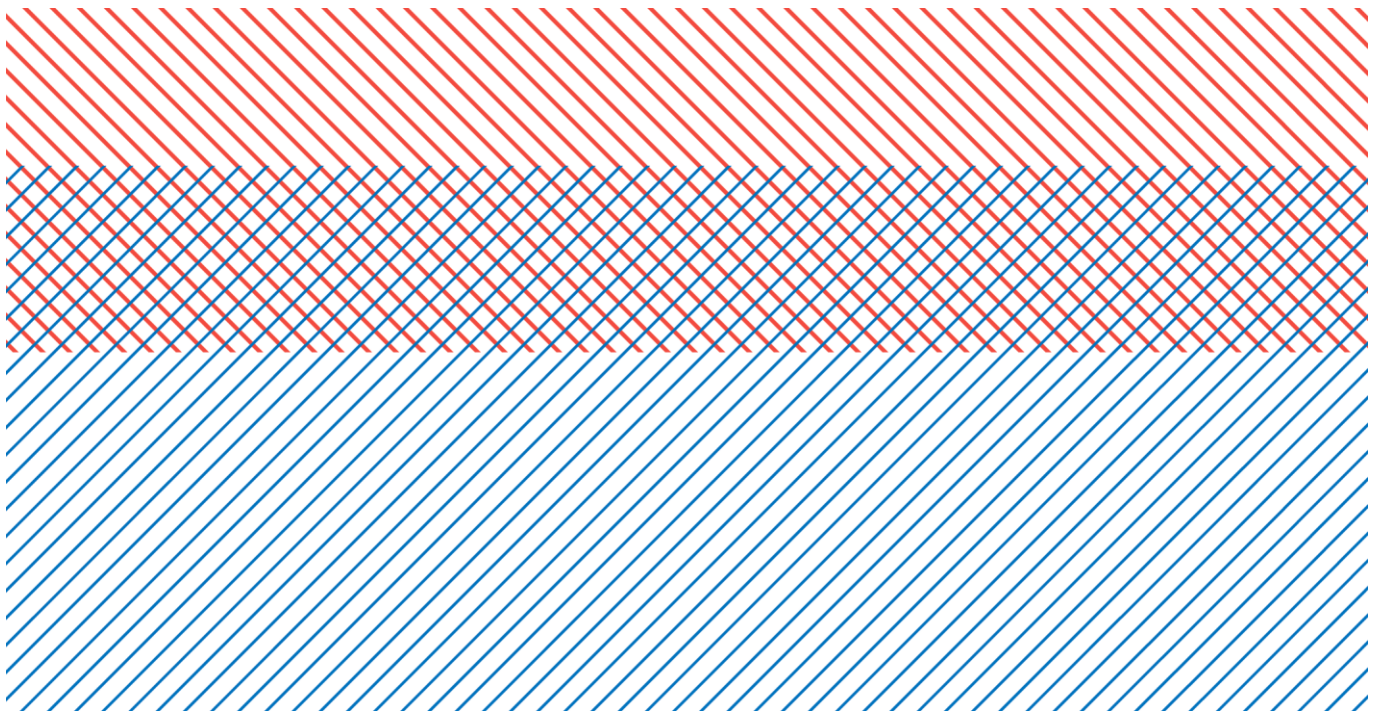


Notat

Forskellige kommunale ansættelsesformer

Udbredelse af midlertidige ansættelser



Mona Larsen, Malene Rode Larsen & Asta Prescott

Forskellige kommunale ansættelsesformer – Udbredelse af midlertidige ansættelser

© VIVE og forfatterne, 2017

Projekt: 100733

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVE blev etableret den 1. juli 2017 efter en fusion mellem KORA og SFI. Centeret er en uafhængig statslig institution, som skal levere viden, der bidrager til at udvikle velfærdssamfundet og den offentlige sektor. VIVE beskæftiger sig med de samme emneområder og typer af opgaver som de to hidtidige organisationer.

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Notatets resultater er foreløbige. Læseren bør derfor være opmærksom på, at de endelige resultater og fortolkninger fra projektet vil kunne afvige fra notatet.

Indhold

1	Formål	4
2	Datagrundlag.....	5
2.1	FLIS data	5
2.2	AKU, BFL og KRL data	6
2.3	Styrker og svagheder ved FLIS og AKU data.....	8
3	Udbredelse	11
3.1	Eksisterende viden.....	11
3.2	Nye beregninger for den kommunale sektor.....	12
3.3	Hvad ved vi om udbredelsen?	17
	Litteratur	19

1 Formål

Det overordnede formål med denne undersøgelse er at skabe et fælles vidensgrundlag om forskellige ansættelsesformer på det kommunale område for dermed at bytte fornemmelser og bekymringer til viden. Mere specifikt belyser vi udbredelsen af forskellige ansættelsesformer i kommunerne og de kommunale erfaringer og udfordringer, der er forbundet med brugen heraf.

Forskellige ansættelsesformer¹ omfatter mange forskellige former for beskæftigelse, herunder:

- Deltidsansættelser, særligt fokus på små deltidjob
- Timelønsansættelser
- Tidsbegrænsede/midlertidige ansættelser
- Vikaransættelser
- Honorar aflønnede, freelancere og selvbeskæftigede (enkeltmandsvirksomheder)
- Ansatte uden helårsansættelser.

Det skal bemærkes, at der er overlap mellem de forskellige ansættelsesformer. For eksempel er timelønsansatte og vikaransatte pr. definition tidsbegrænset/midlertidigt ansat. Desuden kan en tidsbegrænset/midlertidigt ansat også være ansat på deltid.

Dette projekt omfatter både en kvantitativ og en kvalitativ del. I dette notat præsenteres de foreløbige resultater af projektets kvantitative del. I denne del er udbredelsen af tidsbegrænsede/midlertidige ansættelser med særligt fokus på vikaransættelser og andre former for tidsbegrænsede ansættelser belyst.

¹ Scheuer (2017) anvender betegnelsen "atypisk beskæftigelse" om deltidbeskæftigelse og midlertidige ansættelser. Det giver ikke mening at anvende denne betegnelse om deltidbeskæftigelse på det kommunale arbejdsmarked, fordi hele 40 pct. af de månedslønnede på dette arbejdsmarked er beskæftiget mindre end fuld tid i 2016, se afsnit 3.1.

2 Datagrundlag

Til brug for vores kvantitative belysning af udbredelsen af midlertidige ansættelser på det kommunale område har vi anvendt en række forskellige datakilder. Det drejer sig om:

- Data fra Fælleskommunalt Ledelsesinformationssystem (FLIS)
- Arbejdskraftundersøgelsen (AKU) fra Danmarks Statistik
- Data om Beskæftigede Lønmodtagere (BFL) fra Danmarks Statistik
- Data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL).

I det følgende er disse data nærmere beskrevet. Dernæst diskuterer vi styrker og svagheder ved de anvendte data.

2.1 FLIS data

Fælleskommunalt Ledelsesinformation (FLIS) er et projekt under KOMBIT – Kommunernes it-fællesskab. FLIS er en fælleskommunal løsning til benchmark- og ledelsesinformation inden for og på tværs af kommuner. Løsningen trækker data direkte fra kommunernes økonomi- og fagsystemer.

De leverede FLIS-data omfatter *månedslønnede* i 2016. Det vil sige, at timelønnede er udeladt. I datamaterialet indgår heller ikke elever, ekstraordinært ansatte (bl.a. studerende, personer i fleksjob og løntilskud samt honorar-/vederlagsaflønnede) og personer i seniorjob. Det er til- og fratrædelsesdatoer (og ikke lønudbetaling), der afgrænser, hvilke ansatte der indgår i datamaterialet. Datamaterialet omfatter i gennemsnit 447.505 ansættelser pr. måned.²

Vores formål med brug af FLIS data har været at opgøre udbredelsen af tidsbegrænsede/midlertidige ansættelser med afsæt i ”andre vikaransættelser” og ”andre ansættelser med slutdato”. Til dette formål har KOMBIT leveret FLIS data om antal ansættelser³ pr. måned (i alt og pr. kommune) i 2016 med følgende typer af status, der er *gensidigt udelukkende*⁴:

1. Vikarer⁵:
 - a. Tilkaldevikar
 - b. Barselsvikar
 - c. Forældreorlovsvikar
 - d. Andre vikaransættelser.
2. Midlertidige ansættelser:
 - a. Åremålsansatte tjenestemænd
 - b. Andre åremålsansættelser

² Til sammenligning kan nævnes, at der ifølge Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (2017) i gennemsnit var 398.872 ansættelsesforhold for månedslønnede i den kommunale sektor i 2016. Forskellen mellem antallet af ansættelsesforhold i de to opgørelser hænger bl.a. sammen med, at KRL opgørelsen er afgrænset til personer, der dels er beskæftiget på det kommunale forhandlingsområde, dels har timer i opgørelsesperioden. Sidstnævnte indebærer bl.a., at personer, der efter sidste arbejdsdag får udbetalt feriepenge, kun indgår i FLIS opgørelsen. KRL opgørelsen adskiller sig desuden ved, at personer med meget høje og meget lave timelønninger er frasorteret (afgrænsningerne i KRL opgørelsen er oplyst ved telefonisk henvendelse til medarbejder i KRL, 21-09-2017).

³ Antal ansættelser er opgjort som antal forskellige medarbejdere ud fra FLIS's forretningsnøgle for en medarbejder (tjenestenummer/medarbejdersnummer, aflønningsform, kommune, institutionskode, personalesystem).

⁴ At opgørelserne er gensidigt udelukkende betyder fx, at personer, der er kategoriseret som vikarer, kun tælles med i opgørelsen af vikarer, selvom de pr. definition også har en tidsbegrænset/midlertidig ansættelse.

⁵ Vi undersøgte forud for bestillingen, om det var muligt at få udskilt sygefraværsvikarer. Det viste sig ikke at være muligt.

- c. Andre ansættelser med slutdato (ekskl. honorar/vederlag og vikarer).

Desuden har KOMBIT leveret information om det totale antal ansættelser pr. måned (i alt og pr. kommune). Denne information er anvendt til at opgøre, hvor stor en andel henholdsvis "andre vikariansættelser" og "andre ansættelser med slutdato" i gennemsnit udgør af alle ansættelser pr. måned i 2016.⁶

2.2 AKU, BFL og KRL data

Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelse (AKU) er en stikprøvebaseret interviewundersøgelse, som belyser befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet. Undersøgelsespopulationen er den 15-74-årige befolkning i Danmark. Der er tale om et omfattende datamateriale, idet 15.000-20.000 personer interviewes hvert kvartal.⁷ Vi anvender data for perioden 2008-2015.⁸

Hensigten med at anvende AKU har været at belyse udbredelsen af midlertidige ansættelser i kommunerne. Til dette formål har vi anvendt følgende spørgsmål fra AKU, der refererer til den adspurgtes hovedbeskæftigelse:

1. Har du midlertidig eller fast ansættelse? (Med midlertidig ansættelse menes, at den er tidsbegrænset).

Hvis midlertidig ansættelse:

2. Hvad er grunden til, at jobbet er midlertidigt? Svarmuligheder:
 - a. Er ansat som lærling, elev, forskningsassistent (ph.d.-stud.) mv.
 - b. Kunne ikke få fast beskæftigelse
 - c. Har selv ønsket det
 - d. Ansat på prøve.

Vi har i denne undersøgelse *alene fokuseret på* de midlertidige ansættelser, der kan henføres til "kunne ikke få fast beskæftigelse" eller "har selv ønsket det". Det skyldes, at det især er personer med sådanne midlertidige ansættelser, der kan formodes at befinde sig i en udsat position, når det gælder arbejdsvilkår. Midlertidige ansættelser, der kan henføres til disse årsager, udgør ifølge AKU 70-80 pct. af de midlertidige ansættelser i kommunerne i undersøgelsesperioden. Det skal i denne forbindelse også bemærkes, at vikariansættelser ikke indgår i opgørelsen af midlertidige ansættelser.⁹

AKU indeholder ikke oplysninger om, hvem af de adspurgte der er kommunalt ansatte. For at kunne identificere kommunalt ansatte er det nødvendigt, at vi kobler AKU med registerdata.

⁶ Som udgangspunkt var det hensigten at opgøre forekomsten af "andre vikariansættelser" og "andre ansættelser med slutdato" på henholdsvis kommune- og stillingsniveau med afsæt i data fra FLIS. Der er imidlertid efter vores vurdering for stor usikkerhed knyttet til denne type af opgørelser baseret på FLIS data (for beskrivelse af usikkerheder, se afsnit 2.3). Dertil kommer, at der ikke er oplyst en stillingsbetegnelse for et meget stort antal ansættelser i FLIS. For ansættelser med slutdato drejer det sig om 29 pct., mens det for vikariansættelser drejer sig om 13 pct.

⁷ AKU kvartalsdata er vægtet til årsdata til vores formål.

⁸ Vi starter i 2008, fordi AKU data bl.a. kobles med BFL data (for beskrivelse heraf, se nedenfor), der findes fra og med 2008. AKU data findes også for 2016, men som følge af et markant databrud mellem 2015 og 2016 (Danmarks Statistik, 2016) er det ikke meningsfuldt at medtage AKU data for 2016 i denne undersøgelse.

⁹ I AKU bliver interviewpersonerne først spurgt, om de er ansat som bl.a. vikar ("vikar" omfatter her både bureauvikarer og andre vikariansættelser). Vi har i denne undersøgelse ikke adgang til svarene på dette spørgsmål. Resultater i DA (2013) viser imidlertid, at kun 1 pct. af de offentligt ansatte ifølge AKU var ansat som vikarer i 2011. Personer, der er ansat som vikar, får ikke stillet spørgsmålet, om de har en midlertidig eller fast ansættelse, hvilket er årsagen til, at de ikke indgår i vores opgørelse.

2.2.1 BFL data

Danmarks Statistiks register over Beskæftigede Lønmodtagere (BFL) omfatter lønmodtagerjob i danske virksomheder, som indberetter lønnen til elndkomst. BFL er en kvartalsopgørelse, der findes fra og med 1. kvartal 2008.¹⁰ Tællingsenheden i BFL er et lønmodtagerjob, der defineres som en persons tilknytning til et arbejdssted i en periode i en dansk virksomhed. En person kan have flere job i samme periode på forskellige arbejdssteder og kan have flere job på samme arbejdssted på forskellige tidspunkter. Data indberettes af arbejdsgiverne (Danmarks Statistik, 2017b).

Vi har koblet BFL data, der er opgjort på månedsbasis, med AKU data, hvor den uge, hvor interviewet er gennemført, fremgår. Den ansættelse, der refereres til i AKU, er den adspurgtes hovedbeskæftigelse. I de tilfælde, hvor en person har flere ansættelser pr. måned i BFL, har vi derfor koblet ansættelsen i AKU med den ansættelse i BFL, hvor antallet af løntimer er størst. For betydningen heraf, se afsnit 2.2.3.

Vi har anvendt oplysninger om sektor og stilling fra BFL. Inddragelsen af sektoroplysninger har muliggjort, at brugen af midlertidige ansættelser i den kommunale sektor kan sammenlignes med brugen heraf i andre sektorer. Vi har anvendt oplysningerne om stilling fra BFL, der er baseret på DISCO-klassifikationen, til at sammenligne udbredelsen af midlertidige ansættelser i kommunerne og den private sektor for udvalgte stillingskategorier (her "almindeligt kontor- og sekretærarbejde" og "rengøringsarbejde").

2.2.2 KRL data

AKU data kobles også med data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL). Fra KRL har vi fået leveret månedsbaserede data for perioden 2008-2016 for alle kommunalt ansatte, der modtager løn. Vi har koblet disse oplysninger fra KRL med de anvendte AKU data.

En person kan ifølge data fra KRL have flere ansættelser pr. måned. KRL data skal kobles med det, som de interviewede i AKU betegner som deres hovedbeskæftigelse. For personer med flere ansættelser pr. måned udvælger vi vedkommendes "hovedbeskæftigelse" ud fra følgende kriterier angivet i prioriteret rækkefølge: a) antal timer med månedsløn, b) antal timer med timeløn og c) antal dage med ansættelse. For betydningen heraf, se afsnit 2.2.3.

De leverede KRL data indeholder oplysninger om de kommunalt ansattes overenskomstområder. Disse oplysninger har muliggjort, at udbredelsen af midlertidige ansættelser inden for den kommunale sektor kan belyses med afsæt i personalegrupperinger svarende til dem, som kommunerne selv anvender.

2.2.3 AKU koblet med BFL og KRL data

Vi ved, i hvilken uge deltagerne i AKU er blevet interviewet. Disse data er som nævnt blevet koblet med registerdata fra BFL og KRL, der er opgjort på månedsbasis. Op mod hver tiende af de lønmodtagere, der har deltaget i AKU i en given uge, har ifølge de anvendte registerdata mere end én ansættelse i den pågældende måned. Der er derfor risiko for, at vi for disse personer har koblet den hovedbeskæftigelse, der refereres til i AKU, til den forkerte ansættelse fra BFL og KRL. Hvis fx en person har haft både en regional og en kommunal ansættelse i løbet af en måned, kan vi risikere, at den adspurgte i AKU refererer til den regionale ansættelse, mens vi har koblet registeroplysninger på, der vedrører den kommunale ansættelse.

¹⁰ Vi har dog fået leveret årsdatasæt med start- og slutdatoer.

Det er i sagens natur problematisk at arbejde med oplysninger for enkeltpersoner baseret på AKU og registerdata, som refererer til forskellige ansættelser. For at minimere risikoen herfor har vi valgt at afgrænse stikprøven af kommunalt ansatte fra AKU til de personer, der ifølge de tilkoblede registeroplysninger fra både BFL og KRL data er ansat i en kommune.¹¹ Det deraf følgende observationsantal pr. år for kommunalt ansatte i AKU, som vi anvender i vore beregninger, fremgår af tabel 2.1.

Tabel 2.1 Antal observationer for beskæftigede lønmodtagere i AKU, der ifølge både BRL og KRL data er kommunalt ansatte, 2008-2015.

År	Observationsantal
2008	11.198
2009	11.340
2010	10.681
2011	10.066
2012	9.896
2013	9.738
2014	9.953
2015	9.424

2.3 Styrker og svagheder ved FLIS og AKU data

Vores opgørelser af udbredelsen af tidsbegrænsede/midlertidige ansættelser baseret på henholdsvis data fra FLIS og AKU er ikke umiddelbart sammenlignelige. En af forklaringerne er, at FLIS er baseret på oplysninger fra arbejdsgiverne og omfatter flere ansættelser pr. person for månedslønnede, mens AKU er baseret på oplysninger fra de ansatte selv og omfatter oplysninger om den enkeltes hovedbeskæftigelse (hvad enten den pågældende er måneds- eller timelønnet). Desuden indgår der ikke vikaransættelser i vores AKU opgørelse. Som det vil fremgå af afsnit 3.2, er der derfor ikke overraskende – og i tråd med resultaterne i Larsen (2008), jf. afsnit 3.1 – betydelig variation i de opgjorte andele af midlertidigt ansatte, afhængigt af hvilken datakilde der anvendes. I det følgende diskuterer vi styrker og svagheder ved de anvendte data.

2.3.1 Data fra FLIS

Fordelen ved at anvende FLIS data er, at opgørelserne er registerbaserede og derfor potentielt er mere retvisende end opgørelser baseret på selvrapportering som fx AKU. Desuden er FLIS data (i modsætning til AKU) ikke baseret på en stikprøve, hvorfor det som udgangspunkt skulle være muligt at få et fuldt dækkende billede for kommunerne. Imidlertid viser det sig, at der er en række usikkerheder knyttet til disse data. Én usikkerhed er, at de opgjorte ansættelser er afgrænset vha. til- og fratrædelsesdatoer frem for af lønudbetaling. Dette indebærer, at ansættelser medregnes i den enkelte måned, uanset om den ansatte rent faktisk har haft timer i den pågældende måned eller ej. Det er vanskeligt at vurdere, hvad dette betyder for de opgjorte andele af vikaransættelser og andre ansættelser med slutdato. Andre usikkerheder trækker imidlertid primært i retning af, at vi ved brug af FLIS data overvurderer omfanget af vikaransættelser og andre ansættelser med slutdato. Disse usikkerheder gennemgås i det følgende.

¹¹ Af de beskæftigede lønmodtagere i AKU, der ifølge BFL data er ansat i en kommune, er 92-93 pct. af dem også kommunalt ansat ifølge KRL data. Tilsvarende er 94-95 pct. af de beskæftigede lønmodtagere i AKU, der ifølge KRL data er kommunalt ansat, også kommunalt ansat ifølge BFL data.

Vi anvender FLIS data til at opgøre vikariansættelser, ekskl. tilkalde-, barselsorlovs- og forældreorlovsvikarer (kaldet "andre vikariansættelser"), som ét mål for tidsbegrænsede/midlertidige ansættelser. Imidlertid er FLIS opgørelserne af forskellige typer af vikariansættelser mangelfulde. Ifølge FLIS registrerer kun 70¹² af de 98 kommuner vikariansættelser i 2016. Fraværet af oplysninger for 28 kommuner kan betyde, at vores opgørelse af forekomsten af vikariansættelser i kommunerne ikke er repræsentativ for det kommunale arbejdsmarked som helhed. Dertil kommer, at kun en enkelt kommune ifølge FLIS registrerer ansættelser som henholdsvis tilkaldevikar og forældreorlovsvikar, mens kun 16 kommuner registrerer ansættelser som barselsorlovsvikar. Det er næppe retvisende, at kun 16 af de 70 kommuner anvender barselsorlovsvikarer. I det omfang, at vores opgørelse af "andre vikariansættelser" inkluderer ansættelser som tilkalde-, forældreorlovs- og barselsorlovsvikar for de kommuner, der ikke foretager særskilt registrering heraf, vil den opgjorte andel "andre vikariansættelser" isoleret set være overvurderet.

Endvidere anvender vi FLIS data om ansættelser med slutdato, ekskl. vikar- og åremålsansættelser, som et mål for andre midlertidige ansættelser. Den opgjorte andel af andre ansættelser med slutdato kan imidlertid være overvurderet. Det skyldes for det første, at eventuelle vikariansættelser i de 28 kommuner, der ifølge FLIS ikke har registreret denne type ansættelser, formentlig indgår i vores opgørelse af andre ansættelser med slutdato (dette bidrager dog ikke til, at omfanget af midlertidige ansættelser samlet set er overvurderet). For det andet har vi ganske vist oplysninger for samtlige 98 kommuner om (andre) ansættelser med slutdato, men kun 18 kommuner har registreret åremålsansatte tjenestemænd, mens 33 kommuner har registreret andre åremålsansættelser. Hvis nogle kommuner har åremålsansættelser, der ikke er registreret som sådanne, vil de formentlig i stedet indgå i opgørelsen af andre ansættelser med slutdato. Åremålsansatte må i mindre grad formodes at befinde sig i en udsat position, når det gælder arbejdsvilkår, end andre midlertidigt ansatte. Derfor kan man argumentere for, at de ikke bør tælle med i vores opgørelse af midlertidige ansættelser. Omfanget af midlertidige ansættelser (her opgjort som "andre ansættelser med slutdato") kan med andre ord betragtes som overvurderet, hvis åremålsansættelser medregnes. For det tredje er der ikke anvendt en øvre grænse for slutdato, dvs. at nogle af de ansatte, der er talt med i opgørelsen, potentielt kan have en slutdato, der ligger langt ude i fremtiden. I så fald kan det diskuteres, om ansættelsen skal betragtes som midlertidig. For det fjerde vil fastansatte figurere med en slutdato, når de har opsagt deres job eller bliver afskediget, fordi lønudbetalingen skal stoppes, og der skal foretages ferieafregning etc. Fastansatte indgår i disse tilfælde i den opgjorte andel af andre ansættelser med slutdato. En del af disse midlertidigt ansatte har dog formentlig – i modsætning til de fastansatte – en slutdato i hele deres ansættelsesperiode, hvorfor de må formodes at udgøre hovedparten af den opgjorte andel af andre ansættelser med slutdato.

2.3.2 AKU

Data fra AKU er sammenlignelige over tid for en længere tidsperiode. Disse data forekommer derfor velegnede til at belyse *udviklingen* i brugen af midlertidige ansættelser i kommunerne. Desuden er disse data formentlig brugbare til at sammenligne brugen af denne type af ansættelser på tværs af sektorer og overenskomst- eller stillingsgrupper. AKU er derimod tilsyneladende mindre velegnet til at belyse *omfanget* af midlertidige ansættelser. Vi vurderer således, at AKU undervurderer det faktiske omfang. Dette hænger sammen med, at opgørelsesenheden er personer og ikke ansættelser: For det første er AKU oplysningerne om midlertidige ansættelser kun opgjort for én ansættelse for hver person. Det vil sige, at hvis en person har flere midlertidige ansættelser, vil kun én af disse indgå i opgørelsen. For det andet indeholder AKU alene information om, hvorvidt en persons *hovedbeskæftigelse* er midlertidig eller ej. Det vil sige, at hvis en person fx har en fast hovedbeskæftigelse og en eller flere midlertidige bibeskæftigelser, vil personens midlertidige an-

¹² Svarende til de 70 kommuner, der anvender KMD som leverandør.

sættelse(r) ikke blive talt med. For det tredje er oplysningerne for den enkelte person indsamlet i en given registreringsuge. Hvis en person fx både har en fast og en midlertidig ansættelse i løbet af et år, er sandsynligheden for at registrere en fast ansættelse størst, fordi faste ansættelser typisk har længere varighed end midlertidige ansættelser. For det fjerde bidrager vores kobling af AKU med data fra BFL og KRL til en undervurdering af omfanget af midlertidige ansættelser. Problemet består især i, at op mod 10 pct. af de lønmodtagere, der har deltaget i AKU i en given uge, ifølge de tilkoblede registerdata har mere end én ansættelse i den pågældende måned. For disse personer er der usikkerhed forbundet med at koble den ansættelse, som de refererer til i AKU, til den korrekte ansættelse i de to registre – en problematik, der forstærkes af, at det netop er forekomsten af midlertidige ansættelser, vi undersøger.

3 Udbredelse

I dette kapitel skitserer vi først resultaterne af eksisterende danske studier af udbredelsen af forskellige ansættelsesformer. Afsnittet er dermed ikke afgrænset til litteratur om midlertidige ansættelser, idet vi også inddrager litteratur om fx deltidsbeskæftigelse. Dernæst præsenterer vi nye beregninger af udbredelsen af midlertidige ansættelser i den kommunale sektor. Afslutningsvis giver vi et samlet bud på, hvad vi ved om udbredelsen af midlertidige ansættelser på det kommunale arbejdsmarked.

3.1 Eksisterende viden

Vi har fundet frem til et mindre antal danske studier, der beskæftiger sig med udbredelsen af forskellige ansættelsesformer på arbejdsmarkedet som helhed, i udvalgte brancher eller personalegrupper og i den kommunale sektor. Resultaterne af de udvalgte studier er kort skitseret i det følgende.

Scheuer (2017) belyser atypisk beskæftigelse på det danske arbejdsmarked som helhed. Han definerer "atypisk beskæftigelse" som a) deltidsansættelse, b) tidsbegrænset/midlertidig ansættelse (inkl. vikarer) og c) beskæftigelse som soloselvstændig.

Hangaard (2017)¹³ tager afsæt i ovennævnte definition af "atypisk beskæftigelse". Han finder ved brug af AKU data for 4. kvartal 2015, at ca. 20 pct. af de beskæftigede på det danske arbejdsmarked er fastansatte på deltid, mens ca. 8 pct. er midlertidigt ansatte enten på fuld- eller deltid. De 8 pct. kan opdeles på midlertidige fuldtidsansættelser, der udgør 5-6 pct., mens midlertidige deltidsansættelser udgør 2-3 pct. – andele, der har været relativt konstante siden 2010. Andelen af fastansatte på deltid er derimod faldet svagt i samme periode fra 23 til 20 pct.

Hangaard (2017) belyser også udviklingen i deltidsansættelser (hvor der ikke skelnes mellem midlertidige og faste ansættelser). Han finder, at andelen af denne type ansættelser er steget fra 20 pct. i år 2000 til 25 pct. i 2015. Derimod ser andelen af midlertidige ansættelser (inkl. midlertidige deltidsansættelser) ud til at være faldet en smule i samme periode. Disse resultater er baseret på data fra AKU og Eurostat.

Endelig anvender Hangaard (2017) data fra Eurostat og OECD til at sætte opgørelserne for Danmark i et internationalt perspektiv. Han finder, at andelen af deltidsansættelser ligger på et relativt højt niveau i Danmark sammenlignet med gennemsnittet for henholdsvis EU og OECD. Niveaulet i Danmark er tilsyneladende også højere end niveaulet i især Finland, men også i Sverige, mens det ligner billedet i Norge og Tyskland. Andelen af deltidsansættelser i Danmark, der er ufrivillige¹⁴ (13-18 pct. af alle deltidsansættelser), ligger derimod under gennemsnittet for OECD og væsentligt under niveaulet i lande som Sverige og Frankrig. Tilsvarende ligger Danmark i den lave ende sammenlignet med andre OECD-lande, når det gælder midlertidige ansættelser.

Rengøring samt Hotel og Restauration er eksempler på brancher, hvor fast fuldtidsarbejde efterhånden er blevet en sjældenhed. Udviklingen i disse brancher kan derfor udgøre et skrækscenarie i forhold til, hvor det kommunale arbejdsmarked er på vej hen. Branchespecifikke beregninger for rengøring baseret på detaljerede registerdata¹⁵ for 2014 viser, at næsten 40 pct. af de ansatte

¹³ Kapitlet af Hangaard (2017) indgår i rapporten af Scherer (2017).

¹⁴ Ufrivilligt deltidsansatte er opgjort som deltidsansatte, der arbejder mindre end 30 timer pr. uge, fordi de ikke har kunnet få et fuldtidsjob.

¹⁵ Danmarks Statistiks register "Arbejdsmarkedsregnskab uden timenormering" er anvendt.

inden for dette område ganske vist har arbejdet i branchen¹⁶ i alle 12 måneder i året (Larsen m.fl., 2017b). Imidlertid har mindre end hver tredje af disse ansatte tilsyneladende været fuldtidsbeskæftiget hele året. Dette svarer til, at ca. 12 pct. af samtlige ansatte inden for rengøring har været beskæftiget på fuld tid hele året. Tilsvarende beregninger for hotel- og restaurationsbranchen viser, at kun lidt mindre end hver fjerde af de ansatte har arbejdet i branchen i alle 12 måneder i året (Larsen m.fl., 2017a). Blandt disse ansatte er det tilsyneladende ligeledes mindre end hver fjerde, der har haft fuldtidsbeskæftigelse hele året. Med andre ord er det kun i omegnen af 5 pct. af alle de personer, der har været ansat inden for hotel og restauration i løbet af 2014, der har været beskæftiget på fuld tid hele året. Madsen (2015) finder tilsvarende for både rengøringspersonale og ansatte inden for hotel og restauration, at mere end halvdelen af de ansatte er deltidsbeskæftigede.

Larsen (2008) belyser brugen af tidsbegrænsede ansættelser på det kommunale arbejdsmarked. Til dette formål anvender hun forskellige datakilder. Det viser sig, at der er betydelig variation på de opgjorte andele af tidsbegrænsede ansættelser afhængigt af, hvilken datakilde der anvendes: En opgørelse baseret på lønudtræk fra fire kommuner viser, at tidsbegrænset personale udgør 6-25 pct. af de adspurgte kommuners arbejdsstyrke. En spørgeskemaundersøgelse gennemført i ni kommuner med 259 institutionsledere viser derimod, at tidsbegrænset personale i gennemsnit udgør 11 pct. – et tal, der varierer fra 7 til 14 pct. afhængigt af region. Endelig fremgår det af læn-gerevarende interview med udvalgte personaleledere, at tidsbegrænset personale ifølge deres vurdering udgør 6-7 pct. Variationen hænger ifølge Larsen (2008) sammen med, at "... kommunerne ikke registrerer tidsbegrænset personale i deres lønningssystemer, men udelukkende tilføjer en slutdato, hvis denne fremgår af ansættelsesbrevet, eller når den tidsbegrænsede ansatte slutter." Kommunerne foretager med andre ord typisk ikke en systematisk registrering af, hvor mange ansættelser der er tidsbegrænsede.

Opgørelserne i Larsen (2008) tyder på, at brugen af tidsbegrænset personale i kommunerne varierer afhængigt af område: Brugen er mest omfattende inden for ældre- og daginstitutionsområdet, dernæst følger skoleområdet, mens administrative og tekniske områder er de steder, hvor ansættelse i tidsbegrænsede stillinger er mindst udbredt.

Madsen (2015) belyser forekomsten af deltidsbeskæftigelse blandt offentligt ansatte, der er beskæftiget med omsorgsarbejde i forhold til voksne og ældre (hvoraf mange er kommunalt ansatte). Resultaterne viser, at deltidsbeskæftigelse er relativt udbredt blandt disse ansatte.

Data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor viser, at 40 pct. af alle ansættelsesforhold i kommunerne i 2016 er deltidsbeskæftigelse. Deltidsbeskæftigelse omfatter her månedslønnede med en beskæftigelsesgrad på mindre end 37 timer pr. uge. Størstedelen af de 40 pct. med deltidsbeskæftigelse er beskæftiget 28 timer om ugen eller derover.¹⁷ Timelønnede, det vil her sige medarbejdere, der er ansat til under 1 måneds beskæftigelse, udgør 12 pct. De er i gennemsnit ansat 8,7 timer pr. uge. De resterende 48 pct. er fuldtidsbeskæftigede. Tallene i dette afsnit er opgjort som månedsgennemsnit, dvs. som summen af ansættelser for hver måned i 2016 divideret med 12.

3.2 Nye beregninger for den kommunale sektor

Dette afsnit har til formål at give et indblik i udbredelsen af midlertidige ansættelser i den kommunale sektor. Til dette formål har vi opgjort udbredelsen af "andre vikaransættelser" og "andre ansættelser med slutdato" med afsæt i FLIS data. Desuden har vi opgjort udbredelsen af midlertidige

¹⁶ "Arbejdet i branchen" afspejler, at der er registreret arbejdstimer i den pågældende måned.

¹⁷ 17 pct. af alle ansatte er beskæftiget 32-36 timer pr. uge, mens 15 pct. er beskæftiget 28-31 timer.

ansættelser med afsæt i Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelse (AKU), der er koblet med data fra KRL og BFL. For nærmere beskrivelse af disse data og deres styrker og svagheder, se kapitel 2.

3.2.1 FLIS

De leverede FLIS data fra KOMBIT har gjort det muligt for os at belyse, hvor stor en andel af vikaransættelser og andre ansættelser med slutdato udgør af det samlede antal ansættelser i kommunerne i 2016. Det skal bemærkes, at betegnelsen "andre vikaransættelser" dækker over, at vikaransættelserne er opgjort ekskl. tilkalde-, barselsorlovs- og forældreorlovsvikarer, mens betegnelsen "andre ansættelser med slutdato" dækker over, at ansættelserne med slutdato er opgjort ekskl. vikar- og åremålsansættelser. Det skal desuden bemærkes, at de anvendte FLIS data – som nævnt i afsnit 2.1 – kun omfatter månedslønnede. FLIS opgørelserne er beregnet som månedsgennemsnit, dvs. vi har anvendt samme fremgangsmåde som den, der er anvendt på data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, se afsnit 3.1.

Ifølge de gennemførte beregninger udgør "andre vikaransættelser" ca. 3 pct. af de kommunale ansættelser, mens "andre ansættelser med slutdato" udgør ca. 23 pct. Dette peger samlet set på, at 26 pct. af de månedslønnede har tidsbegrænsede/midlertidige ansættelser. Der er imidlertid en række usikkerheder knyttet til disse opgørelser. For det første er der tilsyneladende forskel på, hvordan kommuner registrerer forskellige ansættelsesformer. For det andet er den opgjorte andel af "andre ansættelser med slutdato" overvurderet bl.a. som følge af, at fastansatte, der siger op eller bliver afskediget, optræder med en slutdato. De usikkerheder, der er forbundet med FLIS data, er nærmere beskrevet i afsnit 2.3.

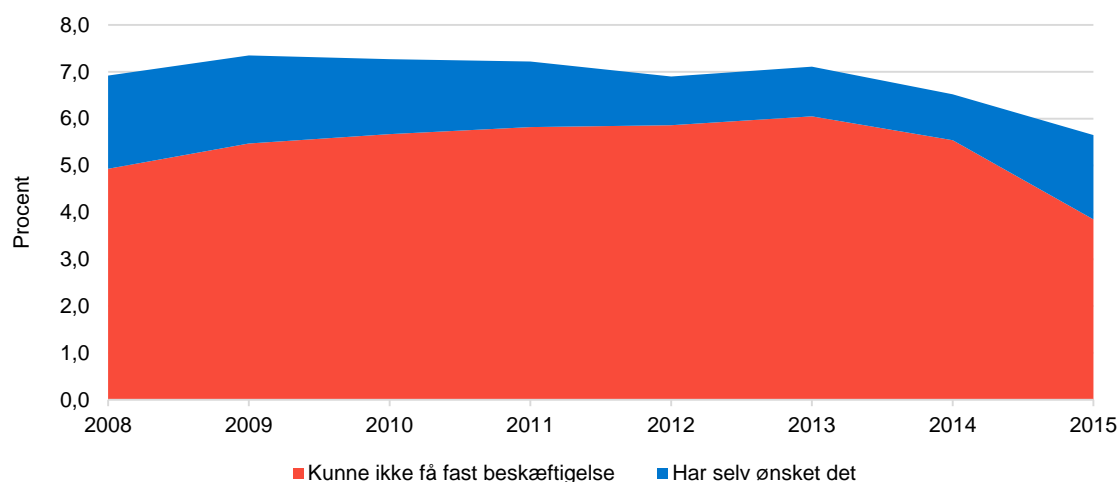
3.2.2 AKU

I dette afsnit præsenterer vi resultaterne af belysningen af udbredelsen af midlertidige ansættelser i kommunerne med afsæt i Arbejdskraftundersøgelsen (AKU) for perioden 2008-2015. AKU er koblet med registerdata fra Danmarks Statistik (BFL) og fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL). Afsnittet indeholder opgørelser for a) den kommunale sektor som helhed, b) de øvrige sektorer som helhed, c) specifikke stillingsgrupper i den kommunale og private sektor og d) udvalgte kommunale overenskomstområder. Det er vigtigt at have in mente, at AKU synes at være mindre velegnet til at belyse omfanget af midlertidige ansættelser, se afsnit 2.3. AKU synes derimod at være mere velegnet til dels at belyse udviklingen over tid i forekomsten af midlertidige ansættelser, dels at sammenligne forekomsten af midlertidige ansættelser på tværs af sektorer og overenskomst- og stillingsgrupper.

Kommunal sektor som helhed

Ifølge AKU er 6-7 pct. af de beskæftigede i kommunerne midlertidigt ansat, se figur 3.1. Størstedelen af denne gruppe er midlertidigt ansat, fordi de ikke kunne få fast beskæftigelse. Andelen af denne type midlertidigt ansatte i kommunerne stiger fra 5 til 6 pct. fra 2008 til 2013, hvorefter den falder igen til 4 pct. i 2015. Omvendt falder andelen af beskæftigede i kommunerne, som er midlertidigt ansat, fordi de selv har ønsket det, fra 2 pct. i 2008 til 1 pct. i 2014, hvorefter den stiger igen til 2 pct. i 2015. Opgørelsen tyder alt i alt på, at midlertidige ansættelser – som de er defineret her – er mindre udbredt i slutningen end i starten af den undersøgte periode.

Figur 3.1 Beskæftigede lønmodtagere i kommunerne, der er midlertidigt ansat som andel af alle beskæftigede lønmodtagere, særligt for "kunne ikke få fast beskæftigelse og "har selv ønsket det". 2008-2015. Procent.

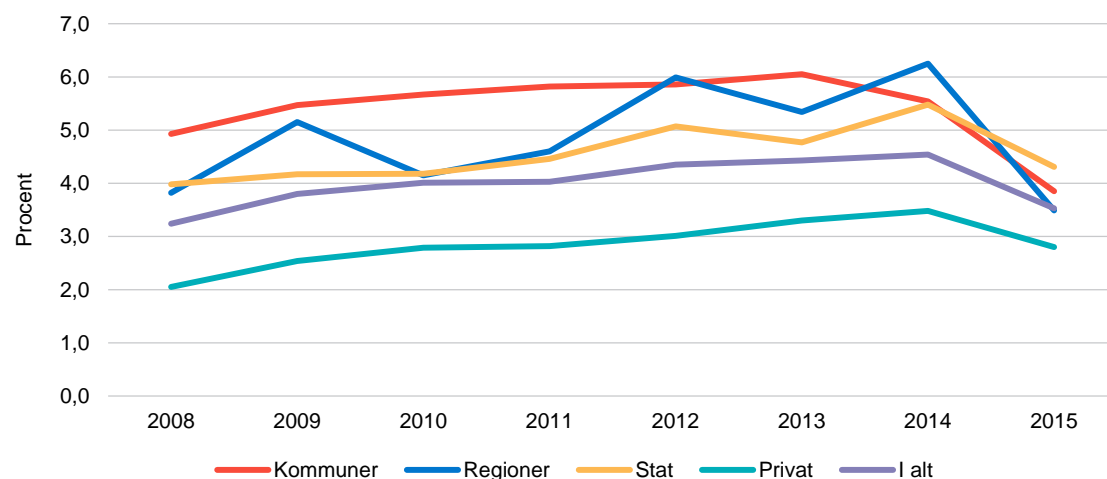


Kilde: AKU koblet med BFL og KRL data.

Kommunal sektor vs. andre sektorer

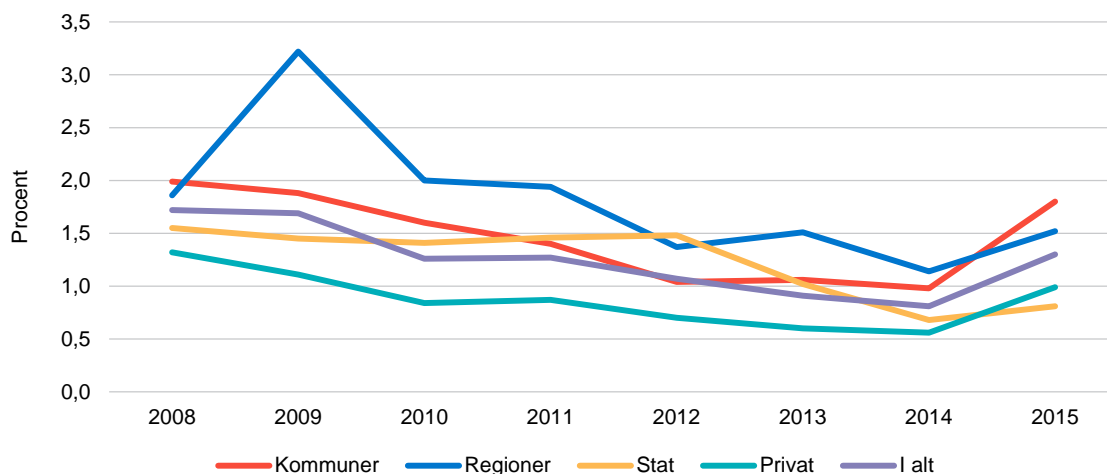
Udbredelsen af midlertidige ansættelser i kommunerne er dernæst sammenlignet med udbredelsen i andre sektorer. Vi finder, at beskæftigede lønmodtagere, der er midlertidigt ansat, fordi de ikke kunne få fast beskæftigelse, er lidt mere udbredt i den kommunale sektor end i regioner og i staten, mens de er mindst udbredt i den private sektor, se figur 3.2. For alle sektorer gælder, at udbredelsen af denne type ansættelser falder i slutningen af den undersøgte periode.

Figur 3.2 Beskæftigede lønmodtagere, der er midlertidigt ansat, fordi de ikke kunne få fast beskæftigelse som andel af alle beskæftigede lønmodtagere, i alt og særligt for sektor. 2008-2015. Procent.



Kilde: AKU koblet med BFL og KRL data.

Figur 3.3 Beskæftigede lønmodtagere, der er midlertidigt ansat, fordi de selv har ønsket det, som andel af alle beskæftigede lønmodtagere, i alt og særskilt for sektor. 2008-2015. Procent.



Kilde: AKU koblet med BFL og KRL data.

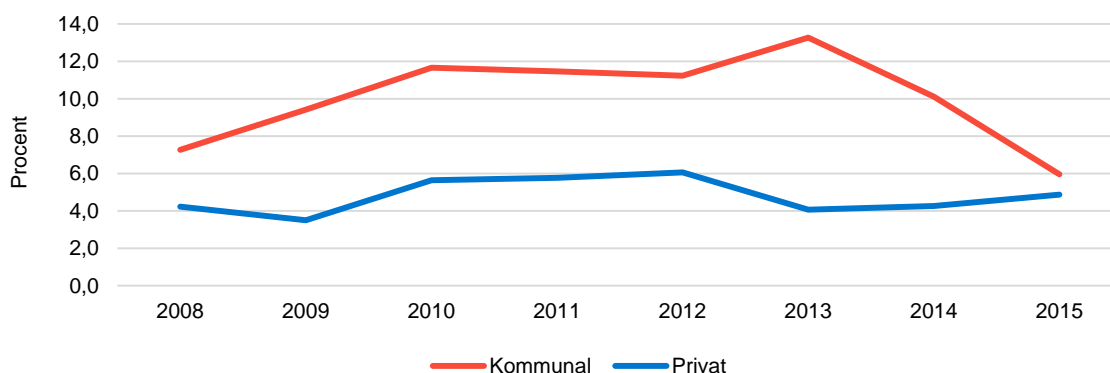
Ser vi på beskæftigede lønmodtagere, der er midlertidigt ansat, fordi de selv har ønsket det, finder vi, at sektorforskellene er mindre, se figur 3.3. Sammenlignet med udbredelsen i kommunerne ser denne type midlertidigt ansatte ud til at findes i lidt større udstrækning i regionerne og i lidt mindre udstrækning i staten. Også her er midlertidigt ansatte mindre udbredt i den private end i den offentlige sektor. Ligesom det er tilfældet i kommunerne, stiger forekomsten af denne type midlertidigt ansatte også i de øvrige sektorer i slutningen af den undersøgte periode.

Kommunal vs. privat sektor for specifikke stillingsgrupper

Vi fandt tidligere, at midlertidigt ansatte er mere udbredt i den kommunale end i den private sektor. I dette afsnit ser vi nærmere på, om denne forskel også gælder, når vi fokuserer på specifikke stillingsgrupper. Vi har her valgt at fokusere på udbredelsen af midlertidigt ansatte i de to sektorer blandt beskæftigede lønmodtagere med henholdsvis *almindeligt kontor- og sekretærarbejde* og *rengøringsarbejde*, der er identificeret ved brug af Danmarks Statistiks DISCO-klassifikation. Valget af disse stillingskategorier skyldes dels, at de findes i begge sektorer, dels at observationsantallet for dem er tilstrækkeligt i begge sektorer til at lave opgørelsen. Observationsantallet er dog samtidig for lille til, at vi her kan skelne mellem, om den midlertidige ansættelse skyldes, at den pågældende ikke kunne få fast beskæftigelse, eller at vedkommende selv havde ønsket det.

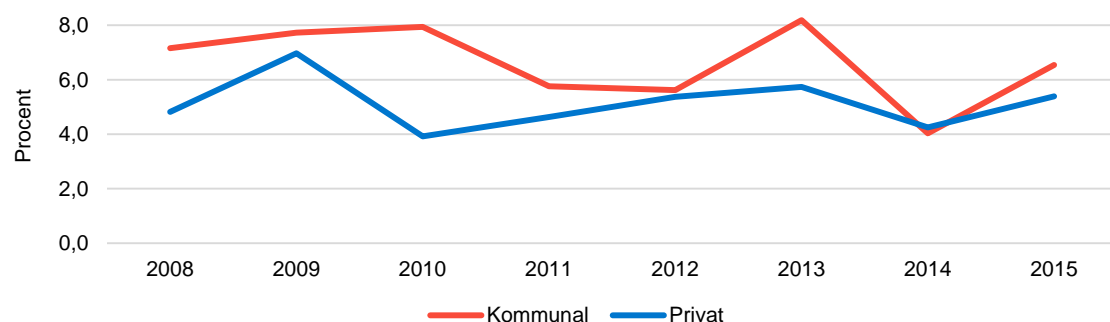
Tendensen til, at midlertidigt ansatte er mere udbredt i den kommunale end i den private sektor, ser også ud til at gælde, når vi fokuserer på specifikke stillingsgrupper. Forskellen er størst, når det gælder almindeligt kontor- og sekretærarbejde, om end den er relativt begrænset i slutningen af den undersøgte periode, se figur 3.4. For *rengøringsarbejde* gælder, at midlertidigt ansatte er lidt mere udbredt i kommunerne i de fleste af de undersøgte år, bortset fra 2012 og 2014, hvor udbredelsen i de to sektorer stort set er den samme, se figur 3.5.

Figur 3.4 Beskæftigede lønmodtagere med *almindeligt kontor- og sekretærarbejde*, der er midlertidigt ansat, fordi de ikke kunne få fast beskæftigelse, eller fordi de selv har ønsket det, som andel af alle beskæftigede lønmodtagere med denne type arbejde, særskilt for kommuner og privat sektor. 2008-2015. Procent.



Kilde: AKU koblet med BFL og KRL data.

Figur 3.5 Beskæftigede lønmodtagere med *rengøringsarbejde*, der er midlertidigt ansat, fordi de ikke kunne få fast beskæftigelse, eller fordi de selv har ønsket det, som andel af alle beskæftigede lønmodtagere med denne type arbejde, særskilt for kommuner og privat sektor. 2008-2015. Procent.



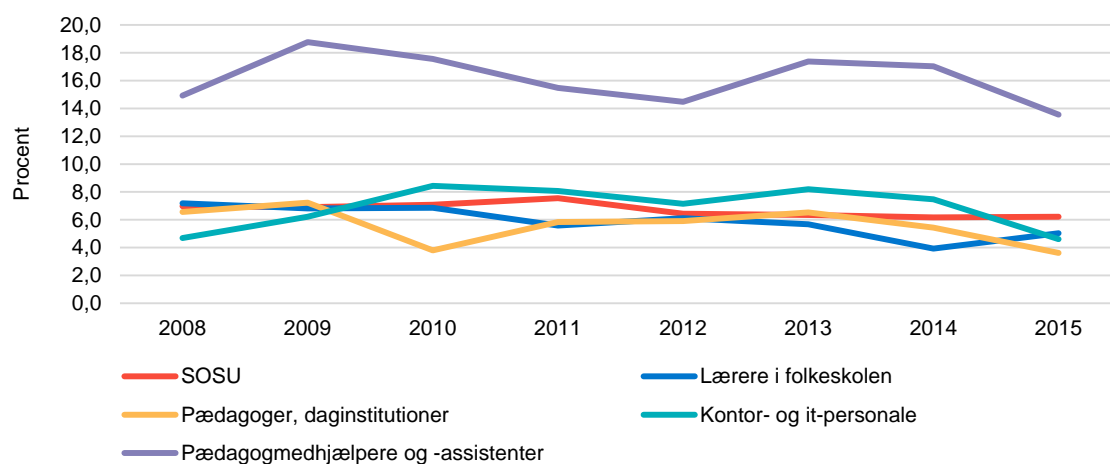
Kilde: AKU koblet med BFL og KRL data.

Overenskomstområder inden for den kommunale sektor

Afslutningsvis ser vi på udbredelsen af midlertidige ansættelser inden for udvalgte overenskomstområder i den kommunale sektor. Overenskomstområderne er identificeret ved brug af KRL's stillingskoderegister, dvs. at afgrænsningerne heraf svarer til de personalegrupperinger, som kommunerne selv anvender. Overenskomstområder med et tilstrækkeligt observationsantal indgår i opgørelserne. Observationsantallet for nogle af disse overenskomstområder er dog samtidig for lille til, at vi kan skelne mellem, om den midlertidige ansættelse skyldes, at den pågældende ikke kunne få fast beskæftigelse, eller at vedkommende selv havde ønsket det.

Vi finder, at midlertidige ansatte er mest udbredt blandt pædagogmedhjælpere og assistenter (14-19 pct.), se figur 3.6. Derimod er der ikke de store forskelle på udbredelsen heraf, når vi sammenligner SOSU-personale, kontor- og it-personale, lærere i folkeskolen og pædagoger i dagsinstitutioner (4-8 pct.).

Figur 3.6 Beskæftigede lønmodtagere, der er midlertidigt ansat, fordi de ikke kunne få fast beskæftigelse, eller fordi de selv har ønsket det, som andel af alle beskæftigede lønmodtagere, særligt for udvalgte overenskomstområder. 2008-2015. Procent.



Kilde: AKU koblet med BFL og KRL data.

3.3 Hvad ved vi om udbredelsen?

Opgørelser baseret på data fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor viser, at 48 pct. af alle ansættelsesforhold i kommunerne er fuldtidsbeskæftigelse, 40 pct. er deltidsbeskæftigelse (kun månedslønnede), mens 12 pct. er timelønnede, jf. afsnit 3.1.

Vi har gennemført beregninger på FLIS og AKU data for at få et indblik i udbredelsen af midlertidige ansættelser i kommunerne. Disse beregninger giver os imidlertid ikke et præcist billede heraf. Dette hænger bl.a. sammen med, at kommunerne ikke foretager en systematisk registrering af, hvorvidt en ansættelse er fast eller midlertidig.

Beregningerne baseret på data fra FLIS tyder på, at "andre vikaransættelser" udgør ca. 3 pct. af de kommunale ansættelser, mens "andre ansættelser med slutdato" udgør ca. 23 pct. Disse opgørelser omfatter alene månedslønnede. Der er imidlertid en række usikkerheder knyttet til opgørelserne – usikkerheder, der bl.a. betyder, at den opgjorte andel "andre ansættelser med slutdato" er overvurderet. Usikkerhederne hænger bl.a. sammen med, at:

- Ansættelser indgår i opgørelsen, uanset om der er en lønudbetaling i opgørelsesperioden eller ej (medfører usikkerhed)
- Opgørelsen af "andre vikaransættelser" ikke nødvendigvis er repræsentativ for arbejdsmarkedet som helhed (medfører usikkerhed)
- Ansatte med en slutdato potentielt kan have en slutdato, der ligger langt ude i fremtiden (bidrager til overvurdering af "andre ansættelser med slutdato")
- Fastansatte, der siger op eller bliver afskediget, optræder med en slutdato (bidrager til overvurdering af "andre ansættelser med slutdato").

For nærmere beskrivelse af usikkerhederne ved FLIS data, se afsnit 2.3.

Omvendt finder vi med afsæt i AKU, at kun 6-7 pct. af de ansatte i kommunerne er midlertidigt ansatte – en opgørelse, der er ekskl. vikaransatte. Vores vurdering er imidlertid, at AKU undervur-

derer det faktiske omfang af midlertidige ansættelser. For eksempel udgør alene timelønnede – der pr. definition er midlertidigt ansat – som nævnt ifølge opgørelserne fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor hele 12 pct. af de kommunale ansættelser. En af de mulige forklaringer på undervurderingen er, at AKU kun indeholder oplysninger om én ansættelse pr. person, nemlig den enkeltes hovedbeskæftigelse. For nærmere beskrivelse af de mulige forklaringer på undervurderingen, se afsnit 2.3. AKU forekommer derimod mere velegnet til dels at belyse udviklingen i forekomsten af midlertidige ansættelser over tid, dels at sammenligne forekomsten af midlertidige ansættelser på tværs af sektorer og overenskomst- og stillingsgrupper.

Opgørelserne baseret på AKU tyder ikke på, at forekomsten af midlertidige ansættelser i kommunerne stiger over tid – tværtimod. Opgørelserne for kommunerne viser desuden, at størstedelen er midlertidigt ansat, fordi de ikke kunne få fast beskæftigelse. Pædagogmedhjælpere og -assistenter er eksempler på stillingsgrupper i den kommunale sektor, hvor relativt mange er midlertidigt ansat. Endelig viser opgørelserne, at midlertidige ansættelser tilsyneladende er mere udbredt i den kommunale end i den private sektor – dette gælder både generelt og for sammenlignelige stillingsgrupper.

Litteratur

- Danmarks Statistik (2016): *Databrud i AKU fra 2016*. Tilgængelig på: www.dst.dk/ext/arbe/akudatabrud. Besøgt: 02-08-2017.
- Danmarks Statistik (2017a): *Arbejdskraftundersøgelsen: Pålidelighed og præcision*. Tilgængelig på: http://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/statistikdokumentation/arbejdskraftundersogelse_n/præcision-og-paalidelighed. Besøgt: 07-08-2017.
- Danmarks Statistik (2017b): *Beskæftigelse for lønmodtagere – BFL*. Tilgængelig på: <http://www.dst.dk/da/TilSalg/Forskningsservice/Dokumentation/hoekvalitetsvariable/beskaeftigelse-for-loenmodtagere---bfl>. Besøgt: 03-08-2017.
- Dansk Arbejdsgiverforening (2013): *Forskellige ansættelsesformer på det danske arbejdsmarked*. Rapport. Tilgængelig på: <http://www.da.dk/>. Besøgt 21-09-2017.
- Hangaard, J. (2017): "Udviklingen i atypiske beskæftigelsesformer". Kapitel 4 i: Scheuer, S. (red.): *Atypisk beskæftigelse i Danmark*. LO-dokumentation Nr. 1/2017.
- Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (2017): *SIRKA*. Tilgængelig på: <https://krl.dk/#/sirka>. Besøgt: 04-09-2017.
- Larsen, M., H.B. Bach, M.R. Larsen & A. Prescott (2017a): *Sammensætning af arbejdskraft og virksomheder i hotel og restaurationsbranchen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, notat.
- Larsen, M., H.B. Bach, M.R. Larsen & A. Prescott (2017b): *Sammensætning af arbejdskraft og virksomheder i rengøringsbranchen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, notat.
- Larsen, T.P. (2008): *EU's direktiv om tidsbegrænset ansættelse – effekter i den kommunale sektor. Undersøgelse gennemført for KL og KTO*. FOAS' Forskningsnotater, nr. 97.
- Madsen, P.K. (2015): "Labour Market Flexibility in the Danish Service Sector: Same Old, Some Old, but more Different". I: W. Eichhorst & P. Marx (red.): *Non-standard Employment in Post-industrial Labour Markets. An Occupational Perspective*. UK: Cheltenham.
- Scheuer, S. (2017): *Atypisk beskæftigelse i Danmark*. LO-dokumentation Nr. 1/2017.

**VIDEN I
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD