SFI DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

INTEGRATIONS- OG OPLÆRINGS-STILLINGER I KOMMUNERNE

08:22

CAROLINE KLITGAARD
BODIL DAMGAARD

08:22

INTEGRATIONS- OG OPLÆRINGSSTILLINGER I KOMMUNERNE

CAROLINE KLITGAARD
BODIL DAMGAARD

KØBENHAVN 2008
SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

INTEGRATIONS- OG OPLÆRINGSSTILLINGER I KOMMUNERNE

Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen
Afdelingen for beskæftigelse og integration

Til undersøgelsen har været tilknyttet en følgegruppe bestående af følgende personer:
Henrik Vittrup og Henrik Højrup Hansen, KTO; Pernille Klostergaard Testrup, KL – LAT (Kontoret for ansættelsesvilkår og tjenestemandsregler); Pia Olsen og Anders Chr. Dyhr, KL – CKP (Center for Kompetenceudvikling og Personalepolitik); Kristian Handberg, Københavns Kommune – Økonomiforvaltningen; Center for HR; Michael Melchert, Specialfunktionen for den Etniske Beskæftigelsesindsats; Torben Møller Hansen, Foreningen Nydansker; Inge Hansen, Brøndby Kommune; Helle Holt og Anders Rosdahl, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

ISSN: 1396-1810
ISBN: 978- 87-7487-908-4

Layout: Hedda Bank
Oplag: 600
Tryk: Schultz Grafisk A/S

© 2008 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
Tlf. 33 48 08 00
sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse
af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til
eller gengiver SFI's publikationer, bedes sendt til centret.

INDHOLD

FORORD 7

RESUMÉ 9
Aftalen om integrations- og oplæringsstillinger 9
Begrænset kendskab og anvendelse 10
Barrierer for integrations- og oplæringsstillingerne 11
Potentialer i en bred målgruppe for aftalen 11

1 SAMMENFATNING OG PERSPEKTIVERING 13

Integrations- og rekrutteringspolitik med samme redskab 13
Om undersøgelsen: Design og metoder 15
Integrationsperspektivet dominerer 16
Få erfaringer og få stillinger i sigte 17
Opfattelser af barrierer afhænger af, hvor i processen man er 20
Perspektivering 22
Rapportens struktur 25

2 AFTALEN OM INTEGRATIONS- OG OPLÆRINGSSTILLINGER 27

Baggrund, formål og målgrupper 28
Ansættelsesvilkår 30
Oprettelse af stillinger 32
Forskelle mellem den kommunale og den statslige aftale 34

3 UNDERSØGELSENS DESIGN OG METODE 39

Indledende nøgleinterview 40
Første fokusgruppeinterview 40
Telefon-survey 41
Afsluttende fokusgruppeinterview 42
Metodiske forbehold 43

4 KENDSKAB OG ANVENDELSE 45

Telefon-surveyens hovedresultater 45
Manglende kendskab og begrænset anvendelse 46
Jobtyper og oplæring 47
Økonomi og normering 48
Annoncering og målgrupper 49
Aktuelle og fremtidige perspektiver 51

5 BARRIERER FOR OPRETTELSE AF INTEGRATIONS- OG OPLÆRINGSSTILLINGER 53

Barrierer betinget af kendskab 53
Tværgående diskussion af barrierer 60

6 PROBLEMATIKKER OG FREMTIDIGE PERSPEKTIVER 65

Resultater fra fokusgrupperne 65

Organisatoriske forhold 66
Aftalemæssige forhold 72
Arbejdsmarkedsmæssige forhold 78
Fremtidige perspektiver for aftalen 83
Opsamling og afrunding 87

LITTERATURLISTE 91

SFI-RAPPORTER SIDEN 2007 93

FORORD

To væsentlige temaer på den aktuelle politiske dagsorden er, hvordan vi lykkes med at forbedre integrationen af indvandrere og efterkommere, og hvordan vi sikrer arbejdskraften i den offentlige sektor. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd ser i denne undersøgelse nærmere på et redskab, der har potentiale til at sætte ind mod begge problemstillinger. Redskabet hedder integrations- og oplæringsstillinger.

Foruden at have dette dobbeltrettede potentiale er integrations- og oplæringsstillinger spændende, fordi deres fundament er en *aftale* mellem arbejdsmarkedets parter, i dette tilfælde på det kommunale arbejdsmarked. Redskabet er derfor udformet direkte mellem de kollektive organisationer på området, altså Kommunernes Landsforening (KL) (som arbejdsgiver) og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO) (som arbejdstagerrepræsentant). De traditionelle 'redskabsmagere' – lovgiverne – har derimod ikke været involveret i udformningen af ordningen.

SFI ser i rapporten på erfaringerne med brugen af integrations- og oplæringsstillingerne, siden aftalen om dem kom i stand i april 2006. Undersøgelsen er udarbejdet af seniorforsker, cand.scient.pol., ph.d. Bodil Damgaard, der har været projektleder, af forskningsassistent, cand.scient.soc. Caroline Klitgaard og af stud.scient.adm. Torsten Frøling, der har været studentermedhjælp. Rapportens sammenfatningskapi-

tel er skrevet af Bodil Damgaard, mens kapitel 2-6 er skrevet af Caroline Klitgaard.

Udmøntningen af undersøgelsen er blevet fulgt af en følgegruppe. Følgegruppens medlemmer takkes for givtige og konstruktive kommentarer til arbejdet.

Et rapportudkast er blevet læst og kommenteret af lektor, M.Soc.Sci., cand.scient.adm. og ph.d. Catharina Juul Kristensen fra Roskilde Universitetscenter. Der skal også lyde en stor tak for hendes lektørindsats.

Endelig skal der lyde en stor og varm tak til de mange praktikere, centrale aktører og ressourcepersoner på området, som har leveret sparring og data til undersøgelsen. Det drejer sig dels om nogle meget engagerede deltagere i tre fokusgruppeinterview, der bød ind både med stor viden og ivrig diskussionslyst. Og dels om alle landets kommunale personalechefer eller personer i de kommunale personaleenheder, udpeget af personalecheferne, som velvilligt deltog i undersøgelsens telefonsurvey.

Undersøgelsen er finansieret af KL og KTO.

København, september 2008
JØRGEN SØNDERGAARD

RESUMÉ

AFTALEN OM INTEGRATIONS- OG OPLÆRINGSSTILLINGER

Integrations- og oplæringsstillinger er et relativt nyt instrument i den beskæftigelsespolitiske værktøjskasse. Instrumentet adskiller sig fra traditionelle redskaber på en række områder.

Først og fremmest ved det, at der ikke ligger lovgivning bag. Integrations- og oplæringsstillinger udspringer af en *aftale* mellem arbejdsmarkedets parter på det kommunale område. Aftalen bygger på det såkaldte 80/20 princip. Det indebærer, at en ansat i henhold til aftalen arbejder højest 80 pct. af arbejdstiden, mens de resterende mindst 20 pct. bruges på oplæring. Aflønningen er tilsvarende på 80 pct. af den overenskomstbestemte begyndelsesløn. Det, at integrations- og oplæringsstillingerne er aftalebaseret, åbner for, at redskabet kan bruges på andre målgrupper end dem, som er specificeret for en række tilsyneladende lignende redskaber, særligt i Lov om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB-redskaber).

Det aftalebaserede fundament for integrations- og oplæringsstillinger betyder også, at arbejdsmarkedets parter er direkte involveret i brugen af redskabet på kommunalt niveau. Integrations- og oplæringsstil-

linger kan ikke oprettes i en kommune, før kommunen som arbejdsgiver og kommunens MED[1]- eller SU-udvalg har indgået aftale om det. Integrations- og oplæringsstillinger kommer dermed til kommunen via personalekontoret og ikke – som det er tilfældet med LAB-redskaber – via jobcenteret. Også dette forhold åbner andre perspektiver for brugen af instrumentet end de traditionelle LAB-redskaber, særligt i forhold til rekrutteringsaspektet.

BEGRÆNSET KENDSKAB OG ANVENDELSE

Når vi ser på de konkrete erfaringer for brugen af integrations- og oplæringsstillinger, som undersøgelsen kortlægger via interview, fokusgruppeinterview samt en telefon-survey til alle landets kommunale personalechefer, må vi konstatere, at rekrutteringsaspektet generelt vægtes mindre end integrationsaspektet.

Mere overordnet må vi dog først konstatere, at kun få kommuner har arbejdet seriøst med integrations- og oplæringsstillinger. Fra telefon-surveyen ved vi, at kun én kommune ved udgangen af 2007 overhovedet havde oprettet integrations- og oplæringsstillinger. Yderligere 13 kommuner havde nærmere overvejet brugen af instrumentet og taget skridt i retning mod at få rammerne for dets implementering på plads.

De få konkrete erfaringer med brugen af instrumentet var ikke i sig selv et overraskende resultat af surveyen. Tværtimod havde vi på forhånd designet surveyen således, at vi kunne spørge ind til, hvilke barrierer for brugen af integrations- og oplæringsstillinger personalecheferne anså for væsentlige.

1. MED-udvalg er en organisering af arbejdsmiljøarbejdet i kommunerne, som gør det muligt at sammenlægge samarbejdsudvalget (SU) og sikkerhedsorganisation. I MED sidder repræsentanter for såvel ledelse som medarbejdere. Sidstnævnte er valgt ind af medarbejdernes faglige organisationer (dvs., at der som udgangspunkt er tale om tillidsrepræsentanter).

BARRIERER FOR INTEGRATIONS- OG OPLÆRINGSSTILLINGERNE

Analysen af de barrierer, som blev nævnt i telefon-surveyen, viser en tydelig glidning: Kender personalecheferne (eller de, som blev interviewet i deres sted) aftalen om integrations- og oplæringsstillinger dårligt eller slet ikke, er det manglende kendskab i sig selv en hindring for brugen. Travlhed pga. strukturreformen nævnes også hyppigt som en hindring og ofte som en forklaring på det manglende kendskab.

Men billedet ændrer sig, når vi ser på de barrierer, som nævnes af de personalechefer, som har et godt kendskab til aftalen, men hvor kommunen alligevel har valgt ikke at arbejde med instrumentet. I denne gruppe mener mange, at aftalen er overflødig, som oftest fordi LAB-redskaberne eller lokale initiativer anses for at dække behovet. Manglende kendskab til aftalen ude på arbejdspladserne, travlhed pga. strukturreformen og konjunkturudviklingen på arbejdsmarkedet (der har sendt mange fra de definerede målgrupper i arbejde) er også 'barrieremæssige topscorere'.

'Barrierre-glidningen' fortsætter, når vi endelig ser på svarene fra personalecheferne i de 13 kommuner, som faktisk overvejer eller allerede er i gang med implementeringen af integrations- og oplæringsstillinger. Her nævnes først manglende kendskab til instrumentet i målgrupperne og ude på arbejdspladserne. Først dernæst nævnes travlhed pga. strukturreformen og den lave arbejdsløshed, og endelig dukker en ny barriere op, der handler om de konkrete rammer og betingelser, som aftalen mellem KL og KTO stiller op for brugen af integrations- og oplæringsstillinger. I fokusgruppeinterviewene var det også særligt rammer og betingelser i aftalen, som blev udpeget til barrierer, om end også konjunkturerne på arbejdsmarkedet blev nævnt.

POTENTIALER I EN BRED MÅLGRUPPE FOR AFTALEN

Trods de sparsomme erfaringer og viften af barrierer er det værd at minde om nogle væsentlige potentialer, der ligger i integrations- og oplæringsstillinger, og som andre redskaber ikke tilbyder. Her er det først og fremmest det, at instrumentet også kan anvendes på personer, som ikke falder ind under integrationsloven eller Lov om aktiv beskæftigelsesind-

sats, der er væsentligt. Det betyder nemlig, at man kan pege på andre målgrupper end dem, der almindeligvis er fokus på i forhold til rekrutterings- og integrationsdiskussionerne.

Én gruppe er allerede beskæftigede indvandrere og efterkommere, der er overkvalificerede til deres job (fx den iranske lærer, der arbejder som ufaglært pædagogmedhjælper). I det tilfælde kan integrations- og oplæringsstillinger bruges som en karrieremæssig løftestang. En anden gruppe er de såkaldte selvforsørgere. Det er typisk udenlandske kvinder – i flere tilfælde ganske veluddannede – der er gift og familiesammenført med danske mænd, som forsørger dem. Da de ikke repræsenterer en udgift i de kommunale systemer, har der som typisk ikke været fokus på at bringe disse kvinder ind på arbejdsmarkedet. Den aktuelle mangel på arbejdskraft kunne dog tænkes at motivere et sådan fokus. En mulig tredje gruppe er medrejsende ægtefæller til højtuddannede udlændinge, som er i Danmark via jobkort eller green-card ordningerne. Det må forventes, at disse ordninger bliver mere interessante for højtuddannede udlændinge, hvis man også kan præsentere redskaber, der kan hjælpe ægtefællen ind på det danske arbejdsmarked. Brugen af integrations- og oplæringsstillinger over for denne gruppe kræver dog, at disse personer i forhold til aftaleteksten opfattes som indvandrere og ikke udlændinge.

Integrations- og oplæringsstillingerne anskues i dag hovedsageligt som et redskab henvendt til ledige. Ønsker man at bruge integrations- og oplæringsstillinger på ledige (sådan som det overvejende sker i dag), peger undersøgelsen på, at jobcentrene må mere på banen. Ønsker man derimod at bruge redskabet over for alternative målgrupper, som fx de tre nævnte, er det nødvendigt at tænke i andre rekrutteringskanaler end jobcentrene.

SAMMENFATNING OG PERSPEKTIVERING

INTEGRATIONS- OG REKRUTTERINGSPOLITIK MED SAMME REDSKAB

Det danske velfærdssamfund står over for en række centrale udfordringer. Rekruttering af medarbejdere til den kommunale sektor er én. Uden den fornødne arbejdskraft i den kommunale sektor vil helt centrale velfærdsopgaver ikke kunne løses på et tilfredsstillende niveau. Integration af indvandrere og efterkommere i det danske samfund er en anden. I den forbindelse er det kendt, at deltagelse på arbejdsmarkedet er centralt for integrationen. Integrations- og oplæringsstillinger kan anvendes som et redskab i forbindelse med begge disse problemstillinger.

I forhold til den offentlige sektors evne til at levere de serviceydelser, som forventes i det danske velfærdssamfund, kan integrations- og oplæringsstillinger ses som et rekrutteringsredskab. Rekruttering til de personalekrævende velfærdsområder, som fx børne-, ældre- og sundhedsområdet, står til at blive en stor udfordring for kommunerne, der er oppe imod såvel den demografiske udvikling som et – for tiden – glohedt arbejdsmarked.

I forhold til integration af indvandrere og efterkommere sigter integrations- og oplæringsstillinger på at undgå eksklusion og marginalisering af disse grupper. Solidt fodfæste på det danske arbejdsmarked er

et vigtigt element i en social integration samtidig med, at arbejde og selvforsørgelse mindsker offentlige udgifter til overførselsindkomster.

Integrations- og oplæringsstillinger adskiller sig fra andre, mere traditionelle redskaber på integrationsområdet ved også – måske endog især – at være velegnet i forhold til ikke-ledige målgrupper. Det kan fx være som karrieremæssig løftestang for indvandrere, der er overkvalificerede til deres job. Det kan også være i forhold til selvforsørgede (typisk forsørget af en dansk ægtefælle) eller i forhold til medfølgende ægtefæller, når der bruges jobkort- og green-card-ordninger. Indsatser over for de sidstnævnte målgrupper har særlig betydning i forhold til manglen på kvalificeret arbejdskraft, mens indsatsen over for overkvalificerede ansatte og ledige særligt har betydning i forhold til at bryde tendensen til, at indvandrere og efterkommere overvejende integreres i lavtlønsjob.

AFTALEN OM INTEGRATIONS- OG OPLÆRINGSSTILLINGER PÅ DET KOMMUNALE OMRÅDE

KL, Amtsrådsforeningen og KTO indgik aftale om integrations- og oplæringsstillinger i april 2006. Aftalen er den tredje af sin art på det danske arbejdsmarked. Det private arbejdsmarked var først med en integrationsaftale fra 2002 indgået mellem regeringen, LO og DA. I forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2005 indgik staten og Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) aftale om brugen af integrations- og oplæringsstillinger på det statslige arbejdsmarked. Fælles for de tre aftaler er, at de gør det muligt i en tidsbegrænset periode at fravige bestemmelserne i overenskomsterne.

Helt præcist accepterer lønmodtagerorganisationerne, at en ansat midlertidigt får en løn under den aftalte overenskomstmæssige løn. Sukkeret, der gør denne bitre pille spiselig, hedder oplæring. I den periode, hvor den ansatte modtager reduceret løn, modtager han eller hun i stedet faglig, sproglig eller anden form for opkvalificering.

I aftalen på det kommunale område er det fastsat, at lønnen i integrations- og oplæringsstillinger i en periode på op til 12 måneder reduceres til 80 pct. af den overenskomstmæssige løn, og at oplæringsaspektet skal fylde mindst 20 pct. af arbejdstiden (80/20-princippet). Det ligger endvidere i aftalen, at en person i en integrations- og oplæringsstilling automatisk overgår til ordinære løn- og ansættelsesvilkår efter oplæringsperioden. Den kommunale aftale adskiller sig fra den statslige på dette

punkt, og det har – bl.a. i undersøgelsens fokusgrupper – været stærkt diskuteret, om kravet om efterfølgende fastansættelse skræmmer arbejdsgivere fra at bruge ordningen, eller om det modsat gør ordningen mere attraktiv for målgrupperne, som derfor er mere villige til at acceptere de midlertidige ringere lønforhold.

Aftalen på det kommunale område fastslår også, at integrations- og oplæringsstillinger kan oprettes inden for den almindelige normering, der gælder på en given kommunal virksomhed/institution (og altså ikke nødvendigvis som merbeskæftigelse). Endelig er det værd at nævne, at oprettelsen af integrations- og oplæringsstillinger kræver, at der er indgået lokal aftale herom mellem kommunen som arbejdsgiver og SU/MED-udvalget. De nærmere detaljer og betingelser for integrations- og oplæringsstillingerne er beskrevet i kapitel 2.

OM UNDERSØGELSEN: DESIGN OG METODER

Undersøgelsens primære formål har været at afdække kommunernes erfaringer med integrations- og oplæringsstillinger. Hvor meget kender de til rammeaftalen? Hvor langt er de kommet i processen med at oprette integrations- og oplæringsstillinger? Hvilke barrierer ser de for brugen af redskabet? Og hvilke alternative redskaber bruger kommunerne, hvis de ikke bruger integrations- og oplæringsstillinger, og hvorfor?

Flere af disse spørgsmål kan afdækkes både kvalitativt og kvantitativt, og det er præcist, hvad vi har forsøgt at gøre i undersøgelsen. Undersøgelsen bygger på fire metodemæssige sekvenser:

- indledende, kvalitative nøgleinterview (14 interview)
- fokusgruppeinterview med en bred vifte af deltagere (10 deltagere)
- telefon-survey med alle landets 98 kommunale personalechefer
- fokusgruppeinterview (2 stk.) med en snæver vifte af deltagere (2 x 8 deltagere).

De forskellige sekvenser har været bundet sammen således, at problemstillinger, der kom frem i de indledende interview, dannede grundlag for det første fokusgruppeinterview. Problemstillinger fra første fokusgruppeinterview blev konverteret til spørgsmål i telefon-surveyen, og resulta-

ter fra telefon-surveyen blev forsøgt belyst på de to afsluttende fokusgruppeinterview.

Den første fokusgruppe blev sammensat meget bredt for at indhente så mange forskellige perspektiver på integrations- og oplæringsstillinger som muligt. Bl.a. var der deltagere, der havde kendskab til den statslige aftale på området, og de erfaringer man havde gjort sig i statslig regi. I modsætning hertil blev de to afsluttende fokusgrupper sammensat snævert med hovedsagelig kommunale praktikere på området. Formålet var her at initiere en diskussion blandt praktikere om de væsentligste problemstillinger, barrierer og muligheder, som de forudgående sekvenser af undersøgelsen var fremkommet med, og ad den vej komme dybere ned i belysningen af potentialerne ved integrations- og oplæringsstillingerne.

Dataindsamlingen foregik i efteråret 2007.

INTEGRATIONSPERSPEKTIVET DOMINERER

Selvom integrations- og oplæringsstillinger kunne bruges både i integrations- og rekrutteringsøjemed, viser undersøgelsen tydeligt, at integrationsperspektivet dominerer. Faktisk er det mestendels det faktum, at integrations- og oplæringsstillinger er forankret i kommunernes personalekontorer via kravet om forhåndsaftaler mellem SU/MED-udvalget og kommunen som arbejdsgiver, der giver instrumentet et skær af også at være en del af kommunernes rekrutteringsværktøjskasse.

I italesættelsen af redskabet – i navnet og ikke mindst i den udarbejdede vejledning – er integrationsaspektet i højsædet. Det skinner igennem ude i kommunerne, som først og fremmest tænker indvandrere og efterkommere af indvandrere, når de hører om integrations- og oplæringsstillinger. Det ses også af, at personaleafdelingen i flere kommuner noget stedmoderligt har sendt henvendelsen om redskabet videre til jobcenteret, som har fået til opgave at se, hvad det kunne bruges til.

Skridtet er på sin vis logisk. Det er jobcentrene, der har ansvaret for beskæftigelsesindsatsen over for ledige, hvad enten det er etniske danskere eller indvandrere og efterkommere. Det er også typisk jobcentrene eller specialenheder under disse, der har ansvaret for særlige lokale redskaber og puljer rettet mod integration af indvandrere og efterkommere på arbejdsmarkedet.

Men skridtet har haft konsekvenser. Mange jobcentre – og i øvrigt også personaleafdelinger – har været fuldt ud spændt for de sidste 1-2 år med at få implementeret strukturreformen, og mange har ikke prioriteret at sætte sig ind i brugen af nye redskaber.

En anden konsekvens er, at der er en risiko for, at målgruppen for integrations- og oplæringsstillinger reelt reduceres til ledige, når det er jobcentrene, som står for brugen af redskabet. Jobcentrenes beskæftigelsesindsats *er* primært rettet mod ledige, og jobcentrene har kun få tilskyndelser til at søge efter overkvalificerede beskæftigede eller selvforsørgede, som kan ansættes i en integrations- og oplæringsstilling. Tværtimod kan de enkelte jobkonsulenter have stærk tilskyndelse til at producere virksomhedspraktikker eller løntilskudsjob, fordi de i mange kommuner bliver målt på brugen af disse redskaber.

FÅ ERFARINGER OG FÅ STILLINGER I SIGTE

Afdækningen af erfaringerne med integrations- og oplæringsstillingerne viser, at redskabet endnu ikke har vundet indpas i kommunerne. Ifølge den gennemførte telefon-survey til alle landets kommuner havde kun én kommune ved udgangen af 2007 faktisk oprettet integrations- og oplæringsstillinger, mens kun yderligere 13 kommuner havde gjort sig konkrete overvejelser herom og taget de første skridt i processen hen imod oprettelser. Det er karakteristisk, at disse i alt 14 kommuner er blandt landets største, og flere er en del af Københavns Vestegn.

Selvom formodningerne om omfanget af erfaringer nok var lidt højere ved undersøgelsens igangsættelse, var både opdragsgivere og SFI fra start klar over, at potentialerne i integrations- og oplæringsstillinger langt fra var blevet afprøvet ude i kommunerne. Derfor blev undersøgelsen designet således, at der blev spurgt ikke kun til erfaringer, men også til kendskab og forventninger til integrations- og oplæringsstillingerne.

Den gennemførte telefon-survey opnåede en svarprocent på hele 100, og surveyen er således på sin vis et ualmindeligt stærkt vidnesbyrd om, hvorledes landets kommuner ser på integrations- og oplæringsstillinger. Modsat må vi erkende, at med blot én kommune med reelle erfaringer og bare 13 med konkrete overvejelser, så ligger undersøgelsens force ikke i afdækningen af egentlige erfaringer. Styrken ligger snarere i at kunne sige noget om, hvorledes de kommunale personalekontorer opfatter

integrations- og oplæringsstillinger som redskab, og hvilke barrierer de ser i forbindelse med brugen af redskabet. Her er det særligt interessant at bemærke den glidning i udpegningen af barrierer, der sker i takt med, at kommunerne arbejder sig frem i processen.

SAMMENFATNING AF DE FÅ ERFARINGER

Der var ved udgangen af 2007 22 besatte integrations- og oplæringsstillinger i den ene kommune, der var kommet så langt. Det er karakteristisk, at der i denne kommune har været klar politisk opbakning til redskabet, hvilket i særdeleshed ses af, at der er indgået aftale om, at kommunen afholder alle lønudgifter de første 12 måneder. Kommunen har således afsat midler til i alt 90 integrations- og oplæringsstillinger (30 pr. år i tre år). De ekstra lønmidler ligger ud over, hvad rammenaftalen mellem KL og KTO indebærer. Pengene betyder, at personerne i integrations- og oplæringsstillinger har kunnet ansættes uden at belaste arbejdspladsens lønbudget. De fleste er følgelig reelt ansat som merbeskæftigelse, altså ud over normeringen (i de 12 måneder ordningen løber). Det skal bemærkes, at kun fire af de 13 kommuner, der har gjort sig overvejelser om integrations- og oplæringsstillingerne, forventer at oprette en økonomisk pulje, som brugere af redskabet kan søge om penge fra. Samtidig forventer de fleste af disse kommuner, at stillingerne vil blive oprettet inden for normeringerne.

Der sigtes i rammeaftalen om integrations- og oplæringsstillinger på, at instrumentet kan bruges på en meget bred vifte af jobtyper fra servicestillinger (fx i børne- og ældrepleje og på miljø- og teknikområdet), over HK- til AC-stillinger. I den ene kommune med erfaringer favner integrations- og oplæringsstillingerne præcist så bredt. Også de 13 kommuner, der har gjort sig overvejelser, forventer samlet set at favne bredt, om end flest primært har øjnene rettet mod servicestillingerne.

Et andet karakteristika, der går igen hos de 13 kommuner, er, at målgruppen primært forventes at være ledige. Ifølge rammeaftalen er ledighed faktisk ikke et kriterium for at blive ansat i en integrations- og oplæringsstilling. Målgrupperne for redskabet er meget bredt defineret sammenlignet med andre 'konkurrerende' instrumenter, fortrinsvis LAB-redskaber (redskaber forankret i Lov om aktiv beskæftigelsesindsats). Der er ikke krav om ledighed og fx heller ikke om, at en person skal være under integrationslovens bestemmelser. Integrations- og oplæringsstillin-

ger er dermed et af de få (om ikke det eneste) redskaber, der kan bruges, ikke blot som en *indgang* til arbejdsmarkedet, men også som en *løftestang* for personer, der allerede er i arbejde, men som er overkvalificerede til deres job. Det er fx ingeniøren, der kører taxa, eller tandlægen, der arbejder som ufaglært plejer. Men som sagt viser undersøgelsens resultater, at der er meget lidt opmærksomhed på denne mulighed i kommunerne.

Den mere detaljerede gennemgang af erfaringer og konkrete overvejelser kommer endvidere ind på bl.a. indholdet af oplæringsdelen (der forventes mest at foregå internt på arbejdsstederne) og på annonceringsstrategier (som er ganske traditionelle).

USIKKERT BUD PÅ ANTALLET AF FREMTIDIGE OPRETTELSER

Undersøgelsen kan ikke komme med et sikkert bud på, hvor mange integrations- og oplæringsstillinger der vil blive oprettet på det kommunale arbejdsmarked de kommende år. Ser vi alene på tilbagemeldingerne fra de 13 kommuner, der har gjort sig konkrete overvejelser, er tallet for disse kommuner et sted omkring 3-400. Ikke noget overvældende tal taget i betragtning at vi taler om nogle af landets største kommuner.

Usikkerhedsmomenterne kan trække tallet både i opad- og nedadgående retning. Vi vil i perspektiveringen komme ind på, hvorledes konjunkturerne på arbejdsmarkedet indsnævrer målgruppen for integrations- og oplæringsstillinger. Disse forhold kan trække tallet nedefter. Modsat har vi ikke tal fra hele 84 af landets 98 kommuner. Begynder nogle – en del, eller måske mange – af disse kommuner at oprette integrations- og oplæringsstillinger, så vil billedet givetvis være et noget andet. Her kan det, vi har kaldt undersøgelsens kampagneeffekt, spille ind. Flere af telefon-surveyens interviewpersoner (ofte personalechefer) meldte uopfordret tilbage, at de efter vores henvendelse nu ville se nærmere på integrations- og oplæringsstillinger. Endelig kan det også spille ind, hvorvidt kommunerne begynder at bruge integrations- og oplæringsstillinger til ikke-ledige målgrupper.

OPFATTELSER AF BARRIERER AFHÆNGER AF, HVOR I PROCESSEN MAN ER

Der er stor forskel på, hvilke barrierer for brugen af integrations- og oplæringsstillinger der tillægges vægt, alt efter hvor meget kommunerne kender til og har arbejdet med en evt. implementering af redskabet.

MANGLENDE KENDSKAB PÅ PERSONALEKONTORET ER FØRSTE BARRIERE

Der er sådan set ikke noget overraskende i, at des bedre man kender redskabet, des mere anses den konkrete udformning af ordningen og forhold på arbejdspladserne at udgøre barrierer. Modsat kan vi se, at des mindre man kender til integrations- og oplæringsstillinger, des mere er det manglende kendskab i sig selv en barriere. Travlhed i forbindelse med strukturreformen er også en topscorer blandt kommunerne med ingen eller begrænset kendskab til ordningen, hvilket er med til at forklare netop det manglende kendskab. I øvrigt må vi konstatere, at 'ved ikke'-svarene er i voldsom overvægt, uanset hvilken barriere vi har spurgt til.

SKARP KONKURRENCE MED ANDRE REDSKABER

Men kendskabet er ingenlunde den eneste barriere, og når kendskabet først er i hus, melder andre hurdler sig på banen. Her er det interessant at se nærmere på svarene fra den gruppe af kommuner, hvor interviewpersonen har tilkendegivet at have et godt kendskab til redskabet, men hvor kommunen har valgt *ikke* at tage konkrete skridt hen imod oprettelsen af integrations- og oplæringsstillinger. 62 pct. af disse i alt 21 kommuner peger på, at integrations- og oplæringsstillinger er et overflødigt redskab. Hermed mener de, at behovet for særlige ordninger kan dækkes via de allerede kendte beskæftigelsespolitiske instrumenter, fx virksomhedspraktikker og løntilskudsjob. Det ligger indirekte heri, at disse kommuner ikke anser det for væsentligt, at integrations- og oplæringsstillinger også er en mulighed for personer, der allerede er i beskæftigelse, men som kunne have behov for et tiltag, så deres faglige kvalifikationer kommer mere i spil. Der tænkes heller ikke umiddelbart på at bruge redskabet over for selvforsørgede.

En række andre barrierer udpeges næsten lige så hyppigt af denne gruppe på 21 kommuner. Igen spiller det manglende kendskab til ordningen ind. Nu ikke kun på personalekontoret, men også på arbejdspladserne (nævnt af 58 pct. af gruppens kommuner) og i målgrupperne (48 pct.). Travlhed i forbindelse med strukturreformen nævnes af 57 pct., og det, at arbejdsløsheden er lav, og mange i målgruppen derfor har mulighed for at opnå ordinær ansættelse, nævnes ligeledes af 57 pct.

DETALJERNE I AFTALEN FÅR BETYDNING, NÅR KENDSKABET ER PÅ PLADS

I gruppen af 13 kommuner, der har taget skridt på vejen mod oprettelse af integrations- og oplæringsstillinger, er der igen andre barrierer, der bliver udpeget. Den glidning, der sker i svarene, des bedre respondenterne kender til ordningen, er endnu tydeligere, hvis vi sammenholder med de udtalelser, som deltagerne i fokusgruppeinterviewene kom med. Fokusgruppedeltagerne var overvejende fagpersoner, der havde arbejdet ganske meget med ordningen.

For det første rykker kendskabsbarrieren helt ud til målgruppen, om end den stadig spiller en stor rolle på arbejdspladserne. Kendskabet til ordningen på personalekontorerne er derimod kommet i orden. Derefter begynder detaljer omkring selve ordningen at blive tillagt betydning. Det gælder fx de manglende økonomiske incitamenter, frygten for at have at gøre med et bureaukratisk tungt redskab og bekymringer omkring, hvorvidt et års oplæring er tilstrækkeligt, og hvad man så gør, når der er tale om fastansættelser. Selvom disse sidstnævnte hurdler står højere oppe på listen over barrierer blandt de 13 kommuner, der har gjort sig overvejelser om instrumentet, er det væsentligt samtidig at pointere, at der er procentvis flere (på flere dimensioner dobbelt så mange) kommuner, der siger, at samme barrierer ikke har nogen betydning.

Endeligt er det værd at bemærke, at to barrierer, der blev diskuteret ivrigt i fokusgruppeinterviewene – stereotype kulturelle forestillinger på arbejdspladserne og manglende politiske opbakning – slet ikke pointeres af deltagerne i telefon-surveyen, hvad enten det er blandt kommuner med ingen, begrænset eller godt kendskab til ordningen. Det kunne tolkes derhen, at disse to barrierer ikke er særligt væsentlige. En modsat tolkning kunne være, at kommunerne ikke *på undersøgelsestidspunktet* anså dem for særligt væsentlige, fordi man stadig ikke er kommet så

langt i processerne, at man er stødt ind i netop disse barrierer. Fokusgruppernes påpegning af disse to barrierer understøtter denne tolkning.

PERSPEKTIVERING

Er der overhovedet brug for integrations- og oplæringsstillinger? Har vi ikke allerede redskaber nok til beskæftigelsesindsatsen over for indvandrere og efterkommere og unge under 25 uden arbejdspladserfaring eller påbegyndt uddannelse?

Der er ingen tvivl om, at når tanken er at bruge integrations- og oplæringsstillinger i forhold til ledige, så 'presses' redskabet særligt af to forhold. Det ene er den aktuelle situation på arbejdsmarkedet, og den anden er eksistensen af 'almindelige' beskæftigelsespolitiske redskaber forankret i Lov om aktiv beskæftigelsesindsats.

MÅLGRUPPEN AF LEDIGE MINDSKES FRA OVEN OG FRA NEDEN

Den markante efterspørgsel efter arbejdskraft har utvetydigt reduceret ledige i målgrupperne for integrations- og oplæringsstillinger 'fra oven'. De bedst kvalificerede indvandrere og efterkommere er i dag allerede i ordinære stillinger, og overledigheden i denne gruppe i forhold til etniske danskere er reduceret betragteligt. I en sådan situation er det ikke svært at forstå, at folk foretrækker en ordinær stilling frem for ansættelse på særlige vilkår. Undtagelsen er dér, hvor den ordinære stilling er en stilling, som den pågældende er overkvalificeret til, mens en integrations- og oplæringsstilling kunne give adgang til den stillingskategori, som man reelt har kompetencer til. Imidlertid er der meget lidt fokus på brugen af integrations- og oplæringsstillinger som *løftestang* på arbejdsmarkedet. Fokus er i højere grad på redskabet som *døråbner* til arbejdsmarkedet.

Udviklingen på arbejdsmarkedet mod stadig højere produktivitetskrav reducerer derudover målgruppen til integrations- og oplæringsstillinger 'fra neden'. Mange af undersøgelsens respondenter tvivler på, at de svageste ledige i målgrupperne kan nå at opkvalificere sig til at kunne varetage en ordinær stilling med blot 20 pct. opkvalificeringstid på 12 måneder, hvilket rundt regnet svarer til 2 måneders opkvalificering på fuld tid. Det afholder givetvis nogle arbejdsgivere og jobkonsulenter fra at vælge at give sig i kast med integrations- og oplæringsansættelser.

ALTERNATIVE REDSKABER LIGGER MERE LIGE FOR – MEN HAR MANGLER

I det omfang, at ansvaret for brugen af integrations- og oplæringsstillingerne alene ligger hos de enkelte jobkonsulenter i jobcentrene, er 'konkurrencen' fra alternative redskaber stor. Igen gælder dette særligt for de ledige i målgrupperne. Både jobkonsulenterne og virksomhederne kender allerede virksomhedspraktikker og løntilskudsjob. Disse LAB-redskaber er nemme(re) og på sine punkter mere attraktive at bruge af flere grunde. De kræver ikke en forhåndsaftale mellem personalekontoret og SU/MED-udvalget. Ofte er de økonomisk mere attraktive, fordi der er et løntilskud involveret. De er administrativt lettere for virksomheden, fordi den ikke skal lave og holde styr på en udviklingsplan. De har som oftest et kortere tidsperspektiv, der betyder, at går det godt, så ligger der en fastansættelse lige om hjørnet, og går det skidt, kan man komme videre til noget andet hurtigt. Virksomheden forpligter sig kun for en kort periode modsat en fastansættelse, som ligger i integrations- og oplæringsstillingerne (helt almindelige vikaransættelser har også denne fordel). Og hvis jobkonsulenten samtidig kan opfylde sine måltal ved at vælge en virksomhedspraktik eller et løntilskudsjob frem for en integrations- og oplæringsstilling, er oddsene for sidstnævnte meget små.

Fordelene ved integrations- og oplæringsstillingerne kan altså være svære at få øje på i en travl dagligdag på jobcenteret, men faktisk er der nogle, og de kan være ganske overbevisende. Det gælder især, hvis en integrations- og oplæringsstilling bringer ikke-udnyttede kompetencer i spil igen. Her kunne Specialfunktionen for den etniske beskæftigelsesindsats (SEBI) under Arbejdsmarkedsstyrelsen spille en rolle. Dels fordi SEBI allerede har den etniske beskæftigelsesindsats som sit kernefelt, dels fordi SEBI siden januar 2008 har overtaget opgaven omkring kompetenceafklaring af udlændinge, som tidligere lå i de nu nedlagte regionale kompetenceafklaringscentre.

En anden fordel ved integrations- og oplæringsstillinger (også i forhold til ledige) ligger i, at selvom den samlede opkvalificeringstid kun er på (mindst) 20 pct., så er udbyttet formentlig større, fordi oplæringen finder sted over en længere periode. Det kan især gælde sprogundervisning i tilknytning til arbejdspladsen.

KOMMUNERNES REKRUTTERINGSBEHOV

Rekrutteringsaspektet er ikke i nær samme omfang slået igennem i brugen af integrations- og oplæringsstillinger. Det kan skyldes, at kommunerne endnu ikke føler sig tilstrækkeligt pressede på dette område. Modsat kan det også skyldes, at kommunerne allerede har følt sig så pressede, at redskabets målgrupper er blevet ansat på ordinære vilkår. Endelig spiller det formentlig ind, at kommunernes første indskydelse har været at se på redskabet i forhold til en indsats for ledige og ikke i forhold til ikke-ledige målgrupper (overkvalificerede beskæftigede og selvforsørgere). Under alle omstændigheder kan det tænkes, at kommunerne i takt med stigende rekrutteringsproblemer vil tage alle tilgængelige rekrutteringsinstrumenter i brug, herunder også integrations- og oplæringsstillinger.

MERE FOKUS PÅ IKKE-LEDIGE I MÅLGRUPPERNE

Mens undersøgelsen klart slår fast, at integrations- og oplæringsstillinger af forskellige årsager har vanskeligt ved at 'gøre sig' som redskab over for ledige i aftalens målgrupper, kan der fremadrettet være grund til at se på redskabets anvendelighed over for ikke-ledige i målgrupperne. Et øget fokus på ikke-ledige i målgrupperne kan være særligt interessant i rekrutteringsøjemed, men vil også kunne have en mere indirekte integrationseffekt, fordi det vil blive mere almindeligt at se indvandrere og efterkommere i et bredere udsnit af stillinger på det danske arbejdsmarked.

Én gruppe af ikke-ledige i målgrupperne er allerede beskæftigede indvandrere og efterkommere, der er overkvalificerede til deres job. Over for denne gruppe kan integrations- og oplæringsstillinger bruges som karrieremæssig løftestang. Både for den enkelte og for samfundet vil der være store gevinster at hente ved at udnytte en persons faglige og personlige kompetencer fuldt ud.

En anden gruppe er selvforsørgerne. Selvforsørgere er familiesammenførte og altovervejende kvinder. De modtager ikke offentlig understøttelse (deraf navnet), men er typisk forsørget af deres danske ægtefælle. Mens nogle i denne gruppe ressourcemæssigt vil være langt fra at indtræde på det danske arbejdsmarked, tyder undersøgelser på, at der også findes et pænt antal ganske veluddannede personer i gruppen (Blume et al., undervejs). Integrations- og oplæringsstillinger ville med fordel kunne anvendes i forhold til denne arbejdskraftlomme.

Endelig skal nævnes en tredje gruppe, over for hvem integrations- og oplæringsstillinger kunne være et interessant tilbud. Det drejer sig om medfølgende ægtefæller til velkvalificerede udlændinge, som kommer til Danmark under jobkort- og green-card-ordningerne. Det skal dog pointeres, at som målgrupperne er defineret i den gældende aftale mellem KL og KTO, er denne gruppe ikke inkluderet: aftalens målgrupper omfatter indvandrere og efterkommere (og unge under 25 år uden uddannelse), mens de medfølgende ægtefæller har status af udlændinge. Både private og offentlige arbejdsgivere gør sig ofte store anstrengelser for at tiltrække højtkvalificeret udenlandsk arbejdskraft – Region Midtjyllands bestræbelser på at hente indiske læger hertil er et eksempel. Men ofte strander succesen af disse omkostningstunge forløb på den medfølgende ægtefælles manglende integration i Danmark. Tilbud om integrations- og oplæringsstillinger over for medfølgende ægtefælle kunne være med til at gøre opholdet i Danmark mere attraktivt.

RAPPORTENS STRUKTUR

Rapporten er struktureret som følger. I kapitel 2 tilbydes læserne en grundig gennemgang af indholdet af aftalen om integrations- og oplæringsstillinger på det kommunale område. Kapitlet beskriver også væsentlige forskelle mellem aftalerne på det kommunale og det statslige område. Er man velbevandret udi aftalerne, kan dette kapitel springes over.

I kapitel 3 redegør vi nærmere for undersøgelsens design og metode (de indledende nøgleinterview, brugen af fokusgruppeinterview før og efter en telefon-survey med alle landets kommunale personalechefer). Vi diskuterer også metodiske forbehold, der bør holdes in mente, når rapporten læses.

Selve undersøgelsesresultaterne præsenterer vi i kapitlerne 4-6. Datagrundlaget for både kapitel 4 og 5 er den landsdækkende telefonsurvey. I kapitel 4 beskriver vi surveyens resultater mht., i hvor stor udstrækning kommunernes personalekontorer kender til aftalen om integrations- og oplæringsstillinger. Vi beskriver også, hvor langt man er kommet i processen med at oprette denne type stillinger, og – for de kommuner, hvor det er aktuelt – hvordan rammeaftalen nærmere er blevet udmøntet på kommunalt niveau. Fokus i kapitel 5 er de barrierer, som

survey-deltagerne har peget på i forbindelse med brugen af integrations- og oplæringsstillinger. I kapitel 6 – 'Problematikker og fremtidige perspektiver' – lader vi deltagerne fra de to afsluttende fokusgruppeinterview komme til orde. Grupperne var sammensat af praktikere, hovedsageligt med, men enkelte også uden, praktisk erfaring med arbejdet med integrations- og oplæringsstillinger.

AFTALEN OM INTEGRATIONS- OG OPLÆRINGSSTILLINGER

I dette kapitel beskriver vi den gældende aftale om integrations- og oplæringsstillinger indgået mellem KTO, KL og Amtsrådsforeningen. Såfremt læseren i forvejen har kendskab til aftalens indhold og vilkår, kan kapitlet således springes over. Aftalen trådte i kraft i april 2006, mens vejledningen til den (KL, Danske Regioner & KTO, 2006), som dette kapitel delvis er skrevet på baggrund af, blev udgivet i august samme år.[2]

Indledningsvist beskriver vi aftalens baggrund og formål samt målgrupper og dernæst ansættelsesvilkårene i henhold til aftalen. Derefter beskriver vi fremgangsmåden for etablering af den enkelte integrations- og oplæringsstilling. Afslutningsvist gennemgår vi de umiddelbare forskelle mellem den nærværende kommunale aftale og den statslige aftale om integrations- og oplæringsstillinger fra 2005 (Finansministeriet, Personalestyrelsens & Centralorganisationernes Fællesudvalg, 2007).

2. Amtsrådsforeningen eksisterede indtil 1. januar 2007, hvor den i forbindelse med strukturreformen blev nedlagt. Amtsrådsforeningen var arbejdsgiver- og interesseorganisation for de 13 danske amter samt Bornholms regionskommune. Siden har Danske Regioner fungeret som arbejdsgiver- og interesseorganisation for de fem nye danske regioner. Danske Regioner blev imidlertid stiftet allerede i marts 2006 og fungerede året ud parallelt med Amtsrådsforeningen.

BAGGRUND, FORMÅL OG MÅLGRUPPER

BAGGRUNDEN FOR AFTALEN

Det er velkendt, at nogle grupper generelt har sværere ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet end andre. Heriblandt indvandrere samt visse grupper af unge – ikke blot efterkommere, men også etniske danskere. Disse grupper har generelt lavere beskæftigelsesfrekvenser og er i højere grad afhængige af overførselsindkomster end den øvrige befolkning i den arbejdsdygtige alder. De er samtidig overrepræsenteret i matchgruppe 4 og 5, som er den kategorisering, der i beskæftigelsessystemet anvendes for personer, som vurderes at befinde sig langt eller meget langt fra arbejdsmarkedet[3] (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2002, 2007; Damgaard et al., 2005; Møller & Rosdahl, 2006; Hohnen et al., 2007).

Den svage arbejdsmarkedstilknytning kan bl.a. skyldes utilstrækkeligt kendskab til det danske arbejdsmarked og sprog samt manglende netværk. Derudover kan manglende gensidig forståelse mellem omtalte grupper som arbejdstagere på den ene side og arbejdsgivere på den anden side spille ind. Disse forhold kan komplicere ansøgnings- og rekrutteringsprocessen samt muligheden for umiddelbart at varetage og på længere sigt blive fastholdt i job på ordinære vilkår (Miiller, 2006; Geerdsen et al., 2003; Madsen, 2000; Schultz-Nielsen, 2000).

Arbejdsmarkedsdeltagelse betragtes imidlertid i dag som en central parameter i forhold til at modvirke social marginalisering. Samtidig står mange offentlige (og private) arbejdspladser i disse år i en situation, hvor de mangler arbejdskraft. Det er bl.a. på den baggrund, at integrations- og oplæringsstillinger skal ses.

FORMÅLET MED AFTALEN

Grundet ovennævnte forhold ser der ud til at være behov for en særlig indsats for at øge omtalte gruppers tilknytning til arbejdsmarkedet. Det overordnede formål med aftalen om integrations- og oplæringsstillinger på det kommunale område er således at få grupper, som mangler dansk-

3. Pr. 1. januar 2007 har man etableret et såkaldt enstrenget beskæftigelsessystem, hvor den kommunale jobformidling til kontanthjælpsmodtagere og AF-systemet, som især var målrettet dagpengemodtagere, er samlet i et i de nye kommuners jobcentre.

kundskaber og/eller faglige kvalifikationer, ind på det kommunale (og regionale) arbejdsmarked. Integrations- og oplæringsstillingerne kan dermed ses i forlængelse af de sociale kapitler i overenskomsterne. Derudover kan de betragtes som et supplement til de eksisterende muligheder i beskæftigelseslovgivningen. Vi tænker her på virksomhedspraktik, løntilskudsjob og vejlednings- og afklaringsforløb, som er de redskaber, som tilbydes i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Eftersom det overordnede formål med integrations- og oplæringsstillingerne er at styrke indvandreres og unges, herunder efterkommeres, arbejdsmarkedsintegration, vil anvendelse af dem mindske udgifterne til offentlig forsørgelse af disse grupper. Fra arbejdsgiverside kan integrations- og oplæringsstillingerne imidlertid også ses som et redskab til at imødegå manglen på arbejdskraft i den kommunale sektor. Ikke blot inden for områder som ældrepleje og børnepasning, men ligeledes administrative stillinger inden for HK og AC-området.

MÅLGRUPPERNE FOR AFTALEN

Den overordnede målgruppe for aftalen om integrations- og oplæringsstillinger er indvandrere og efterkommere, samt (alle) unge under 25 år.[4] Målgruppen opdeles i tre undergrupper, som har det tilfælles, at de ikke umiddelbart har de nødvendige sproglige og/eller faglige kompetencer til at bestride en given stilling fuldt ud:

- indvandrere og efterkommere med begrænsede sprogkundskaber og uden eller med en kort uddannelse
- indvandrere med begrænsede sprogkundskaber og med en uddannelse fra hjemlandet
- unge under 25 år – herunder unge efterkommere – uden arbejdspladserfaring.

Hvad angår sidstnævnte målgruppe, sigtes der på den gruppe af unge, som ikke via den ordinære vejlednings- og uddannelsesindsats har kunnet opnå beskæftigelse eller er påbegyndt en ungdomsuddannelse. Ansættel-

4. Man henviser i vejledningen til aftalen (s. 11) til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations definition af en indvandrer som en person født i udlandet, hvis forældre er udenlandske statsborgere eller født i ulandet. En efterkommer defineres som en person født i Danmark af forældre, hvoraf ingen er danske statsborgere født i Danmark.

se i en integrations- og oplæringsstilling afhænger dog ikke kun af, hvorvidt en person falder inden for en af de tre målgrupper. I sidste ende afhænger det også af, om en arbejdsgiver vurderer, at en konkret person inden for et år via opkvalificeringsdelingen vil kunne opnå de nødvendige kompetencer til fuldt ud af kunne bestride stillingen. Dette uddybes i det følgende afsnit.

ANSÆTTELSESVILKÅR

Overordnet set supplerer aftalen om integrations- og oplæringsstillinger de eksisterende, relevante overenskomster på det kommunale område. Nærmere bestemt giver aftalen mulighed for på tre punkter midlertidigt at fravige fra indholdet i overenskomsterne. De tre punkter er *arbejdstid*, *aflønning* og *kompetenceudvikling*. Dette uddybes nedenfor i en gennemgang af det såkaldte 80/20-princip, som udgør grundvilkårene i aftalen.

80/20-PRINCIPPET

Ifølge aftalen om integrations- og oplæringsstillinger ansættes personer i disse stillinger i henhold til det såkaldte 80/20-princip. Dette indebærer, at vedkommende arbejder højst 80 pct. af arbejdstiden, mens de resterende mindst 20 pct. bruges på oplæring. Vedkommende aflønnes med 80 pct. af den overenskomstbestemte begyndelsesløn, hvilket ifølge aftalen også kan forstås således, at der betales ordinær løn for den tid, der arbejdes.[5]

Integrations- og oplæringsstillinger kan oprettes på fuldtid eller deltid, dog skal stillingen være på mindst 30 timer ugentligt. For en fuldtidsstilling på 37 timer er dette lig med mindst 7,4 timers oplæring og højst 29,6 timers arbejde om ugen. Den ansatte kan pålægges over- og merarbejde efter de regler, der gælder på overenskomstområdet. Dog må dette ikke finde sted i situationer, hvor det hindrer gennemførelsen af den planlagte oplæring.

5. Bemærk at i de tilfælde, hvor oplæringen udgør mere end 20 pct. af arbejdsugen, og den ansatte arbejder tilsvarende mindre, aflønnes vedkommende stadig med 80 pct. af den overenskomstbestemte begyndelsesløn. Der indbetales i øvrigt overenskomstmæssigt pensionsbidrag.

Det er fleksibelt, hvordan man i oplæringsperioden tilrettelægger forholdet mellem reel arbejdstid og oplæring, så længe fordelingen over perioden gennemsnitligt er 80/20. Fleksibiliteten indebærer, at oplæringen fx kan tilrettelægges således, at en fast dag om ugen er afsat til formålet, eller at der dagligt er afsat tid til oplæring. Alternativt kan oplæringen i perioder strække sig over længere tid, fx ved deltagelse i kurser.

Som nævnt er der ifølge aftalen tale om en *midlertidig fravigelse* af de relevante overenskomsters bestemmelser. Man kan således højst være ansat i en integrations- og oplæringsstilling i ét år, hvorefter man *fortsætter i stillingen på ordinære vilkår*. Den præcise varighed af oplæringsperioden vil afhænge af den enkelte ansattes forudsætninger og behov.

HVAD BESTÅR OPLÆRINGEN AF?

Oplæringens nærmere indhold afhænger, ligesom oplæringsperiodens varighed, af den enkeltes forudsætninger. Oplæringen skal med andre ord være specifikt målrettet mod erhvervelse af kompetencer, som gør den ansatte i stand til at kunne bestride det konkrete job fuldt ud på normale vilkår ved oplæringsperiodens udløb.

Oplæringsdelen kan bestå af både sproglig og faglig opkvalificering og foregå såvel internt på arbejdspladsen som eksternt. Eksterne parter er fx VUC, som bl.a. tilbyder Forberedende Voksenuddannelse (FVU) og Almen voksenuddannelse (AVU) eller AMU-centre, som bl.a. tilbyder uddannelse i dansk som andetsprog. Sidstnævnte udbydes også af tekniske skoler, handelsskoler og social- og sundhedshjælperskoler (SOSU) samt sprogcentre, oplysningsforbund og produktionsskoler.

For at afgøre, hvad oplæringen skal bestå af, vil det ifølge vejledningen til aftalen om integrations- og oplæringsstillinger ofte være hensigtsmæssigt at foretage en kompetenceafklaring af den ansatte. Aftalen indeholder ingen formkrav til kompetenceafklaringen, som kan foretages på fx et AMU-center eller på virksomheden. Kompetenceafklaringen kan desuden være et brugbart redskab i forbindelse med den udviklingsplan, som ifølge aftalen skal udarbejdes for den ansatte umiddelbart efter ansættelsen. Vi vender i det følgende tilbage til udviklingsplanen.

OPRETTELSE AF STILLINGER

Aftalen om integrations- og oplæringsstillinger skal betragtes som en *rammeaftale*. Beslutninger vedrørende den konkrete udmøntning af aftalen, dvs. de nærmere bestemmelser omkring stillingernes oprettelse og indhold, træffes decentralt, dvs. ude i de enkelte kommuner.

DRØFTELSER I SU OG MED

Kommunernes tilgang til oprettelse af integrations- og oplæringsstillinger skal ifølge aftalen drøftes i den enkelte kommunes øverste samarbejdsudvalg (SU) eller medindflydelses- og medbestemmelsesudvalg (MED). Formålet med denne drøftelse er at fastlægge kommunens generelle retningslinjer, rammer og principper for integrations- og oplæringsstillingerne. Der bør bl.a. tages stilling til, om der i kommunen skal oprettes en central pulje til økonomisk understøttelse af integrations- og oplæringsstillingerne, samt hvorledes tilskuddet i så fald skal udmøntes. Alternativt afholdes udgifterne til oplæringsaktiviteter mv. af den givne arbejdsplads. Som bekendt udgør lønudgiften til stillingen til gengæld kun 80 pct. af den overenskomstbestemte begyndelsesløn.

Når kommunens retningslinjer er fastlagt, kan den enkelte kommunale arbejdsplads begynde at oprette integrations- og oplæringsstillinger. Indledningsvist bør ledelse og medarbejdere dog bl.a. drøfte, hvorledes kommunens centrale retningslinjer for integrations- og oplæringsstillinger udmøntes på arbejdspladsen. Hvis der på arbejdspladsen er et SU eller MED, bør drøftelsen gennemføres i dette forum.

I forbindelse med konkrete ansættelser i de stillinger, der oprettes på baggrund af ovennævnte drøftelser, drøfter arbejdspladsens ledelse og relevante tillidsrepræsentanter sammen med den ansatte yderligere en række konkrete forhold. Herunder om den ansatte skal tilknyttes en kontaktperson/mentor, og hvordan oplæringen tilrettelægges og sikres.

REKRUTTERING OG STILLINGSOPSLAG

Rekruttering til integrations- og oplæringsstillinger kan ske gennem almindeligt stillingsopslag eller gennem kontakt til jobcentrene, som formidler ledige job. Det kan i stillingsopslaget enten være defineret, at stillingen skal besættes i henhold til aftalen om integrations- og oplæringsstillinger, eller det kan fremgå som en mulighed. Formuleres stillingsop-

slaget som forbeholdt ansættelse i en integrations- og oplæringsstilling, må det ifølge Forskelsbehandlingsloven (Beskæftigelsesministeriet, 2006) ikke differentiere mellem aftalens tre målgrupper.

Såfremt integrations- og oplæringsstillingen søges besat på sædvanlig vis gennem stillingsopslag og almindelig ansøgningsprocedure, bør man ifølge vejledningen til aftalen, med målgrupperne in mente, overveje at benytte utraditionelle kanaler. De sædvanlige annoncer i dagblade og på internetbaserede jobsites kan således evt. suppleres med opslag i boligområder, på sprogskoler og øvrige uddannelsescentre.

I forbindelse med afholdelse af jobsamtaler bør man ifølge vejledningen ligeledes være opmærksom på karakteristika ved målgrupperne. Fx nævnes det, at arbejdsgiver bør tage hensyn til, at ansøger i sagens natur kan mangle sproglig formåen, hvilket dog ikke er ensbetydende med manglende arbejdsformåen generelt.

UDARBEJDELSE AF UDVIKLINGSPLAN

Når en ansøger er blevet ansat i en integrations- og oplæringsstilling, udarbejdes der en udviklingsplan på baggrund af ovennævnte drøftelser mellem ledelsen, relevante tillidsrepræsentanter og den ansatte. Af udviklingsplanen skal følgende fremgå:

- konkrete mål for oplæringen/opkvalificeringen
- arbejdsområder, -funktioner og -opgaver i oplæringsforløbet
- aktiviteternes varighed, omfang og indhold.

Udviklingsplanen skal tage udgangspunkt i den konkrete situation, dvs. være tilpasset den ansattes forudsætninger og behov for at varetage den stilling, vedkommende er ansat i.

I løbet af oplæringsperioden, og senest seks måneder inde i ansættelsen, følges op på udviklingsplanen af lederen, den ansatte samt vedkommendes evt. mentor/kontaktperson. Parterne kan desuden løbende justere udviklingsplanen, hvis arbejdsopgaverne ændrer sig undervejs i oplæringsperioden. Mere grundlæggende ændringer forudsætter dog inddragelse af tillidsrepræsentanten.

OPSAMLING: OPRETTELSE AF EN INTEGRATIONS- OG OPLÆRINGSSTILLING

For at konkretisere ovenstående præsenterer vi nedenfor en punktopstillet gennemgang af, hvorledes processen omkring etablering af en given integrations- og oplæringsstilling kan forløbe:

- Det øverste SU/MED i kommunen drøfter kommunens tilgang til integrations- og oplæringsstillinger. Der træffes principbeslutning om kommunens generelle retningslinjer og rammer for stillingerne, herunder vedr. evt. økonomisk tilskud.
- Kommunale arbejdspladser overvejer i samarbejde med SU/MED, hvis sådanne findes, hvilke stillinger der vil være relevante at oprette som integrations- og oplæringsstillinger, samt hvordan kommunens centrale retningslinjer udmøntes.
- Stillingsopslag udarbejdes og annonceres gennem såvel traditionelle som utraditionelle kanaler. Stillingsopslaget kan også sendes til det lokale jobcenter, hvor relevante kandidater opfordres til at ansøge.
- Når jobsamtaler er afholdt og den rette medarbejder fundet, drøfter tillidsrepræsentanten og ledelsen sammen med den ansatte retningslinjerne for den konkrete ansættelse.
- Derpå udarbejder samme parter en udviklingsplan, hvoraf det fremgår, hvordan oplæringen tilrettelægges, og hvad vedkommendes arbejdsfunktioner, -områder og -opgaver er. Planen evalueres og justeres evt. senest seks måneder inde i ansættelsen.
- Den ansatte i integrations- og oplæringsstillingen arbejder i overensstemmelse med aftalen højst 80 pct. af tiden med tilsvarende aflønning, mens de resterende mindst 20 pct. af arbejdstiden bruges til oplæring. Oplæringen kan foregå såvel internt på arbejdspladsen som eksternt på fx en sprogskole eller et andet uddannelsescenter.
- Ved oplæringsperiodens udløb efter højst ét år fortsætter den ansatte i sin stilling på ordinære løn- og ansættelsesvilkår.

FORSKELLE MELLEM DEN KOMMUNALE OG DEN STATSLIGE AFTALE

Aftalen om integrations- og oplæringsstillinger på det kommunale område, som trådte i kraft i april 2006, kan ses som en opfølgning på den

integrationsaftale, der blev indgået mellem regeringen, LO, DA og KL i foråret 2002 (Regeringen, 2002).[6] Af 'firepartsaftalen' fremgår det, at de overenskomstmæssige parter anviser løn- og ansættelsesvilkår for konkrete integrations- og oplæringsforløb. Året før den kommunale aftale om integrations- og oplæringsstillinger trådte i kraft, dvs. i 2005, opretteede man i forbindelse med overenskomstforhandlingerne på det statslige område en lignende aftale om integrations- og oplæringsstillinger (Personalestyrelsen, CFU & AC, 2005; Finansministeriet, Personalestyrelsen & CFU, 2006).

Fælles for de to aftaler på hhv. det kommunale og det statslige område er, at de begge gør det muligt i en tidsbegrænset periode at fravige de gældende overenskomsters regler, hvad angår arbejdstid, løn og kompetenceudvikling. Ser man nærmere på de to aftaler, adskiller de sig dog fra hinanden på tre afgørende punkter. De beskrives i det følgende.

TIDSBEGRÆNSET ANSÆTTELSE VS. FASTANSÆTTELSE

Den første væsentlige forskel mellem den kommunale og den statslige aftale om integrations- og oplæringsstillinger er, at integrations- og oplæringsstillinger ifølge den statslige aftale er tidsbegrænset til maksimalt ét års varighed, *hvorefter ansættelsen ophører*. Den statslige aftale er således overvejende rettet mod at give generel arbejdspladserfaring og opkvalificering – ligesom det i øvrigt er tilfældet med løntilskudsjob, virksomhedspraktik og vejlednings- og afklaringsforløb, som hører under Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Ifølge den kommunale aftale er ansættelse i en integrations- og oplæringsstilling ligeledes tidsbegrænset til højst ét år. Efter oplæringsperiodens udløb *fortsætter den ansatte imidlertid automatisk i stillingen på ordinære løn- og ansættelsesvilkår*. Dermed er der her tale om fastansættelse i den konkrete stilling, som oplæringen også er møntet på.

6. I efteråret 2002 fulgte regeringen op på aftalen og udmøntede mange af dens forslag i arbejdsmarkedsreformen *Flere i arbejde* (Regeringen, 2002), som bl.a. medførte et øget fokus på opfølgning af kontanthjælps- og dagpengemodtageres jobsøgning, hurtigere aktivering, loft over kontanthjælpen mv.

MERBESKÆFTIGELSE VS. ANSÆTTELSE INDEN FOR NORMERING

En anden væsentlig forskel mellem den statslige og den kommunale aftale er, at integrations- og oplæringsstillinger ifølge den statslige aftale oprettes som *merbeskæftigelse*. Det er altså et krav, at stillingerne skal medføre en forøgelse af antallet af beskæftigede hos arbejdsgiveren. Dermed kan man ikke i staten erstatte en medarbejder, som fx er fratrådt eller på orlov, med en ansættelse i en integrations- og oplæringsstilling.

Ifølge den kommunale aftale kan enhver ledig eller nyoprettet stilling i princippet oprettes som en integrations- og oplæringsstilling. Dog stiller det forhold, at der er tale om fastansættelse, begrænsninger for oprettelse af integrations- og oplæringsstillinger i tidsbegrænsede stillinger som fx barselsvikariater. Men der er altså ingen krav om merbeskæftigelse, hvormed en ansat i en integrations- og oplæringsstilling i princippet indgår i den kommunale arbejdsplads' normering.

ØKONOMISK TILSKUD VS. EVENTUELLE PULJEMIDLER

Endelig handler den tredje afgørende forskel på aftalen om integrations- og oplæringsstillinger i hhv. staten og kommunerne om penge. Den statslige aftale indeholder således en central *tilskudsordning*, som har til formål at understøtte den enkelte arbejdsplads' oplæringsaktiviteter økonomisk. Tilskuddet udmøntes med 2.125 kr. pr. måned pr. ansat i en integrations- og oplæringsstilling, svarende til 25.000 kr. for et års ansættelse, og udbetales ved ansættelsesperiodens ophør.

I den kommunale aftale følger der ikke på samme måde økonomiske midler med integrations- og oplæringsstillinger. Dette skyldes bl.a. aftalens karakter som rammeaftale, som hver enkelt kommune decentralt står for udmøntningen af. Aftalen lægger derimod op til, at man i de enkelte kommuner i forbindelse med drøftelsen af kommunens tilgang til integrations- og oplæringsstillinger afklarer, hvorvidt man i kommunen vil oprette sin egen pulje til økonomisk understøttelse af stillingerne.

AFRUNDING

Som det fremgår, adskiller den statslige og kommunale aftale om integrations- og oplæringsstillinger sig altså fra hinanden, hvad angår bl.a. kravet om tidsbegrænsning, merbeskæftigelse og tilskudsordning. Det er tre forhold, der kan tænkes at influere på kommunernes anvendelse af inte-

grations- og oplæringsstillingerne. I de følgende kapitler ser vi nærmere på kendskabet til, anvendelsen af og barriererne for oprettelser af integrations- og oplæringsstillinger. Først beskriver vi dog undersøgelsens design og metode.

UNDERSØGELSENS DESIGN OG METODE

Undersøgelsen af kommunernes erfaringer med integrations- og oplæringsstillinger i form af kendskab, anvendelse og barrierer består af fire fortløbende metodiske sekvenser. Hver af disse har bidraget til en successiv vidensindsamling og opbygning af undersøgelsen. Hver sekvens har altså leveret input til og kvalificeret den efterfølgende. Først foretog vi indledende *nøgleinterview*, hvorefter undersøgelsens første *fokusgruppeinterview* blev afholdt. Dette blev fulgt af en *telefon-survey* og to afsluttende *fokusgruppeinterview*.

Som det fremgår, har vi anvendt både kvalitative og kvantitative metoder. Nøgle- og fokusgruppeinterviewene var kvalitative, hvilket betød, at vi undervejs i interviewsituationen kunne stille uddybende og problematiserende spørgsmål. Samme fleksibilitet findes ikke i telefonsurveyen. Den kvantitative telefon-survey er til gengæld langt bedre til at sige noget om et fænomens eller en holdnings udbredelse. Særligt i dette tilfælde, hvor vi opnåede svar fra samtlige landets kommuner, altså en svarprocent på 100.

Nedenfor beskriver vi kort hver af de fire metodiske fasers formål og specifikationer omkring dataindsamlingen. Kapitlet afsluttes med nogle refleksioner over *metodiske forbehold*, som er væsentlige at have in mente i forbindelse med gennemgangen af undersøgelsens resultater i de følgende kapitler.

INDLEDENDE NØGLEINTERVIEW

Vi lagde ud med 14 telefoninterview gennemført med nøglepersoner på integrationsområdet, som alt efter interviewpersonernes kendskab til integrations- og oplæringsstillingerne varede 10-30 minutter. Ud over repræsentanter fra de organisationer, som står bag rammeaftalen om integrations- og oplæringsstillinger – det vil ud over KTO og KL som opdragsgiver sige Danske Regioner – deltog medarbejdere og/eller ledere fra følgende organisationer:

- Personalestyrelsen, Integrationsteamet
- Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU)
- Integrationsministeriet, Integrationsservice
- Specialfunktionen for den Etniske Beskæftigelsesindsats (SEBI)[7]
- et af de regionale videnscentre for kompetenceafklaring
- Mangfoldighedsteamet i en af landets fem regioner
- Integrationsteamet i jobcenteret i to af landets større kommuner
- personalekontoret i en af landets større kommuner
- sekretæren for MED-udvalget i en af landets større kommuner.

Formålet med disse interview var at indsamle basal viden om temaet blandt repræsentanter på såvel centralt som lokalt (praktiker)niveau, som kunne kvalificere indholdet af det første fokusgruppeinterview.

FØRSTE FOKUSGRUPPEINTERVIEW

I næste fase af undersøgelsen gennemførte vi et fokusgruppeinterview af ca. 2½ timers varighed. Gruppen var sammensat meget bredt for at få indsamlet så mange forskellige erfaringer og holdninger til temaet som muligt. Der var repræsentanter fra følgende organisationer:

- KTO

7. Specialfunktionen for den Etniske Beskæftigelsesindsats er én af fire landsdækkende specialfunktioner under Arbejdsmarkedsstyrelsen, som siden 1. januar 2007 har haft til opgave at indsamle viden fra samt rådgive og vejlede de nye jobcentre i kommunerne. De tre øvrige specialfunktioner for hhv. handicap, ligestilling og trans-europæisk beskæftigelse ligger i hhv. Vejle, Aalborg og Århus.

- KL
- Personalestyrelsen, Integrationsteamet
- Offentlige Ansattes Organisationer (OAO)
- Integrationsministeriet, Integrationsservice
- Specialfunktionen for den Etniske Beskæftigelsesindsats (SEBI)
- Foreningen Nydansker
- integrationsteamet i jobcenteret i en af landets større kommuner
- personalekontoret i en af landets større kommuner
- næstformand for MED-udvalget i en af landets større kommuner.

Hovedformålet med fokusgruppeinterviewet var at afdække centrale problemstillinger forbundet med integrations- og oplæringsstillingerne som baggrund for udarbejdelsen af spørgeskemaet til brug i den efterfølgende telefon-survey.

TELEFON-SURVEY

På baggrund af vidensindsamlingen i fokusgruppen konstruerede vi et spørgeskema, som vi efterfølgende pr. telefon henvendte os til samtlige 98 kommunale personalechefer med.[8] I knap en tredjedel af kommunerne blev vi henvist til en anden end personalechefen (herunder løn- og forhandlingschefer, personalekonsulenter, social- og jobcenterchefer), som besvarede spørgsmålene. Dataindsamlingen forløb over nogle uger i oktober og november måned 2007.

Hovedformålet med telefon-surveyen var en kortlægning af, hvor mange kommuner der har erfaringer med rammeaftalen, herunder hvor mange der har oprettet konkrete integrations- og oplæringsstillinger. Hovedtemaerne i surveyen var således kendskabet til rammeaftalen og implementeringen af den samt barrierer for dens anvendelse.

Da nøgleinterviewene og den første fokusgruppe afslørede et begrænset kendskab til og brug af integrations- og oplæringsstillingerne, blev spørgeskemaet designet mhp. at tage højde for dette. Reelt konstruerede vi således tre forskellige spørgeskemaer med lukkede svarkategori-

8. Personalecheferne var på forhånd blevet varslet om telefon-surveyen via KL's Dialogportalen, som er et internetbaseret forum. Telefoninterviewformen blev valgt, fordi det erfaringsmæssigt giver en højere svarprocent end post-enquetter, som i dette tilfælde ville være alternativet.

er, som vi i interviewsituationen kunne vælge imellem, alt efter interviewpersonernes indledende udmelding om kendskab til aftalen:

- et skema udelukkende om årsager til manglende implementering af rammeaftalen, dvs. barrierer for dens anvendelse, til brug i kommuner, som angav intet at have foretaget sig i forhold til aftalen
- et forestillingsbaseret skema, herunder med afdækning af evt. barrierer for aftalens anvendelse, til brug i kommuner, som angav at have gjort sig tanker om eller at være i gang med implementeringen
- et erfaringsbaseret skema, ligeledes med afdækning af evt. barrierer for aftalens anvendelse, til brug i kommuner, som angav at have implementeret aftalen og oprettet konkrete stillinger.

Et sekundært formål med telefon-surveyen var desuden at skabe en kampagne-effekt og gøre kommunerne opmærksomme på rammeaftalens eksistens og indhold. Endelig bidrog surveyen også til udvælgelsen af deltagere til de afsluttende fokusgruppeinterview.

AFSLUTTENDE FOKUSGRUPPEINTERVIEW

Med udgangspunkt i resultaterne fra telefon-surveyen, de foregående nøgleinterview og fokusgruppeinterviewet, afholdt vi som fjerde og sidste fase i undersøgelsen to fokusgruppeinterview af 2½ times varighed. Hovedformålet med disse var at kaste yderligere lys over problematikker forbundet med oprettelse af integrations- og oplæringsstillingerne. Derudover skulle de belyse de fremtidige perspektiver for anvendelsen af rammeaftalen, bl.a. set i forhold til øvrige redskaber, som anvendes på beskæftigelses- og integrationsområdet.

Mens det indledende fokusgruppeinterview sigtede bredt i sammensætningen af deltagere, samlede vi i de to afsluttende fokusgrupper primæraktører i den praktiske anvendelse af integrations- og oplæringsstillingerne. Til hver af de to fokusgrupper inviterede vi bl.a. en repræsentant fra Specialfunktionen for den Etniske Beskæftigelsesindsats (SEBI). De øvrige deltagere bestod i hver af fokusgrupperne af forskellige repræsentanter fra tre kommuner med varierende størrelse, beliggenhed og status i forhold til implementeringen af rammeaftalen. Dog inviterede vi primært nogle af de kommuner, som vi, på baggrund af telefon-

surveyen, var bekendt med, var nået længst med implementeringen. Fra hver af de udvalgte kommuner inviterede vi følgende repræsentanter:

- en personalechef (eller stand-in for ledelsen/arbejdsgiverside)
- en MED-repræsentant (fra arbejdstagerside, fx tillidsrepræsentant)
- en integrationskonsulent fra kommunens jobcenter.

I praksis viste det sig af forskellige årsager svært for nogle af de i alt seks kommuner og Specialfunktionen at møde op til fokusgrupperne med de anmodede deltagere, hvilket uddybes nedenfor.

METODISKE FORBEHOLD

En række forbehold for de anvendte metoder kan influere på karakteren af det indsamlede data og derfor også på undersøgelsens resultater. I dette afsnit reflekterer vi over disse forbehold.

Ser vi først på telefon-surveyen, kan det have betydning, at vi har ladet personalechefer eller lignende besvare spørgsmålene. For at belyse barriererne for oprettelse af integrations- og oplæringsstillinger har vi bl.a. spurgt vedkommende, hvorvidt en række forskellige forhold kan medvirke til at hindre brugen af aftalen. Dette gælder bl.a. forhold, som vedrører arbejdspladsernes 'manglende økonomiske incitamenter', 'modvilje mod 80/20-princippet' og 'stereotype kulturelle forestillinger'. I den forbindelse er der to metodiske forbehold, som begge vedrører besvarelsernes potentielt hypotetiske karakter.

For det første kan det ovennævnte begrænsede kendskab til selve aftalen om integrations- og oplæringsstillinger blandt de interviewede personalechefer o. lign. problematisere validiteten af deres besvarelser. For det andet beder vi personalecheferne svare på forhold, som de ikke nødvendigvis har førstehåndskendskab til, fordi nogle af de forhold, der spørges ind til, vedrører led længere nede i organisationen, nemlig på arbejdspladserne. Hvis interviewpersonerne kun har perifert kendskab til aftalen og de oplevede eller frygtede problematikker 'på gulvet', kan der sættes spørgsmålstegn ved gyldigheden af besvarelserne af disse spørgsmål. Besvarelsernes potentielt hypotetiske karakter, hvad angår barriererne for integrations- og oplæringsstillingerne, bør således holdes in mente, når resultaterne præsenteres i kapitel 5.

Hvad angår de to afsluttende *fokusgrupper,* knytter forbeholdene sig mindre til kendskabet af aftalen og mere til den begrænsede anvendelse af integrations- og oplæringsstillingerne. Formålet med fokusgrupperne var som bekendt på baggrund af telefon-surveyen at få uddybet problematikkerne og de fremtidige perspektiver for stillingerne. Men pga. de meget få konkrete erfaringer var det imidlertid svært at finde kommuner, som mente, at de kunne bidrage tilstrækkeligt, og derfor var interesserede i at deltage. Også konsulenter fra Specialfunktionen for den Etniske Beskæftigelsesindsats var i tvivl om relevansen af deres deltagelse.

Dette betød for det første, at *nogle* af de kommuner, som kunne have været interessante at få til at medvirke, fordi de reelt lå inde med relevante erfaringer, fravalgte at deltage. For det andet betød det, at fokusgrupperne samlet set bestod af kun én Specialfunktionskonsulent, tre tillidsrepræsentanter og fem personalechefer/-konsulenter. Til gengæld var jobcentrene overrepræsenteret med seks fremmødte jobcenterkonsulenter og en jobcenterintegrationschef.

Vi kan således ikke afvise, at diskussionerne i fokusgrupperne måske havde udformet sig noget anderledes, hvis fx flere af de kommuner, som er nået allerlængst med implementeringen, havde deltaget. Tilsammen betyder det begrænsede antal og karakteren af deltagere i fokusgrupperne, at de refleksioner over problematikker, som præsenteres i kapitel 6, ikke nødvendigvis er repræsentative for hele landet. Ikke desto mindre giver diskussionerne et godt indblik i de problematikker, som kommunerne står over for, når de overvejer eller arbejder med at oprette integrations- og oplæringsstillinger.

Afslutningsvist skal det nævnes, at fokusgruppernes sammensætning desuden kan forklare, hvorfor der i visse tilfælde er diskrepanser mellem de problematikker og barrierer, der udpeges i hhv. fokusgrupperne i kapitel 6 og af den tilsvarende gruppering af kommuner i telefonsurveyen i kapitel 5 (dvs. de kommuner, som er nået længst med aftalen om integrations- og oplæringsstillinger, som fokusgruppedeltagerne netop er rekrutteret blandt). En anden medvirkende forklaring på diskrepanserne kan være, at det som nævnt kun er personalecheferne o. lign., som har medvirket i surveyen, mens disse i fokusgrupperne er blevet suppleret med synspunkterne fra medarbejder- og jobcenterrepræsentanter.

KENDSKAB OG ANVENDELSE

I dette samt det efterfølgende kapitel præsenterer vi hovedresultaterne fra telefon-surveyen om kendskabet til og anvendelsen af rammeaftalen om integrations- og oplæringsstillinger samt barriererne for dens implementering i landets 98 kommuner. Vi indleder dette kapitel med en gennemgang af surveyens overordnede resultater, hvad angår kendskab og anvendelse. I det næste kapitel belyser vi de væsentligste barrierer, som integrations- og oplæringsstillingerne ifølge de interviewede personalechefer står over for.

TELEFON-SURVEYENS HOVEDRESULTATER

Telefon-surveyen blev som nævnt i kapitel 3 gennemført uden frafald, hvilket vil sige, at svarprocenten er 100, da personalecheferne eller deres 'stedfortrædere' i samtlige 98 kommuner indvilgede i at deltage. I mange kommuner var det imidlertid en temmelig omstændelig proces at finde frem til den rette person til at besvare spørgeskemaet. I nogle kommuner var ansvaret for rammeaftalen uddelegeret til medarbejdere under personalechefen, som vi så tog kontakt til. Andre gange, hvor personalechefen ikke mente, at han/hun havde tid eller var kvalificeret til at besvare spørgsmålene, blev vi sendt rundt i organisationen – ofte blot for i sidste ende igen at havne hos personalechefen.

Det var altså i kommunerne ofte vanskeligt at finde frem til en person, som havde tilstrækkeligt kendskab til aftalen til, at vedkommende (i form af fx løn- og forhandlingschefer, personalekonsulenter og social- og jobcenterchefer) så sig i stand til at besvare spørgeskemaet på kvalificeret vis. Dette kan i sig selv betragtes som en indikation af, at arbejdet med rammeaftalen om integrations- og oplæringsstillinger ikke forekommer at stå øverst på dagsordenen ude i kommunerne – også selvom det som nævnt lykkedes at gennemføre surveyen uden frafald.

MANGLENDE KENDSKAB OG BEGRÆNSET ANVENDELSE

1/3 AF LANDETS KOMMUNER HAR GODT KENDSKAB TIL RAMMEAFTALEN

Ser vi nærmere på surveyens overordnede resultater, bakker disse op omkring ovenstående formodning. Når det endelig lykkedes at finde frem til den rette svarperson, angav blot 32 pct. af disse at have et godt kendskab til rammeaftalen. 62 pct. angav at have hørt om den, dog uden at have særlig godt kendskab til den, mens 6 pct. angav aldrig at have hørt om den.

ÉN KOMMUNE HAR OPRETTET STILLINGER, 13 ER I GANG ELLER OVERVEJER DET

Det magre kendskab til rammeaftalen sætter sig sine spor i implementeringen. På tidspunktet for telefon-surveyens gennemførelse, dvs. oktober/november 2007, er det kun en enkelt kommune, som angiver at have oprettet konkrete integrations- og oplæringsstillinger.

Ud over denne ene kommune angiver 13 kommuner at have gjort sig overvejelser omkring eller at være i gang med implementeringen af aftalen. Heraf har ni behandlet aftalen i deres SU/MED-udvalg, mens et par stykker har haft aftalen i direktionen eller i byrådet, så der er aktiv politisk bevågenhed omkring integrations- og oplæringsstillingerne. De 13 kommuner udmærker sig generelt ved enten at være større bykommuner eller kommuner beliggende i den københavnske vestegn.

I den forbindelse kan vi bemærke, at flere kommuner uhjulpet nævner, at de nu – hvor de grundet gennemførelsen af nærværende undersøgelse er blevet bekendt med rammeaftalen – vil sørge for at se

nærmere på den og få den behandlet i MED. Et par stykker nævner, at billedet sandsynligvis ville se anderledes positivt ud, hvad angår anvendelsen af rammeaftalen, hvis vi stillede dem samme spørgsmål om et års tid.

BEGRÆNSET ANTAL STILLINGER I UMIDDELBART SIGTE

Den ene kommune, som indtil videre har oprettet konkrete integrations- og oplæringsstillinger, har ved udgangen af 2007 fået besat 22 ud af et politisk mål om 30 stillinger for 2007. Hvad angår antallet af integrations- og oplæringsstillinger i de 13 kommuner, som er nået så langt, at de er i gang med eller har gjort sig overvejelser omkring implementeringen af rammeaftalen, må det siges at se ud til at blive relativt begrænset.[9]

7 af disse 13 kommuner forventer at oprette maksimalt 30 stillinger (flertallet blot 10-14) over de næste par år. Én forventer at oprette op til 60 og en anden op til 130 over den kommende overenskomstperiode. Fire kommuner tør ikke gætte på, hvor mange stillinger de forventer at oprette.

JOBTYPER OG OPLÆRING

PLEJE OG OMSORG UDPEGES SOM PRIMÆRE JOBTYPER

Spørger man til, inden for hvilke typer job de 13 kommuner forventer, at integrations- og oplæringsstillingerne skal oprettes, svarer størstedelen (10) servicestillinger. Tankerne går her primært på ældrepleje, efterfulgt af børnepasning og dernæst miljø- og teknikområdet og til sidst fritidsområdet. Lidt færre, nemlig 7 af de 13, forventer at oprette stillingerne inden for AC-området. Og lidt færre igen (5 af de 13) forventer, at det bliver inden for HK-området.[10]

---

9. Ikke mindst fordi kommunernes *overvejelser* omkring oprettelse af et antal integrations- og oplæringsstillinger ikke er en garanti for, at stillingerne faktisk bliver oprettet.
10. Kommunerne har til dette spørgsmål (ligesom det er tilfældet i flere af de nedenstående) haft mulighed for at vælge flere svarkategorier, dvs. at svarkategorierne i spørgeskemaet ikke altid har været gensidigt udelukkende.

OPLÆRING FORVENTES AT FOREGÅ INTERNT OG VEDRØRE FAGLIGHEDEN

Ser man nærmere på oplæringen i stillingerne, forventer 7 af de 13 kommuner, at den skal foregå såvel internt som eksternt. Lidt færre, nemlig 5, forventer, at den foregår udelukkende internt, mens en enkelt kommune ikke har gjort sig nogen overvejelser. Ingen af de 13 kommuner forventer, at oplæringen udelukkende foregår eksternt.

Hvad angår indholdet af oplæringen, forventer 10 af de 13 kommuner, at den skal vedrøre faglige aspekter, 7 kommuner nævner sproglige aspekter og 4 kulturelle. Andre 4 kommuner har ikke gjort sig overvejelser om ovenstående, men flere nævner, at tingene ofte hænger sammen og vanskeligt kan adskilles. Ikke desto mindre er det interessant, at kun lidt over halvdelen fremhæver sproget som indsatsområde i oplæringen. I den forbindelse kan det nævnes, at flere kommenterer, at personer, som ikke kan kommunikere med de borgere, de skal servicere, vanskeligt kan ansættes.

I den kommune, som indtil videre har fået oprettet integrations- og oplæringsstillinger i henhold til aftalen, foregår oplæringen såvel eksternt som internt. De ansatte i integrations- og oplæringsstillingerne har fx alle tilknyttet en mentor, ligesom der ydes sidemandsoplæring. Flere steder modtager den ansatte sprogundervisning, enkelte steder i form af en sprogkonsulent, som kommer ud på arbejdspladsen og underviser vedkommende én til én.

ØKONOMI OG NORMERING

ET MINDRETAL FORVENTER AT TILFØRE PULJEMIDLER

Den forholdsvis høje andel af kommuner, som angiver, at oplæringen udelukkende vil foregå internt, kan sammenholdes med det forhold, at blot 4 af de 13 kommuner forventer at oprette en central pulje til økonomisk understøttelse af integrations- og oplæringsstillingerne. 6 kommuner forventer ikke, at dette bliver tilfældet, mens 3 endnu ikke har nogen forventninger til dette.

Ud af de 4 kommuner, som forventer at støtte stillingerne økonomisk via en central pulje, forventer 3, at det vil ske via løntilskud (frem for via bevillinger til opkvalificering/oplæring). Den sidste af de 4 kom-

muner har endnu ikke gjort sig tanker omkring det. To af dem, der har, kommenterer i øvrigt, at midlerne sandsynligvis skal hentes fra eksisterende puljer afsat på budgettet til at fremme det rummelige arbejdsmarked.

I den kommune, som har oprettet integrations- og oplæringsstillinger, har man vedtaget en model, hvor der ydes 'løntilskud' i form af fuld dækning af lønudgifterne til disse stillinger det første år, dvs. i oplæringsperioden. Midlerne kommer her fra en eksisterende pulje afsat til udmøntningen af integrationsinitiativer i forlængelse af kommunens vedtagne integrationspolitik for de kommende år.

LANGT DE FLESTE ANSÆTTES INDEN FOR NORMERINGEN

Ovenstående kan i øvrigt sammenholdes med det forhold, at 7 af de 13 kommuner udelukkende forventer at oprette integrations- og oplæringsstillinger i form af genbesættelser af vakante stillinger inden for normeringen. 4 forventer, at der primært vil blive tale om genbesættelser kombineret med et mindre antal nyoprettede stillinger ud over normeringen. En enkelt kommune forventer, at der vil blive tale om lige mange genbesættelser og nyoprettelser, mens en sidste kommune ikke har gjort sig nogen tanker om det.

I den forbindelse skal det nævnes, at den kommune, som faktisk har oprettet integrations- og oplæringsstillinger og yder fuld dækning af lønnen det første år, har oprettet dem ud over normeringen.

ANNONCERING OG MÅLGRUPPER

KUN FÅ FORVENTER AT OPSLÅ STILLINGER FORBEHOLDT AFTALENS VILKÅR

I den kommune, hvor man har oprettet integrations- og oplæringsstillinger, og hvor dette er sket ud over normeringen og med fuld dækning af lønnen det første år som følge af en politisk beslutning, har man desuden opslået stillingerne som *forbeholdt* ansættelse i integrations- og oplæringsstillinger. Dvs. at stillingen her *skal* besættes i henhold til vilkårene i aftalen.

Af de 13 kommuner, som har gjort sig tanker om implementeringen af rammeaftalen, forventer 6, at stillingsopslagene skal være for-

muleret således, at der er *mulighed* for at besætte stillingerne i henhold til rammeaftalens vilkår. Stillingerne er i så fald ikke *forbeholdt*, dvs. reserveret til, ansættelser i henhold til aftalen om integrations- og oplæringsstillinger. Blot 2 af de 13 kommuner forventer at følge modellen med at opslå relevante stillinger som *forbeholdt* ansættelse i henhold til aftalen om integrations- og oplæringsstillinger. Andre to forventer dog *både* at opslå stillinger *forbeholdt* vilkårene i aftalen og stillinger, hvor der blot er *mulighed* for ansættelse i henhold til dens vilkår. De resterende tre kommuner har endnu ingen forventninger omkring det.

TRADITIONEL TILGANG TIL ANNONCERING AF STILLINGER

Hvad angår stillingsopslag, ser kommunerne desuden ud til at have en relativt konventionel tilgang til annoncering. I den kommune, som indtil videre har oprettet integrations- og oplæringsstillinger, har man annonceret i landsdækkende dagblade, lokalaviser, gratisaviser, fagblade samt via Jobnet og kommunens hjemmeside.

Blandt de 13 kommuner, som har gjort sig tanker om implementeringen af rammeaftalen, ser billedet ikke meget anderledes ud. Her forventer alle 13 at annoncere i aviser, primært lokalaviser, mens halvdelen forventer at supplere med Jobnet og/eller formidling via jobcenteret samt egen hjemmeside. Derudover nævner 4 kommuner fagblade og to øvrige internetbaserede jobdatabaser. Kun en enkelt nævner opslag på sprogcentre og andre uddannelsessteder som en mulighed.

Ingen nævner eksempelvis opslag i boligområder, samlingssteder eller andre alternative annonceringskanaler, ligesom ingen – med målgruppens karakteristika in mente – nævner at duplikere annoncerne på fremmedsprog, herunder engelsk.

MÅLGRUPPEN BETRAGTES PRIMÆRT SOM DE LEDIGE

Ser man nærmere på målgruppen, forventer 5 af de 13 kommuner, at størstedelen af de personer, som vil blive ansat i integrations- og oplæringsstillinger, vil komme fra ledighed og et fåtal fra anden beskæftigelse. Næsten lige så mange, nemlig 4 kommuner, forventer, at de udelukkende vil ansætte ledige i stillingerne, mens de resterende 4 ikke har gjort sig forestillinger herom. Umiddelbart lader det ikke til, at der sigtes udpræget på at ansætte personer, som hidtil har været beskæftiget i job, som ikke svarer til deres kompetencer, fx 'den overkvalificerede taxachauffør'.

Kigger man på målgrupperne, angiver størstedelen, nemlig 10 af de 13 kommuner, da også, at de umiddelbart forventer, at det er målgruppe A i vejledningspjecen, dvs. indvandrere uden eller med en kort uddannelse, som vil blive ansat i integrations- og oplæringsstillinger. Dette kan i øvrigt sammenholdes med ovennævnte forventning om oprettelse af integrations- og oplæringsstillinger fortrinsvist inden for omsorg og pleje. Hvad angår målgruppe B, indvandrere med en uddannelse fra hjemlandet, og målgruppe C, alle unge under 25 år uden stabil arbejdsmarkedstilknytning, er der syv kommuner, som nævner hver af disse.

AKTUELLE OG FREMTIDIGE PERSPEKTIVER

FOKUS PÅ INTEGRATION MERE END PÅ REKRUTTERING

En sidste ting, som i den forbindelse er interessant at nævne, er, at når man beder de 13 kommuner angive, hvorvidt de betragter rammeaftalen om integrations- og oplæringsstillinger som redskab til integration hhv. rekruttering, er der ingen, der angiver sidstnævnte som primære fokusområde. Derimod angiver 3 kommuner, at de betragter det som et integrationsredskab, mens langt størstedelen, dvs. 9 kommuner, betragter det som et redskab til både integration og rekruttering. En enkelt kommune har endnu ingen forestillinger herom.

Spørger man ind til de 13 kommuners forventninger til, hvor godt og brugbart et redskab til *integration* rammeaftalen er, mener én, at den er glimrende, 7 at den er fornuftig, 3 mener, at den er dårlig, og 2 har ingen mening om det. Spørger man imidlertid til kommunernes forventninger til aftalen som *rekruttering*sredskab, mener 2, at den er glimrende, og 5 at den er fornuftig. 3 mener stadig, at den er dårlig, mens andre 3 nu ingen mening har om det.

HALVDELEN FORVENTER ØGET FOKUS PÅ RAMMEAFTALEN I FREMTIDEN

Det kan afslutningsvist nævnes, at lidt over halvdelen, nemlig 7 af de 13 kommuner, svarer bekræftende på, at der i fremtiden vil komme øget politisk opbakning til eller prioritering af integrations- og oplæringsstil-

linger i deres kommune. 5 kommuner svarer afkræftende, mens en enkelt kommune hverken svarer af- eller bekræftende på spørgsmålet.

Det kan desuden nævnes, at 12 af de 13 kommuner mener, at det er vigtigt at inddrage og samarbejde med jobcenteret for at oprette integrations- og oplæringsstillinger. Den ene kommune, som ikke mener, at dette er tilfældet, begrunder det i øvrigt med, at jobcenteret i kommunen langt fra fungerer optimalt.

BARRIERER FOR OPRETTELSE AF INTEGRATIONS- OG OPLÆRINGSSTILLINGER

Som nævnt i kapitel 3 fyldte temaet om barrierer meget i telefonsurveyen. Dette skyldes bl.a., at de kommuner, som hverken har oprettet integrations- og oplæringsstillinger eller gjort sig overvejelser herom (hvilket er langt størstedelen), alene blev spurgt til den blok i skemaet, som netop omhandlede barrierer. I dette kapitel ser vi nærmere på barriererne for oprettelse af integrations- og oplæringsstillinger, som de ser ud på baggrund af surveyen med kommunale personalechefer (eller i knap en tredjedel af kommunerne relevante 'stedfortrædere' udpeget af disse).

BARRIERER BETINGET AF KENDSKAB

Som bekendt er det kun en enkelt kommune, som i efteråret 2007 har oprettet konkrete integrations- og oplæringsstillinger, mens yderligere 13 har gjort sig overvejelser om eller er i gang med aftalens implementering. De resterende 84 kommuner i landet har imidlertid ingen tiltag gjort for at oprette integrations- og oplæringsstillinger i henhold til aftalen.

Hvad angår barrierer for oprettelse af integrations- og oplæringsstillingerne, kan man selvfølgelig godt vælge uden videre at sammenligne de to grupper, som hhv. har og ikke har gjort tiltag for at oprette integrations- og oplæringsstillinger. Vi synes imidlertid, at redegø-

relsen bliver mere kvalificeret, hvis man, frem for at opfatte den store gruppe af 84 kommuner, som intet har foretaget sig, som homogen, vælger at opsplitte den på baggrund af kommunernes varierende grad af *kendskab* til aftalen. Tallene viser nemlig, at opfattelsen af barrierer ikke blot divergerer alt efter, hvorvidt man er i gang med eller har gjort sig tanker om implementering eller ej, men – ikke overraskende – også efter netop kendskabsgraden. I nedenstående præsentation har vi derfor valgt at operere med følgende grupper:

- kommuner, som intet har foretaget sig i forhold til aftalen, og som angiver *intet* kendskab at have til den (6 kommuner)
- kommuner, som intet har foretaget sig i forhold til aftalen, men som angiver at have *begrænset* kendskab til den (57 kommuner)
- kommuner, som intet har foretaget sig i forhold til aftalen, men som angiver at have *godt* kendskab til aftalen (21 kommuner)
- kommuner, som har gjort sig *overvejelser* om eller er *i gang* med implementeringen af aftalen (13 kommuner).

Vi har i præsentationen valgt at formidle resultaterne af de fire gruppers prioritering af barrierer i *procenttal*. Dette gør vi på trods af, at der i flere af grupperne er tale om et *meget begrænset* antal kommuner, og man derfor almindeligvis ville vælge at formidle resultaterne i relative tal (fx 4 ud af 13 udpeger en given barriere). Begrundelsen er, at procenttallene er en forudsætning for, at vi undervejs og i den afsluttende tværgående diskussion på meningsfuld vis kan *sammenligne* de forskellige gruppers prioritering af barrierer. Som det vil fremgå, afslører sammenligningen den væsentlige pointe, at der sker en *'glidning'* i de kommunale personalechefers udpegning af barrierer, efterhånden som de tilegner sig mere viden om rammeaftalens indhold og vilkår. Formålet med den procentvise fremstilling, som grundet det begrænsede antal kommuner i 3 af de 4 grupper umiddelbart kan forekomme omsonst, skal altså ses i dette større perspektiv. Under gennemgangen af resultaterne i procenttal bør læseren hele tiden holde sig de forskellige gruppers begrænsede populationer in mente!

BARRIERER I KOMMUNER UDEN KENDSKAB TIL RAMMEAFTALEN

Lægger vi ud med at se på den andel af de 84 kommuner (som altså intet har foretaget sig i henhold til rammeaftalen), hvor personalechefen angiver *aldrig* at have hørt om aftalen, drejer det sig om blot 6 kommuner. Trods dette har vi som argumenteret ovenfor i en større sags tjeneste alligevel valgt at behandle disse seks kommuner, som altså fuldstændig mangler kendskab til aftalens nærmere indhold, som en selvstændig gruppe. Men nedenstående resultater bør altså tages med et godt gran salt, da usikkerheden omkring resultaterne her er meget stor. Ikke mindst pga. den store andel 'ved ikke'-besvarelser blandt den i forvejen yderst beskedne population. Som det fremgår af nedenstående prioriteringsskema, udgør 'ved ikke' faktisk langt størstedelen af besvarelserne i de seks kommuner, nemlig hele 67-83 pct. (bemærk at dette svarer til, at blot 1-2 personalechefer i grupper på 6 kommuner har oplyst, at de givne forhold har betydning som barriere):

TABEL 5.1

Kommuner uden kendskab til aftalen (6 stk.). Procent.

Barrierer	Har betydning	Ingen betydning	Ved ikke
Manglende kendskab på personalekontoret	33	0	67
Manglende kendskab på arbejdspladserne	33	0	67
Travlhed pga. strukturreformen	33	0	67
Lav arbejdsløshed (ansætter ordinært)	17	0	83
Rammeaftalen er et overflødigt redskab	17	0	83
Manglende kendskab i målgrupperne	17	0	83

Følgende forholds betydning som barrierer har personalecheferne i *samtlige* seks kommuner – givetvis netop grundet deres manglende kendskab til aftalens indhold og vilkår – svaret 'ved ikke' til:

- personalekontoret frygter bureaukrati
- arbejdspladserne frygter bureaukrati
- manglende økonomiske incitamenter
- at man binder sig til fastansættelse
- modvilje mod 80/20-princippet
- <1 års oplæring er utilstrækkeligt

– manglende politisk opbakning eller prioritering
– stereotype kulturelle forestillinger.

BARRIERER I KOMMUNER MED BEGRÆNSET KENDSKAB TIL AFTALEN

Fortsætter vi med andelen blandt de 84 kommuner (som intet har foretaget sig i henhold til rammeaftalen), hvor personalechefen i surveyen angiver at have hørt om aftalen, men i øvrigt *ikke at have særlig godt kendskab* til den, drejer det sig om 57 kommuner. Prioriteringslisten fra disse 57 kommuner ser således ud:

TABEL 5.2

Kommuner med begrænset kendskab til aftalen (57 stk.). Procent.

Barrierer	Har betydning	Ingen betydning	Ved ikke
Manglende kendskab på arbejdspladserne	60	7	33
Travlhed pga. strukturreformen	59	18	23
Manglende kendskab på personalekontoret	55	23	23
Lav arbejdsløshed (ansætter ordinært)	49	30	21
Manglende kendskab i målgrupperne	45	5	49
Manglende økonomiske incitamenter	42	18	40
At man binder sig til fastansættelse	38	21	40
Rammeaftalen er et overflødigt redskab	35	28	37
<1 års oplæring er utilstrækkeligt	24	19	26
Modvilje mod 80/20-princippet	21	28	51
Personalekontoret frygter bureaukrati	18	28	54
Arbejdspladserne frygter bureaukrati	13	25	63
Mgl. politisk opbakning/prioritering	6	66	29
Stereotype kulturelle forestillinger	4	46	43

Som det fremgår, er andelen af kommunale personalechefer, der svarer 'ved ikke' til, om ovennævnte forhold virker som barrierer for oprettelse af integrations- og oplæringsstillinger, stadig relativt stor i denne gruppe, som har begrænset kendskab til aftalens indhold og vilkår. Andelen af besvarelser med 'ved ikke' ligger således for de fleste forholds vedkommende på mellem en tredjedel og halvdelen af besvarelserne.

Som vi så ovenfor i forbindelse med de seks kommuner uden kendskab til aftalen, udpeges også her forhold som strukturreformen, manglende kendskab på hhv. personalekontoret, arbejdspladserne og i målgruppen samt den lave arbejdsløshed som de største barrierer. 45-60

pct. af de 57 personalechefer med begrænset kendskab mener, at disse forhold har betydning for den manglende anvendelse af aftalen.

Sammenlignet med de seks kommuner, hvor personalechefen intet kendskab har til aftalen, er det imidlertid interessant – men næppe særligt overraskende – at bemærke, at forhold, som netop vedrører vilkårene i aftalen, nu også udpeges som barrierer. Således udpeges økonomien og fastansættelsen som barrierer af hhv. 42 og 38 pct. Oplæringsperioden og 80/20-princippet udpeges af færre, nemlig af hhv. 24 og 21 pct. af personalecheferne i denne gruppe af 57 kommuner med begrænset kendskab til aftalen.

Bureaukratiet set fra personalekontorets og arbejdspladsernes side nævnes af endnu færre som en barriere, nemlig af hhv. 18 og 13 pct. af personalecheferne i de 57 kommuner. Det er desuden interessant, at kun hhv. 6 og 5 pct. af personalecheferne i denne gruppe mener, at manglende politisk opbakning eller prioritering samt stereotype kulturelle forestillinger har betydning som barrierer for anvendelsen af aftalen.

BARRIERER I KOMMUNER MED GODT KENDSKAB TIL AFTALEN

Ser vi i det følgende nærmere på andelen blandt de 84 kommuner (som intet har foretaget sig i henhold til rammeaftalen), hvor personalechefen angiver at have *godt kendskab* til aftalen, drejer det sig om 21 kommuner. Prioriteringslisten ser i disse 21 kommuner ud som følger:

TABEL 5.3

Kommuner med godt kendskab til aftalen (21 stk.). Procent.

Barrierer	Har betydning	Ingen betydning	Ved ikke
Rammeaftalen er et overflødigt redskab	62	24	12
Manglende kendskab på arbejdspladserne	58	24	19
Travlhed pga. strukturreformen	57	24	19
Lav arbejdsløshed (ansætter ordinært)	57	24	19
Manglende kendskab i målgrupperne	48	24	29
Manglende kendskab på personalekontoret	35	55	10
At man binder sig til fastansættelse	33	48	19
Arbejdspladserne frygter bureaukrati	24	43	33
<1 års oplæring er utilstrækkeligt	24	48	29
Personalekontoret frygter bureaukrati	24	52	24
Manglende økonomiske incitamenter	20	60	20
Modvilje mod 80/20-princippet	15	43	43
Stereotype kulturelle forestillinger	5	70	25
Mgl. politisk opbakning/prioritering	0	81	19

Som det fremgår, er andelen af kommunale personalechefer blandt de 21 med godt kendskab til rammeaftalen, som svarer 'ved ikke' til, om ovennævnte forhold har betydning som barrierer for anvendelsen af den, faldet en hel del set i forhold til de to første grupper med hhv. intet og begrænset kendskab til aftalen. I de fleste tilfælde ligger andelen af besvarelser med 'ved ikke' således på mellem en femte- og en fjerdedel.

Det, der umiddelbart springer i øjnene, er, at hele 62 pct. af personalecheferne i de 21 kommuner med godt kendskab mener, at rammeaftalen er et overflødigt redskab. Dermed placeres dette forhold øverst på prioriteringslisten over barrierer for anvendelsen af aftalen (hvilket vi bl.a. vender tilbage til i den afsluttende diskussion).

Derefter er det stort set de samme barrierer, der udpeges til at stå øverst på listen, som det var tilfældet i de to første grupper. Manglende kendskab på arbejdspladserne, strukturreformen, den lave arbejdsløshed og manglende kendskab i målgruppen udpeges således af hhv. 58, 57, 57 og 48 pct. Af åbenlyse årsager er manglende kendskab på personalekontoret rykket ned af listen til 35 pct. i denne gruppe af 21 kommuner, hvor personalechefen angiver at have godt kendskab til aftalens indhold og vilkår.

Efter disse forhold er det igen vilkårene i aftalen, som nævnes, og først og fremmest fastansættelsen, som udpeges af 33 pct. Derefter udpeges både oplæringsperioden og bureaukratiet på hhv. personalekontoret og arbejdspladserne af 24 pct. af de 21 personalechefer. Frygten for bureaukrati er således i denne gruppering rykket op på listen sammenlignet med forrige gruppe. Til gengæld er økonomien, som nu udpeges af blot 20 pct., rykket nedad på listen.

Derudover er det interessant at bemærke, at 80/20-princippet kun udpeges som en barriere af 15 pct. i de 21 kommuner i denne gruppe med godt kendskab til aftalen. Man bør dog notere sig, at det er dette forhold, som flest af personalecheferne besvarer med 'ved ikke', nemlig hele 43 pct. Som i begge de ovenstående grupper udpeges stereotype kulturelle forestillinger som en barriere af meget få, nemlig 5 pct., ligesom ingen af personalecheferne udpeger manglende politisk opbakning eller prioritering som en barriere for anvendelsen af aftalen.

BARRIERER I KOMMUNER, SOM OVERVEJER ELLER ER I GANG MED IMPLEMENTERING

Den sidste gruppe, vi skal se nærmere på, udgøres af de 13 kommuner, som er kommet så langt, at de har *gjort sig overvejelser over* eller *er i gang med* at oprette integrations- og oplæringsstillinger. Som det fremgår, er andelen af besvarelser med 'ved ikke' her igen lidt mindre end i foregående gruppering af kommuner (som intet har foretaget sig, men som har *godt* kendskab til aftalen), nemlig gennemsnitligt knap en femtedel – om end med store udsving:

TABEL 5.4

Kommuner som overvejer/er i gang med implementering (13 stk.). Procent.

Barrierer	Har betydning	Ingen betydning	Ved ikke
Manglende kendskab i målgrupperne	61	8	31
Manglende kendskab på arbejdspladserne	54	38	8
Travlhed pga. strukturreformen	46	46	8
Lav arbejdsløshed (ansætter ordinært)	38	46	15
Manglende økonomiske incitamenter	38	46	15
<1 års oplæring er utilstrækkeligt	31	31	38
Personalekontoret frygter bureaukrati	31	62	8
Arbejdspladserne frygter bureaukrati	30	31	38
At man binder sig til fastansættelse	30	46	23
Stereotype kulturelle forestillinger	23	54	23
Rammeaftalen er et overflødigt redskab	23	69	8
Manglende kendskab på personalekontoret	23	69	8
Modvilje mod 80/20-princippet	16	62	23
Mgl. politisk opbakning/prioritering	0	92	8

Blandt de 13 kommuner, som har gjort sig overvejelser over eller er i gang med implementeringen, er det igen det manglende kendskab, der står øverst på personalechefernes prioriteringsliste over barrierer. Denne gang er det dog først og fremmest i målgruppen med 61 pct. og på arbejdspladserne med 54 pct. Det manglende kendskab på personalekontoret findes naturligt nok i bunden af listen med blot 23 pct.

Ellers er det igen strukturreformen og den lave arbejdsløshed, som står øverst på listen, og som udpeges af hhv. 46 og 38 pct. af personalecheferne i denne gruppe. Derudover er det interessant at bemærke, at manglende økonomiske incitamenter, som i den forrige gruppe be-

fandt sig relativt langt nede på listen, nu ligeledes fremhæves af 38 pct. af de kommunale personalechefer.

Derefter er det igen vilkårene i aftalen, som ca. en tredjedel fremhæver som barrierer. Således udpeges både oplæringsperioden og bureaukratiet set fra personalekontorets side af 31 pct., mens bureaukratiet set fra arbejdspladsernes side og fastansættelsen begge udpeges af 30 pct. af personalecheferne i de 13 kommuner i denne gruppe, som overvejer eller er i gang med implementeringen.

Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at blot 23 pct. af de kommunale personalechefer mener, at aftalen er et overflødigt redskab, hvilket i forrige gruppe stod allerøverst på listen over barrierer. Dette kan sandsynligvis forklares med, at størstedelen af kommuner, som mener, at redskabet er overflødigt, nok slet ikke går i gang med (overvejelser over) aftalens implementering og derfor ikke befinder sig i denne gruppe.

Det er endvidere værd at notere sig, at stereotype kulturelle forestillinger, som tidligere ingen rolle har spillet, nu udpeges af 23 pct. Dermed er der flere kommunale personalechefer, som nævner dette forhold, sammenlignet med modvilje mod 80/20-princippet, som nævnes af 16 pct. Som det var tilfældet tidligere, vurderer ingen af personalecheferne i denne gruppe på 13 kommuner, som overvejer eller er i gang med implementeringen af aftalen, at manglende politisk opbakning eller prioritering er en barriere.

TVÆRGÅENDE DISKUSSION AF BARRIERER

Ovenfor har vi ikke blot skelnet mellem, hvorvidt kommunerne har gjort sig overvejelser over eller er i gang med implementeringen af aftalen om integrations- og oplæringsstillinger eller ej, men også mellem grad af kendskab til aftalen. På den baggrund har vi forsøgt at opstille et billede af, hvilke barrierer der ifølge personalecheferne, som har besvaret spørgsmålene i telefon-surveyen, kan forklare kommunernes begrænsede anvendelse af aftalen.

For at skabe et samlet overblik over den glidning, der sker i personalechefernes udpegning af barrierer alt efter status i kommunen, har vi på baggrund af ovenstående gennemgang af de fire gruppers prioriteringslister konstrueret et samlet skema over deres prioriteringer.

Som bekendt havde man i de seks kommuner, hvor man *intet kendskab* har til aftalen - og, som det er fremgået, også i de 57 kommuner, hvor man kun har *begrænset kendskab* til den - logisk nok vanskeligt ved at svare indgående på, hvilke forhold der virker som barrierer for dens anvendelse. Dette afspejler sig bl.a. i den meget store andel af besvarelser med 'ved ikke'. For førstnævnte gruppes vedkommende er de forhold, som ingen af de seks personalechefer så sig i stand til at vurdere, hvorvidt fungerer som en barriere, markeret med en steg i skemaet.

For overskuelighedens skyld er procentangivelserne udeladt i nedenstående skema (hold dog in mente, at den procentvise tilslutning til de forhold, som står som nr. et (to, tre osv.) på de forskellige gruppers lister, svinger en hel del, hvilket netop skyldes gruppernes divergerende andel 'ved ikke'-besvarelser):

TABEL 5.5

Prioritering af barrierer efter kendskab, og hvorvidt kommunen overvejer eller er i gang med implementering af aftalen.

	Intet kendskab	Begrænset Kendskab	Godt kendskab	Overvejer/implementering i gang
1.	▪ Mgl. kendskab på personalekontoret ▪ Mgl. kendskab på arbejdspladserne ▪ Travlhed pga. strukturreformen	Mgl. kendskab på arbejdspladserne	Rammeaftalen er overflødig	Mgl. kendskab i målgruppe
2.	▪ Lav arb.løshed (ansætter ordinært) ▪ Rammeaftalen er overflødig ▪ Mgl. kendskab i målgruppe	Travlhed pga. strukturreformen	Mgl. kendskab på arbejdspladserne	Mgl. kendskab på arbejdspladserne
3.	-	Mgl. kendskab på personalekontoret	Travlhed pga. strukturreformen	Travlhed pga. strukturreformen
4.	-	Lav arbejdsløshed (ansætter ordinært)	Lav arbejdsløshed (ansætter ordinært)	Lav arbejdsløshed (ansætter ordinært)

TABEL 5.5 (FORTSAT)

	Intet kendskab	Begrænset Kendskab	Godt kendskab	Overvejer/implementering i gang
5.	-	Mgl. kendskab i målgruppe	Mgl. kendskab i målgruppe	Mgl. økonomiske incitamenter
6.	-	Mgl. økonomiske incitamenter	Mgl. kendskab på personalekontoret	<1 års oplæring er utilstrækkeligt
7.	-	At man binder sig til fastansættelse	At man binder sig til fastansættelse	Personalekontoret frygter bureaukrati
8.	-	Rammeaftalen er overflødig	Arbejdspladserne frygter bureaukrati	Arbejdspladserne frygter bureaukrati
9.	-	<1 års oplæring er utilstrækkeligt	<1 års oplæring er utilstrækkeligt	At man binder sig til fastansættelse
10.	-	Modvilje mod 80/20-princippet	Personalekontoret frygter bureaukrati	Stereotype kulturelle forestillinger
11.	-	Personalekontoret frygter bureaukrati	Mgl. økonomiske incitamenter	Rammeaftalen er overflødig
12.	-	Arbejdspladserne frygter bureaukrati	Modvilje mod 80/20-princippet	Mgl. kendskab på personalekontoret
13.	-	Mgl. politisk opbakning/ prioritering	Stereotype kulturelle forestillinger	Modvilje mod 80/20-princippet
14.	-	Stereotype kulturelle forestillinger	Mgl. politisk opbakn./prioritering	Mgl. politisk opbakn./prioritering

Som det fremgår, har personalecheferne i kommunerne med hhv. *intet* og *begrænset kendskab* til aftalen fremhævet umiddelbart indlysende forhold som væsentligste barrierer. Nemlig det manglende kendskab til aftalen (på personalekontoret, arbejdspladserne og i målgruppen) samt travlhed grundet strukturreformen og den lave arbejdsløshed. Dertil nævnes, at rammeaftalen er et overflødigt redskab, og flere kommenterer i den forbindelse, at der efterhånden findes rigtig mange ordninger på særlige vilkår. Derfor kan det være svært at finde tid til at sætte sig ind i nye regler, hvorfor man er tilbøjelig til at anvende de redskaber, som man kender i forvejen. På den måde kommer det manglende kendskab, den

lave arbejdsløshed, travlheden og vurderingen af, at der er tale om et overflødigt redskab, om man så må sige, til at gå op i en højere enhed. Dette kan ikke blot forklare, men synes også i kommunernes egne øjne delvist at legitimere deres manglende anvendelse af aftalen.

Ser man nærmere på de 21 kommuner, hvor man har *godt kendskab* til aftalen, men hvor man intet har gjort i forhold til at implementere den, er det sandsynligvis her, man skal finde de mest forbeholdne kommuner. I hvert fald kan den manglende implementering her i en vis grad tolkes som et mere aktivt fravalg af aftalen på informeret grundlag (hvilket også afspejles i den mindre andel af besvarelser med 'ved ikke'). I denne gruppe udpeges det forhold, at rammeaftalen er et overflødigt redskab som den største barriere. Det understøtter tolkningen af, at der i denne gruppe er tale om særligt forbeholdne kommuner.

Man kan indskyde, at det af kommentarerne fra personalecheferne i denne og også de øvrige grupper fremgår, at man i stedet for at bruge integrations- og oplæringsstillinger benytter sig af to forskellige 'modeller': dels de ordninger på særlige vilkår, som findes i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, dels 'hjemmestrikkede' og mere eller mindre formelle oplæringsforløb, som ofte minder meget om integrations- og oplæringsstillingerne, men som imidlertid ikke er organiseret i henhold til aftalen. Dette vender vi tilbage til og uddyber i kapitel 6.

Ud over at man i gruppen med godt kendskab, men uden tiltag i forhold til aftalen, finder den overflødig, er det igen forhold som strukturreformen, den lave arbejdsløshed og manglende kendskab på især arbejdspladserne og i målgruppen, som står øverst på personalechefernes liste over barrierer. Først derefter nævnes vilkår i aftalen i form af fastansættelsen, oplæringsperioden samt frygten for bureaukrati, mens manglende økonomiske incitamenter og 80/20-princippet kommer længere nede på listen. Stereotype kulturelle forestillinger og manglende politisk opbakning eller prioritering menes ikke at have nogen betydning som barriere for aftalens anvendelse.

Når det kommer til gruppen af kommuner, som *overvejer* eller *er i gang* med implementeringen af aftalen (og derfor må antages at mene, at den har noget at byde på), er det stadig de samme forhold, som står øverst på personalechefernes liste over barrierer. Rækkefølgen hedder her blot manglende kendskab i målgruppen og dernæst på arbejdspladserne, strukturreformen og den lave arbejdsløshed. Derefter følger aftalens vilkår, hvor det dog nu er de manglende økonomiske incitamenter,

personalecheferne udpeger først, efterfulgt af oplæringsperioden, bureaukratiet og fastansættelsen. Derefter udpeges stereotype kulturelle forestillinger imidlertid lige så ofte som en barriere som redskabets overflødighed – selvom der altså er tale om kommuner, som er i gang med eller har overvejet aftalens implementering. Lidt færre af personalecheferne nævner modvilje mod 80/20-princippet som en barriere.

Stort set ingen af personalecheferne uanset kendskabsgrad til ordningen nævner manglende politisk opbakning eller prioritering som en barriere. Men faktisk var der i den ene kommune, som *har oprettet* integrations- og oplæringsstillinger, en meget stærk politisk opbakning. Det er embedsmændene i kommunens vurdering, at processen ikke ville være kommet så langt uden denne opbakning. Den politiske opbakning er således også et emne, vi vender tilbage til i kapitel 6.

Afslutningsvist vil vi igen nævne pointen med, at der alt efter status i kommunen sker en *glidning* i udpegningen af barrierer i den forstand, at aftalens vilkår nævnes hyppigst i de kommuner, som enten har godt kendskab til aftalen eller overvejer/er i gang med dens implementering. Også selvom det stadig er vilkår, som ligger ud over selve aftalen (i form af travlhed pga. strukturreformen, den lave arbejdsløshed og manglende kendskab på forskellige niveauer), som personalecheferne i telefonsurveyen fremhæver som de største barrierer for aftalens anvendelse.

Som vi skal se i kapitel 6, synes aftalens vilkår at blive tillagt større betydning i fokusgrupperne end i surveyen. Som nævnt i metodekapitlet (kapitel 3) kan dette bl.a. skyldes, at fokusgrupperne var bredere sammensat med både leder-, medarbejder- og jobcenterrepræsentanter. I modsætning til personalecheferne oplever de to sidstnævnte 'på egen krop' problematikkerne forbundet med forsøg på at oprette integrations- og oplæringsstillinger på de kommunale arbejdspladser.

PROBLEMATIKKER OG FREMTIDIGE PERSPEKTIVER

Som tidligere nævnt gav telefon-surveyens afdækning af kendskabet til, anvendelsen af og barriererne for oprettelsen af integrations- og oplæringsstillinger input til de to afsluttende fokusgruppeinterview. Set i forhold til telefon-surveyen med kommunale personalechefer deltog her en bredere skare af primæraktører i den praktiske anvendelse af integrations- og oplæringsstillingerne. Således var såvel ledelses- som medarbejder- og jobcenterrepræsentanter til stede. Ud over en enkelt kommune, som (endnu) ingen tiltag har gjort i forhold til aftalen, kom resten af deltagerne i fokusgrupperne fra nogle af de kommuner, som er nået længst med implementeringen. Herunder den ene kommune, som indtil videre har oprettet konkrete integrations- og oplæringsstillinger. Dermed gav fokusgrupperne alt i alt god mulighed for en uddybende belysning af problematikkerne forbundet med oprettelsen af integrations- og oplæringsstillinger samt fremtidige perspektiver for aftalens anvendelse.

RESULTATER FRA FOKUSGRUPPERNE

Overordnet set bekræfter fokusgrupperne telefon-surveyens resultater om, at der sker en glidning i udpegningen af udfordringer og barrierer undervejs i arbejdet med at implementere aftalen om integrations- og oplæringsstillinger i kommunerne. Det skal forstås således, at implemen-

teringsprocessen består af flere 'led' med involvering af forskellige aktører på forskellige tidspunkter i processen. Herunder den centrale personaleadministration, evt. politikere, SU/MED-udvalg, forvaltningschefer, ledere og medarbejdere på de kommunale arbejdspladser etc. Fokusgrupperne afdækkede, at forskellige problematikker knytter sig til hvert af disse niveauer.

I nedenstående formidling af resultaterne vil vi dog ikke tage udgangspunkt i de forskellige led, men i en analytisk kategorisering af problematikker. Vi skelner således mellem *organisatoriske*, *aftalemæssige* og *arbejdsmarkedsmæssige* forhold. Dette skyldes bl.a., at vi på den måde bedre kan tage højde for, at samspillet mellem de forskellige led eller instanser i kommunerne kan være forskellige, alt efter hvordan udmøntningen af aftalen gribes an lokalt. Ovennævnte kategorisering giver således bedre mulighed for inden for rammerne af denne rapport at give et overblik over, hvilke forhold der i kommunerne kan virke som udfordringer og barrierer for oprettelsen af integrations- og oplæringsstillinger.

Læseren bør imidlertid holde in mente, at der trods den analytiske kategorisering i praksis ofte er tale om et samspil mellem (udvalgte elementer af) de organisatoriske, aftalemæssige og arbejdsmarkedsmæssige forhold. I fokusgrupperne var der desuden forskel på, hvilke forhold kommunerne vægtede mest, hvormed (graden af) barriererne altså divergerer kommunerne imellem. En del af forklaringen skal dog sandsynligvis netop findes i, dels hvor langt de deltagende kommuner hver især er nået i implementeringsprocessen, og dels, hvorledes man i hver af kommunerne har valgt at 'skrue aftalen sammen'.

ORGANISATORISKE FORHOLD

Vi lægger ud med at se nærmere på problematikkerne forbundet med integrations- og oplæringsstillinger under kategorien 'organisatoriske forhold'. Opmærksomheden samler sig her om fire emner, som nedenfor uddybes enkeltvis med inddragelse af citater fra fokusgrupperne:

- politisk bevågenhed og sammentænkning med politiske mål
- samarbejde mellem personaleafdelingen og jobcenteret
- ledelsesmæssig forankring ned gennem linjeorganisationen
- personaleledelse på gulvplan.

Et overordnet organisatorisk forhold, som ikke direkte vedrører integrations- og oplæringsstillingerne, men alligevel indirekte kan influere på oprettelsen af dem, er de særlige rammer, som offentlige, kommunale arbejdspladser navigerer inden for. Her har man ikke på samme måde som på mange private arbejdspladser mulighed for at ansætte ud fra en logik om, at mere arbejdskraft skaber øget omsætning. Tværtimod har man her faste normeringer og budgetter, som skal overholdes. Når det er sagt, vil vi i det følgende se nærmere på ovennævnte organisatoriske forhold, som mere direkte synes at spille en rolle i henhold til oprettelsen af integrations- og oplæringsstillinger.

POLITISK BEVÅGENHED OG SAMMENTÆNKNING MED POLITISKE MÅL

Som tidligere omtalt udmærker den kommune, hvor man indtil videre har fået oprettet integrations- og oplæringsstillinger, sig ved, at lokalpolitikkerne eksplicit har truffet en politisk beslutning på området. Helt konkret har beskæftigelses- og integrationsforvaltningen og økonomiforvaltningen indstillet til tilsvarende udvalg, at der som et led i opfyldelsen af kommunens integrationspolitik ydes en styrket integrationsindsats vha. tiltag på beskæftigelsesområdet. Her er beslutningen om oprettelse af (mindst) 30 integrations- og oplæringsstillinger pr. år over en treårig periode ét af de specifikke tiltag, som er vedtaget. Efterfølgende er samtlige af kommunens forvaltninger blevet bedt om at melde tilbage, hvilke stillinger de kan tilbyde i henhold til aftalen, hvorefter den centrale personaleenhed har fordelt de 30 stillinger i forvaltningerne.

I en af de øvrige kommuner, som deltog i fokusgrupperne, har man ligeledes valgt at henlede det politiske niveaus opmærksomhed på aftalen via en indstilling til byrådet. Dog har byrådet ikke her truffet beslutning om at oprette et bestemt antal integrations- og oplæringsstillinger. I stedet har det besluttet, at udmøntningen af aftalen skal være et integreret led i kommunens integrations- og beskæftigelsespolitik. Som det fremgår af nedenstående citat, er involveringen af det politiske niveau sket for at give aftalen den nødvendige 'tyngde' i kommunen:

> Det er helt bevidst, at vi kører den i byrådet, for vi vidste godt, at den ville blive svær at implementere. Det er for at lægge pres på vores arbejdssteder. Og det gør vi stadigvæk, og det er helt

> klart, når den nu er gået igennem [byrådet]. (Personalekonsulent, Kommune 5)

Som det fremgår, ligger der altså en vis signalværdi i, at oprettelsen af integrations- og oplæringsstillinger godkendes politisk.

Dette kan sættes over for indsatsen i en anden kommune, hvor man har nedsat en projektgruppe bestående af medarbejdere fra personaleenheden og jobcenteret, som over et år har arbejdet aktivt med at øge etniske borgeres arbejdsmarkedsdeltagelse. I projektets kommissorium nævnes integrations- og oplæringsstillinger specifikt som et middel til at nå kommunalpolitiske mål på beskæftigelses- og integrationsområdet. Trods målet om at oprette 50 af disse stillinger er det imidlertid indtil videre ikke lykkedes at oprette nogen. Dette skyldes bl.a. nogle af de forhold, vi nedenfor skal se nærmere på. Til forskel fra de to førstnævnte kommuner kommer 'presset' her også 'blot' fra administrativt hold, mens det politiske niveau kun indirekte spiller ind:

> [Det er] helt tydeligt, at [forvaltningschefen] ikke ønsker endnu engang at gå til byrådet med næste års personaleregnskab og sige, at der ikke er sket så meget på det her felt. (Personalekonsulent, Kommune 4)

Aktivt at skabe opmærksomhed omkring aftalen om integrations- og oplæringsstillinger som et middel til at nå kommunale målsætninger inden for beskæftigelses- og integrationspolitikken, som det er sket i denne kommune, er bestemt et skridt på vejen. Men med den politiske beslutning, som har været baggrunden for oprettelsen af konkrete stillinger i førstnævnte kommune, in mente tyder meget på, at politisk bevågenhed vil kunne hjælpe processen kraftigt på vej.

Kun en anden af kommunerne i fokusgrupperne har haft aftalen behandlet i direktionen. Direktionen i denne kommune kom med relativt konkrete hensigtserklæringer til gavn for det videre arbejde med integrations- og oplæringsstillingerne 'nedad i systemet'. I de øvrige kommuner synes de at mangle det pres, en politisk eller direktionsmæssig beslutning giver. Selv hvis aftalen har været behandlet og godkendt i det øverste SU eller MED-udvalg, er processen tilsyneladende uden større fremdrift, hvis man efterfølgende har overladt det til jobcenteret eller de rekrutterende instanser selv at benytte sig af aftalen. Netop vigtigheden af sam-

arbejdet mellem de forskellige instanser og særligt personaleafdelingen og jobcenteret skal vi se nærmere på i det følgende.

SAMARBEJDE MELLEM PERSONALEAFDELING OG JOBCENTER

Som nævnt ovenfor har man i en af kommunerne i fokusgrupperne nedsat en tværgående projektgruppe med deltagelse af personaleenheden og jobcenteret. Ikke overraskende har det styrket samarbejdet mellem de to instanser. Projektgruppen er desuden forpligtiget til at afrapportere til kommunens topledelse, hvilket ifølge repræsentanter fra gruppen er med til at sikre kontinuerlig bevågenhed omkring emnet. I mange af de andre kommuner lader det modsat til, at manglen på integreret samarbejde og tværgående koordination mellem instanserne er en barriere for aftalens implementering.

Overordnet set synes to ting at være på spil: dels strukturreformen, som i flere kommuner midlertidigt har hindret igangsætning af nye initiativer, og dels silotænkning og mangel på sammentænkning af forskellige instansers logikker:

> Et eller andet sted så falder den her type stillinger ned imellem personaleafdelingen og jobcenteret, og i virkeligheden så kræver det, at vi går på tværs på et område med to kommunale instanser, som normalt ikke har ret meget med hinanden at gøre. Og det, tror jeg virkelig, må være et problem mange steder. Jeg ved, det er [et problem] hos os. Vi har ikke nogen normale samarbejdslinjer i virkeligheden, og det kræver det her, for at det skal blive godt. (Personalekonsulent, Kommune 6)

Kort sagt gælder det altså om at sammentænke forholdet mellem de kommunale arbejdspladsers efterspørgsel på arbejdskraft og jobcenterets udbud. Flere kommuner nævner, at det her vil være relevant at igangsætte analyser af, dels inden for hvilke områder manglen på arbejdskraft er mest udtalt, og dels hvilke grupper som jobcenteret har kontakt til, som kunne være potentielle kandidater. (Som vi senere vender tilbage til, tænker vi her ikke blot på ledige, men også på personer, som er overkvalificerede i deres job). Det handler altså om at forsøge at matche de to instansers behov via et mere formaliseret samarbejde:

> Jamen, jeg tænker lidt, at man kan jo spytte alle de her instrumenter ud i stor stil fra KL og KTO, men der er et helt andet stykke arbejde, vi skal lave: dels fra HR eller personaleafdelingen, og også i samarbejde med jobcenteret, som jo har nogle kandidater, de gerne vil af med. Og det samarbejde forsøger vi at få formaliseret i højere grad, så vi lægger pres på organisationen fra flere fronter af. (Personalekonsulent, Kommune 4)

Netop idéen med at 'presse på' fra flere fronter er tilsyneladende noget af det, som har drevet arbejdet med at implementere aftalen i de kommuner, hvor man er nået længst - enten i form af en alliance mellem den centrale personaleenhed og det politiske niveau, eller i form af integreret samarbejde personaleenheden og jobcenteret. Ingen fremhæver samarbejde mellem personaleenheden i form af ledelsessiden og de faglige organisationer, altså parterne i SU eller MED, som primus motor for aftalens implementering; nærmest tværtimod:

> Der er sådan en høringskultur, det er ikke bare ledelsen, der træffer beslutningen, der er MED-strukturen mv. og det gør det bare tungt. (Personalekonsulent, kommune 4)

Som vi senere skal se, skyldes dette bl.a., at de faglige organisationer i nogle kommuner har været forbeholdne over for aftalen. Foreløbig kan vi konstatere, at ikke blot samarbejdet mellem forskellige instanser, men også ledelsens arbejde fra personaleenheden og hele vejen ned gennem organisationen er en central parameter i forhold til aftalens implementering. Det ser vi nærmere på i det følgende.

LEDELSESMÆSSIG FORANKRING NED GENNEM LINJEORGANISATIONEN

Som tidligere nævnt har man i en del kommuner fra centralt hold blot opfordret til anvendelse af aftalen og så sat sin lid til, at det ville ske mere eller mindre af sig selv. Dette synes imidlertid ikke at være tilfældet:

> Altså, det vil ikke fungere med en lille pjece fra løn- og personalekontoret. Som jeg hører det, må ledelsen være ankerpersoner for det her, og så bliver det kanaliseret ud. Og så *vælger* man at

> give det fokus, for så får det en automatik ind, ikke? Så folk bliver bevidste om det. (Integrationskonsulent, Kommune 2)

Det er således vigtigt, at personaleenheden ikke blot tager ansvaret på sig med at udbrede kendskabet til aftalen, men også sørger for at arbejdet med den forplantes ned gennem organisationen, ellers "er det jo ligesom bare at give aben videre", mener en jobcenterkonsulent. Meget tyder dog på, at man i strukturreformens efterdønninger har haft svært ved at afsætte ressourcer til at føre en sådan indsats i kommunerne. Nogle steder har man måske nok orienteret forvaltningscheferne om aftalen, hvorefter arbejdet med den i imidlertid er strandet på øverste niveau ude i forvaltningerne. Meget tyder på, at der ikke er sket en nedsivning af aftalen i organisationen:

> Der er simpelthen et Rockwool-lag mellem topledelsen og driftsorganisationen (…) altså du har topledelsen, som ligesom har deres arbejdssteder under sig længere ude, og måske flere niveauer, så det der bearbejdelse, som skal ske i mellemorganisationen, det sker ikke. (Personalekonsulent, Kommune 4)

Nogle af de kommuner, som er nået længst med implementeringen, påpeger vigtigheden af det ledelsesmæssige arbejde med at 'åbne døre' nedad i linjeorganisationen. Det kan bl.a. handle om, at personaleenheden dagsordensætter emnet på ledermøder o. lign., og at aftalen kobles til kommunens politiske målsætninger for således at forpligte de enkelte forvaltninger og arbejdspladser.

Generaliserer vi erfaringerne fra disse kommuner, er første skridt på vejen mod flere integrations- og oplæringsstillinger at etablere ledelsesmæssig forankring og forpligtelse på de øverste niveauer - også ude i de enkelte forvaltninger. I den kommune, hvor det indtil videre er lykkedes at oprette et antal stillinger, påpeger man, at det kan være hårdt arbejde, hvis processen primært drives fra et lavere-rangerende embedsmandsniveau og op mod kontorchef/direktionsniveau i de enkelte forvaltninger. Også selvom alle parter er bevidste om den stærke politiske opbakning i kommunen.

PERSONALELEDELSE PÅ GULVPLAN

Når det ledelsesmæssige forarbejde med at åbne døre ned gennem linjeorganisationen er gjort, ligger der endnu en ledelsesmæssig opgave i at inddrage medarbejderne på de enkelte arbejdspladser. Tillidsrepræsentanter i fokusgrupperne understreger, at det er vigtigt, at medarbejderne ikke føler, at implementeringen af aftalen sker hen over hovederne på dem. Man bør med andre ord være varsom med, at oprettelsen af integrations- og oplæringsstillinger ikke blot er noget, der ordnes på "mestermøder" mellem chefer på højere niveauer:

> Altså, man må godt have sådan klare linjer med, hvad er det egentlig, der foregår? Vi har tænkt os sådan og sådan, og når der er gået et år, så gør vi sådan og sådan. Det er noget ledelsen må gå ind og sige … det er rimeligt for at berolige personalet. (Tillidsrepræsentant, Kommune 1)

Som tillidsrepræsentanterne påpeger, bør inddragelsen af medarbejderne ikke blot ske for medarbejdernes egen skyld, men også for den fremtidige kollegas skyld. Det, at de er indforstået med de særlige vilkår, som vedkommende ansættes på, er nemlig en forudsætning for, at de er i stand til på behørig vis at byde vedkommende velkommen på arbejdspladsen. En anden tillidsrepræsentant erklærer sig på følgende vis enig:

> Jeg tror, at det aller-aller-vigtigste ved det, vi snakker om, det er, at hele den der arbejdsopgave, der ligger på gulvplan, det er den, der skal sættes meget mere fokus på. (Tillidsrepræsentant, Kommune 3)

Det vil vi se nærmere på i det følgende afsnit, som uddyber de udfordringer og barrierer i forbindelse med aftalemæssige forhold, som kan opstå på de kommunale arbejdspladser.

AFTALEMÆSSIGE FORHOLD

Vi fortsætter med at se nærmere på problematikkerne forbundet med integrations- og oplæringsstillinger under kategorien *aftalemæssige forhold*.

Som i forhold til de organisatoriske forhold drejer det sig her om især fire forhold:

- 80/20-princippets konsekvenser for øvrige medarbejdere
- den forpligtende fastansættelse
- bureaukrati og administrative procedurer
- konkurrencen med eksisterende ordninger på særlige vilkår.

80/20-PRINCIPPETS KONSEKVENSER FOR ØVRIGE MEDARBEJDERE

Hvad angår 80/20-princippet, synes det på baggrund af fokusgrupperne at give anledning til bekymringer om konsekvenserne for arbejdspladsernes øvrige medarbejdere. Bl.a. fremhæves problematikken med, at en person i en integrations- og oplæringsstilling kun udfører reelt arbejde i 80 pct. af arbejdstiden. Desuden påpeges det, at udførelsen af arbejdsopgaverne i de 80 pct. af tiden ikke kan forventes at være optimal, netop fordi vedkommende mangler kompetencer for at kunne bestride stillingen. Frygten er således, at ansættelserne vil medføre øget pres på de øvrige medarbejdere, som er nødsaget til at påtage sig ekstra arbejdsopgaver for at dække de 20 procents opgavespænd:

> Slår vedkommende nu helt til, og går det nu, og hvad når der er gået et halvt år, og hvad hvis det ikke går, skal vi andre så til at løbe stærkere og sådan noget? (Personalechef, Kommune 2)[11]

En anden måde, man kan frygte, at de 20 pct. oplæring i form af kurser, sprogundervisning mv. vil gå ud over de øvrige medarbejdere, er ved at gøre indhug i arbejdspladsens samlede budget til kompetenceudvikling. "Vi har ikke penge til i den grad at lege sociale helte", som en fokusgruppedeltager udtrykker det – i hvert fald ikke uden, at det vil ske på bekostning af de øvrige medarbejdere. Også de faglige organisationer er bekymrede over aflønningsforholdet i aftalen:

11. En anden personalechef i fokusgruppen gør opmærksom på muligheden for at kompensere medarbejderne for den ekstra indsats, de evt. vil skulle lægge,s vha. Ny Løn-puljemidler.

> Det er helt, helt tydeligt på de drøftelser, vi har haft, at det er ikke [de faglige organisationers] kop te, denne her aftale, det kan jeg godt garantere for. Det, man siger til os, er, at man på en eller anden måde går under mindstelønnen, det de har aftalt ved det centrale bord (…) Vi har ikke kunnet formå at få dem til at medvirke i dag. De føler nok, at der er noget løntrykkeri i det her. (Personalekonsulent, Kommune 5)

De økonomiske forhold ser altså ikke ud til at virke befordrende for oprettelsen af integrations- og oplæringsstillinger. Blandt kommunerne i fokusgrupperne er der også udpræget enighed om, at økonomiske incitamenter i form af tilskud til oplæring eller lønkompensation "er noget af det, der kan være med til at skabe en eller anden succesrate". Det er værd at erindre, at man i den kommune, hvor man indtil videre har fået oprettet integrations- og oplæringsstillinger, går ind og dækker lønsummen hele det første år.

Følges modellen med et års fuld dækning af lønnen til de ansatte i integrations- og oplæringsstillinger, hvilket i praksis vil sige midlertidig opnormering, opstår dog et andet problem. For hvordan skal man i så tilfælde forholde sig, når oplæringsperioden ophører, og lønsummen skal findes i arbejdspladsernes egne budgetter?

> Vi går ud fra, at der er nogen, der [forlader arbejdspladsen], så vi om et år kan tilbyde ham den her ordinære stilling. Det var jo lige et problem blandt os kollegaer (…) så var der nogen, der følte, at de blev skubbet lidt: du er snart 65, ikke? Og vi skal have en anden mand ind i den anden ende. (Tillidsrepræsentant, Kommune 1)

Dermed går aftalens betingelse om, at personer i integrations- og oplæringsstillinger er fastansatte hen og bliver problemet. Det er i øvrigt ikke kun i de tilfælde, hvor man via tilførsel af lønmidler midlertidigt opretter integrations- og oplæringsstillinger ud over normeringen, men også mere generelt, som det vil fremgå nedenfor.

FASTANSÆTTELSE FOR FORPLIGTENDE

I forlængelse af ovennævnte usikkerhed om, hvorvidt vedkommende i en integrations- og oplæringsstilling formår at udfylde sin funktion, og hvad det har af betydning for de øvrige medarbejderes arbejdsvilkår, nævner flere, at det faktum, at der er tale om en fastansættelse, er med til at afholde arbejdspladserne fra at oprette stillingerne. Fastansættelse opfattes ganske enkelt som en for stor forpligtelse, når man er usikker på vedkommendes kompetencer og evne til at varetage jobbet.

> Der må ikke være den der forpligtelse til varig ansættelse, fordi så får vi ikke åbnet nogen døre (…) Det er vigtigt, at man har den mulighed at sige, at når perioden er overstået, så kan vi ligesom sige: 'Godt, det har vi prøvet …' Der skal være mulighed for at kunne stå af toget … grundet hensyn til den øvrige medarbejderstab. (Personalekonsulent, Kommune 4)

Direkte adspurgt kan deltagerne godt se visse fordele i fastansættelsen i form af fx øget motivation hos den ansatte sammenlignet med fx langtidsledige i afklaringsforløb el. lign. Der er imidlertid enighed om, at arbejdspladserne generelt er bange for at "købe katten i sækken" og risikere at stå med en medarbejder, som viser sig ikke at kunne blive oplært til det, der ligger i stillingen. Dermed er det umiddelbart mere attraktivt for arbejdspladserne at benytte sig af vikariater, virksomhedspraktikker, løntilskudsjob og lignende, som evt. kan munde ud i en fastansættelse, men først når parterne har set hinanden an.

En fokusgruppedeltager gør i den forbindelse opmærksom på, at en ansat i henhold til aftalen om integrations- og oplæringsstillinger hører under de almindelige overenskomstmæssige retningslinjer. Man kan således som på normal vis indlede en afskedigelse, hvis vedkommende ikke lever op til kravene. Dog er der en *oplevelse* af, at man forpligter sig mere, når det gælder ansættelser i integrations- og oplæringsstillinger, fordi man på forhånd ved, "at det ikke lige er de allerbedste". Og det er man tilsyneladende ikke parat til, alt taget i betragtning.

BUREAUKRATI OG ADMINISTRATIVE PROCEDURER AFSKRÆKKER

Endnu et forhold, som ligesom fastansættelsen synes at modvirke oprettelse af integrations- og oplæringsstillinger, er det bureaukrati, stillingerne forventes at medføre. Vi nævnte tidligere i forbindelse med afsnittet om organisatoriske forhold, at personaleenheden i kommunerne bl.a. pga. strukturreformen ikke har fået lavet det administrative forarbejde. Dog synes det især at være frygten for papirarbejdet, som ligger på *arbejdspladserne* i form af udarbejdelse af og opfølgning på udviklingsplaner, som udgør en barriere. Følgende citat fra fokusgrupperne, som vi her gengiver i sin fulde længde, illustrerer problematikken:

> Generelt, så al vores erfaring med at kontakte virksomheder, både private og offentlige, det er jo, at det skal være så fleksibelt som overhovedet muligt. Altså, arbejdspladserne har ikke tid og gider ikke bruge tid på papirarbejde. Fx har vi lavet en mentorservice ude hos os, hvor vi simpelthen også udfylder papirerne for virksomhederne, for ellers gider de heller ikke mentorordning, så er det for besværligt. Der skal ingenting til, og det er fordi, det går så hunde-hamrende stærkt ude på virksomhederne. De har ikke tid til det her, og de vil heller ikke beskæftige sig med det. Så hvis vi kommer og vil have dem til at tage noget ekstraordinær arbejdskraft, så skal vi gøre arbejdet for dem, og vi skal bane vejen, og vi skal servicere, og vi skal være der *sådan* [knipser] til at løse problemerne. (Integrationschef, Kommune 4)

I den kommune, hvor man indtil videre har fået oprettet integrations- og oplæringsstillinger, bekræfter tillidsrepræsentanten, som også fungerer som kontaktperson for en af de ansatte, at det *er* krævende: "Man skal være klar over, hvor stor en opgave det er." Til gengæld påpeger han i samme åndedrag, at pointen jo er, at der i sidste ende kommer en fuldt funktionsdygtig medarbejder ud af indsatsen. På den måde kan oplæringen og arbejdet med udviklingsplanen betragtes som en god investering, sammenlignet med fx den permanente funktionsnedsættelse, som findes i et fleksjob, mener vedkommende. Som vi senere skal se, er problemet imidlertid, at de arbejdsmarkedsmæssige forhold ikke p.t. giver arbejdspladserne megen mulighed for langsigtet tænkning.

STILLINGERNE KONKURRERER MED ANDRE ORDNINGER PÅ SÆRLIGE VILKÅR

Et sidste forhold, som skal nævnes, og som i øvrigt kobler an til ovennævnte, er aftalens 'konkurrenceudsathed' i forhold til øvrige ordninger på særlige vilkår. Ser man tilbage på forbeholdene over for papirarbejdet, kravet om fastansættelse og bekymringerne om 80/20-princippets konsekvenser for de øvrige medarbejdere, giver fokusgruppedeltagerne udtryk for, at der findes andre ordninger, som umiddelbart synes mere attraktive at anvende. Ofte skyldes valget af andre ordninger dog også, at det er dem, man har godt kendskab til og synes virker:

> Man bruger meget ansættelser i arbejdsprøvning og med løntilskud, og de instrumenter er et godt instrument, som arbejdsgiverne kender, og som vi også kender som kommunal arbejdsgiver. Og det kommer de meget langt med, så vi har ikke taget fat i [integrations- og oplæringsstillinger]. … Også fordi de [i jobcenteret] har følt, at de instrumenter, der var, har været velvirkende. (Personalekonsulent, Kommune 6)

Som en anden fokusgruppedeltager formulerer det, er der "andre håndtag at trække i". I øvrigt påpeger flere, at der via den almindelige, sideløbende indsats, herunder 'Ny chance til alle', kommer stadig flere fra målgruppen i job. Derudover fortæller repræsentanter fra flere kommuner, at de inden for flaskehalsområder som fx social- og sundhedssektoren i forvejen har etableret mere eller mindre formelle forløb lokalt, som ligner integrations- og oplæringsstillingerne. Ofte tager man folk ind, som ikke i forvejen har kompetencerne, som så via en virksomhedspraktik og derefter et løntilskudsjob oplæres i stillingen. Andre har etableret samarbejde med sprogcentre, SOSU-skoler og andre instanser om oplæringsforløb, men altså uden samme (oplevelse af) ekstra papirarbejde og forpligtelse, der forbindes med integrations- og oplæringsstillinger:

> Det er noget med at prøve tingene af og møde borgerne, hvor de er, og så kan det godt være, at vi lige skal være lidt fleksible i de metoder, vi vælger … så vi bruger de redskaber, der bliver stillet til rådighed både i integrationsloven og i LAB [Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats]. Så umiddelbart vil jeg sige, at det

> fungerer fint. Det her integrations- og oplæringsredskab er ikke et [redskab], som jeg i hvert fald har haft fokus på.
>
> [Ordstyrer:] Du har ikke savnet det?
>
> Nej, det har jeg ikke. (Integrationskonsulent, Kommune 2)

Det lader altså til, at arbejdspladserne får tingene til at fungere ved at gribe til de redskaber, de kender i forvejen, og som de grundet deres mindre forpligtende karakter i udgangspunktet synes mere stemt for at benytte sig af. En fokusgruppedeltager opsummerer det i følgende udtalelse:

> Det, vi siger, er jo ikke, at redskabet [aftalen om integrations- og oplæringsstillinger] som sådan fejler meget. Vi siger bare, at der er mange andre redskaber at gøre brug af, og hvis det her virkelig skal have … [succes?] så er der nogle enkelte elementer ved det, som gør, at det er vanskeligt at implementere, bl.a. det med fastansættelse. (Personalekonsulent, Kommune 4)

Som vi vender tilbage til i afsnittet vedrørende fremtidige perspektiver for aftalen, adskiller integrations- og oplæringsstillinger sig dog fra de øvrige ordninger ved mere direkte at sigte på opkvalificering. Som det vil fremgå, har kommunerne imidlertid ikke tilstrækkeligt fokus på stillingernes mulighed for at bringe hidtil uudnyttede kompetencer hos personer, som p.t. varetager et job, de er overkvalificerede til, i spil.

ARBEJDSMARKEDSMÆSSIGE FORHOLD

I det følgende vil vi se nærmere på kategorien af *arbejdsmarkedsmæssige forhold*, som berører nogle af de vilkår på arbejdspladserne, som vi perifert har været inde på i nogle af de foregående delafsnit. Det drejer sig her om særligt tre forhold, hvoraf de to førstnævnte begge knytter an til den lave arbejdsløshed:

- manglen på arbejdskraft, som presser arbejdspladserne
- indsnævringen af målgruppen for aftalen

– afskrækkende myter om målgruppen.

MANGLEN PÅ ARBEJDSKRAFT PRESSER ARBEJDSPLADSERNE

Som beskrevet udtrykker repræsentanterne i fokusgrupperne bekymring for, hvad ansættelse af en person i en integrations- og oplæringsstilling vil betyde for opgaveudførelsen og de øvrige medarbejdere på de kommunale arbejdspladser. Baggrunden for bekymringen synes især at være den travlhed, man på mange kommunale arbejdspladser oplever som følge af manglen på arbejdskraft.

Dette kan måske umiddelbrat forekomme paradoksalt. I hvert fald kunne man rent logisk gå ud fra, at rekrutteringsvanskelighederne som følge af den lave arbejdsløshed ville øge arbejdspladsernes motivation for at benytte sig af aftalen til at få besat ledige stillinger. I praksis synes det imidlertid at forholde sig omvendt. Ifølge flere fokusgruppedeltagere skyldes dette, at manglen på arbejdskraft øger behovet for, at de medarbejdere, som ansættes, er kompetente og fuldt ud i stand til at udfylde den stilling, de ansættes i:

> Vi har rekrutteringsvanskeligheder på en række områder, så man vil jo ikke besætte en stilling med en person, man skal bruge mange år på at opkvalificere. Man vil gerne have en dygtig arbejdskraft [med det samme]. (Personalekonsulent, Kommune 4)

Ønsket om at ansætte højkompetent arbejdskraft kan synes urealistisk, netop manglen på arbejdskraft taget i betragtning. Fokusgruppedeltagerne påpeger dog, at der på arbejdspladserne er tale om en konkret afvejning af, hvorvidt det er muligt at finde en bedre (læs: ordinær) arbejdskraft. Samtidig har de svært ved at se, hvordan arbejdspladserne i al travlheden skulle have overskud til at varetage den oplæringsindsats, som en integrations- og oplæringsstilling forudsætter.

Set fra arbejdspladsernes side er spørgsmålet altså groft sagt, om personen ansat i en integrations- og oplæringsstilling mest vil være en hjælp eller en belastning – på kort sigt vel at mærke, fordi det simpelthen handler om at få dagligdagen til at fungere:

> Vore topchefer [kan] godt blive enige om, at det her er da en investering (…), men problemet er bare, når det enkelte arbejds-

> sted skal ansætte, så er de nødt til at tænke på lidt kortere sigt. Og så er det ikke længere et spørgsmål om investering, men et spørgsmål om at få opgaverne løst her og nu. (Personalekonsulent, Kommune 4)

Paradokset består altså i, at man på den ene side mangler arbejdskraft, men på den anden side netop derfor kan have svært ved at tage personer ind, som ikke umiddelbart er i stand til at løfte arbejdsopgaverne og derfor kræver tids- og personalekrævende oplæring. Og når de arbejdsmarkedsmæssige forhold ikke p.t. muliggør langsigtet tænkning, er det svært at forholde sig til integrations- og oplæringsstillingerne som en investering i en fremtidig kompetent kollega.

LAV ARBEJDSLØSHED INDSNÆVRER MÅLGRUPPEN FOR AFTALEN

En anden måde, hvorpå den lave arbejdsløshed synes at mindske brugen af/behovet for integrations- og oplæringsstillinger, er ved at medføre en indsnævring af aftalens målgruppe. En forudsætning for ansættelse i en integrations- og oplæringsstilling er som bekendt, at man mangler så få kvalifikationer, at disse kan tilegnes i løbet af en oplæringsperiode på 20 pct. af et årsværk (ca. 2 måneder). Flere i fokusgrupperne påpeger imidlertid på den *ene side*, at de mest kvalificerede i målgrupperne pga. den lave arbejdsløshed p.t. er i stand til at finde arbejde på ordinære vilkår til ordinær løn:

> Der er rekrutteringsvanskeligheder, og det gør altså, at dem, der umiddelbart selv kan skaffe sig et job, de skal også nok komme i arbejde. Så hvis du ser på matchgruppesystemet, så er vi altså rimelig [langt] nede i rækken efterhånden. (Personalekonsulent, Kommune 4)

Som citatet afspejler, vurderes de, der er tilbage i ledighedsgruppen, på den *anden side* at være så langt fra arbejdsmarkedet, at en integrations- og oplæringsstilling ikke er relevant. Integrationschefen fra førnævnte kommune uddyber det således:

> Hvis de endelig tager nogen af den tunge gruppe, som er tilbage, altså matchgruppe 4 og 5, det er jo primært dem, vi har, så vil de [arbejdsgiverne] sige, at 20 pct. kompetenceudvikling, det er simpelthen ikke nok! (…) Så er det nogle helt andre massive støtteforanstaltninger, der skal til, hvis man skal ansætte de her i matchgruppe 4 og 5. (Integrationschef, Kommune 4)

Som det fremgår, medfører den lave arbejdsløshed altså, at målgruppen for aftalen skrumper både fra oven og fra neden. Det er således reelt en ganske lille gruppe, som integrations- og oplæringsstillingerne p.t. forventes at være egnede for. Flere af repræsentanterne fra kommunerne i fokusgrupperne nævner desuden, at der er et *mismatch* mellem det tilbageværende udbud af arbejdskraft og efterspørgslen:

> Det udbud, jobcenteret har, er ikke altid det, kommunen har brug for. Det er jo uddannet arbejdskraft, de vil have, og det har vi ikke. (Jobcenterkonsulent, Kommune 5)

Flere påpeger, at et job i kommunalt regi oftest forudsætter en formel uddannelse, som stort set ingen af de tilbageværende ledige kan mønstre. Da de ufaglærte job overvejende findes i den private sektor, synes der altså i ringe grad at være mulighed for at kanalisere disse ledige ind i integrations- og oplæringsstillinger i kommunerne. Manglen på ufaglærte job i kommunerne fremhæves desuden i fokusgrupperne som en forklaring på, at andelen af etnisk arbejdskraft her er lavere end i den private sektor. Som vi skal se, synes der imidlertid også at være andre forklaringer på den lave repræsentation af arbejdskraft med anden etnisk baggrund end dansk og den manglende brug af integrations- og oplæringsstillinger i kommunerne.

MYTER OM MÅLGRUPPEN AFSKRÆKKER ARBEJDSPLADSERNE

Som det fremgik i kapitel 5, var 'stereotype kulturelle forestillinger om målgrupperne' det forhold, som i telefon-surveyen fik klart lavest tilslutning som en barriere for integrations- og oplæringsstillinger. Undtagelsen var dog gruppen af de 13 kommuner, som har gjort sig overvejelser over eller er i gang med implementeringen af aftalen. Derfor er det også interessant at konstatere, at dette forhold ifølge repræsentanter fra en af

kommunerne i fokusgrupperne spiller en væsentlig rolle. Faktisk fremhæves det som en af de absolutte hovedårsager til, at det trods en intensiv indsats over det seneste år ikke er lykkedes at oprette en eneste integrations- og oplæringsstilling:

> Altså, hvis man ikke har prøvet at have folk med anden etnisk baggrund, så er man usikker, hvad vil det give af problemer? Vi bruger rigtig meget tid [i integrationsteamet] på at skyde myter ned! (…) Hvad der ligger sådan af fordomme, [havde] vi aldrig forestillet os, simpelthen! (Integrationschef, Kommune 4)

Fokusgruppedeltagerne fra denne kommune mener desuden, at myterne bidrager til fremhævelsen af de øvrige barrierer for aftalens anvendelse. Dermed mener de, at andre forhold et langt stykke hen ad vejen bliver dårlige undskyldninger, som fremføres, fordi de er mere *legitime*. Reelt dækker de over, at man pga. kulturelle fordomme ikke ønsker at ansætte etnisk arbejdskraft:

> Det handler om holdninger og fordomme og kultur, og det er de barrierer, som gør, at man dækker sig ind under alt muligt andet, vi har ikke ressourcer osv. Altså, man begynder at opfinde gode argumenter for ikke at gøre det. (Personalekonsulent, Kommune 4)

Skal man forsøge at nuancere denne påstand, kan man sige, at myterne (fordommene, stereotype kulturelle forestillinger etc.) sandsynligvis bidrager til at *forstærke* de øvrige barrierer. Fx kan fastansættelseselementet, som er en integreret del af aftalen, tænkes at blive opfattet som problematisk *især,* fordi der florerer myter om målgruppen. I omtalte kommune, som altså er en af de få, som har arbejdet intensivt med at få sine arbejdspladser til at oprette integrations- og oplæringsstillinger, forestiller man sig i øvrigt ikke, at der er tale om et isoleret tilfælde:

> Vi er oppe mod helt, helt andre problemer, som er blevet synlige via det her pilotprojekt[12] … Og så kan man selvfølgelig sige, at

12. Omtalte lokale pilotprojekt handler om at fremme ansættelse af etnisk arbejdskraft i kommunen, bl.a. - men ikke alene - gennem anvendelse af aftalen om integrations- og oplæringsstillinger.

> det er et lokalt problem, men jeg kan godt forestille mig, at det render man ind i i andre kommuner også, når man begynder at stikke ned i bolledejen. (Integrationschef, Kommune 4)

Som det fremgår, synes myterne altså at være en barriere, som først materialiseres, når man når til yderste led i implementeringen, hvor de konkret italesættes. Det kan desuden være en forklaring på, hvorfor 'stereotype kulturelle forestillinger' ikke slog ud i telefon-surveyen blandt andre end de 13 kommuner, som er i gang med implementeringsprocessen.

I fokusgrupperne diskuterede man desuden årsagerne til den 'kulturelle forskrækkelse', som at dømme efter andelen af ansatte med anden etnisk baggrund synes at være større på det kommunale end på det private arbejdsmarked. En interessant potentiel forklaring kan her være, at man i kommunerne måske er farvet af en opfattelse af borgere med anden etnisk baggrund end dansk som sociale klienter frem for som ligeværdige og kompetente kollegaer.

FREMTIDIGE PERSPEKTIVER FOR AFTALEN

Afslutningsvist vil vi se på følgende fremtidige perspektiver for aftalens anvendelse, som fokusgrupperne kastede af sig:

- behovet for opmærksomhed på andre målgrupper end de ledige
- de kommunale arbejdspladsers rekrutteringsproblemer.

Selvom sidstnævnte ovenfor blev behandlet som en *barriere* for ansættelser i integrations- og oplæringsstillinger, diskuterede man sig nemlig i fokusgrupperne efterhånden frem til, at det på sigt omvendt kunne komme til at *bane vejen* for integrations- og oplæringsstillinger.

NØDVENDIGT AT MEDTÆNKE ANDRE END LEDIGE I MÅLGRUPPEN

Hvad angår de fremtidige perspektiver for aftalens anvendelse, nævner flere fokusgruppedeltagere nødvendigheden af, at man som hhv. arbejdsgiver og arbejdsformidler får øjnene op for målgruppens spændvidde. Hidtil har der tilsyneladende været en tendens til at betragte mål-

gruppen for aftalen som puljen af ledige. Derved har man ikke i tilstrækkelig grad medtænkt personer, som er i arbejde, men som er overkvalificerede til det job, de varetager.

Fokusgrupperne understøtter således i vid udstrækning det billede, som telefon-surveyen tegnede, af, at man i kommunerne opfatter aftalen som et instrument til at kanalisere *ledige* ud i job. Det er imidlertid en iboende del af aftalen, at den også kan bruges til at sikre, at folk får en chance for at få et job, som modsvarer deres kvalifikationer:

> Der, hvor vi har den største gruppe med kvalifikationer, det er de selvforsørgede, som virkelig har nogle store kompetencer, og det er der, man skal gå ind og tage fat. Det er der, vi finder folk, som virkelig har noget at byde på, ingeniører, læger, sygeplejersker, altså alle mulige højtuddannede borgere (…) Og det er dem, som virksomhederne råber meget på i øjeblikket. (Integrationskonsulent, Kommune 1)

I lyset af den lave arbejdsløshed og indsnævrede målgruppe ræsonnerede man sig således i fokusgrupperne frem til, at det måske p.t. netop ikke (udelukkende) er blandt de ledige, at det vil være mest relevant at rekruttere til integrations- og oplæringsstillinger. I stedet fremhævede fokusgruppedeltagerne to målgrupper, som de mente, det kunne være relevant at satse på, og som ikke i forvejen er omfattet af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Ud over "de unge, som er faret ind og ud af uddannelser og går fra småjob til småjob", og som derfor ikke optræder i jobcentrenes registre, var det netop de selvforsørgede borgere under integrationsloven, som blev udpeget[13]:

> Der, hvor der måske er en målgruppe for integrations- og oplæringsstillinger, er dem under integrationsloven med mellemlang eller videregående uddannelse, som hurtigt lærer dansk og får

13. Gruppen af *selvforsørgede* borgere under integrationsloven dækker over borgere, som ifølge lovens bestemmelser ikke er berettiget til offentlig forsørgelse. Der er typisk tale om udenlandske familiesammenførte – og i flere tilfælde ganske veluddannede – kvinder. Det kan i den forbindelse nævnes, at der den 1. januar 2004 trådte en ny regel i kraft i Integrationsloven, således at kommunalbestyrelserne i dag i henhold til § 23 stk. 5 kan vælge at give udlændinge, der ikke modtager introduktionsydelse, tilbud om erhvervsrettede aktiveringsforanstaltninger i form af fx virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud med henblik på, at de opnår varig beskæftigelse.

> vurderet deres uddannelse, og får at vide, at de mangler lidt. Der kunne man bruge integrations- og oplæringsstillinger til at kvalificere dem det sidste stykke. Så skulle man forsøge at målrette sin rekruttering mere ind i denne målgruppe. (…) Fordelen ved aftalen er jo netop, at de ikke behøver være ledige for at komme i betragtning. (Jobcenterkonsulent, Kommune 5)

Ved at satse mere på de selvforsørgede vil der i øvrigt blive frigivet job, som kræver færre kvalifikationer, som de ledige med færre kompetencer ville kunne kanaliseres ud i. På den måde mener flere deltagere i fokusgrupperne, at oprettelsen af integrations- og oplæringsstillinger vil kunne bidrage til et generelt kvalifikations- og jobløft.

Her kunne Specialfunktionen for den Etniske Beskæftigelsesindsats (SEBI), som har overtaget opgaven omkring kompetenceafklaring af udlændinge, meget vel spille en rolle. Kompetenceafklaringsopgaven lå indtil januar 2008 i de nu nedlagte regionale kompetenceafklaringscentre. Det kan i øvrigt nævnes, at kommunen, der allerede har oprette integrations- og oplæringsstillinger, har taget initiativ til et større kompetencekortlægningsprojekt blandt kommunens udlændinge. Således vil jobcenteret i løbet af foråret 2008 foretage en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige kommunens borgere under integrationsloven for at se, om de varetager et job, der svarer til deres kompetencer.[14]

Generelt gælder dog, at beskæftigelsespolitikken og beskæftigelsesindsatsen i årtier har fokuseret på ledige. Beskæftigede personer har således ikke fået videre hjælp til jobskifte, selvom jobcentrene (og tidligere arbejdsformidlingen) i princippet er til for alle – også de, der er i job. I og med at de selvforsørgende ikke udgør nogen umiddelbar økonomisk belastning (og jobcentrene desuden måles stærkt på, hvor mange ledige de får i job), har der været en tendens til at nedprioritere tilbuddene til selvforsørgede.

I ovennævnte kommune fortæller man imidlertid, at jobcenteret får henvendelser fra overkvalificerede beskæftigede, som kunne være

---

14. Hvad angår matchning af kompetencer og job blandt borgere med anden etnisk baggrund, viser en nylig opgørelse fra Integrationsministeriet (2007), at 70 pct. af både indvandrere og efterkommere med en *lang*, videregående *dansk* uddannelse har et job, der forudsætter viden på højeste niveau eller et lederjob - hvilket er helt på niveau med andelen blandt danskere. Bemærk dog også, at den her undersøgte aftale i stedet fokuserer på indvandrere uden eller med en *kort* uddannelse eller med en uddannelse fra *hjemlandet* som målgruppe.

potentielle kandidater til integrations- og oplæringsstillinger. Jobcenterets planlagte kvalifikationskortlægningsprojekt synes derfor kærkomment, og eksemplet demonstrerer et behov for ikke kun at fokusere på ledige i beskæftigelsesindsatsen. En indsats for beskæftigede højt kvalificerede personer med anden etnisk baggrund kan være særlig relevant, da det er kendt, at mange jobskifter sker uformelt via personlige netværk. I den sammenhæng er indvandrere og efterkommere ofte ringere stillet end etniske danskere.

REKRUTTERINGSPROBLEMER KAN FREMME BRUGEN AF AFTALEN

Endnu et forhold, som vedrører de fremtidige perspektiver for aftalens anvendelse, viser sig at være manglen på arbejdskraft. Ovenfor er dette forhold ellers nævnt som en barriere, men ved nærmere eftertanke mener fokusgruppedeltagerne, at det på sigt omvendt kan ventes at øge interessen for ansættelser i integrations- og oplæringsstillinger. Fortsætter arbejdsløsheden med at være på samme 'kritisk lave' niveau, mener flere af fokusgruppedeltagerne i hvert fald, at de kommunale arbejdspladser vil være nødsaget til at genoverveje deres rekrutteringsstrategi. Når man (endnu) ikke har taget et alternativt redskab som denne rammeaftale til sig, kan det altså tilsyneladende også skyldes, at man endnu ikke er 'presset' nok, om man så må sige:

> Altså, hvis det er på stillingsområder, hvor de kan få en rigtig god og kvalificeret en, så er det svært at få dem overtalt til at gå på kompromis og få dem til at tage sådan en person ind, men vi er i nød nogle steder, ikke? Og der synes jeg, det er lige til højrebenet, at man netop bruger det her. (Personalechef, Kommune 2)

På den måde spår flere af fokusgruppedeltagerne, at rekrutteringsproblemerne som følge af den historisk lave arbejdsløshed kan gå hen og blive et centralt incitament til at anvende aftalen om integrations- og oplæringsstillinger. De områder, som især fremhæves som relevante at anvende aftalen inden for, er ikke overraskende flaskehalsområder som SOSU-assistenter, men også HK-området nævnes. På mange kommuna-

le arbejdspladser handler det sandsynligvis også om at nå til den erkendelse, at det er nødvendigt at finde alternative måder at rekruttere på.

Vender konjunkturerne, kan det omvendt forventes at mindske efterspørgslen efter integrations- og oplæringsstillinger set ud fra rekrutteringsvinklen. I det omfang målgruppen for integrations- og oplæringsstillinger er svagere stillet i forhold til arbejdsmarkedet, vil integrationsperspektivet i en sådan situation kunne blive vigtigere. Det sker, fordi det erfaringsmæssigt er dem, som er kommet sidst ind på arbejdsmarkedet, som i tilfælde af, at konjunkturerne vender, også ryger først ud igen. Ifølge telefon-surveyens resultater (jf. kapitel 4) er integrationsperspektivet – sandsynligvis grundet netop omtalte 'forsinkede' erkendelsesproces – dog også indtil videre det dominerende.

Som det ser ud nu, opererer flere kommuner imidlertid, som nævnt i et tidligere afsnit, med 'hjemmestrikkede' oplæringsforløb mhp. at kanalisere arbejdskraft ind i nødlidende fag. Blot sker dette uden anvendelse af aftalen om integrations- og oplæringsstillinger. På baggrund af dette faktum og ovenstående refleksioner synes der faktisk at være rum for at gøre brug af den. Det forudsætter imidlertid, at der tages hånd om de nævnte organisatoriske og aftalemæssige forhold samt myterne om målgruppen nævnt i forbindelse med de arbejdsmarkedsmæssige forhold. På baggrund af telefon-surveyens resultater forudsætter det allerførst, at kommunernes kendskab til aftalens eksistens og indhold øges.

OPSAMLING OG AFRUNDING

Overordnet viste fokusgrupperne, at barrierer for oprettelsen af integrations- og oplæringsstillinger kan opstå på flere forskellige niveauer i kommunerne. De viste desuden, at der ofte er tale om et komplekst samspil mellem organisatoriske, aftalemæssige og arbejdsmarkedsmæssige problematikker. Som nævnt lader det til, at nogle barrierer vægter mere end andre i de enkelte kommuner. Dette ser bl.a. ud til at hænge sammen med, hvordan man i den givne kommune har valgt at gribe implementeringen af aftalen og oprettelsen af integrations- og oplæringsstillingerne an.

Hvad angår de *organisatoriske forhold*, blev dels politisk bevågenhed omkring aftalen og dels sammentænkning af denne og kommunens

officielle beskæftigelses- og integrationsmål fremhævet som to forhold, der kunne bidrage til implementeringen. Modsat synes fravær af et eller begge af disse forhold kraftigt at forringe mulighederne for oprettelse af integrations- og oplæringsstillinger. Det samme gælder i øvrigt samarbejde og tværgående koordination mellem personaleafdelingen og jobcenteret. Grundet strukturreformen og traditionel silotænkning mellem de kommunale enheder er der her stort rum for forbedringer. Endnu et forhold, som lader til at have stor betydning, er behovet for ledelsesmæssig forankring ned gennem linjeorganisationen. I yderste led ligger der endnu en ledelsesmæssig opgave i at inddrage medarbejderne på de kommunale arbejdspladser og gøre dem bekendt med og trygge ved, hvad oprettelse af integrations- og oplæringsstillinger indebærer.

Hvad angår *aftalemæssige forhold* var fokusgrupperne især bekymrede for, hvilke konsekvenser 80/20-princippet vil få for arbejdspladsens øvrige medarbejdere. Bl.a. frygter man, at de må løbe hurtigere for at dække opgavespændet, og at udgifterne til oplæring vil trække hårdt på arbejdspladsens kompetenceudviklingsbudget og ressourcer i almindelighed. Derudover er forpligtelsen til fastansættelse et forhold, som ifølge fokusgruppedeltagerne gør, at arbejdspladserne ikke finder integrations- og oplæringsstillinger attraktive. Årsagen er, at de er bange for at købe katten i sækken. Et andet forhold, der afholder arbejdspladserne fra at benytte aftalen, er de bureaukratiske procedurer. De hverken kan eller vil afsætte tid og ressourcer til det papirarbejde, som ligger i at udarbejde og lave opfølgning på de påkrævede udviklingsplaner. Endelig blev konkurrencen med eksisterende ordninger på særlige vilkår fremhævet. Grundet disse forhold forekommer fx vikariater eller løntilskudsjob ifølge fokusgruppedeltagerne umiddelbart mere attraktive for arbejdspladserne at anvende.

Endelig så vi nærmere på *arbejdsmarkedsmæssige forhold*. Her blev manglen på arbejdskraft som følge af den lave arbejdsløshed fremhævet som en barriere for oprettelsen af integrations- og oplæringsstillinger. Argumentet var, at manglen på personale øger behovet for, at de, der ansættes, er fuldt ud kompetente til at varetage arbejdsopgaverne. Endvidere reducerer den lave arbejdsløshed oprettelsen af integrations- og oplæringsstillinger, idet aftalens målgruppe indsnævres. Mens de mest kvalificerede p.t. er i stand til at finde job på ordinære vilkår, vurderes de mindst kvalificerede at være så langt fra arbejdsmarkedet, at oplæring på 20 pct. af et årsværk slet ikke er tilstrækkeligt. Endelig blev de myter,

som tilsyneladende eksisterer i bedste velgående om arbejdskraft med anden etnisk baggrund end dansk, i fokusgrupperne nævnt som et forhold, som i høj grad modarbejder oprettelsen af integrations- og oplæringsstillinger. Det blev endda fremført, at myterne kan medvirke til, at oplevelsen af ovennævnte aftalemæssige forhold/problematikker som fastansættelse m.v. bliver forværret og fremhævet yderligere. Simpelthen, fordi man pga. kulturelle fordomme i bund og grund er forbeholden over for ansættelse af etnisk arbejdskraft.

Hvad angår de fremtidige perspektiver for integrations- og oplæringsstillinger, henledte fokusgruppedeltagerne især opmærksomheden på behovet for at medtænke bl.a. 'den overkvalificerede taxachauffør' i målgruppen. Styrken ved aftalen er netop, mener de, at man ikke behøver at være ledig for at blive ansat på dens vilkår. I lyset af kommunernes rekrutteringsproblemer diskuterede man sig i fokusgrupperne frem til, at manglen på arbejdskraft på sigt kan udvikle sig fra en barriere til en motivation for ansættelser i integrations- og oplæringsstillinger.

For at afrunde ovenstående gennemgang kan vi sige, at de afsluttende fokusgrupper afslørede, at nogle af de forhold, som ikke slog ud i telefon-surveyen, alligevel lader til at spille en ganske markant rolle. I hvert fald når man graver mere indgående i erfaringerne hos nogle af de kommuner, som er nået længst med implementeringen af aftalen. Som tidligere nævnt kan noget af forklaringen være, at det i surveyen udelukkende var *personalechefer* o. lign., som blev spurgt. Fokusgrupperne var derimod bredere sammensat med deltagelse af også *medarbejder*- og *jobcenterrepræsentanter*, som har førstehåndskendskab til problematikkerne 'på gulvet'. I forhold til surveyen blev der således i fokusgrupperne lagt mere vægt på visse aftalemæssige vilkår samt myterne om målgruppen. Derudover viste nogle organisatoriske (og herunder politiske og ledelsesmæssige) forhold i kommunerne, som ikke blev afdækket i surveyen, sig også at have stor indflydelse på oprettelsen af integrations- og oplæringsstillinger.

LITTERATURLISTE

Beskæftigelsesministeriet (2006): *Vejledning om forskelsbehandlingsloven 2005*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Blume Jensen, K., H. Bendix Laursen, D. Caswell & L. Husted (undervejs): *Muligheder og barrierer for selvforsørgende flygtninge- og indvandrerkvinder på arbejdsmarkedet* (projekttitel). København: AKF.

Damgaard, B., P. Hohnen & M.B. Madsen (2005): *Fokus på job? En analyse af kontaktforløbssamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører*. København: Socialforskningsinstituttet.

Finansministeriet, Personalestyrelsen & CFU (2006): *Vejledning om integrations- og oplæringsstillinger*. København: Personalestyrelsen.

Geerdsen, L.P., V. Jakobsen, M. Jensen, L. Küppers & B.M. Olsen (2003): *Unge indvandrere på kontanthjælp i Københavns kommune. Barrierer for uddannelse og arbejde*. Arbejdspapir 05:2003. København: Socialforskningsinstituttet.

Hohnen, P., M.D. Mortensøn & C. Klitgaard: *Den korteste vej til arbejdsmarkedet. En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

KL, Amtsrådsforeningen & KTO (2006): *Aftale om integrations- og oplæringsstillinger*. København: KL, Amtsrådsforeningen & KTO.

KL, Danske Regioner & KTO (2006): *Vejledning om integrations- og oplæringsstillinger*. København: KL, Danske Regioner og KTO.

Madsen, J.N. (2000): *Integrering af indvandrere på arbejdsmarkedet - et konkret eksempel på indsatsen under Den Europæiske Socialfonds Mål 3*. Arbejdspapir. København: Socialforskningsinstituttet.

Miiller, Max (2006): *Arbejdsmiljø og indvandrere. Erfaringer med rekruttering og fastholdelse*. København: Socialforskningsinstituttet.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2002): *Integrationsforskningen i Danmark 1980-2002*. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2007): *Tal og Fakta – udlændinges tilknytning til arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet*. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Møller, S.S. & A. Rosdahl (2006): *Indvandrere i job. Marginalisering og beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere*. København: Socialforskningsinstituttet.

Personalestyrelsen, CFU & AC (2005): *Cirkulære om aftale om oplæring på særlige vilkår (integrations- og oplæringsstillinger)*. København: Personalestyrelsen, CFU & AC.

Regeringen, LO, DA, KL (2002a): *Fælles konklusionspapir fra teknikerdrøftelserne af regeringens integrationsudspil "På vej mod en ny integrationspolitik"*. København: Regeringen.

Regeringen (2002b): *Flere i arbejde*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Schultz-Nielsen, M.L. (2000): Hvilke individuelle faktorer har betydning for integrationen på arbejdsmarkedet? in: Mogensen, G.V. & P.C. Matthiessen (2000): *Integration i Danmark omkring årtusindeskiftet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2007

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

07:01 Damgaard, B. & Boll, J.: *Opfølgning på sygedagpenge – Del I. Kommuners, lægers, og virksomheders erfaringer med de nye regler*. 2007. 116 s. ISBN 978-87-7487-842-1. Kr. 100,00.

07:02 Bach, H.B. & Petersen, K.N.: *Kontanthjælpsmodtagerne i 2006. En surveyundersøgelse af matchkategorier, arbejde og økonomi*. 2007. 146 s. ISBN 978-87-7487-843-8. Kr. 110,00.

07:03 Sivertsen, M.: *Hvordan virker indsatsen mod negativ social arv? Gennemgang og analyse af 54 projektevalueringer*. 2007. 55 s. ISBN 978-87-7487-844-5. Kr. 60,00.

07:04 Jespersen, S.T., Junge, M., Munk, M.D. & Olsen, P.: *Brain drain eller brain gain? Vandringer af højtuddannede til og fra Danmark*. 2007. 64 s. ISBN 978-87-7487-846-9. Netpublikation.

07:05 Benjaminsen, L.: *Storbypuljen – Indsatser for socialt udsatte. Idéer og erfaringer*. 2007. 47 s. ISBN 978-87-7487-847-6. Kr. 60,00. Pjece.

07:06 Miiller, M.M., Havn, L., Holt, H. & Jensen, S.: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2006*. 2007. 178 s. ISBN 978-87-7487-848-3. Kr. 180,00.

07:07 Madsen, M.B., Filges T., Hohnen, P., Jensen, S. & Nærvig Petersen, K.: *Vil De gerne have et arbejde?* 2007. 194 s. ISBN 978-87-7487-849-0. Kr. 175,00.

07:08 Nielsen, C., Benjaminsen, L., Dinesen P.T. & Bonke, J.: *Effektmåling.* 2007. 180 s. ISBN 978-87-7487-850-6. Netpublikation.

07:09 Boesby, D.: *At oplyse om demens. Idéer og inspiration.* 2007. 18 s. Netpublikation.

07:10 Graversen, B.K., Damgaard, B. & Rosdahl, A.: *Hurtigt i gang. Evaluering af et forsøg med en tidlig og intensiv beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige.* 2007. 107 s. ISBN 978-87-7487-851-3.

07:11 Thorsager, L., Børjesson, E., Christensen, I. & Pihl, V.: *Metoder i socialt arbejde. Begreber og problematikker.* 2007. 128 s. ISBN 978-87-7487-852-0. Kr. 120,00.

07:12 Hohnen, P., Mortensøn, M.D. & Klitgaard, C.: *Den korteste vej til arbejdsmarkedet. En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.* 2007. 145 s. ISBN: 978-87-7487-854-4. Kr. 138,00.

07:13 Rostgaard, T.: *Begreber om kvalitet i ældreplejen. Temaer, roller og relationer.* 2007. 225 s. ISBN 978-87-7487-855-1. Kr. 218,00.

07:14 Bonke, J.: *Ludomani i Danmark. Faktorer af betydning for spilleproblemer.* 2007. 90 s. ISBN 978-87-7487-853-853-7. Kr. 90,00.

07:15 Andersen, D. & Højlund, O.: *Interview med 11-årige. Erfaringer fra et web-baseret pilotprojekt.* 2007. 121 s. ISBN: 978-87-7487-857-5. Kr. 110,00.

07:16 Dahl, K.M: *Udsatte børns fritid – et litteraturstudie.* 2007. 85 s. ISBN: 978-87-7487-858-2. Netpublikation.

07:17 Vinther, H: *Rundt om forebyggelses- og sundhedscentre. Muligheder og barrierer for udvikling af forebyggelses- og sundhedscentre i Danmark.* 2007. 78 s. ISBN: 978-87-7487-860-5. Netpublikation.

07:18 Fridberg, T. & Jæger, M.M.: *Frivillige i Hjemmeværnet.* 2007. 97 s. ISBN: 978-87-7487-861-2. Kr. 90,00.

07:19 Høgelund, J. & Larsen, B.: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2005 og 2006.* 2007. 39 s. ISBN: 978-87-7487-864-3. Netpublikation.

07:20 Larsen, B., Miiller M.M. & Høgelund, J.: *Handicap og beskæftigelse. Regionale forskelle.* 2007. 65 s. ISBN: 978-87-7487-865-0. Netpublikation.

07:21 Jørgensen, M.: *Danskernes pensionsopsparinger. En deskriptiv analyse.* 2007. 238 s. ISBN: 978-87-7487-866-7. Kr. 198,00.

07:22 Benjaminsen, L. & Christensen, I.: *Hjemløshed i Danmark 2007. National kortlægning.* 2007. 159 s. ISBN 978-87-7487-867-4. Kr. 148,00.

07:23 Nielsen, V.L. & Ploug, N.: *Når politik bliver til virkelighed. Festskrift til professor Søren Winter.* 2007. 241 s. ISBN: 978-87-7487-868-1. Kr. 229,00.

07:24 Egelund, T. & Vitus, K.: *Sammenbrud i anbringelser af unge. Risikofaktorer hos unge, forældre, anbringelsessteder og i sagsbehandlingen.* 2007. 67 s. ISBN: 978-87-7487-869-8. Kr. 75,00.

07:25 Ploug, N.: *Socialt udsatte børn. Identifikation, viden og handlemuligheder i daginstitutioner.* 2007. 48 s. ISBN: 978-87-7487-870-4. Kr. 50,00.

07:26 Olsen, H: *Konstruktion og kvalitetssikring af multisurveydata.* 2007. 181 s. ISBN: 978-87-7487-871-1. Netpublikation.

07:27 Rostgaard, T. & Thorgaard, C.: *God kvalitet i ældreplejen. Sådan vægter ældre, plejepersonale og visitatorer.* 2007. 130 s. ISBN: 978-87-7487-872-8. Kr. 130,00

07:28 Jensen, T.G. & Liversage, A.: *Fædre, sønner, ægtemænd. Om maskulinitet og manderoller blandt etniske minoritetsmænd.* 2007. 80 s. ISBN: 978-87-7487-874-2. Netpublikation.

07:29 Olsen, B.M. (red.): *Evalueringen af den fleksible barselorlov. Orlovsreglerne set fra forældres, kommuners og arbejdspladsers perspektiv.* 2007. 222 s. ISBN: 978-87-7487-875-9. Netpublikation.

07:30 Beer, F. & Damgaard, B.: *Kommuner og virksomheders samspil om socialt engagement.* 2007. 84 s. ISBN: 978-87-7487-854-2. Kr. 90,00.

07:31 Rosdahl, A.: *Kommunale aktiveringsprojekter med produktion 2007.* 2007. 70 s. ISBN: 978-87-7487-877-3. Kr. 75,00.

07:32 Christoffersen, M.N., Hammen, I., Andersen, K.R. & Jeldtoft, N.: *Adoption som indsats. En systematisk gennemgang af udenlandske erfaringer.* 184 s. ISBN: 978-87-7487-881-0. Kr. 190,00.

08:01 Amilon, Anna: *Danskernes forventninger til pension.* 151 s. ISBN: 978-87-7487-885-8. Kr. 150,00.

08:02 Jæger, Mads M.: *Mere attraktive almene boliger? Effektevaluering af Omprioriteringsloven 2000.* 97 s. ISBN: 978-87-7487-886-5. Kr. 100,00.

08:03 Rosenstock, M., Jensen, S., Boll, J., Holt, H. & Wiese, N.: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2007*. 202 s. ISBN: 978-87-7487-887-2. Kr. 198,00.

08:04 Thorgaard, C.H. & Hougaard, I.B.: *Fokus på demens. Evaluering af en efteruddannelse i forebyggende hjemmebesøg*. 62 s. ISBN: 978-87-7487-888-9. Netpublikation.

08:05 Thorgaard, C.H. & Hougaard, I.B.: *Metoder til kvalitet i ældreplejen. Evaluering af et metodeudviklingsprojekt*. 76 s. ISBN: 978-87-7487-889-6. Kr. 80,00.

08:06 Olsen, B.M. & Dahl, K.M.: *Fritidsliv i børnehøjde. Beretninger fra udsatte børn*. 124 s. ISBN: 978-87-7487-890-2. Kr. 125,00.

08:07 Høgelund, J., Boll, J., Skou, M. & Jensen, S.: *Effekter af ændringer i sygedagpengeloven*. 178 s. ISBN: 978-87-7487-891-9. Kr. 175,00.

08:08 Bach, H.B.: *Livet efter en ulykke. Arbejdsliv og forsørgelse efter en ulykke, som blev vurderet i arbejdsskadestyrelsen*. 114 s. ISBN: 978-87-7487-892-6. Kr. 100,00.

08:09 Christensen, G.: *Hvorfor lejere bliver sat ud af deres boliger. Og konsekvenserne af en udsættelse*. 268 s. ISBN 978-87-7487-894-0. Kr. 238,00.

08:10 Larsen, B., Schademan, H.K. & Høgelund, J.: *Handicap og beskæftigelse i 2006. Vilkår og betingelser for handicappede på arbejdsmarkedet*. 180 s. ISBN: 978-87-7487-893-3. Kr. 180,00.

08:11 Jørgensen, M.: *Danskernes indbetalinger til pension. Hvordan påvirker tilknytningen til arbejdsmarkedet de fremtidige pensioner?* 222 s. ISBN: 978-87-7487-895-7. Kr. 220,00.

08:12 Filges, T.: *Virksomheders rekruttering*. ISBN: 978-87-7487-901-5. 146 s. Kr. 150,00.

08:13 Bonfils, I.S., Bengtsson, S. & Olsen, L. (red.): *Handicap og ligebehandling i praksis*. 175 s. ISBN 978-87-7487-897-1. Kr. 180,00.

08:14 Andersen, D.: *Anbragte børn i tal. Kvantitative analyser af data om børn, der er anbragt uden for hjemmet med fokus på skolegang. Delrapport 1*. 76 s. ISBN 978-87-7487-899-5. Netpublikation.

08:15 Mortensøn, M.D. & Neerbek, M.N.: *Fokus på skolegang ved visitation til anbringelse uden for hjemmet. Delrapport 2*. 126 s. ISBN 978-87-7487-900-8. Kr. 125,00.

08:16 Mattsson, C., Hestbæk, A-D. & Andersen, A.R.: *11-årige børns hverdagsliv og trivsel. Resultater fra SFI's forløbsundersøgelser af årgang 1995*. 181 s. ISBN: 978-87-7487-902-2. Kr. 180,00.

08:17 Bach, H.B. & Larsen, B.: *300-timers-reglen. Betydningen af 300-timers-reglen for gifte kontanthjælpsmodtagere.* 138 s. ISBN 87-7487-903-9. Kr. 140,00.

08:19 Beer, F., Winter, S.C., Skou, M.H., Stigaard, M.V., Henriksen, A.C. & Friisberg, N.: *Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats. Implementering af "Flere i arbejde" før strukturreformen.* 289 s. ISBN 978-87-7487-905-3. Kr. 278,00

08:22 Klitgaard, C. & Damgaard, B.: *Integrations- og oplæringsstillinger i kommunerne.* 97 s. ISBN: 978-87-7487-908-4. Kr. 100,00.

INTEGRATIONS- OG OPLÆRINGS-STILLINGER I KOMMUNERNE

Integrations- og oplæringsstillinger giver mulighed for ansættelse af indvandrere, efterkommere af indvandrere og unge, som har brug for fx sproglig eller faglig oplæring. Medarbejderen får 80 pct. af mindstelønnen, men får til gengæld oplæring i 20 pct. af arbejdstiden og overgår efter senest et år til ordinær ansættelse.

Denne rapport viser, at ordningen stort set ikke benyttes af kommunerne. Og den viser, at det i høj grad skyldes manglende kendskab til ordningen og travlhed i forbindelse med strukturreformen. Blandt de kommuner, der har kendskab til ordningen, er der dog også andre årsager: Andre ordninger som fx løntilskudsjob kan virke mere anvendelige. Men integrations- og oplæringsstillingerne har uudnyttede potentialer – fx i forhold til personer, som ikke er dækket af andre ordninger, eller som har et job, de er overkvalificerede til. Ordningen kan altså ikke blot bruges som døråbner til arbejdsmarkedet, men også som karrieremæssig løftestang.

Undersøgelsen er baseret på telefoninterview med alle landets kommunale personalechefer samt enkelt- og fokusgruppeinterview med aktører i kommuner, stat og regioner.

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
08:22
100 kr. inkl. moms
ISSN: 1396-1810