

*Merbeskæftigelses-  
kravet i den  
offentlige sektor*

*Interview på 14 institutioner*

*Eva Leisner & Anders Rosdahl*

København 1997  
Socialforskningsinstituttet  
98:3

***Merbeskæftigelseskravet i den offentlige sektor  
Interview på 14 institutioner***

Forskningsgruppen om arbejdsmarkedsforhold

Forskningsleder: Mag.scient.soc. Anders Rosdahl

Sekretærarbejdet er udført af forskningssekretær Jette Lise Andersen

**Undersøgelsens følgegruppe:**

Følgegruppen har været sammensat af repræsentanter fra Arbejdsministeriet, Socialministeriet, Finansministeriet, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Kommunernes Landsforening, Amtrådsforeningen, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte og Centralorganisationernes Fællesudvalg.

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-586-8

Sats og tilrettelæggelse: Socialforskningsinstituttet efter principiayout af Bysted A/S

Omslag: Kirsten Prange

Oplag: 1.000

Trykkeri: Holbæk Center-Tryk A/S

***Socialforskningsinstituttet***

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer, bedes sendt til instituttet.

# *Forord*

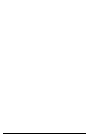
Den foreliggende rapport indeholder resultater af en mindre, kvalitativ interviewundersøgelse på 14 arbejdspladser inden for den offentlige sektor. Formålet har været at belyse, hvorledes det såkaldte "merbeskæftigelseskrav" håndteres på arbejdspladserne. Merbeskæftigelseskravet drejer sig om, at der i henhold til den arbejdsmarkedspolitiske lovgivning skal ske en nettoudvidelse i beskæftigelsen, når der ansættes ledige i jobtræning eller puljejob.

Undersøgelsen er gennemført af stud.scient.pol. Eva Leisner i samarbejde med seniorforsker Henning Bach og forskningsleder Anders Rosdahl. Rapporten er udarbejdet af Eva Leisner og Anders Rosdahl.

Undersøgelsen er iværksat på initiativ af Arbejdsministeriet, der også har finansieret den. Undersøgelsen er gennemført i perioden juni 1997 – oktober 1997.

København, januar 1998

*Jørgen Søndergaard*



# Indhold

<b>Kapitel 1</b>	
<b>Sammenfatning og diskussion</b> . . . . .	<b>7</b>
1.1. Indledning . . . . .	7
1.2. Merbeskæftigelseskravet set fra institutionsniveau . . . . .	8
1.3. Opfyldes intentionen med reglerne om nettoudvidelse ved ansættelse af personer i jobtræning/puljejob . . . . .	10
1.4. Fordele og ulemper ved at forpligtelsen til at påse opfyldelsen påhviler de ansatte og den offentlige arbejdsgiver i fællesskab . . . . .	11
1.5. Konklusion . . . . .	14
<b>Kapitel 2</b>	
<b>Merbeskæftigelseskravet på institutionsniveau</b> . . . . .	<b>17</b>
2.1. Drøftelser af merbeskæftigelse . . . . .	17
2.2. Hvad skal de ekstraordinært ansatte lave? . . . . .	22
2.3. Hvad forstås ved merbeskæftigelse på de undersøgte institutioner? . . . . .	27
2.4. Hvad holder tillidsrepræsentanterne øje med? . . . . .	32
<b>Kapitel 3</b>	
<b>Fungere med – fungere uden?</b> . . . . .	<b>37</b>
3.1 Hvorfor ansætter man ledige med løntilskud? . . . . .	37
3.2. Vurderinger af et rimeligt forhold mellem antallet af ansatte med og uden løntilskud . . . . .	38
3.3. Hvordan ville institutionerne fungere uden de ekstraordinært ansatte? . . . . .	41
3.4. Faglige krav . . . . .	46
3.5. Udviklingen i antallet af ekstraordinært ansatte . . . . .	46
<b>Bilag 1</b>	
<b>Undersøgelsens formål og metode</b> . . . . .	<b>51</b>
<b>Bilag 2</b>	
<b>Lovgrundlag og rammeaftaler</b> . . . . .	<b>55</b>
<b>Bilag 3</b>	
<b>Jobtræning og puljejob 1990–1996</b> . . . . .	<b>59</b>

<i>Litteratur</i> .....	61
<i>Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.1997</i> .....	63

# Sammenfatning og diskussion

## 1.1. Indledning

Undersøgelsen af merbeskæftigelseskravet i den offentlige sektor er foretaget med henblik på at belyse:

- Om der ved ansættelse af personer i jobtræning/puljejob på det offentlige område sker en opfyldelse af intentionerne i reglerne om nettoudvidelse af beskæftigelsen, jf. kapitel 7 og 8a i bekendtgørelse nr. 1256 af 19. december 1996 om en aktiv arbejdsmarkedsindsats.
- Fordele og ulemper ved at forpligtelsen til at påse opfyldelsen af merbeskæftigelseskravet påhviler de ansatte og den offentlige arbejdsgiver i fællesskab.

Undersøgelsen bygger på kvalitative interview med repræsentanter for den offentlige arbejdsgiver og de ansatte på fjorten offentlige institutioner samt interview med repræsentanter fra lokale faglige organisationer. På tre af de undersøgte arbejdspladser er alene institutionsledere interviewet, hvilket skyldes, at der ikke fandtes tillidsrepræsentanter på institutionerne.

Der indgår statslige og (amts)kommunale institutioner i undersøgelsen, der omfatter to sygehuse, tre plejehjem, fire kulturinstitutioner, et miljøkontor, et trafikselskab, to daginstitutioner og en skolefritidsordning. Nogle af de undersøgte institutioner har flere tusinde ansatte, andre nogle enkelte ansatte. Nogle har et tocifret antal ansat i jobtræning/puljejob, andre en enkelt ansat.

Der er således tale om en mindre, ikke-repræsentativ undersøgelse, hvilket betyder, at resultaterne ikke nødvendigvis er generaliserbare. Desuden indebærer afgrænsningen til institutionsniveauet, at kun en del af den – omfattende – problematik i relation til merbeskæftigelse belyses direkte i undersøgelsen. Fx belyses

det ikke, i hvilken udstrækning man på det politiske niveau på kortere eller længere sigt eventuelt tilpasser bevillingerne til institutionerne til det forhold, at institutionerne har mulighed for at rekruttere personer i jobtræning eller puljejob.

## 1.2. Merbeskæftigelseskravet set fra institutionsniveau

Interviewundersøgelsen viser:

- Typisk er ledere og de ansattes repræsentanter på de undersøgte arbejdspladser enige om, at der ved ansættelser i jobtræning og puljejob sker en nettoudvidelse i antallet af ansatte – det opfattes som en selvfølge i og med, at de ledige ansættes ud over "normeringen". Der er tale om ansættelser, der (typisk) ikke belaster institutionernes egne budgetter. Det, man typisk drøfter på institutionsniveau, er, hvorvidt man ønsker at oprette puljejob og jobtræningspladser, samt hvad indholdet af disse skal være.
- Set fra tillidsrepræsentanternes vinkel er det vigtigt, at ansættelse af ledige i jobtræning og puljejob er ud over "normeringen". Nogle tillidsrepræsentanter peger på, at det ikke er acceptabelt, at normeringen ændres i umiddelbar tilknytning til de ekstraordinære ansættelser. Det, tillidsrepræsentanterne typisk holder øje med, er, at ledige ikke ansættes i "faste" stillinger.
- På institutioner, hvor man bruger afløsere, accepteres det i nogle tilfælde, at de ekstraordinært ansatte bruges som afløsere i enkeltstående situationer (uden dog at indgå i en afløserpulje), mens tillidsrepræsentanter i andre tilfælde ikke accepterer dette.
- Nogle institutionsledere og repræsentanter fra de faglige organisationer peger på andre problemstillinger vedrørende merbeskæftigelse end spørgsmålet om ansættelse af ledige ud over "normeringen" på de enkelte institutioner. Det nævnes, at ekstraordinære ansættelser i princippet kan være en mulighed, hvorved den offentlige arbejdsgiver opnår et serviceniveau, der ellers ikke havde været muligt med de givne bevillinger. Ligeledes anføres, at det kan være svært at gennem-



skue, om ressourcetilførslen til offentlige institutioner tilpasses det forhold, at der er ansat eller kunne blive ansat ledige i ekstraordinære job på institutionerne.

- Blandt interviewpersonerne er der forskellige holdninger til, hvad ledige, der ansættes i jobtræning og puljejob, må lave. En holdning er, at merbeskæftigelseskravet indebærer, at de ledige, der ansættes i jobtræning og puljejob, skal varetage særopgaver adskilt fra de ordinært ansattes arbejdsopgaver. Den typiske holdning er dog, at det er vigtigt, at de ledige går ind i det daglige arbejde og efter oplæring varetager arbejdsopgaver, der ligner de ordinært ansattes, bl.a. fordi dette er den bedste måde at kvalificere ledige til at kunne erhverve et ordinært arbejde.
- I henhold til regelgrundlaget skal der være et "rimeligt forhold" mellem antallet af ansatte med og uden tilskud. Såvel institutionsledere som tillidsrepræsentanter har en holdning til, hvad et "rimeligt forhold" betyder. Den typiske holdning er, at det ikke blot kan afgøres på rent kvantitativt grundlag. Hvad der er et "rimeligt forhold" afhænger af en række omstændigheder. Med i vurderingen hører, at de ordinært ansatte skal have tid til oplæring af de ledige; der skal være et meningsfyldt arbejde, man kan sætte de ledige til at lave; af hensyn til brugerne kan man ikke have alt for mange nye ansigter på institutionerne; der skal være fysisk plads til de ekstraordinært ansatte. Endelig hænger vurderingen af et "rimeligt forhold" typisk sammen med det, man har tradition for på den pågældende institution, fx én ekstraordinært ansat pr. afdeling på et plejehjem eller én ekstraordinært ansat pr. stue i en daginstitution.
- Den typiske opfattelse blandt såvel tillidsrepræsentanter som institutionsledere på de undersøgte arbejdspladser er, at institutionen ville kunne fungere uden de ledige i puljejob/jobtræning. De lediges tilstedeværelse muliggør imidlertid aktiviteter til gavn for brugerne og aflastning af de ordinært ansatte. I nogle tilfælde mener institutionsledere og tillidsrepræsentanter, at man ville have svært ved at fungere uden de ledige i jobtræning/puljejob – man ville klare sig,

hvis man var tvunget til det, men tilskudspersoner er en stor hjælp i det daglige.

### 1.3. Opfyldes intentionen med reglerne om nettoudvidelse ved ansættelse af personer i jobtræning/puljejob?

Den dominerende opfattelse blandt medarbejdere og ledelse på institutionsniveau synes at være, at ansættelse af ledige i jobtræning og puljejob er et spørgsmål om at få nogle ekstra hænder, der kan aflaste i en travl hverdag. Samtidig er det en mulighed for at gøre noget for de ledige. Set fra et institutionsniveau fungerer man i det daglige inden for rammerne af den bevilling, man nu engang har fået tildelt. Offentlige institutioner befinder sig i en virkelighed, hvor ambitionsniveauet for den service, der skal ydes, fastsættes politisk. Rammerne, og de deraf følgende muligheder, sættes så at sige ovenfra. Nogle medarbejdere og ledere er tilfredse med de ressourcer, man tildeles, og synes, at disse er tilstrækkelige til at løfte arbejdsopgaverne på tilfredsstillende vis. Andre føler sig mere trængte.

I det daglige ansættes ledige ud over normeringen. I de fleste tilfælde rammer det ikke institutionernes budget, at der ansættes ledige i jobtræning/puljejob (dette er dog ikke tilfældet de steder, hvor institutionerne selv skal udrede de 10 pct. af lønudgiften til puljejob). På mange af de undersøgte arbejdspladser giver interviewpersonerne udtryk for, at man er vant til de ekstraordinære ansættelser og ser det som en "naturlig del" af hverdagen. Nogle steder berettes, at man, hvis man havde en større bevilling, ville have færre i beskæftigelsesordningerne.

Hvad er intentionen med reglerne om merbeskæftigelse? Forenklet fortolket må lovgivers overordnede intention vel være, at ansættelse af ledige med tilskud ikke medfører, at ordinære ansættelser fortrænges. Men hvad vil det sige, at ordinære ansættelser fortrænges? Skal der være tale om, at en ordinær stilling nedlægges her og nu og oprettes som et puljejob eller en jobtræningsplads? Eller fortrænges ordinære ansættelser, hvis man fra politisk side undlader at tilføre ressourcer til et område/en insti-

tution, der har tradition for at have mange ledige i jobtræning/puljejob? Eller er der tale om fortrængning, hvis man på institutionsniveau undlader at allokere ordinære ressourcer til faggrupper, der traditionelt har mange i jobtræning/puljejob?

Denne undersøgelse peger på, at intentionen med reglerne om merbeskæftigelse er opfyldt på de undersøgte arbejdspladser, hvis intentionen forstås som et spørgsmål om, at der skal være tale om merbeskæftigelse i forhold til det vedtagne budget for (amts) kommunen/statsinstitutionen, jf. loven. Undersøgelsen peger ligeledes på, at tillidsrepræsentanterne på de undersøgte arbejdspladser holder øje med, at ordinære arbejdspladser ikke konverteres til puljejob/jobtræningspladser i ét hug. Der er på de undersøgte arbejdspladser (på nær et enkelt sted hvor de ansatte drøfter, hvorvidt en ordinær stilling er blevet konverteret til et puljejob) ikke eksempler på en sådan konvertering.

Undersøgelsen peger endvidere på, at intentionen i reglerne om merbeskæftigelse er opfyldt på de undersøgte arbejdspladser, hvis kriteriet herfor er, at der er enighed mellem institutionsledere og tillidsrepræsentanter om at ansætte ledige i puljejob/jobtræning.

Resultaterne fra de kvalitative interview underbygges af en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse af offentlige arbejdspladser bl.a. vedr. ansættelse af ledige i jobtræning i 1994 og 1995 (Bach, 1997). Undersøgelsen viste, at næsten 9/10 af de offentlige arbejdspladser udvidede beskæftigelsen i forbindelse med den seneste ansættelse i jobtræning. Kun 7 pct. af de offentlige virksomheder (institutioner mv.) oplyste, at man ville have ansat den pågældende (eller en anden person), såfremt ansættelse i jobtræning ikke havde været mulig.

#### **1.4. Fordele og ulemper ved at forpligtelsen til at påse opfyldelsen påhviler de ansatte og den offentlige arbejdsgiver i fællesskab**

Reglerne om merbeskæftigelse kan siges at være et instrument, som allerede ansatte kan bruge til at sikre, at ordinære stillinger

ikke fortrænges af ekstraordinære ansættelser af ledige i jobtræning og puljejob.

Denne undersøgelse peger på, at inddragelse af de ansatte på de undersøgte arbejdspladser ved oprettelse af puljejob og jobtræningspladser er med til at sikre, at ledige ansættes i jobtræning og puljejob ud over normeringen, samt at ordinære stillinger på de undersøgte arbejdspladser ikke nedlægges for umiddelbart derefter at blive oprettet som puljejob eller jobtræningspladser.

Man kunne pege på, at en *fordel* ved at overlade påsynet af merbeskæftigelseskravet til de ansatte og den offentlige arbejdsgiver for det første er, at de allerede ansatte og deres repræsentanter (tillidsrepræsentanter samt faglige organisationer) er de naturlige vogtere over ordinære stillinger. De allerede ansatte har en interesse i, at ordinære stillinger ikke konverteres til tilskudsjob i og med, at ordinære stillinger er højere lønnet end jobtræning/puljejob. Ordinære stillinger er endvidere bedre beskyttede mod nedlæggelse end jobtræning/puljejob, fordi der skal ske reduktioner i bevillinger, før ordinære stillinger kan nedlægges.

Man kunne for det andet pege på, at institutionsledere og afdelingsledere også har en interesse i at sikre, at ordinære stillinger ikke nedlægges, samt at ordinære bevillinger ikke beskæres. Det vil sige, at man ønsker at undgå, at ansættelse af et stort antal ledige i puljejob/jobtræning på den enkelte institution kunne medføre, at der ikke tilføres yderligere ordinære ressourcer til institutionen/ansættelsesområdet fx i en situation, hvor de ordinære opgavers omfang stiger.

For det tredje kunne man pege på, at det ville være meget ressourcekrævende for en tredje part, fx AF-systemet, at påse overholdelse af reglerne om merbeskæftigelse. Det ville være meget ressourcekrævende for AF-systemet at følge med i oprettelse og nedlæggelse af ordinære og ekstraordinære stillinger på offentlige ansættelsesområder og offentlige institutioner inden for det område, det enkelte AF-kontor dækker.

Endelig kan en fordel ved at inddrage de allerede ansatte i drøftelser af merbeskæftigelse være, at det er en måde, hvorpå man sikrer ro på ansættelsesområdet/institutionen. Hvis de ansatte og den offentlige arbejdsgiver i fællesskab bliver enige om oprettelse af puljejob/jobtræningspladser (det være sig i samarbejdsudvalg på (amts)kommunalt niveau, centralt forvaltningsniveau, institutionsniveau eller gennem drøftelser mellem institutionsledelse og tillidsrepræsentanter/direkte kolleger) er det sandsynligt, at mulige konflikter, om hvorvidt intentionen med reglerne om merbeskæftigelse er opfyldt, mindskes.

Af *ulemper* kan nævnes, at det eventuelt kan være svært for de ansattes repræsentanter at gennemskue de offentlige arbejdspladser og ansættelsesområders budgetter. Det kræver ekspertise og tid, samt at de ansattes repræsentanter har adgang til alt relevant materiale, som i øvrigt kan være svært at vurdere. I nogle tilfælde må de ansattes repræsentanter derfor håndtere situationen ved at have tillid til arbejdsgiverpartens informationer og fortolkning heraf. Man kan således sige, at den part, som formentlig har størst interesse i, at reglerne om merbeskæftigelse håndhæves, har færrest ressourcer til at være med til at påse, at det sker, og mindst indflydelse herpå.

En anden ulempe kan eventuelt være, at de ansattes repræsentanter og arbejdsgiverparten i nogle tilfælde ikke agerer eksplicit med udgangspunkt i reglerne om merbeskæftigelse. Man opfatter sig ikke som forvaltere af bestemte regler. Institutionerne overvejer, om man ønsker personer ansat på ekstraordinære vilkår. Hvis man oplever, at det er i institutionens interesse, og at det "ikke generer" nogen, herunder de allerede ansatte (som måske tværtimod aflastes), foretager man ansættelserne. Man kunne således hævde, at reglerne lægger op til, at det især er institutionernes og de allerede ordinært ansattes interesser, der har mulighed for at blive tilgodeset, hvorimod "de anonyme ledige", der eventuelt kunne varetage de ekstraordinært ansattes opgaver i (nye) ordinære stillinger, ikke har nogen direkte stemme i de procedurer, som skal sikre overholdelsen af reglerne. Be-

tydningen af denne ulempe afhænger bl.a. af, hvorledes de ansattes repræsentanter, herunder de faglige organisationer, agerer. De ansattes repræsentanter kan her befinde sig i et dilemma. På den ene side har man et ønske om, at de ledige får arbejde i ordinære stillinger. På den anden side har man også – såfremt dette ikke synes muligt – et ønske om, at langtidsledige opkvalificeres og opnår arbejds erfaring via ekstraordinære ansættelser.

### 1.5. Konklusion

Sigtet med reglerne om merbeskæftigelse er at sikre, at ekstraordinært ansatte ikke fortrænger ordinært ansatte. Eller måske rettere: sigtet er at hindre "misbrug" af reglerne om ekstraordinære ansættelser. Den foreliggende kvalitative undersøgelse tyder på, at de eksisterende regler (og den praktiske håndtering heraf) bidrager til, at ordinært ansatte ikke fortrænges af ekstraordinært ansatte. Undersøgelsen viser, at der på de undersøgte arbejdspladser typisk er enighed om, at der i forbindelse med konkrete ansættelser i jobtræning og puljejob sker en nettoudvidelse i antallet af ansatte, således som dette begreb defineres i loven.

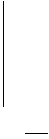
Dette siger dog selvsagt ikke noget om, hvorvidt de ekstraordinært ansattes opgaver eventuelt i stedet kunne være udført i kraft af flere ordinært ansatte i nye stillinger, såfremt der var økonomiske midler hertil. Reglerne om merbeskæftigelse drejer sig ifølge sagens natur ikke om, hvor mange ordinært ansatte, der skal være på de offentlige arbejdspladser, men alene om vilkår mv. i forbindelse med ekstraordinære ansættelser.

Der er på de interviewede arbejdspladser forskellige holdninger til, hvad de ekstraordinært ansatte må lave. Nogle mener, at de ekstraordinært ansatte bør udføre andre typer opgaver end de ordinært ansatte. Den typiske holdning synes dog at være, at de ledige kan og bør udføre opgaver, der ligner de ordinært ansattes. Set fra de lediges synspunkt betyder dette, at mulighederne for opkvalificering forbedres.

Der er på de interviewede arbejdspladser også forskellige opfattelser af, hvad et "rimeligt forhold" mellem antallet af henholdsvis ordinært og ekstraordinært ansatte betyder. Gennemgående er holdningen dog, at spørgsmålet ikke alene kan afgøres på et rent kvantitativt grundlag. Dette forekommer konsistent med, at der i regelgrundlaget ikke er formuleret bestemte kvantitative retningslinier for den maksimale andel ekstraordinære ansættelser på arbejdspladser inden for det offentlige.

Det gennemsnitlige antal forsikrede ledige ansat i jobtræning/puljejob udgjorde i 1996 1,8 pct. af det samlede antal offentligt ansatte. Denne andel har været faldende siden 1993, hvor den var mere end dobbelt så stor.

Reglerne om merbeskæftigelse skal påses af de offentlige arbejdsgivere og de ansattes repræsentanter i fællesskab. De ekstraordinære ansættelser kan foretages, såfremt man lokalt kan blive enige om, at betingelserne herfor er opfyldt. Denne ordning har som nævnt klare fordele. Selv om den som anført også har visse svagheder, er det dog på det foreliggende grundlag svært at se, hvilke alternative modeller, der ud fra en samlet betragtning ville være mere hensigtsmæssige.





## Kapitel 2

# *Merbeskæftigelseskravet på institutionsniveau*

I dette kapitel belyses, hvordan reglerne om merbeskæftigelse håndteres på de undersøgte arbejdspladser. Først omtales, hvordan merbeskæftigelse har været drøftet på institutionsniveau (afsnit 2.1). Dernæst belyses holdninger til, hvilke arbejdsopgaver de ledige, der ansættes i jobtræning og puljefjob, må udføre, idet dette tema på de undersøgte arbejdspladser forbindes med spørgsmålet om merbeskæftigelse (afsnit 2.2). Derefter beskrives, hvad der forstås ved merbeskæftigelse på de undersøgte arbejdspladser (afsnit 2.3), samt hvad tillidsrepræsentanterne holder øje med i denne forbindelse (afsnit 2.4).

### 2.1. Drøftelser af merbeskæftigelse

I dette afsnit belyses drøftelser af merbeskæftigelseskravet på de undersøgte arbejdspladser specielt i forbindelse med introduktionen af puljefjobordningen.

Det er vigtigt at skelne mellem statsinstitutioner og (amts)kommunale institutioner i denne sammenhæng. De (amts)kommunale institutioner indgår i (amts)kommunale samarbejdsudvalgsstrukturer, hvor den offentlige arbejdsgiver og repræsentanter for de ansatte har drøftet spørgsmålet om merbeskæftigelse i samarbejdsudvalg på (amts)kommunalt og forvaltningsniveau, hvorefter man eventuelt er blevet enige om at oprette et bestemt antal puljefjob inden for et forvaltningsområde. Denne undersøgelse giver ikke mulighed for at sige noget om eventuelle drøftelser af merbeskæftigelseskravet på disse niveauer. Men det er vigtigt at understrege, at det er denne kontekst de (amts)kommunale institutioner befinder sig i. De undersøgte statsinstitutioner indgår ikke på samme måde i samarbejdsudvalgsstrukturer, der ligger uden for institutionerne.

På de *store* institutioner med mange afdelinger er puljebordningen typisk i første omgang blevet introduceret i samarbejdsudvalget for hele institutionen, hvorefter ordningen er blevet præsenteret på afdelingsniveau. På nogle af de store institutioner er reglerne om merbeskæftigelse desuden fremlagt lokalt på afdelingerne i lokalsamarbejdsudvalg. Det, man typisk har drøftet på afdelingsniveau, er, hvilke puljeblikke man ønskede at oprette. Derefter har tillidsrepræsentanterne i nogle tilfælde godkendt de oprettede puljeblikke. En leder på en stor amtskommunal institution skildrer oprettelsesprocessen således:

*"... hovedsamarbejdsudvalget fik tilsendt materialet vedrørende oprettelse af puljeblikke og dannede en arbejdsgruppe på fire personer ... vi var to fra ledelsessiden og to fra medarbejdersiden. Vi skrev ud til samtlige afdelinger, at man kunne søge at få en puljeblikkemedarbejder under de forudsætninger, der var, bl.a. merbeskæftigelseskravet".*

En tillidsrepræsentant på en stor amtskommunal institution siger, at oprettelsen af puljeblikke ikke medfører, at der forsvinder faste stillinger, *fordi det er sådan noget, vi tillidsfolk går og holder øje med*. Puljebordningen:

*"... tog vi jo op i lokalsamarbejdsudvalget, men det har jo kørt i mange år – det er bare kommet til at hedde noget nyt. Vi har også haft langtidsledige, det er jo næsten det samme. Nu er de bare ude på en anden måde i træning".*

På en stor statsinstitution indgik ledelsen og den faglige organisations lokale afdeling en aftale om puljeblikke, hvori det er specificeret, hvordan merbeskæftigelse skal vurderes i forhold til ansættelsesområdet normale beskæftigelse. En tillidsrepræsentant forklarer, at man ikke decideret drøfter merbeskæftigelse i samarbejdsudvalget:

*"... alt det der hedder formalia – man sidder ikke og drøfter og diskuterer eller bekræfter, at man overholder loven, det er mere, hvis der opstår nogle fortolknings spørgsmål".*

På de *mindre* institutioner er puljebordningen blevet introduceret i samarbejdsudvalget, på personalemøde eller slet ikke. I nogle kommuner har de lokale faglige organisationer været med til at udarbejde/godkende standardjobbeskrivelser generelt i hele kommunen. På andre institutioner har man drøftet i samarbejdsudvalget, hvilke puljebordninger man ønskede at oprette. På et plejehjem fortæller tillidsrepræsentanten, at det man drøftede var, at puljebordninger skulle være *ud over den faste normering*. Institutionslederen siger:

*"... vi fik papirer fra kommunen om, at nu kom puljebordningen, og at vi fik tildelt så og så mange puljebordninger i kommunen, og hvilke ønsker vi havde om stillingstyper, og hvor mange vi kunne bruge. Vi sammenkaldte da til samarbejdsudvalgsmøde og informerede på institutionen om ordningen ... På baggrund af dette blev vi enige om i samarbejdsudvalget, at vi skulle have et par stykker på hvert plejehjem".*

En anden institutionsleder svarer på spørgsmålet, om man har drøftet nettoudvidelse i antallet af ansatte i lokalsamarbejdsudvalget på institutionen, at:

*"... det er lidt en voldtægt af ord – når vi nu har rummen oppe, at nu hedder det puljebordning, der er de her regler, der gælder på området. Hvilke job skal vi beskrive, og hvor kunne vi godt tænke os at få noget ekstra? Og så finder vi frem til, hvor vi gerne vil have ekstra hænder, hvor vi kan acceptere det, og hvor vi ikke kan acceptere det; hvor det er godt, hvor det er skidt".*

Endelig er der en leder på en statsinstitution, der har denne kommentar til drøftelser af merbeskæftigelseskravet:

*"... her prøver vi på at løse et samfundsmæssigt problem ved at få sat nogle mennesker i gang, hive dem ud af en eller anden situation, de befinder sig i, ved hjælp af puljefordelingen. Det synes jeg godt, at man kan gøre uden at trække hele den anden diskussion ind om merbeskæftigelse. Sådan har jeg faktisk også prøvet på at køre den her diskussion og sagt, at det her går vi i gang med, fordi vi kan se en samfundsmæssig fordel ved det og håbe på, at det kan give os en lille smule".*

*"... puljefordelingen skal ikke anvendes til at erstatte medarbejdere. Derfor synes jeg, at det var helt forfælt, at man fra politisk side og måske også fra fagforeningens side – jeg tror måske, at det er der, det er startet, men jeg har ikke dyrket det særlig meget – har puttet det her (dvs. spørgsmålet om merbeskæftigelse) ind som diskussionsemne. Det signal kunne man have givet på overordnet niveau og sagt, at sådan er det".*

Sammenfattende er puljefordelingen blevet introduceret i samarbejdsudvalg på de institutioner, der har et samarbejdsudvalg. På mindre institutioner er puljefordelingen blevet introduceret på personalemøde, afdelingsmøde eller slet ikke.

Merbeskæftigelse er ikke noget, man har brugt tid på at drøfte i sig selv. Det man drøfter er, fx hvilke puljefordelingen man ønsker at oprette.

#### **Rutine**

På mange af de undersøgte arbejdspladser er det *rutine* at beskæftige ledige i jobtræning og puljefordelingen. Man er vant til at have disse ekstraordinært ansatte. Institutionslederne og tillidsrepræsentanterne opfatter det som et spørgsmål om at ansætte ledige ud over normeringen. En leder af en daginstitution siger, at de ansatte i forbindelse med puljefordelingen:

*"... ikke har fået informationer omkring lovgrundlaget og systemet i ordningen. Det at have folk i jobtilbud har vi brugt i mange år. Det her er så godt nok puljefordelingen. Men i forbindelse med opstarten*

*dengang satte vi folk ind i, hvad det i grunden var. Substansen var, at vi kunne få nogle ekstra hænder, der kunne hjælpe os lidt".*

I det daglige foregår ansættelsen af ledige ofte på den måde, at man drøfter med de kolleger, der skal arbejde sammen med de ekstraordinært ansatte, om man ønsker at have nogle i jobtræning eller puljejob lige nu. At man ikke drøfter merbeskæftigelse hver gang, der ansættes ledige i jobtræning og puljejob på offentlige institutioner, kan skyldes, at det opfattes som en "selvfølgelighed", at de ledige ansættes "ud over normeringen".

En leder fortæller, at *når vi så kommer med en ny, så spørger de ansatte 'hvad koster de?'. Når vi så siger, at de er gratis, så synes de, at det er en fordel.* Tillidsrepræsentanten (fra en anden personalegruppe end den hvor der er ansat ledige i jobtræning og puljejob) fortæller, at personalet *godt ved, at det ikke 'tager normering' at ansætte ledige i jobtræning.*

#### **Bekymring**

På en daginstitution var medarbejderne *bekymrede* for, om oprettelsen af puljejob ville medføre ændringer i de ordinære ansættelser. For de ansatte var det vigtigt at få slået fast, at puljejobansættelser ikke ville medføre ændringer af den faste normering. Tillidsrepræsentanten fortæller:

*"... det var egentlig over for kommunen, at vi var lidt bange for, at de ville gå ind og pille nogle af de faste væk. Men det fik vi vendt, og det fik vi ret klart svar på, at det gjorde man ikke, og det skulle vi ikke være bekymrede for".*

På en af de undersøgte statsinstitutioner meldte ledelsen på eget initiativ ud, at der ikke ville blive foretaget fyringer på baggrund af puljejobansættelser. En tillidsrepræsentant fortæller, at:

*"... vi behøvede ikke engang at spørge om det. Ledelsen og andre var godt klar over, at det kunne gå hen og blive et problem. Så de*

*meldte straks ud, at der ikke var tale om, at der skulle fyres en eneste eller skæres ned".*

En anden tillidsrepræsentant fortæller, at ledelsen i samarbejdsudvalget orienterede om, at der ikke ville blive skåret ned i det ordinære personale på baggrund af puljebansættelser. Han stoler dog ikke på dette og holder derfor øje med, at den daglige bemanning ikke ændres, samt at puljebere ikke bruges som afløsere eller går ind i ubesatte stillinger.

#### *Når der ikke er tillidsrepræsentanter*

På tre af de undersøgte arbejdspladser er der ikke interviewet tillidsrepræsentanter, idet der ikke fandtes tillidsrepræsentanter her. På en af disse institutioner fortæller institutionslederen, at jobbeskrivelserne var lavet, inden man på institutionen løbende blev tilbudt puljebere, som institutionslederen så valgte at sige ja til. Et andet sted er det institutionslederen og sekretæren, der i fællesskab godkender de tilbud, man afgiver om at tage ledige i jobtræning efter at have drøftet med de direkte kolleger, om man ønsker at ansætte personer i jobtræning.

På én af de undersøgte arbejdspladser, hvor der ikke findes tillidsrepræsentanter, forstod lederen ikke et spørgsmål om merbeskæftigelse. Interviewpersonen opfattede det dog som en selvfølge, at de ledige, der ansættes i puljebere, er ud over det *personale, man har i øvrigt.*

## 2.2. Hvad skal de ekstraordinært ansatte lave?

Der er forskellige holdninger blandt interviewpersonerne til, hvorvidt de ekstraordinært ansatte må varetage de samme arbejdsopgaver som de ordinært ansatte. På nogle arbejdspladser varetager de ekstraordinært ansatte opgaver, der ligger tæt op ad det, de ordinært ansatte laver. Andre steder har man på arbejdspladsen defineret stillinger/arbejdsopgaver, som i øvrigt ikke findes på institutionen. En leder på en institution, hvor man ansætter ledige i puljebere i såvel stillingskategorier, der i forvejen

findes på institutionen, som i stillingskategorier, der ikke findes på institutionen, forklarer sin holdning således:

*"... det er ikke skjult (for de ledige, der tilbydes ansættelse i stillingskategorierne, der ikke findes på institutionen), at institutionen ikke råder over stillingskategorierne. Det, vi kan sige, er, 'vi kan tilbyde jer kvalificeret arbejde, fordi vi har så rigeligt af det, og vores målsætning er, at I bliver i stand til at erhverve jer et almindeligt job. Men det kan aldrig blive her på stedet. Hvis I er villige til det, så mener vi, at vi har en relevant beskæftigelse, der er kvalificerende'. Så er der andre kategorier, hvor vi selv råder over de jobtyper, som de er i jobtræning i, ... og her ligger jo en potentiel mulighed for, at der opstår stillinger".*

På et museum bruges de ekstraordinære ansættelser til at sætte nye aktiviteter i gang. Derefter vurderes, hvad aktiviteterne kan "bære" af ordinære ansættelser. På et plejehjem havde man en kontorassistent i puljejob, og man fandt ud af, at det var en stillingskategori, man ønskede at have på institutionen. Derfor besluttede man i lokalsamarbejdsudvalget at konvertere nogle plejetimer til kontorassistenttimer. Således blev den pågældende, der havde været ansat i puljejob, fastansat som kontorassistent.

Nogle interviewpersoner mener, at man bør udskille det, de ekstraordinært ansatte skal lave, fra det, de ordinært ansatte laver, fordi det ellers ikke er muligt at afgøre, om der er tale om merbeskæftigelse. De ordinært ansatte varetager visse arbejdsopgaver. De ekstraordinært ansatte varetager anderledes arbejdsopgaver. Andre interviewpersoner mener, at de ekstraordinært ansatte skal indgå i det daglige arbejde og så vidt muligt varetage samme opgaver som de ordinært ansatte. Nedenfor er holdningerne søgt fremstillet som idealtyper, hvor visse generelle træk accentueres uden dog at være direkte afbildninger af enkeltstående empiriske tilfælde.

### *Indgå i det daglige arbejde*

Nogle interviewpersoner mener, at det er vigtigt, at de ekstraordinært ansatte indgår i det daglige arbejde og efter oplæring varetager de samme typer arbejdsopgaver som de ordinært ansatte. Dette anses for det mest givende for såvel den ledige som arbejdspladsen. De ekstraordinært ansatte er på denne måde desuden med til at aflaste det ordinære personale.

Aflastningen kan bestå i, at de ekstraordinært ansatte er på arbejdspladsen i de timer, hvor der er mest travlt. Eller ved at de ordinært ansatte og de ekstraordinært ansatte deles om at gøre "det pligtmæssige" og "det sjove". Andre interviewpersoner nævner, at det er svært hele tiden at skulle definere noget ekstra, som de ekstraordinært ansatte skal lave. Desuden argumenteres der for, at den bedste måde at kvalificere de ledige til at erhverve et ordinært arbejde på er ved at lade dem indgå i det daglige arbejde. Endelig opfattes det af nogle interviewpersoner som det mest "meningsfyldte" for såvel den ledige som den ordinært ansatte, at de ledige indgår i det daglige arbejde. En leder siger:

*"... under nogle af ordningerne måtte det jo endelig ikke blive til, at de (ledige) lavede det, de almindelige medarbejdere lavede. Det må de jo nu, og det gør det meget lettere at pointere, at målet er, at medarbejderen rent faktisk kvalificerer sig til at kunne erhverve sig job, der svarer til det, de er i jobtræning i".*

En tillidsrepræsentant fortæller om puljejobordningen, at:

*"... det her er jo ikke merbeskæftigelse i den forstand. De laver jo det, vi andre laver, der er bare flere. De laver ikke noget, som ellers ikke ville blive lavet – det var jo den gamle ordning. De går ind og laver arbejde fuldstændig tilsvarende alle andre".*

En anden tillidsrepræsentant fortæller, at:

*"... jeg synes, at det er utrolig svært at gå hen og pille nogle ting ud, som vi ikke ville have gjort og sige 'det kan I gøre!'. Fordi det er jo*



*ting, der ville blive gjort, hvis de (ekstraordinært ansatte) ikke havde været her'. De har stort set fået lov til de samme ting som de øvrige medhjælpere her i huset".*

En leder forklarer sin indstilling på denne måde:

*"... de udgør en plads i køkkenet, de roterer på nøjagtig samme måde som vi andre i køkkenet i de arbejdsfunktioner, der er, fordi jeg synes, at det skal være lige meningsfyldt for os alle sammen at være her".*

På de undersøgte arbejdspladser er der forskellige traditioner for, om de ekstraordinært ansatte indgår i arbejdspladsens *mødeplan*. Nogle steder indgår de ekstraordinært ansatte i mødeplanen under forudsætning af, at mødeplanen selvfølgelig ville se anderledes ud, hvis de ekstraordinært ansatte ikke var der. Men i det daglige regner man med dem som fast arbejdskraft. Andre steder har de ledige i puljejob/jobtræning en fast arbejdstid uden at indgå i arbejdspladsens mødeplan.

En repræsentant fra en faglig organisation, der har udarbejdet en standardjobbeskrivelse for puljejobansættelser, understreger, at de ekstraordinært ansatte skal varetage de samme arbejdsopgaver som de øvrige ansatte. Hun mener dog ikke, at det er rimeligt, at de ekstraordinært ansatte indgår i mødeplanen, *eftersom de pågældende ikke er ansat til et ledigt job i institutionen*.

På nogle af de undersøgte arbejdspladser bruges de ekstraordinært ansatte til *afløsning*. Argumenterne for at bruge de ekstraordinært ansatte i aflørsituationer er bl.a., at *de også koster institutionen noget i form af oplæring*, og at det derfor er rimeligt at bruge dem til afløsning; at *de skal prøve at stå på egne ben*, eller at der er tale om en *nødsituation*, hvor man ikke kan få fat i andre afløsere. En leder skildrer det således:

*"... de er ikke taget med i vagtplanen. Men vi bruger jo også tid på at introducere folk i jobtræning, så derfor synes vi også godt, at vi*

*kan bruge dem til afløsning en gang imellem. Nogle gange koster det mere energi at oplære dem, end vi får tilbage. Men andre gange er det modsat, at de fungerer fint".*

### **Særopgaver**

Andre interviewpersoner mener, at der skal defineres særlige opgaver, som de ekstraordinært ansatte skal udføre. Opgaverne skal være afgrænset fra de arbejdsopgaver, de ordinært ansatte varetager. Det kan være særopgaver på arbejdspladsen eller særlige projekter – pointen er, at de skal adskilles fra de opgaver, de ordinært ansatte varetager, ellers er der ikke tale om merbeskæftigelse.

Argumentationen for at definere særopgaver, som de ledige skal varetage, er, set fra en tillidsrepræsentants vinkel, at *det ordinære arbejde er vores opgaver, og får de lov én gang, er løbet kørt*. En anden argumentation for at definere særopgaver, som de ledige skal varetage, er, at institutionen skal kunne "fungere" i det øjeblik, de ekstraordinært ansatte ikke er der længere. Repræsentanter fra faglige organisationer vurderer desuden, at det kan være svært at undgå, at det påvirker fastsættelsen af den ordinære normering, hvis de ledige indgår i det daglige arbejde. En repræsentant fra en faglig organisation fremlægger sin holdning således:

*"... hvis de ekstraordinært ansatte indgår i en dagligdag i forhold til det bestående, så må det være en skjult normering. Det er stadigvæk min opfattelse. Men man kan jo være kreativ og sætte nogle projekter i gang til gavn for børn og unge og ældre – det, synes jeg, er fint nok. Det er på sin plads at sige, at 'det her er et projekt, der bliver sat i gang på grund af tilskudsordninger, og det kan vi så have glæde af, så længe de findes'... der kan vi selvfølgelig ikke komme og påvise, at det skulle have noget med den daglige normering at gøre. Der mener jeg ... at det er på sin plads, når man laver den slags ting. Men der, hvor man bare indgår i dagligdagen, og man siger, vi kunne godt bruge fire mennesker, der mener jeg, at det er en skjult normering".*

Nogle interviewpersoner mener, at det er *svært* hele tiden at skulle definere noget særligt, noget ekstra. Andre at man skal være *varsom* med særopgaver, hvis det reelt skal kvalificere den ledige til et job på det ordinære arbejdsmarked.

### 2.3. Hvad forstås ved merbeskæftigelse på de undersøgte institutioner?

På offentlige institutioner ansættes personale inden for den bevilling, institutionen får. Nogle institutioner får bevilget en fast sum til lønninger, som institutionslederen ikke kan flytte til institutionsbudgettets øvrige konti. Andre steder kan institutionslederne flytte mellem budgettets forskellige konti, fx fra lønsam til driftskonti.

Det er vigtigt at understrege, at det på de undersøgte arbejdspladser som regel opfattes som en selvfølge, at ansættelsen af ledige medfører en nettoudvidelse i og med, at de ekstraordinære ansættelser typisk ikke belaster institutionernes budgetter. De ledige lønnes af andre konti på de (amts)kommunale budgetter. Som en plejehjemsleder forklarer:

*"... det rører ikke ved vores penge. De er lønnet inde fra forvaltningen. Så der er sådan set tale om en udvidelse. Vi har ikke noget med det at gøre!"*

På de undersøgte statsinstitutioner betaler man dog de 10 pct. af lønudgiften til puljejobberne. En leder på en statsinstitution forklarer, at det altid er merbeskæftigelse, men:

*"... sandheden er, at der er en rammereduktion på x-antal kroner, hvis vi holder de her job i gang. Politikerne har så valgt at sige, at det ikke må røre personalekontoen. Men det er jo en snæver betragtning at tro, at andre konti ikke også rammer personale – for er det nye skriveborde, de ikke skal have? Er det nye lamper? Eller er det computeren?"*

Nogle af de undersøgte arbejdspladser er i en speciel situation. De kan ud over de penge, de får bevilget til løn, selv skaffe sig indtægter, der kan bruges til ansættelser. Dette gælder fx museumsverdenen. Således fortæller en museumsleder, at den eneste, der bevilges løn til, er hende som leder. Øvrige ansættelser må museet selv finansiere:

*"... vi sparer sammen ... det er jo sådan, at jo mere aktivitet man har, jo større indtjening har man. Der skal flere publikum ind for, at vi kan ansætte folk, og der skal sælges mere i vores butik. Når de to ting svinger og fungerer, så har man også råd til personale – men det har man jo kun i kraft af, at der faktisk findes det, der hedder puljejob i museumsverdenen. Fordi hvis der ikke er nogen til at holde museet åbent, så kommer der heller ikke publikum. Altså det er en snegl, der bider sig selv til sidst og så accelererer det".*

Her benyttes tilskudsordninger til at igangsætte aktiviteter, der på sigt muligvis medfører en udvidelse i antallet af ordinære ansættelser.

#### *Lokale aftaler*

Nogle steder er der lokalt indgået aftaler mellem de faglige organisationers lokale afdelinger og de offentlige arbejdsgivere, hvori merbeskæftigelseskravet er specificeret. Her er medtaget to eksempler. Formålet er at vise to forskellige opfattelser af merbeskæftigelseskravet.

I en aftale præciseres, hvilket ansættelsesområde de ledige i puljejob ansættes under, samt at *"nettoudvidelse i antallet af ansatte sker som merbeskæftigelse i forhold til den normale beskæftigelse inden for ansættelsesområdet. Den normale beskæftigelse på et givet tidspunkt er middeltallet for de forudgående 3 års beskæftigelse opgjort som antallet af årsværk pr. 1. januar"*.

I en anden aftale står der, at *"puljejob medfører en reel nettoudvidelse i antallet af stillinger på den enkelte arbejdsplads. Lederen dokumenterer, at der er tale om merbeskæftigelse. Merbeskæftigelses-*

*kravet sikres ved, at de ansatte i puljejob ansættes ud over den på arbejdsstedet godkendte normering og bevilgede lønsum. Løntilskudsjob må ikke føre til, at ordinære stillinger nedlægges".*

Det ses, at merbeskæftigelse i den første aftale forstås som en nettoudvidelse i antallet af ansatte på et ansættelsesområde – i den anden aftale forstås merbeskæftigelse som et spørgsmål om at ansætte nogle ud over arbejdsstedets normering og bevilgede lønsum. I den første aftale specificeres, hvad den normale beskæftigelse er set i et tidsperspektiv ("middeltallet for de forudgående 3 års beskæftigelse") – i den anden aftale, at de ekstraordinære ansættelser er ud over normeringen på et givent tidspunkt ("den på arbejdsstedet godkendte normering og bevilgede lønsum").

#### *Personalesammensætningen*

På nogle ansættelsesområder er der aftalt *faste normeringer* mellem de faglige organisationer og (amts)kommunen. Interviewpersoner fra de faglige organisationer opfatter i disse tilfælde nettoudvidelse i antallet af ansatte som et spørgsmål om, at ledige ansættes ud over den aftalte normering, der gælder på institutionerne. Interviewpersoner fra de faglige organisationer peger dog på, at en forudsætning for at tale om merbeskæftigelse ved ansættelse af ledige i puljejob og jobtræning er, at de ordinære stillinger, der findes på institutionerne, er besat. En repræsentant fra en faglig organisation forklarer, at nettoudvidelsen i antallet af ansatte er ud over den normering, man har aftalt, og som opgøres således:

*"... vi har jo en åbningstid i en institution, vi har et børnetal, og så har vi en formel, der siger "så skal der være så meget personale". Det er rimeligt nemt".*

Overholdelsen af formalia forklarer repræsentanten således:

*"... jeg har ikke nogen fornemmelse af, at der ikke helt pr. automatik er tale om en nettoudvidelse. Det er jo også lovgivningsmæs-*

*sigt bestemt. Det var det også i den gamle aftale, hvor man var ude og optjene dagpengeretten, og det er i øvrigt noget, vi altid har holdt meget øje med".*

Nogle interviewede fra faglige organisationer peger herudover på, at en forudsætning for at tale om merbeskæftigelse ved ansættelse af personer i jobtræning/puljejob er, at de ordinære stillinger er besat.

På andre ansættelsesområder er der *ikke aftalt faste normeringer*. I disse tilfælde er det på institutionsniveau, at personalesammensætningen afgøres. De ledige i jobtræning og puljejob bliver på disse institutioner ansat ud over det personale, man på institutionen har valgt at ansætte ud fra den bevilgede lønsum til institutionen.

Der er endvidere forskel på, hvorvidt institutionerne har kompetence til at flytte mellem institutionsbudgettets forskellige konti fx fra lønkonti til driftskonti, og dermed om institutionerne principielt har mulighed for at spare lønkroner, der kan bruges til øvrig drift.

På institutioner, der ikke er centralt normeringsstyrede, er det, som nævnt, på institutionsniveau, at personalesammensætningen afgøres. Spørgsmålet er, hvad der i disse tilfælde er faste stillinger. En plejehjemsleder på en institution, der har mulighed for selv at sammensætte personalet, beskriver beslutningen således:

*"... det er så igen en lokalsamarbejdsudvalgsbeslutning. Vi kan jo ikke være statiske. Vores arbejdsopgaver ændrer sig over tid, både med hensyn til hvad (amts)kommunen lægger ud, og hvad beboerne kræver. Så jeg har det fint med, at vi ikke har nogen normeringsstyring, men en lønsumstyring, så vi kan tilpasse os de krav, der bliver stillet".*

En leder af en statsinstitution forklarer budgetlægningen og personalesammensætningen på denne måde:

*"... jeg har konkret i relation til det her sagt, at jeg vil ikke være med til at indgå en aftale, som betyder, at jeg ikke er i stand til at justere den arbejdsstyrke, der er ansat under normale vilkår. Der kan være mange ting, der kan være årsag til, at jeg er nødt til at gøre det".*

*"... det er også noget med at have tiltro til hinanden. Vi befinder os i en virkelighed, hvor budgetter bevæger sig op og ned. Vi har ikke noget, der hedder normeringsaftaler, som gælder for al verdens tid".*

På én af de undersøgte arbejdspladser, hvor personalesammensætningen afgøres på institutionsniveau, fortæller tillidsrepræsentanten, at de ansatte aktuelt mener, at man har et problem. De ansatte drøfter, hvorvidt en "fast stilling" er blevet konverteret til et puljejob. Tillidsrepræsentanten skildrer det således: i en afdeling er en person gået af, og man har ansat en person i en ledende stilling i stedet for. Det arbejde, den fratrådte ordinært ansatte havde, bliver nu varetaget af en puljejobber. Tillidsrepræsentanten siger:

*"... vi har det samme antal personer, som vi havde før. Men de laver ikke det samme. Der vil jeg nok tro, at vi vil gøre en indsigelse, men ledelsen kan jo altså skønne, at det er mere nødvendigt at ansætte en leder til noget andet end det, som han (der gik af) havde gjort".*

Eksemplet viser, at der godt kan være tale om en udvidelse i antallet af ansatte, selv om en ekstraordinært ansat erstatter en fratrådt ordinært ansat, hvis der samtidig sker en ændring i arbejdsorganiseringen på arbejdspladsen. Eksemplet peger også på, at de ordinært ansatte forsøger at vogte over, at ordinære stillinger ikke konverteres til puljejob/jobtræningspladser.

En anden tillidsrepræsentant fortæller, at hun har afvist oprettelse af to puljejob. I det ene tilfælde mente tillidsrepræsentanten ikke, at der var tale om merbeskæftigelse, fordi der ikke fandtes ordinær beskæftigelse på området. I et andet tilfælde mente hun

ikke, at der var tale om merbeskæftigelse, men opgaver der under alle omstændigheder skulle udføres, og at det derfor burde være en ordinær stilling. I sidstnævnte tilfælde blev jobbeskrivelsen ændret således, at det, tillidsrepræsentanten havde ment var ordinære opgaver, blev fjernet fra jobbeskrivelsen, hvorefter puljejobbet blev oprettet.

#### 2.4. Hvad holder tillidsrepræsentanterne øje med?

Ansættelse af ledige i jobtræning og puljejob opfattes af de interviewede tillidsrepræsentanter som et spørgsmål om at ansætte nogle "ud over normeringen". På de undersøgte arbejdspladser er der i praksis ikke den store forskel på tillidsrepræsentanternes opfattelse af merbeskæftigelse, hvad enten institutionen er normeringsstyret eller ej. Merbeskæftigelse som begreb er ikke noget man opererer med i dagligdagen.

På de undersøgte arbejdspladser er der stor åbenhed omkring institutionsbudgetter og normeringer (og dermed er der i princippet mulighed for at følge med i personaleforbrug og personale sammensætning). Institutionsbudgetter fremlægges fx på personalemøder eller i samarbejdsudvalg. Ansættelses- og afskedigelsespapirer for ordinært ansatte samt i nogle tilfælde for ekstraordinært ansatte er ligeledes noget, tillidsrepræsentanterne får automatisk.

I nogle tilfælde godkender tillidsrepræsentanterne de jobbeskrivelser, der udarbejdes i forbindelse med puljejob. Andre steder er der udarbejdet standardjobbeskrivelser, som benyttes ved ansættelse af ledige i puljejob. Et sted annonceres det i institutionens nyhedsbrev, når der ansættes en ledig i jobtræning.

Det afgørende for tillidsrepræsentanterne er typisk, at ansættelse af ledige i puljejob og jobtræning ikke må medføre, at normeringerne ændres i umiddelbar tilknytning til ansættelsen af de ledige. En tillidsrepræsentant fra en daginstitution forklarer således:



*"... vi har altid haft liggende fast, at vi ikke vil have ekstraordinært ansatte ind, hvis det skulle gå ud over vores normering".*

En tillidsrepræsentant fra en stor institution, der i princippet selv beslutter sin personalesammensætning, og hvor der kan flyttes mellem budgettets forskellige konti, fortæller om afdelingsbudgettet:

*"... jeg kan til enhver tid se i budgettet, om vi overholder vores normeringer dvs. at de faste stillinger ligger på det samme. Der er jo også de løse stillinger, men det er de faste stillinger, som det handler om".*

*"... vi ved jo, så snart én er blevet sagt op, så skal der ansættes en ny i den stilling. Der kan godt gå et stykke tid, men vi har jo vores faste afløser, som går ind imellem – men der bliver ansat en ny i stillingen".*

Problemstillingen, med hensyn til at ordinære job ikke konverteres til ekstraordinære, forklares af en tillidsrepræsentant på denne måde:

*"... der er grænser for, hvad vi kan tage ind som puljejob ... fordi du kan ikke gå ind og sige, 'vi vil have nogle puljejob i det ordinære arbejde'. Det må man ikke".*

En tillidsrepræsentant på et plejehjem beskriver problemstillingen således:

*"... det vi drøftede, det var selvfølgelig, at det skulle være ud over den faste normering. Det er det også blevet. Det kan jeg holde styr på, eftersom jeg altid deltager i alle ansættelsessamtaler".*

Der er forskel på store og små arbejdspladser. I en daginstitution med 15 ansatte er det lettere for tillidsrepræsentanten at holde øje med, at de "faste stillinger" ikke forsvinder eller ikke genbesættes, fordi der ansættes ledige i puljejob eller jobtræning,

end det er for en tillidsrepræsentant, der repræsenterer mange ansatte på tværs af afdelinger på en stor arbejdsplads.

På de *store* arbejdspladser fortæller tillidsrepræsentanter imidlertid, at deres indtryk er, at de almindelige medarbejdere på afdelingerne ikke ville acceptere, at faste stillinger blev konverteret til puljefjob eller jobtræningspladser. En tillidsrepræsentant fortæller, *at puljefjobansættelserne altid er ud over den eksisterende stab*. En anden tillidsrepræsentant fra en stor institution fortæller, at nettoudvidelsen i antallet af ansatte er noget, man kan checke i det årlige regnskab, men forklarer, at det i det daglige er *umuligt at kontrollere og meget kompliceret at skulle holde øje med*.

En tillidsrepræsentant på en *lille* institution med normeringsstyring fortæller, at det ikke er i det daglige, problematikken ligger. Bekymringen var:

*"... generel, fordi mange gange så sker der nogle mystiske ting, hvis der pludselig er for mange hænder inde på institutionerne – kommunen der overvejer om man kan spare nogle steder? ... Det var ikke noget med, at vi havde siddet (og checket budgetter) – vi vidste jo, at den normering vi havde i forvejen stemte overens, antallet af børn til personaletimer og alt det her".*

#### *Tillid og mistillid*

På arbejdspladser, hvor de ekstraordinært ansatte laver arbejdsopgaver, der ligger tæt op ad det, de ordinært ansatte laver, kan der skelnes to strategier blandt tillidsrepræsentanterne med hensyn til håndteringen af merbeskæftigelseskravet.

En strategi blandt tillidsrepræsentanterne er, at man har *tillid* til, at de ekstraordinært ansattes tilstedeværelse ikke fører til misbrug i den forstand, at der "stjæles" en stilling her og der. Et sted er ledelsen og tillidsrepræsentanterne, ifølge lederen, kommet overens på denne måde:

*"... vi har drøftet, at det var en af forudsætningerne, at man ikke måtte ansætte folk i puljejob, som overtager ledige job i længere perioder. Men i min afdeling har vi benyttet os af vores puljejobansatte til at afløse ved sygdom og i korttidsophold mellem én, som holder op, og en ny ansættelse. Vi er klar over, at det er noget, man skal passe meget på med, fordi det er fristende at benytte sig af det til at spare penge på budgettet. Men de ansatte i puljejob skal også læres op, og det kræver, at de får lov til at stå på egne ben en gang imellem. Det er også noget, vi har sagt til de ansatte, og de har accepteret at få puljejobansatte på disse betingelser. Overdrivelse må dog ikke forekomme, og vi ville helt automatisk få det at vide af tillidsrepræsentanterne, hvis vi overdrev med dette".*

En anden strategi er, at der *holdes skarpt øje med bemanningen i det daglige*, samt at det ikke accepteres, at de ekstraordinært ansatte bruges som afløsere. En tillidsrepræsentant fortæller, at han ikke accepterer, at puljejobansatte bruges ved sygdom, eller når der er ubesatte stillinger. I disse tilfælde må de ordinært ansatte i stedet arbejde over. Han fortæller, at der følges op hver måned, samt at måden, han holder styr på det, er ved, at han *har sådan visse spioner ude rundt omkring, så han skal nok få det at vide, hvis de ekstraordinært ansatte bruges til afløsning eller til at gå ind i ubesatte stillinger*.

På tværs af disse to strategier befinder sig tillidsrepræsentanter, der accepterer, at de ekstraordinært ansatte en sjælden gang – men dog ikke systematisk – bruges som afløsere.

Det typiske billede på de arbejdspladser, der i princippet har mulighed for at spare penge op ved ikke at indkalde afløsere, er, enten at man ikke bruger afløsere under alle omstændigheder, eller at omfanget af brugen af afløsere ikke influeres af de ekstraordinære ansættelser. En leder af en daginstitution, der i princippet kan spare på vikarpengene og bruge dem til andre aktiviteter, fortæller, at man forsøger at spare på brugen af afløsere under alle omstændigheder *"... men vi taler med dem (de*

*ekstraordinært ansatte) om det – skal vi tage en ekstra mand ind nu, når Mette holder ferie, eller hvad finder vi ud af?"*

## Fungere med – fungere uden?

I dette kapitel belyses indledningsvis, hvorfor man ansætter ledige i jobtræning/puljejob på de undersøgte arbejdspladser (afsnit 3.1). Dernæst indkredses, hvilke aspekter interviewpersonerne tager i betragtning, når det vurderes, hvad der er "et rimeligt forhold" mellem antallet af ansatte med og uden løntilskud (afsnit 3.2). Derudover vil det blive belyst, hvordan interviewpersonerne på de undersøgte institutioner oplever, at institutionerne ville fungere uden de ekstraordinært ansatte (afsnit 3.3). Endvidere omtales kort, hvorvidt tillidsrepræsentanterne og interviewpersonerne fra de faglige organisationer mener, at tilskudsansættelserne påvirker deres muligheder for at fremsætte faglige krav, herunder lønkrav (afsnit 3.4). Endelig drøftes udviklingen i antallet af ekstraordinære ansættelser (afsnit 3.5).

### 3.1. Hvorfor ansætter man ledige med løntilskud?

Ved en analyse af interviewmaterialet tegner der sig fire hovedårsager til, at man på de undersøgte arbejdspladser ansætter ledige i jobtræning og puljejob: *ønsket om den ekstra arbejdskraft; ønsket om at gøre noget for ledige; at det er blevet rutine på institutionen at ansætte ledige i jobtræning og puljejob samt opfordring fra kommune eller arbejdsformidling til at tage imod ledige.*

Mange af interviewpersonerne på arbejdspladserne giver udtryk for, at ansættelse af ledige i puljejob eller jobtræning tjener to formål. Man oplever puljejob og jobtræning som en mulighed dels for institutionen for at få nogle ekstra hænder, dels som en mulighed for at hjælpe ledige med at få fodfæste på arbejdsmarkedet. En typisk holdning kommer til udtryk i denne udtalelse fra en daginstitutionsleder:

*"... det er rart for institutionen, rart for børnene. Vi synes, at vi gør arbejdet mere optimalt, når vi har nogle ekstra arme. Men vi synes*

*også, at det er rart for den pågældende medarbejder at komme ind og prøve kræfter med det arbejde, vedkommende har måttet ønske".*

En tillidsrepræsentant på en arbejdsplads med en lang tradition for ansættelse af ledige med løntilskud siger, at *vi hjælper puljobberne, puljobberne hjælper os*. En afdelingsleder svarer på et spørgsmål, om hun ville have haft færre i puljob, hvis normeringen havde været højere:

*"... altså du skal jo altid have noget arbejde, de kan lave. Man laver jo ikke puljob, hvor der ikke er noget arbejde. Det skal jo være sådan, at både den ansatte og arbejdspladsen får noget ud af det".*

### **3.2. Vurderinger af et rimeligt forhold mellem antallet af ansatte med og uden løntilskud**

I dette afsnit belyses interviewpersonernes vurderinger af, hvad et rimeligt forhold mellem antallet af ansatte med og uden løntilskud er. Enkelte af de undersøgte arbejdspladser er dækket af aftaler, der på forhånd specificerer, hvor mange ekstraordinært ansatte der må være i forhold til antallet af ordinært ansatte på institutionerne. En repræsentant fra en faglig organisation begrundet kvantificeringen med, at det sætter en stopper for, at man bare *bevidstløst putter folk ud*.

Den typiske holdning blandt interviewpersonerne er, at et rimeligt forhold mellem antallet af ansatte med og uden løntilskud er noget, man bør afgøre ud fra den konkrete situation. Det er ikke noget, der på forhånd kan sættes tal på.

Institutionerne varierer med hensyn til, hvor mange ledige der er ansat i jobtræning og puljob i forhold til antallet af ordinært ansatte. På et af de undersøgte plejehjem har man ofte én ledig i jobtræning/puljob pr. afdeling, hvor der er 14 fuldtidsstillinger. På en daginstitution har man ofte én ledig i jobtræning/puljob pr. stue, hvor der er 3-4 fuldtidsstillinger. I en anden daginstitution er der en puljobansat og en på revali-

dering i en afdeling med 20 fuldtidsansatte. I et plejehjemskøkken er der 2 i jobtræning/puljejob og 4 1/2 fuldtidsstilling. På et museum er 4 ud af 10 ansatte ansat i puljejob. I et hospitalskøkken er forholdet 4 1/2 i jobtræning/puljejob til 120 ordinært ansatte (inkl. elever).

En analyse af interviewmaterialet peger på en række forhold, som har betydning for, hvad der anses for at være et rimeligt forhold mellem antallet af ansatte med og uden løntilskud.

For det første nævnes, at et rimeligt forhold hænger sammen med, at skal der være tid til at *oplysning* af de ledige, der bliver ansat i jobtræning og puljejob. Dette skylder man de ledige, der kommer ud, og dette skylder man det ordinære personale, der skal stå for oplæringen. Ansættelse af ledige i puljejob og jobtræning kræver, at de ordinært ansatte har *tid* og *overskud* til at lære op og samtidig passe deres ordinære job. En tillidsrepræsentant på en daginstitution forklarer, at det er vigtigt, at *det ikke bliver et ekstra job ved siden af at skulle oplære ledige i jobtræning/puljejob*. (Hun understreger dog, at hun ikke synes, at der har været nogle problemer i denne retning).

Et rimeligt forhold mellem antallet af ansatte med og uden løntilskud afhænger med andre ord af de ordinært ansattes overskud, arbejdets kompleksitet, samt hvilke kvalifikationer de ledige, der ansættes, har. Med til billedet hører, at man ofte har *elever*, der også skal læres op. En plejehjemsleder beskriver oplæringssituationen således:

*"... det foregår altid på den måde, at jeg sammen med personalet vurderer, om det er noget, vi magter lige nu, fordi det at have én i jobtræning er også ofte et stort arbejde for personalet. Samtidig har vi ofte mange elever. Nogle gange har vi gode folk i jobtræning, andre gange er de lidt tunge i det. Vi tager derfor også nogle gange en pause, sådan at vi ikke får en ny i jobtræning, hver gang én er færdig med at være her".*

Andre institutionsledere fremhæver det som en kvalitet, at man på mange offentlige arbejdspladser er vant til at lære op. Offentligt ansatte er socialt indstillede og villige til at tage imod ledige. En leder af en kulturinstitution kalder det et spørgsmål om *virksomhedskultur*:

*"... vi synes, at vi har et rimeligt forhold. Men det kommer jo an på virksomhedskulturen ... hvis vi havde en højere driftsbevilling, ville vi have et lavere antal stillinger inden for beskæftigelsesordningerne. Det ville vi, hvis vi selv kunne vælge vores bevilling. Men da vi ikke kan få en større bevilling, end vi kan, så er det vores erfaring, at vi godt kan magte det her. Men det er selvfølgelig virksomhedskulturen, der gør, at vi magter det. At det er en arbejdsplads, der er så vant til at tage nye mennesker ind og ikke har noget imod det. Og en arbejdsplads hvor vi har så mange opgaver, at hvis der kommer nogle nye, som kan tage nogle af dem, så opleves det som en ekstra hjælp".*

For det tredje nævnes, at et rimeligt forhold mellem antallet med og uden løntilskud også afhænger af, at man skal have noget at sætte de ledige til – de skal have et *meningsfyldt arbejde*. Det nytter ikke at gå og lave ingenting. Nogle interviewpersoner nævner, at kommuner og AF er ivrige for at sende ledige ud på institutionerne. På et plejehjem tog man således på opfordring fra AF imod én mere i puljeblik, end man egentlig vurderede, at der var plads til. En museumsleder siger:

*"... vi er forsigtige med at tage imod for mange, fordi vi kan ikke overkomme at holde dem i gang, de er jo ikke rutinerede ... Det kræver en ret så betydelig indsats at få dem sporet ind på det, de skal lave ... og det kræver meget af det gamle personale, som ved Gud har nok at lave i forvejen. Både kommune og arbejdsformidling er faktisk glade for at have et sted, hvor de kan sende folk ud – for at sige det ligeud. De bliver kede af det, når vi ikke kan tage imod dem. Men det kan vi ikke. Vi er anstændige, folk skal også føle, at de udfylder en form for plads. Ellers bliver de modløse".*



For det fjerde nævner nogle interviewpersoner, at et rimeligt forhold mellem antallet af ansatte med og uden løntilskud skal vurderes i forhold til *brugerne*. På et plejehjem er der grænser for, hvor mange nye ansigter man kan acceptere under hensyntagen til, at det er beboernes hjem. På en daginstitution er der hensynet til børnene og forældrene.

For det femte er det karakteristisk, at et rimeligt forhold mellem antallet af ansatte med og uden løntilskud af interviewpersonerne ofte opfattes som det, man har *tradition* for, fx én pr. afdeling på et plejehjem eller én pr. stue i en daginstitution. Endelig bliver det nævnt, at der skal være *fysisk plads* til de ekstra, der kommer, fx skrivebord eller plads ved køkkenbordet.

Sammenfattende er hovedparten af interviewpersonernes vurdering, at et rimeligt forhold mellem antallet af ansatte med og uden løntilskud afhænger af omstændighederne – det er ikke noget, der kan kvantificeres på forhånd. En del nævner, at det antal, man har lige nu, er rimeligt, samtidig med at man ikke ønsker flere. En tillidsrepræsentant fortæller, at ledelsen var meget opsat på at ansætte ledige i puljejob, hvorimod tillidsrepræsentantens vurdering var, at de fysiske rammer ikke var tilfredsstillende. En anden tillidsrepræsentant fortæller, at han er *bedøvende ligeglad hvor mange (ekstraordinære) man tager ind, så længe man ikke ændrer den ordinære normering*. En leder fortæller, at man i ledelsen har drøftet, at man har for mange ledige ansat i nogle afdelinger på institutionen, men at man ikke har taget nogle konsekvenser af det.

### 3.3. Hvordan ville institutionerne fungere uden de ekstraordinært ansatte?

I dette afsnit skitseres, hvordan interviewpersonerne på de undersøgte arbejdspladser oplever, at man ville fungere uden de ekstraordinært ansatte. I den ene ende af spektret findes interviewpersoner, der mener, at *aktivitetsniveauet ville blive sænket*, hvis de ekstraordinært ansatte ikke var der. I den anden ende af

spektret findes de interviewpersoner, der mener, at *vi kan godt klare os* uden de ekstraordinært ansatte.

Imellem disse to yderpunkter befinder de fleste af interviewpersonerne sig. Den typiske opfattelse på de undersøgte institutioner er, at man ville klare sig uden, men at man værdsætter den *aflastning og de ekstra aktiviteter*, de ekstraordinært ansattes tilstedeværelse giver. Holdningerne skal ikke ses som gensidigt udelukkende – selvom man mener, at normeringen er god nok, kan man godt sætte pris på, at de ekstraordinært ansattes tilstedeværelse giver mulighed for nogle ekstra aktiviteter. Flere af interviewpersonerne peger på, at de ledige ikke ansættes i "livsnødvendige" funktioner.

#### *Aflastning og ekstra aktiviteter*

En typisk holdning blandt institutionsledere og tillidsrepræsentanter på de undersøgte daginstitutioner og plejehjem er, at de ekstraordinære ansættelser *aflaster* det ordinært ansatte personale (men at man kan klare sig uden de ekstraordinært ansatte). De ekstraordinære ansættelser gør, at man ikke behøver at løbe helt så hurtigt og har tid til *ekstra aktiviteter*. På et plejehjem giver de ekstraordinære ansættelser eksempelvis mulighed for at gøre noget ekstra for beboerne i form af mere hjemmelavet mad eller en tur ned i byen med beboerne. På en daginstitution har man mulighed for at dele børnene op og gå en tur med en mindre gruppe. En plejehjemsleder fortæller, at det ville:

*"... også stille nogle krav til os i ledergruppen, at vi skulle effektivisere mere, end vi har lyst til, hvis vi ikke havde de her hjælpende hænder. Vi kunne godt klare os uden, men det ville kræve nogle arbejds gange, som er svære at tilpasse mennesker, synes vi".*

#### *Sænke aktivitetsniveauet*

På de undersøgte kulturinstitutioner er en typisk holdning, at *aktivitetsniveauet ville blive sænket*, hvis man ikke havde de ekstraordinært ansatte. En leder af en kulturinstitution fortæller, at *vi sagtens ville kunne fungere, men at det ville være i en 50 pct.'s*

*udgave.* En tillidsrepræsentant på en kulturinstitution svarer på et spørgsmål, om han mener, at institutionen ville fungere hensigtsmæssigt uden de ekstraordinært ansatte:

*"... det vil jeg nødtigt svare på! Man ville have svært ved at klare dagligdagen ... vores basisbevilling er jo dalet, og det vil sige, at man ofte har ... anvendt langtidsledige og puljejob. Ja, man kan vel klare sig, hvis man skal, men det er en stor hjælp i nedskærings-tider, som det har været".*

*Vi kan godt klare os, vi skal ikke være så pivede*

Endelig er der interviewpersoner, der mener, at *vi godt kan klare os, vi skal ikke være så pivede.* Disse interviewpersoner mener, at institutionens normering er god nok. Holdningen er, at de ressourcer, man får tildelt, er tilstrækkelige til de arbejdsopgaver, man skal løfte. En tillidsrepræsentant i en rengøringsafdeling fortæller, at:

*"... vi dækker udmærket opgaverne med det personale, vi har. Der er selvfølgelig altid nogle, der synes, at de har for meget at lave, men sådan er det jo altid. Tempoet er jo i dag skruet lidt op, og vi kæmper jo også for at undgå, at man privatiserer".*

Sammenfattende har interviewpersonerne forskellige vurderinger af, hvordan man ville fungere uden de ekstraordinært ansatte. De fleste mener, at man kunne fungere – fordi det skal man kunne – men at de ekstraordinært ansatte er en hjælp i hverdagen og en mulighed for ekstra aktiviteter.

*Andre aspekter af interviewpersonernes holdninger*

En typisk holdning blandt interviewpersonerne er, at man er *vant til* at ansætte ledige i jobtræning og puljejob. En daginstitutionsleder siger, at *det har ligget i huset i hvert fald de år, jeg har været ansat, som en naturlig opbygning af vores institution.*

Både de ansatte og brugerne er vant til den ekstra service, de ekstraordinært ansattes tilstedeværelse muliggør. En tillidsrepræsentant på en daginstitution skildrer det således:

*"... hvis de tog og fjernede dem sådan lige på en gang så ville det være slemt. Det er helt sikkert! ... det bliver en rytme for dem og en rytme for os andre ... jeg ved godt alt det her med, at det skal være nogle ekstra ting osv. Det skal det også, men det kan blive svært hele tiden, at det skal være nogle ekstra ting, for de skal jo også have farten af alle de andre ting, vi andre har ved siden af".*

Der peges på, at en vurdering, af hvordan man ville fungere uden de ekstraordinært ansatte, afhænger af *ambitionsniveauet* – hvilken service mener man, de offentlige institutioner bør yde? En leder af en kulturinstitution siger:

*"... du kan jo sætte ambitionsniveauet. Problemet er, at brugerne er blevet vant til, ja hele virksomheden er blevet vant til et lidt højere niveau, end det vi kan lave, hvis vi ikke kører de her ordninger. Og der er ikke længere nogle, der ved, hvorfor niveauet – standarden – er det, den er, fordi brugen af beskæftigelsesordninger har stået på i så mange år".*

Med til billedet hører, at nogle af interviewpersonerne fortæller, at *hvis man havde økonomien* til det, ville man ansætte personale i stillinger, der svarer til dem, man har ansat ledige i jobtræning og puljefjob i nu. En tillidsrepræsentant på et sygehus mener, at et bevis på dette er, at stillingsbeskrivelserne er så *realistiske*, som de er. En leder af en kulturinstitution beskriver således, at de stillinger, som de ledige er ansat i, ville være der, *hvis jeg havde pengene*. En leder af et plejehjem stiller det op på denne måde:

*"... spørgsmålet er, om vi ville få normering til de opgaver, hvis vi ikke havde disse folk i jobtræning ... og så er det også et spørgsmål, om det er noget, man skal have tid til på et plejehjem. Efterhånden er det jo nok blevet en del af vores service, at vi har tid til det 'sjove!'".*

Endelig peges der på, at tilskudsansættelserne kan være en mulighed, hvormed den offentlige arbejdsgiver kan *holde igen på bevillingerne* til offentlige institutioner. Spørgsmålet er, om fast-

sættelsen af den almindelige normering påvirkes af, at de ekstraordinært ansatte er på de offentlige institutioner. En repræsentant fra en faglig organisation stiller problemstillingen op på denne måde:

*"... der hvor man kan sige, at det kan være svært at overskue, om der er et problem, det er jo, hvis kommunen har ondt i økonomien og skal spare og så skærer fem procent på alt personale på alle institutioner. En generel nedskæring, der kan man sige, hvor kan vi så se, at det ikke er på baggrund af, at der er ansat en ekstra i hver institution? Fordi institutionerne bøjer sig, efter at de selv og forældrene har råbt højt, så siger man 'nu har vi det personale, og så må vi klare os, så godt vi kan'. Der bruger man jo de ekstraordinært ansatte, for det er ikke til at løfte opgaverne tilfredsstillende, hvis man ikke har de ekstraordinært ansatte. Men den er jo svær at måle! Det er ikke sådan, at der er en institution i pærey, der nu har en medarbejder mindre, og så i stedet har en ekstraordinært ansat. Sådan er det ikke. Det er på det generelle niveau, der kan vi være lidt i tvivl om, hvordan tingene hænger sammen".*

En leder fra en kulturinstitution har denne kommentar:

*"... der er en lang tradition i kulturektoren for, at man tager folk ind i beskæftigelsesordninger – hvad de end måtte hedde. Der er desværre også en politisk tradition. Baggrunden er, så vidt jeg ved, at man lavede en ekstraordinær rammebeskæring på statens kulturinstitutioner, og helt utraditionelt så sagde man, at det man manglede af arbejdskraft, det kunne man få over beskæftigelsesordningerne".*

Sammenfattende peger disse interviewpersoner på, at spørgsmålet, om hvordan institutionerne ville fungere uden de ekstraordinært ansatte, samt hvorvidt tilskudsansættelser fortrænger ordinære ansættelser, er komplekst. Fortrængningsproblematikken hænger sammen med dels ambitionsniveauet for den offentlige service, dels mere langsigtede dynamikker i ressourceførslen til offentlige institutioner.

### 3.4. Faglige krav

I dette afsnit omtales kort, hvorvidt tillidsrepræsentanterne og de faglige organisationer vurderer, at tilskudsansættelser påvirker deres muligheder for at fremsætte faglige krav, herunder lønkrav.

Den generelle vurdering blandt interviewpersonerne fra de faglige organisationer er, at tilskudsansættelserne ikke påvirker deres muligheder for at forhandle løn ved overenskomstforhandlingerne. Dette skyldes ifølge interviewpersonerne, at det, der sammenlignes med, ikke er lønniveauet for ledige ansat i pulje-job/jobtræning. På rengøringsområdet fortæller man, at det fx er udsigten til udlicitering, der påvirker mulighederne for at fremsætte lønkrav – ikke tilskudsansættelserne.

Interviewpersoner fra de faglige organisationer bemærker desuden, at man eventuelt i fremtiden kan frygte, at de nye decentrale lønsystemer kan gøre det sværere for tillidsrepræsentanterne at forhandle en rimelig løn hjem, hvis området i øvrigt er præget af tilskudsansættelser. Derudover peges på, at man kunne frygte, at visse lavkvalifikationsjob bliver til permanente tilskudsjob, eller at lønnen på områder, hvor der er mange tilskudsansættelser, cementeres på et meget lavt niveau. Interviewpersonerne mener dog ikke, at det er tilfældet nu. Endelig er der interviewpersoner fra de faglige organisationer, der mener, at det er forkert, at de faglige organisationer på grund af timelønsloftet "reelt ikke har forhandlingsretten til de ekstraordinært ansattes løn".

### 3.5. Udviklingen i antallet af ekstraordinært ansatte

Et grundlæggende spørgsmål i relation til merbeskæftigelse drejer sig som tidligere nævnt om, hvorvidt ordinært ansatte fortrænges af ekstraordinært ansatte. Både datamæssigt og metodisk er dette imidlertid et vanskeligt spørgsmål at belyse – også på et kvantitativt grundlag.

En af måderne kunne evt. være at undersøge udviklingen over tid på institutionsniveau eller fx forvaltningsområdeniveau i

antallet af henholdsvis ordinært ansatte og ekstraordinært ansatte. Hvis andelen af ekstraordinært ansatte i forhold til ordinært ansatte er stigende, kunne man eventuelt se dette som et udtryk for, at der over tid er sket en fortrængning af ordinært ansatte.

En sådan slutning ville imidlertid ikke uden videre være berettiget, idet de "normale" opgavers omfang og art samtidig kan have ændret sig. Kun hvis det forudsættes, at opgavernes omfang og art er *fuldstændig uændrede*, kan man se en stigende andel ekstraordinært ansatte som udtryk for (stigende) fortrængning. Hvis nævnte forudsætning ikke er opfyldt, kan man ikke uden videre drage sikre slutninger fra andelen af ekstraordinært ansatte til stigende/faldende fortrængning. Da opgaverne på de færreste arbejdspladser er fuldstændig statiske, dvs. uændrede over tid i omfang og karakter, har isolerede oplysninger om andelen af ekstraordinært ansatte begrænset værdi som mål på fortrængning.

Til disse principielle metodeproblemer kan føjes en række praktiske datamæssige problemer. Det er simpelthen svært at fremskaffe valide data på institutionsniveau, navnlig når det drejer sig om en udvikling over flere år<sup>1</sup>). I nogle tilfælde gemmes oplysningerne fx ikke på en systematisk og tilgængelig måde eller i andre tilfælde tilsyneladende slet ikke. Desuden kompliceres opgørelserne af tekniske forhold (såsom omregning til helårspersoner, ændrede opgørelsesmetoder mv.).

Alle de undersøgte institutioner er blevet anmodet om oplysninger om udviklingen i antallet af ordinært ansatte og ekstraordinært ansatte (jobtræning, puljejob) i perioden 1993-96. Der foreligger mere eller mindre fuldstændige data for mere end halvdelen af arbejdspladserne. Hovedindtrykket af materialet er,

---

1) Dog ville man på et registerbaseret grundlag formentlig kunne foretage en opgørelse, også for alle offentlige arbejdspladser, men en sådan opgørelse vil være særdeles ressourcekrævende og ligger helt uden for rammerne af den foreliggende kvalitative undersøgelse.

at der hverken kan konstateres en gennemgående klart stigende eller en klart faldende tendens i antallet af ekstraordinære ansættelser (i forhold til ordinære) i den nævnte periode. I en række tilfælde forekommer fluktuationer (undertiden ret betydelige fluktuationer) – uden at man over de relativt få år dog kan se en tydelig og konsistent opadgående eller en nedadgående tendens.

I bilag 3 er anført nogle tal for landet som helhed vedr. antal personer i jobtræning/puljejob i procent af beskæftigelsen i bl.a. den offentlige sektor. Det ses, at det gennemsnitlige antal personer i jobtræning/puljejob udgjorde lidt under 2 pct. af de offentligt beskæftigede i 1996. Andelen var stigende fra 1990 til 1993 – fra henholdsvis 3,3 pct. til 4,2 pct. I perioden 1993 til 1996 faldt andelen. En opgørelse fra anden halvdel af 1980'erne (ej medtaget i rapporten her) viser, at andelen af ekstraordinært ansatte i forhold til ordinære i den offentlige sektor var lavere i 1996 end i midten og slutningen af 1980'erne.

Det skal bemærkes, at disse tal er gennemsnit for hele den offentlige sektor, og at de som understreget ovenfor ikke fortæller noget om, hvorvidt ekstraordinært ansatte fortrænger ordinært ansatte.

Omkring årsskiftet 1995/96 gennemførte Socialforskningsinstituttet en spørgeskemaundersøgelse blandt private og offentlige virksomheder vedr. bl.a. ansættelser i jobtræning. Dataindsamlingen var et led i evalueringen af arbejdsmarkedsreformen (jf. Bach, 1997).

Undersøgelsen viste, at omkring halvdelen af alle offentlige arbejdspladser (virksomheder) på et eller andet tidspunkt har haft ansat personer i jobtræning (arbejdstilbud). En tredjedel af de offentlige virksomheder havde haft én eller flere personer i jobtræning inden for den 2-årige periode fra 1.1.1994 til omkring årsskiftet 1995/96. De ekstraordinært ansatte er således ikke jævnt fordelt over alle offentlige arbejdspladser. Der fore-



ligger imidlertid ikke nogen samlet opgørelse af andelen af ekstraordinært ansatte på offentlige arbejdspladser, særskilt for fx arbejdspladsernes art, størrelse mv.

Enkelte spørgsmål med relation til merbeskæftigelse blev belyst i nævnte undersøgelse. Virksomhederne fik stillet følgende spørgsmål vedr. deres seneste ansættelse i jobtræning: "Havde virksomheden ansat den pågældende, hvis ansættelse med løntilskud ikke havde været mulig?" Kun meget få (4 pct.) af de offentlige virksomheder svarede "ja" til spørgsmålet. Virksomhederne blev desuden spurgt: "Ville virksomheden have ansat en anden medarbejder, hvis virksomheden ikke havde kunnet få en medarbejder med løntilskud?" Kun 7 pct. af de offentlige virksomheder (men hele 43 pct. af de private virksomheder) svarede ja til *enten* det sidstnævnte spørgsmål *eller* det førstnævnte. Målt på denne måde er der ved næsten alle offentlige ansættelser i jobtræning *ikke* tale om, at de pågældende umiddelbart træder i stedet for ordinære ansættelser. Herudover viste undersøgelsen, at næsten 9/10 af de offentlige arbejdspladser *udvidede* medarbejderstaben i forbindelse med den seneste ansættelse i jobtræning. Det må vel mest nærliggende tolkes derhen, at de ekstraordinært ansatte helt typisk heller ikke træder i stedet for (erstatte) personer, der kort tid forinden fratrådte deres job.

Disse resultater, der bygger på en større repræsentativ stikprøve af samtlige offentlige virksomheder, viser således, at ekstraordinært ansatte i de konkrete situationer ikke synes at fortrænge ordinært ansatte. Resultatet ligger på linie med den kvalitative undersøgelse.

De anførte kvantitative data fortæller imidlertid ikke noget om, hvorvidt de offentlige arbejdsgivere på kortere eller længere sigt tilpasser bevillingerne til institutionerne/arbejdspladserne til det forhold, at det er muligt at ansætte personer med tilskud. En belysning af denne problemstilling kræver en mere omfattende undersøgelse. Problemstillingen er mest aktuell i en situation med langvarigt høj og stigende ledighed, hvorimod den for-

mentlig er mindre relevant, når ledigheden falder markant, således som det har været tilfældet i de senere år i Danmark.

## Bilag 1

# Undersøgelsens formål og metode

### Formål

Jobtræning og puljeforbud er nogle af de aktiveringstilbud, som arbejdsformidlingen ifølge lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik (jf. lovbekendtgørelse nr. 508 af 18. juni 1997 om en aktiv arbejdsmarkedspolitik) kan tilbyde forsikrede ledige. Formålet med jobtræning og puljeforbud er at genoptræne og vedligeholde længerevarende lediges kvalifikationer ved midlertidige ansættelser i offentlige og private virksomheder.

En af forudsætningerne for ansættelse af ledige i jobtræning og puljeforbud er, at ansættelserne indebærer en merbeskæftigelse i forhold til den normale beskæftigelse hos den pågældende arbejdsgiver. Af Arbejdsmarkedsstyrelsens bekendtgørelse nr. 1256 af 19. december 1996 om en aktiv arbejdsmarkedsindsats fremgår det således, at ansættelse af ledige i jobtræning og puljeforbud skal medføre en nettoudvidelse i antallet af ansatte hos den pågældende arbejdsgiver. Det fremgår endvidere, at det er den offentlige arbejdsgiver og de ansatte, der i fællesskab påser merbeskæftigelseskravet. Denne undersøgelses formål er at belyse:

- Om der ved ansættelse af personer i jobtræning/puljeforbud på det offentlige område sker en opfyldelse af intentionerne i reglerne om nettoudvidelse, jf. kapitel 7 og 8a i bekendtgørelse nr. 1256 af 19. december 1996 om en aktiv arbejdsmarkedsindsats.
- Fordele og ulemper ved at det er arbejdsgiveren og repræsentanter for de ansatte, der i fællesskab påser opfyldelsen.

Forenklet fortolket må lovgivers overordnede intention med reglerne om merbeskæftigelse være, at ansættelse af ledige med tilskud ikke medfører, at ordinære ansættelser fortrænges. Reglerne om merbeskæftigelse er imidlertid ikke meget operationelt formulerede. Derfor er der mulighed for variationer i implementeringen af reglerne alt efter, hvor man retter blikket hen, og hvilken synsvinkel man anlægger. En del af formålet med undersøgelsen kan derfor siges at være at give eksempler på variationer i implementeringen og fortolkningen af reglerne.

### Afgrænsning

Merbeskæftigelseskravet i den offentlige sektor skal, som nævnt, påses af den offentlige arbejdsgiver og de ansatte i fællesskab. Dette kræver en præcisering af, hvem den offentlige arbejdsgiver henholdsvis de ansatte er. I opdraget til undersøgelsen ligger, at der tages udgangspunkt i den enkelte offentlige arbejdsplads, dvs. *institutionsniveauet*.

Den offentlige arbejdsgiver og de ansatte begrænser sig imidlertid ikke til institutionsniveau. Den offentlige arbejdsgiver består ud over institutionsledere af et politisk niveau og et centralt forvaltningsniveau. Det er på det politiske niveau, bevilningsmyndigheden ligger. Det er politikerne, der i sidste ende bevilger institutionerne ressourcer og stiller krav til resultater. Det er her, der fastsættes normkrav for den offentlige serviceproduktion, man fra politisk side ønsker. Det er ligeledes politikerne, der beslutter brugen af eller godkender rammerne for arbejdsmarkedspolitiske redskaber, herunder puljejob og jobtræning. Det centrale forvaltningsniveau administrerer arbejdsmarkedspolitikken i (amts)kommunerne. Det er typisk centralforvaltningen, der har overblikket, og ved hvor og hvor mange puljejob og jobtræningspladser der er oprettet. Det er typisk også forvaltningen, der har den eventuelle kontakt med de faglige organisationer i forbindelse med oprettelse af puljejob.

En del af samarbejdet mellem den offentlige arbejdsgiver og de ansatte foregår i samarbejdsudvalg, der ligger på niveauer over

institutionerne. I (amts)kommunerne findes der et hovedsamarbejdsudvalg for hele (amts)kommunen samt samarbejdsudvalg, der dækker et givent forvaltningsområde. (I rammeaftalerne om puljeblik indgået mellem personaleorganisationerne og de offentlige arbejdsgivere lægges der op til, at bl.a. merbeskæftigelseskravet drøftes i disse overordnede samarbejdsudvalg.)

Afgrænsningen af undersøgelsen til institutionsniveauet betyder, at kun en del af den – omfattende – problematik i relation til "merbeskæftigelse" belyses direkte i den foreliggende undersøgelse. Fx belyses det ikke, i hvilken udstrækning man på det politiske niveau på kortere eller længere sigt eventuelt tilpasser bevilningerne til institutionerne til det forhold, at institutionerne har mulighed for at rekruttere personer i jobtræning eller puljeblik.

### Metode

Undersøgelsen er baseret på kvalitative interview med ledere og tillidsrepræsentanter på fjorten offentlige institutioner samt interview med repræsentanter fra de faglige organisationers lokale afdelinger. Menige ansatte er ikke interviewet. På tre institutioner er alene institutionsledere interviewet. Interviewene er foretaget i perioden 10. juni – 15. oktober 1997. Der er interviewet 17 institutionsledere/afdelingsledere, 12 tillidsrepræsentanter og 11 repræsentanter fra de faglige organisationers lokale afdelinger. Materiale fra interview med i alt 40 personer indgår således i undersøgelsen.

Undersøgelsens kvalitative karakter betyder, at den belyser en række problemstillinger, der knytter sig til implementeringen af reglerne om merbeskæftigelse på institutionsniveau. Ifølge sagens natur giver den ikke et repræsentativt billede af, hvordan reglerne om merbeskæftigelse implementeres. Metodemæssigt har udgangspunktet været at se de studerede fænomener fra de involverede parter synsvinkel.

De arbejdspladser, der indgår i undersøgelsen, har forsikrede ledige i jobtræning/puljeblik. Det har været tilstræbt at udvælge

institutionerne således, at der blev opnået en spredning med hensyn til:

- Forvaltningsområde
- Institutionernes størrelse (samt antal ansatte i jobtræning/puljejob)
- Hvilke faggrupper der er oprettet puljejob/jobtræningspladser inden for
- Geografisk placering

På baggrund af disse kriterier indgår to sygehuse, tre plejehjem, fire kulturinstitutioner, et miljøkontor, et trafikselskab, to daginstitutioner og en skolefritidsordning i undersøgelsen. Der er tale om 8 kommunale, 3 amtskommunale og 3 statslige arbejdspladser.

Institutionerne varierer i størrelse fra flere tusinde ansatte til nogle få ansatte. Antal ansatte i jobtræning/puljejob varierer fra et tocifret antal til en enkelt ansat. Der indgår institutioner med og institutioner uden et samarbejdsudvalg. (På offentlige institutioner skal der oprettes samarbejdsudvalg, hvis der er 25 ansatte).

Der er (med to undtagelser) blevet undersøgt én faggruppe pr. institution, således at der indgår jobtræningspladser og puljejob oprettet inden for følgende faggrupper: Pædagogisk Medhjælperforbund, SID, Forbundet af Offentligt Ansatte, HK, BUPL og Dansk Magisterforening.

Institutionerne fordeler sig geografisk i såvel Øst- som Vestdanmark.

## *Lovgrundlag og rammeaftaler*

### Bestemmelserne om merbeskæftigelse

I Arbejdsmarkedsstyrelsens bekendtgørelse nr. 1256 af 19. december 1996 om en aktiv arbejdsmarkedsindsats beskrives tre måder, hvorpå arbejdsgivere kan ansætte ledige med løntilskud: jobtræning, individuel jobtræning samt puljejob (jf. bekendtgørelsens kap. 7, 8 og 8a). Tilbud om jobtræning og individuel jobtræning kan gives hos såvel offentlige som private arbejdsgivere, mens puljejob kun kan oprettes i den offentlige sektor (jf. §§ 45, 70 og 85a). Både forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere kan ansættes i jobtræning, hvorimod kun forsikrede ledige kan ansættes i puljejob (jf. § 85a).

Bestemmelserne om merbeskæftigelse gælder ved ansættelse af ledige i jobtræning eller puljejob. Ved individuel jobtræning er reglerne anderledes. Individuel jobtræning må kun omfatte arbejde, der ellers ikke ville blive udført som almindeligt lønnet arbejde (jf. § 69). Individuel jobtræning indgår ikke i denne undersøgelse.

Merbeskæftigelse ved ansættelse af ledige i jobtræning og puljejob betyder, at ansættelsen skal medføre en nettoudvidelse af antallet af ansatte hos vedkommende arbejdsgiver, jf. § 56, stk. 1: "Ansættelse i jobtræning med løntilskud skal medføre en nettoudvidelse af antallet af ansatte hos vedkommende arbejdsgiver", og § 56, stk. 2: "Ved nettoudvidelse forstås merbeskæftigelse i forhold til virksomhedens normale beskæftigelse". I § 59, stk. 2 anføres: "Vurderingen af, om betingelsen om merbeskæftigelse er opfyldt skal tage udgangspunkt i antallet af beskæftigede som følge af budgettet for vedkommende kommune, amtskommune eller statsinstitution".

Ved afgørelsen af, om der foreligger nettoudvidelse, indgår en bedømmelse af, om der i tilknytning til ansættelsen af den ledi-

ge i jobtræning/puljejob er foretaget afskedigelse af andre ansatte uden støtte, og om medarbejdere uden støtte i øvrigt er fratrukt, herunder fra det job som den ledige påtænkes ansat i, jf. § 57: "Ved afgørelse af, om der foreligger nettoudvidelse, indgår en bedømmelse af, om der i tilknytning til ansættelsen i jobtræning er foretaget afskedigelser af ansatte medarbejdere uden støtte, om medarbejdere ansat uden støtte er fratrukt, eller ansættelse sker i en stilling, der er blevet ledig ved nylig afskedigelse eller fratredelse af en medarbejder uden støtte".

Opfyldelsen af kravet om merbeskæftigelse skal påses af ansættelsesmyndigheden og de ansatte i fællesskab, jf. § 59, som lyder: "På offentlige ansættelsesområder påses betingelsen om merbeskæftigelse af ansættelsesmyndigheden og de ansatte i fællesskab. Til brug herfor skal arbejdsgiveren give repræsentanter for de ansatte alle nødvendige oplysninger". I § 60 stk. 3 anføres: "På offentlige ansættelsesområder skal det forud for ansættelser af ledige fremgå, at spørgsmålet har været drøftet med repræsentanter for de ansatte, hvis synspunkter skal fremgå af meddelelsen".

Uenighed mellem parterne afgøres ved mægling mellem de forhandlingsberettigede personaleorganisationer og ansættelsesmyndigheden og eventuelt ved voldgift (jf. § 59, stk. 3). Voldgiftsretten sammensættes af to repræsentanter udpeget af de forhandlingsberettigede personaleorganisationer og af to repræsentanter for ansættelsesmyndigheden. Desuden vælger parterne en opmand.

En relevant bestemmelse i den foreliggende sammenhæng er endelig § 61, stk. 1, hvor det hedder: "Der skal på såvel private som offentlige ansættelsesområder være et rimeligt forhold mellem antallet af ansatte med løntilskud og antallet af ansatte uden løntilskud". Denne bestemmelse er for så vidt angår offentlige løntilskudsansættelser ikke præciseret nærmere.



### Rammeaftalerne

I forbindelse med lovgivningen om puljejob er der indgået aftaler om oprettelse af puljejob mellem personaleorganisationerne og de offentlige arbejdsgivere på såvel det (amts)kommunale som det statslige område. Formålet med aftalerne er at fremme oprettelse og besættelsen af puljejob og jobtræningspladser. I denne forbindelse skal medarbejderepræsentanter inddrages, således at det sikres, at der ikke sker fortrængning eller udstødning af ordinært ansatte (jf. § 2, stk. 2 i den statslige aftale samt § 2, stk. 2 i den (amts)kommunale aftale).

Aftalen på det statslige område: Aftale om puljejob, jobtræning og individuel jobtræning i staten, er indgået den 16. februar 1996 mellem personaleorganisationerne repræsenteret ved Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) og den statslige arbejdsgiver repræsenteret ved Finansministeriet (jf. Finansministeriet, 1996a).

Der er på det statslige område endvidere den 26. februar 1996 indgået aftale om job på særlige vilkår samt visse social- og arbejdsmarkedspolitiske ordninger – tillægsaftale til samarbejdsaftalen. Her står, at samarbejdsudvalget i forbindelse med drøftelser af institutionens/virksomhedens arbejds- og personaleforhold løbende drøfter retningslinier for beskæftigelse af ledige i puljejob, jobtræning og individuel jobtræning samt, at der heri kan indgå drøftelser af merbeskæftigelsesforudsætningen (jf. Finansministeriet, 1996b, s. 3-4).

Aftalen på det (amts)kommunale område: Rammeaftale om puljejob, der trådte i kraft 1. januar 1996, er indgået mellem personaleorganisationerne repræsenteret ved Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO) og de (amts)kommunale arbejdsgivere repræsenteret ved Kommunernes Landsforening (KL), Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg kommuner (KTO, 1996).

I aftalen fastlægges retningslinier for, hvordan medarbejderne inddrages i håndteringen af puljejob. Af rammeaftalen fremgår, at der for at fremme en fælles forståelse mellem ledelses- og medarbejdersiden skal finde en årlig og generel drøftelse sted i det centrale udvalg for medarbejderindflydelse (hovedsamarbejdsudvalg) om retningslinier for beskæftigelse af personer i løntilskudsjob.

Ifølge aftalen inddrages medarbejderne på tre niveauer i den (amts)kommunale medbestemmelsesstruktur: På det overordnede niveau for hele (amts)kommunen, inden for de enkelte områder samt på institutionsniveau. Dette vil typisk sige det (amts)kommunale hovedsamarbejdsudvalg, i samarbejdsudvalg på de enkelte forvaltningsområder samt på institutionsniveau.

I tilknytning til aftalen om puljejob er desuden udarbejdet et protokollat om jobtræning i aktivperioden, som også fastlægger retningslinier for inddragelse af medarbejdersiden.

## Bilag 3

# Jobtræning og puljejob – 1990-1996

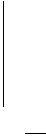
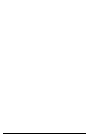
Det gennemsnitlige antal forsikrede i arbejdstilbud/alm. jobtræning/puljejob som andel af antal beskæftigede lønmodtagere<sup>1)</sup> i alt og særskilt for offentlig og privat sektor 1990-96. Procent.

	1990	1991	1992	1993 <sup>2)</sup>	1994	1995	1996
Offentlig	3,34	3,61	3,62	4,15	2,62	1,99	1,82
Privat	0,39	0,45	0,61	0,72	0,56	0,30	0,21
I alt	1,40	1,53	1,65	1,93	1,28	0,90	0,77

1) De anvendte beskæftigelsestal er hentet fra Nationalregnskabet. Tallene angiver gennemsnitsbeskæftigelsen, der er opgjort som antallet af beskæftigede personer i løbet af et helt år.

2) Det gennemsnitlige antal personer i arbejdstilbud i 1993 er estimeret ved hjælp af kvartalstal.

Kilde: Statistisk Årbog, div. år. Udtræk fra AMFORA. Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, div. år, ADAM's Databank.



# Litteratur

**Bach, Henning B. (1997)**

Virksomhederne og arbejdsformidlingens tilbud. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen II. Socialforskningsinstituttet 97:19.

**Bekendtgørelse nr. 1256 af 19. december 1996**

Om en aktiv arbejdsmarkedsindsats.

**Finansministeriet (1995)**

Cirkulære af 20. december 1995 om budgetmæssig behandling af puljejob og andre jobtræningsforløb i staten.

**Finansministeriet (1996a)**

Cirkulære af 28. februar 1996 om Ansættelse af ledige i puljejob, jobtræning og individuel jobtræning i staten (heri findes Aftale om puljejob, jobtræning og individuel jobtræning i staten af 16. februar 1996 mellem CFU og Finansministeriet).

**Finansministeriet (1996b)**

*Puljejob i staten – i personalepolitisk perspektiv* (heri findes Aftale om job på særlige vilkår samt visse social- og arbejdsmarkedspolitiske ordninger – tillægsaftale til samarbejdsaftalen af 26. februar 1996).

**Indenrigsministeriet (1994)**

Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner.

**KTO (1996)**

*Rammeaftale om puljejob med KTOs kommentarer* (heri findes - Rammeaftale om puljejob af 10. januar 1996 mellem KTO, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark og Københavns og Frederiksberg kommuner).

**Lov nr. 498 af 30. juni 1993**

Om kommunal aktivering.

**Lovbekendtgørelse nr. 508 af 18. juni 1997**

Om en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

**Lov nr. 455 af 10. juni 1997**

Om aktiv socialpolitik.

## Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.1997

### **97:1**

Bengtsson, S.: Handicap og funktionshæmning i halvfemserne. 1997. 196 s. ISBN87-7487-552-3. Kr. 140,00.

### **97:2**

Gregersen, O.: Virksomhedernes brug af arbejdsmarkedsuddannelserne. 1997. 242 s. ISBN 87-7487-553-1. Kr. 175,00.

### **97:3**

Andersen, D.: Uddannelsesvalg efter 9. klasse. Delprojekt under forskningsprogrammet UDDANNELSE TIL ALLE. 1997. 205 s. ISBN 87-7487-555-8. Kr. 135,00.

### **97:4**

Gruber, T. & Villadsen, K.: Kvalitet i det frivillige sociale arbejde. 1997. 166 s. ISBN 87-7487-556-6. Kr. 130,00.

### **97:5**

Bonke, J. (red.): Dilemmaet arbejdsliv – familieliv i Norden. 1997. 256 s. ISBN 87-7487-557-4. Kr. 140,00.

### **97:6**

Hestbæk, A-D: Når børn og unge anbringes. En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager. 1997. 304. s. ISBN 87-7487-558-2. Kr. 210,00.

### **97:7**

Brogaard, S. & Weise, H.: Evaluering af Lov om kommunal aktivring. Kommuneundersøgelsen. 1997. 110 s. ISBN 87-7487-559-0. Kr. 100,00.

### **97:8**

Hansen, H.: Elements of Social Security in 6 European Countries. A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland, Germany, Great Britain, The Netherlands. 1997. 140 s. ISBN 87-7487-560-4.

**97:9**

Zeuner, L. (red.): Social integration. 1997. 226 s. ISBN 87-7487-561-2. Kr. 170,00.

**97:10**

Kjær Jensen, M., Kirkegaard, O. & Varming, M.: Sociale boformer. Boformer for psykisk syge, alkohol- og stofmisbrugere samt socialt understødte og hjemløse. SBI-rapport 281. I samarbejde med Statens Byggeforskningsinstitut. 1997. 195 s. ISBN 87-563-0959-7. Kr. 200,00.

**97:11**

Fridberg, T. (red.): Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund? 1997. 236 s. ISBN 87-7487-564-7. Kr. 170,00.

**97:12**

Bunnage, D.: Young Elderly in Denmark in the Mid-1990's. 1997. 39 s. ISBN 87-7487-565-5.

**97:13**

Pedersen, L. (red.): Er der veje til fuld beskæftigelse? 1997. 304 s. ISBN 87-7487-566-3. Kr. 200,00.

**97:14**

Kjær Jensen, M.: Valg af ungdomsuddannelse efter 10. klasse. Delprojekt under forskningsprogrammet UDDANNELSE TIL ALLE. 1997. 38 s. ISBN 87-7487-567-1. Kr. 50,00.

**97:15**

Bonke, J.: Hans ægteskab/hendes ægteskab - økonomiske beslutninger i familier og hjemmeservice. 1997. 269 s. ISBN 87-7487-569-8. Kr. 190,00.

**97:16**

Fridberg, T.: Fra eliteforbrug til masseforbrug. Interessen for kultur 1964-1993. 1997. 94 s. ISBN 87-7487-573-6. Kr. 90,00.

**97:17**

Hansen, E.J.: Perspektiver og begrænsninger i studiet af den sociale rekruttering til uddannelserne. 1997. 68 s. ISBN 87-7487-574-4. Kr. 60,00.



**97:18**

Just Jeppesen, K.: Børns kriminalitet. Forsøgserfaringer fra en hurtig forebyggende indsats. 1997. 89 s. ISBN 87-7487-575-2. Kr. 125,00

**97:19**

Bjerregård Bach, H.: Virksomhederne og arbejdsformidlingens tilbud. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen II. 1997 157 s. ISBN 87-7487-576-0. Kr. 150,00.

**97:20**

Langager, K.: Indsatsen over for de forsikrede ledige. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen I. 1997. 264 s. ISBN 87-7487-577-9. Kr. 230,00.

**97:21**

Weise, H. & Brogaard, S.: Aktivering af kontanthjælpsmodtagere. En evaluering af Lov om kommunal aktivering. 1997. 192 s. ISBN 87-7487-578-7. Kr. 180,00.

**97:22**

Fridberg, T. & Koch-Nielsen, I.: Konsekvensanalyse af kulturby 96. 1997. 78 s. Kr. 150,00. Fridberg, T. & Koch-Nielsen, I.: Cultural Capital of Europe Copenhagen 96. 78 s. Kr. 150,00. Både dansk og engelsk udgave sælges gennem Københavner Information, Rådhuspladsens Informationscenter, 1550 København V, tlf. 33 66 66 33.

**97:23**

Vestergaard, H., Gottschalk, G., Trærup, T., Gruber, T. & Ørum Rasmussen, I.: De 8 modelområder. Evaluering af et Byudvalgsinitiativ. SBI-rapport 288. I samarbejde med Statens Byggeforskningsinstitut. 1997. 215 s. ISBN 87-563-0972-4. Kr. 325,00.

**97:24**

Heide Ottosen, M.: Børn i sammenbragte familier. Et studie af forældreskab som social konstruktion. 1997. 412 s. ISBN 87-7487-579-5. Kr. 270,00.

**97:25**

Nygaard Christoffersen, M.: Spædbarnsfamilien. Rapport fra første fase i en forløbsundersøgelse af børn født i efteråret 1995. 1998. ISBN 87-7487-580-9. Under udgivelse.

**97:26**

Bruun-Vierø, I.M.: Annual Report 1996. Catalogue of Projects 1997. 1997. 44 s. ISBN 87-7487-581-7.

**97:27**

Bengtsson, S.: Kvalitet gennem brugerindflydelse. Et forsøg med styring af indhold i stedet for form. 1997. 144 s. ISBN 87-7487-582-5. Kr. 115,00.

**98:1**

Holt, H.: En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar. 1998. 186 s. ISBN 87-7487-583-3. Kr. 135,00.

**98:2**

Christensen, E.: Anbringelser af børn. En kvalitativ analyse af processen. 1998. 186 s. ISBN 87-7487-584-1. Kr. 135,00.

Social Forskning er instituttets nyhedsblad. Det udkommer fire gange om året og orienterer i en lettilgængelig form om resultaterne af instituttets arbejde. Lejlighedsvis udkommer Social Forskning som udvidet tema-nummer med bidragydere udefra.

Abonnementet er gratis og kan tegnes ved henvendelse til instituttet.

Tema-nummer af Social Forskning:

Det sociale ansvar. September '96. 68 s.

Borgerne om velfærdssamfundet. Særnummer. August '96. 66 s.

Kr. 50,00.

Børn. Familie. Samfund. Marts '97. 98 s.

En fuldstændig liste over instituttets udgivelser kan fås ved henvendelse til Socialforskningsinstituttet tlf. 33 48 09 46, e-mail: library@smsfi.dk.