

ABSTRACT:	3
INDLEDNING	5
PROBLEMFELT	6
PROBLEMFORMLERING	9
TEORETISKE VALG OG FRAVALG	10
DESIGN	13
PRÆSENTATION AF CASES	13
UNDERSØGELSE SOPBYGNING	15
DE POLITISKE HENSIGTER HOS KØBENHAVN OG ÅRHUS	16
HVORFOR HAR KOMMUNERNE INDFØRT PRAKTIKPLADSKLAUSULER?	16
EN KØBENHAVNERMODEL OG EN ÅRHUSMODEL	19
NYANSÆTTELSE ELLER EJ	20
UNDGÅ NEGATIVE BIEFFEKTER	21
OPSAMLING	22
SPECIALET ARBEJDSSPØRGSMÅL OG ANTAGELSER	22
KRAV OM NYANSÆTTELSE ELLER EJ GØR EN FORSKEL	22
ARBEJDSSPØRGSMÅL 1	23
ARBEJDSSPØRGSMÅL 2	25
METODISKE OVERVEJELSER	26
BRUG AF INTERVIEWMETODE	26
UDVÆLGELSE AF RESPONDENTER	26
INTERVIEWENES KONKRETE UDFØRSEL	29
DATA	30
ANALYSE	31
DE UNDERSØGTE VIRKSOMHEDER	31
ANALYSEDEL 1: DE HIDLIDIGE ERFARINGER	33
KØBENHAVNS KOMMUNE	33
ÅRHUS KOMMUNE	36
OPSAMLING	38
ANALYSEDEL 2: UNDER HVILKE OMSTÆNDIGHEDER TILSLUTTER VIRKSOMHEDER SIG OFFENTLIGE UDBUD MED PRAKTIKPLADSKLAUSULER?	39
VIRKSOMHEDERNES TILSLUTNINGSGRUNDLAG	39
VENTER VIRKSOMHEDERNE MED AT TAGE LÆRLINGE?	42
AFHOLDER VIRKSOMHEDER SIG FRA AT BYDE IND?	45
OPSAMLING	46
ANALYSEDEL 3: VIRKSOMHEDERNES UDMØNTNING	47

PROBLEMER MED PRAKTIKANTBEGREBET	50
SVÆRT AT BESKÆFTIGE LÆRLINGE PÅ MASKINTUNGE OPGAVER	53
KONTROL- OG AFRAPPORTERING UDEN PROBLEMER	56
INGEN BETYDNING FOR PRISEN	58
OPSAMLING	59
KONKLUSION	60
LEVER PRAKTIKPLADSKLAUSULERNE OP TIL DE POLITISKE HENSIGTER?	60
POLICYANBEFALINGER	62
BESVARELSE AF ANALYTISK PROBLEMSTILLING	63
KAN UNDERSØGELSEN GENERALISERES TIL ANDRE KOMMUNER?	64
LITTERATUR	65
INTERVIEW	67
BILAG	68

Abstract:

Since the mid 90's, it has been the political intention to involve firms in implementing a various number of public policies in Denmark. In that connection, the lack of apprentices directs a current problem that calls for the responsibilities of the businesses. As a result, municipalities and regions have started putting in clauses with claims regarding apprentices. The central analytical interest is therefore under which circumstances firms joins public procurements. A question which is being answered through a study of the previous experiences with apprenticeship clauses in the municipalities of Copenhagen and Aarhus.

The thesis statement is: "Has the introduction of apprenticeship clauses lived up to the political intentions?" The main political intention is that the clauses provide apprentices placements and therefore solve the problem of lack of placements. To accomplish that the clauses must activate freeriders; defined as businesses who do not, or only to a small extent do take apprentices. Furthermore, there are within the clauses some standards, which the firms must keep to fulfill the contract. Lastly, it must be a political intention to avoid negative externalities.

The argument for including both the municipalities of Copenhagen and Aarhus is that these municipalities use different models for apprenticeship clauses. The main difference between the models is that the firms in Copenhagen can fulfill the contract, moving apprentices who are already employed in the firm to the public project, while firms in Aarhus by default must hire new apprentices to fulfill the clause. This is a difference that I assumed could result in differences in the firms' approval and implementation.

In the practical research, representatives of eight firms and one representative from the building- and constructors association, Dansk Byggeri, have been interviewed. The firms have in common that they must perform public procurements with apprenticeship clauses. Seven of the firms are in the building- and constructors industry, while 1 firm is doing wage administration for Aarhus Municipality.

The research provides the following knowledge: The interviewed firms do all have experiences with apprentices and they have apprentices at the time of the interviews. The picture in general is therefore that the firms regard apprentices as a natural responsibility. The results do not indicate that the clauses activate freeriders. Concurrently, it has not been possible to identify firms who waited to engage apprentices because of the clauses. Furthermore, it has not been possible to identify firms who refrain from making an offer for a public procurement because there is a apprenticeship clauses.

The implementation of the apprenticeship clauses is in general successful in both municipalities. There are only two major problems concerning the implementation: First, some off the firms misinterpret "apprentices" as including not only traditional apprentices from the vocational educations but also students in a broader perspective, for example engineering students from the universities. Second, the clauses are in some cases pointed at construction work, which consists of a high amount of specialized work or mechanical work, where there is some difficulty in engaging apprentices.

The question: "Do the clauses provide apprenticeships?" is not at simple question to answer. The difference between the two models does have some effect on the results. No companies in Copenhagen have hired new apprentices while two companies in Aarhus must hire new apprentices to fulfill the contract. But it is a result with reservations because it is not possible to predict if the firm had hired apprentices, even though they were not trying to fulfill the clause. But in general, the direct effect of the clauses at this point seems to be modest.

What can the cases tell about the question: "Under which circumstances do firms join public procurements?" The answer to this question seems to be that the more the claims in the public procurement fit into the firms normal working procedure and the more the claims is in continuation of the firms natural responsibilities, the higher the approval and the implementation success will be.

Indledning

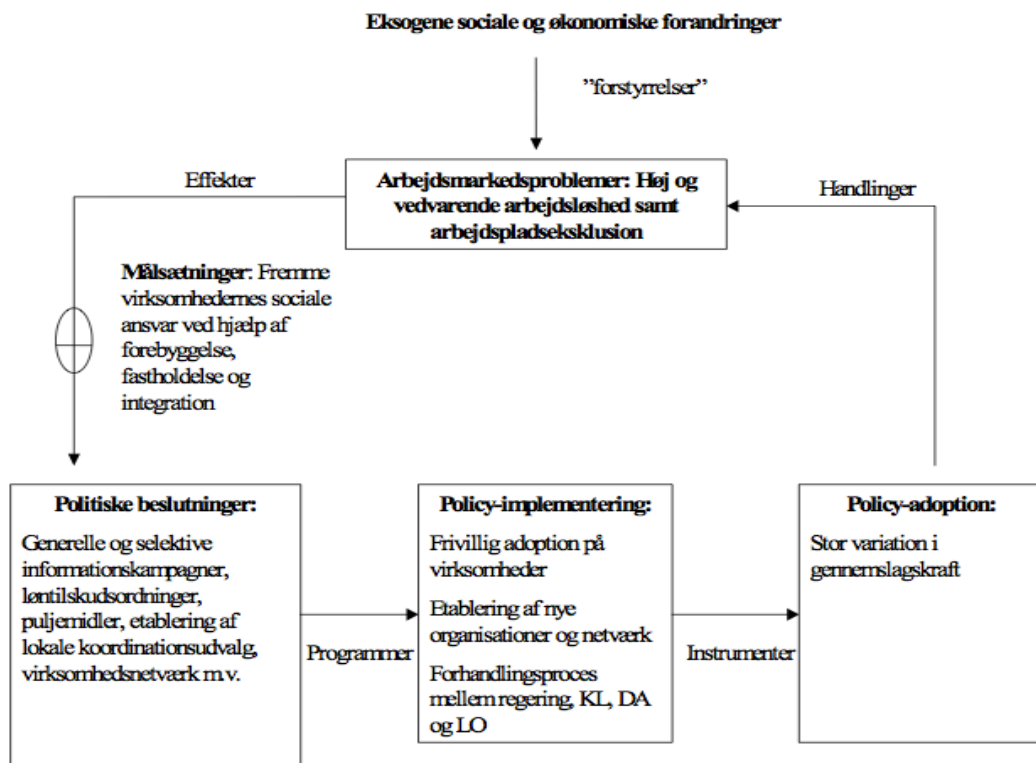
På landets erhvervsskoler mangler 9.400 elever praktikpladser. Eleverne har derfor ikke mulighed for at færdiggøre deres uddannelse. Derfor stiller flere kommuner krav om, at virksomhederne skal beskæftige lærlinge, hvis de vil tjene penge på at løse opgaver for det offentlige. Det gør spørgsmålet om under hvilke omstændigheder og hvordan virksomheder tilslutter sig offentlig politik i almindelighed og praktikpladsklausuler i særdeleshed interessant. Gennem interviews med en række af de virksomheder, der skal udmønte klausulerne, er det specialets formål at undersøge om indførslen af praktikpladsklausuler i København og Århus Kommuner har levet op til de politiske hensigter.

God læselyst

Problemfelt

Socialministeriets kampagne fra 1994 ”Det angår os alle” var startskuddet til virksomhedernes sociale ansvar (VSA) i Danmark. Kampagnen var en overordnet betegnelse for politiske og sociale tiltag, der skulle fastholde og integrere personer med svag eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet, og undgå yderligere polarisering mellem insidere og outsiders. Programmet stiftede senere navn til det rummelige arbejdsmarked, hvor vægten blev lagt på beskæftigelsespolitik. Men hvad enten der var tale om socialpolitik eller beskæftigelsespolitik, så handlede det om at forebygge eksklusion og fastholde medarbejdere med nedsat arbejdsevne samt integrere personer, der ikke kunne klare sig på normale vilkår. Politiken omkring virksomhedernes sociale ansvar har således et snævert fokus på arbejdskraftsansvar, hvor virksomhederne skal motiveres og tilskyndes til at begrænse udstødning og fremme integration af personer udefra. (Bredgaard 2004: 16-19)

Figur 1: Policycyklus for virksomhedernes sociale ansvar



Kilde: Bredgaard 2004:37

Som illustreret i ovenstående policycyklus ovenfor har en lang række af politiske tiltag det til fælles, at de ikke kan gennemføres uden at de først skal gå igennem virksomhederne. Virksomhederne indtager således en central rolle, da har kontrol med beslutninger, der har indflydelse på store dele af samfundet. Virksomhederne er med til at bestemme beskæftigelsesgraden gennem ansættelse og afskedigelse af medarbejdere, præge økonomien gennem investering eller allokering af resurser samt vare- og tjenesteydelsesforbrug eller med til at bestemme miljøudviklingen gennem deres energiforbrug. (Lindblom 1977: 172-173) Megen offentlig politik må derfor gå igennem virksomheden for at nå målgruppen. Konkret har det udmøntet sig i en lang række tiltag så som arbejdsmiljøtiltag, kompetenceudvikling, skånejobs, indsatser for at nedbringe sygefravær, løntilskudsjob og virksomhedspraktik med videre. I den senere tid er det politiske fokus bl.a. rettet mod praktikpladsmanglen. En problem, der foreslås løst gennem en øget brug af praktikpladsklausuler i offentlige udbud. (Bredgaard 2004: 16-19, Frøslev 2011; Aftaler om finansloven 2012: 82) Ved praktikpladsklausuler forstås et vilkår i en offentlig udbudskontrakt, hvor der stilles krav om, at den virksomhed, der skal varetage udbuddet er forpligtet til at sørge for, at en vis andel af de ansatte på projektet er praktikanter. (Erhvervsministeriet 2000; Københavns Kommune 2010; Århus Kommune 2010a) Begreberne ”lærlingeklausuler”, ”sociale klausuler om praktikpladser” og ”uddannelsesklausuler” er synonyme med ”praktikpladsklausuler, og vil blive brugt i løbet af projektet.

Det offentlige må således forsøge at få virksomhedens accept af en offentlig politik ved at lægge adfærdstryk på denne ved at udforme politik, der rammer virksomhedens interesser, og derigennem får virksomheden til at ændre adfærd. Således forudsættes, at virksomhedens tilslutning til offentlig politik sker når policyinstrumenter kobles til virksomhedsinteresser (Jørgensen 1990: 67-68). I analytisk sammenhæng gør det virksomhedens interesser og spørgsmålene om under hvilke omstændigheder virksomheden tilslutter sig og udmønter offentlig politik interessant. Det er specialets analytiske problemstilling, som jeg i konklusionen vil besvare ud fra de erfaringer, jeg opnår gennem min analyse.

En konkret politisk problemstilling som adresseres fra politikerne til virksomhederne er som nævnt ovenfor manglen på praktikpladser. I April 2012 manglede 9.400 unge praktikpladser og selvom en del af disse har fået en skolepraktikplads er der stadig 5500, der slet ingen praktikplads har.

Praktikpladsmanglen er størst inden for handel- og kontor samt bygge- og anlægsbranchen. Ifølge AE-Rådet resulterer praktikpladsmanglen i stort frafald og lange gennemførelstider på erhvervsskolerne. (AE-Rådet 2011a; AE-Rådet 2011b; AE-Rådet 2012)

Løsning af praktikpladsmanglen forudsætter virksomhedernes aktive medvirken, og således kan der også identificeres et politisk ønske om, at virksomhederne skal tage et større uddannelsesansvar. Det er imidlertid også en ønske, der har rejst politisk debat om det offentlige bør og kan lægge adfærdstryk på virksomhederne for at gøre dem mere uddannelsesansvarlige. En debat, der især udspringer af, at flere kommuner og regioner har indført sociale klausuler om praktikpladser i forbindelse med offentlige udbud i deres udbudsmateriale. (Frøslev 2011; Avisen.dk 2011; Dansk Byggeri 2012) Samtidigt fremlægges, der i finansloven for 2012 et politisk ønske om at øge brugen af praktikpladsklausuler:

”Sociale klausuler om praktikpladser (red. praktikpladsklausuler) i offentlige udbud kan bidrage til at tilvejebringe flere praktikpladser. Regeringen vil nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe, som skal beskrive, hvordan der sikres en øget, ubureaukratisk og omkostningseffektiv brug af sociale klausuler om praktikpladser i offentlige udbud.”

(Finansministeriet 2011: 82)

Finanslovens formuleringer om praktikpladsklausuler er et kompromis mellem alle folketingets partier undtagen Liberal Alliance. Det afspejler imidlertid ikke, at regeringspartierne Socialistisk Folkeparti og Socialdemokraterne under valgkampen, i regeringsgrundlaget fra oktober og i regeringens eget finanslovsudspil lagde op obligatoriske praktikpladsklausuler i forbindelse med offentlige udbud. Kompromisset afspejler heller ikke det faktum, at 39 kommuner indtil videre har åbnet op for, at der kan stilles krav praktikpladsklausuler i forbindelse med offentlige udbud. (Finansministeriet 2011:82, Regeringsgrundlag 2011, Frøslev 2011, Dansk Byggeri 2012). Den tværministerielle arbejdsgruppe er primo juni 2012 endnu ikke kommet med deres beskrivelse, hvorfor den ikke er inddraget i undersøgelsen.

Ønsket om at tilvejebringe flere praktikpladser og brugen af sociale klausuler har samtidig rejst debat om frivillighed kontra tvang hvad angår virksomhedernes praktikpladsansvar. I teorien har det offentlige en række instrumenter til at opnå virksomhedens tilslutning til politikprogrammer, som

groft sagt kan opdeles efter, om de søger virksomhedens tilslutning på baggrund af frivillighed eller tvang. Således kan det offentlige søge virksomhedens frivillige tilslutning gennem økonomiske incitament, overtalelse eller ved at opstille aktivitetsprogrammer. Eller det offentlige kan opstille reguleringsredskaber som love og begrænsninger, der tvinger virksomheden til at ændre adfærd. (Jørgensen et. al. 1990: 68) De sociale klausuler er interessante, da virksomhedens tilslutning søges gennem en blanding af frivillighed og tvang ud fra den logik, at hvis virksomheder vil tjene penge på at løse offentlige opgaver, skal de også tvinges til at tage praktikanter.

Debatten om praktikpladsklausuler er præget af meget generelle politiske markeringer. Tilhængere mener, at det er en nødvendig for at få virksomhederne til at oprette det nødvendige antal praktikpladser. Modstanderne peger til gengæld på, at praktikpladsklausuler er unødigt bureaukratiske og skaber uharmoniske uddannelsesforløb, fordi kravene om at virksomhederne skal ansætte praktikanter, og / eller kravet om, at praktikanten skal være tilknyttet den udbudte opgave bryder med virksomhedens naturlige uddannelsesforløb. Der argumenteres desuden for, at virksomhederne tillægger sig en reaktiv adfærd og venter med at ansætte praktikanter ind til de får en offentlige opgave eller i yderste konsekvens undlader at byde ind fordi, der er stillet krav om praktikanter. (DA 2011; Frøslev 2011; Hoffmann 2011)

Praktikpladsklausulerne er således blevet mødt en række kritikpunkter, der sår tvivl om hvorvidt klausuler medvirker til at skaffe flere praktikpladser eller om de er bureaukratisk hindring for virksomheder, der i forvejen tager lærlinge. Da der findes kommuner, der allerede har gjort konkrete erfaringer med at bruge sociale klausuler, findes der også konkret viden: Derfor mener jeg, at det er relevant at hvordan klausulerne virker i praksis. (CABI 2011, Hoffmann 2011)

Problemformulering

Har indførslen af praktikpladsklausuler levet op til de politiske hensigter?

For at undersøge problemformuleringen vil de politiske hensigter præsenteret på side 14. Da henholdsvis København og Århus Kommune er de cases, som jeg har valgt at undersøge, er det hensigterne hos disse to kommuner, som jeg lægger til grund for min undersøgelsen. De politiske

hensigter består således af de hensigtserklæringer, som Århus og Københavns Kommune hver især har givet som begrundelse for at indføre praktikpladsklausuler samt de konkrete krav, der stilles i praktikpladsklausulerne og i de notater fra hver kommune, hvor den praktiske brug af praktikpladsklausulerne er beskrevet.

Med udgangspunkt i de politiske hensigter formuleres to undersøgelsesspørgsmål: Dels om under hvilke omstændigheder virksomhederne tilslutter sig eller ikke tilslutter sig offentlige udbud med praktikpladsklausuler, og dels om hvordan virksomhederne konkret udmønter praktikpladsklausulerne? Undersøgelsesspørgsmålene er yderligt operationaliseret i en række antagelser, som er udgangspunktet for undersøgelsen.

Inden jeg præsenterer de politiske hensigter og mine undersøgelsesspørgsmål vil jeg gennemgå de teoretiske valg og fravalg, der gjort i forbindelse med undersøgelsen og dernæst præsenterer de designmæssige overvejelser, jeg har gjort.

Teoretiske valg og fravalg

Jeg vil her argumentere for de teoretiske perspektiver relevans i undersøgelsen. Teorien i sig selv spiller ikke en dominerende rolle, men mine teoretiske perspektiver inddrages undervejs i undersøgelsen, når de kan bruges til at operationalisere og underbygge specialets problemstillinger og antagelser. Teorierne kan opdeles i tre dele. Teori om virksomhedens rolle i forhold til offentlig politik. Teori, der operationaliserer praktikpladsklausuler som politisk instrument og endelig teori, der forklarer hvilke interesser virksomhederne forfølger i deres tilslutning til og udmøntning af offentlig politik.

Jeg præsenterer specialets analytiske udgangspunkt og problemstilling ved brug af Thomas Bredgaards ”Policycyklus for virksomhedernes sociale ansvar” fra Bredgaard 2004. Modellen underbygges af Charles Lindbloms perspektiver fra Politics and Markets 1977, hvor virksomheden beskrives som en aktør, der har kontrol med og således også udmønter en lang række offentlige politiske anliggender. Herved begrundes det, hvorfor det er relevant at fokusere på spørgsmålet om under hvilke omstændigheder offentlig politik knyttes til virksomhederne. (Lindblom 1977: 172-173; Bredgaard 2004; 37) Som argument for hvorfor sociale klausuler i den sammenhæng er interessante at undersøge anvendes Henning Jørgensens typologi over policyinstrumenter fra

Jørgensen et. al. 1990, og de enkelte instrumenter er således nævnt i indledningen. Som beskrevet er sociale klausuler i den forbindelse interessante, da de søger virksomhedens tilslutning ved både økonomisk tilskyndelse og en efterfølgende forpligtelse, hvilket vil sige både frivillighed og tvang. (Jørgensen 1990 et al: 67-68)

Jørgensen 1990 opererer med det udgangspunkt, at hvis offentlig politik skal kobles til virksomhederne skal policyinstrumentet søge at matche virksomhedernes interesser. Dualismen mellem policyinstrumenter og virksomhedsinteresser gør det relevant at inddrage teori om virksomhedernes interesser. Derfor inddrages virksomhedsinteresserne fra Jørgensen 1990 et. al.: Økonomi- og disponeringsinteresser: For at tilslutte sig et politikprogram skal virksomheden have en positiv cost-benefit-relation. Det gør, at virksomheden optræder kalkulerende i forhold til offentlig politik. Størst mulig adfærdsautonomi: Virksomhedens ønske om frit at disponere og lede kan komme i konflikt med myndighedernes ønske om at regulere og ændre virksomhedens adfærd. Kompetencer og resurser: Virksomheden er interesseret i at få tilført uddannelse- og viden, hvis den ikke besidder disse resurser i forvejen. (Jørgensen et. al 1990: 69 -71). Virksomhedsinteresser er inddraget, da de kan være med til at begrunde undersøgelsens antagelser om hvordan virksomhederne handler i forhold til praktikpladsklausulerne. De anvendes derfor til at operationalisere antagelser om virksomhedernes tilslutning og udmøntning. Derudover anvendes virksomhedsinteresser til at operationalisere argumentet om, at praktikpladsmanglen er udtryk for et freeriderproblem, hvor virksomheder er interesseret i uddannet arbejdskraft, men mindre interesseret i at tage praktikanter.) Som supplerende til disse virksomhedsinteresser inddrages for det første Christian Helms Jørgensens et. al. teoretiske perspektiver fra rapporten ”Hvorfor oprettes der ikke praktikpladser”, som handler hvilke rationaler virksomheden forfølger, når den opretter praktikpladser. Derved suppleres de generelle teorier om virksomhedsinteresser med perspektiver på, hvad der i mere praktisk forstand er bestemmende for virksomhedernes beslutning om at oprette praktikpladser. Spørgsmålet om oprettelse af praktikpladser er relevant i forhold til at forstå under hvilke omstændigheder virksomhederne henholdsvis tilslutter sig og ikke tilslutter sig offentlige udbud med praktikpladsklausuler, da jeg antager, at en af forklaringer herpå er virksomhedernes normale praksis i forhold til praktikanter. Selve freeriderperspektivet, der danner grundlag for at argumentet om, at praktikpladsklausulerne skal aktivere freeridere er hentet fra George J. Stiglers bog “The theory of economic regulation”. (Stigler 1975:5)

I operationaliseringen af undersøgelsens arbejdsspørgsmål inddrages desuden perspektiver fra Christiansen 1993, der beskriver, hvordan offentlig politik kan være til gene for virksomhederne. Perspektiverne er taget med for at forklare hvorfor eventuel modstand mod praktikpladsklausuler opstår. Til sidst er Udbudsportalens typologi over argumenter for og imod sociale klausuler inddraget som inspiration til formuleringer af hypoteser om virksomhedernes udmøntning. (Christiansen 1993:171)

Jeg har nu argumenteret for de teorier, som jeg valgt at inddrage. Men der er også foretaget en række prioriteringer hvilket gør, at implementeringslitteratur og evalueringslitteratur ikke eksplicit er en del af undersøgelsesgrundlaget.

I undersøgelsen af virksomhedernes udmøntning kunne den del af implementeringslitteraturen som Linders og Peters 1987 definerer som ”Horrors of War”, der primært retter sig mod at definere fejl i implementeringsprocessen have været anvendt til at som guideline til at undersøge om implementeringen er gået som planlagt og i givet fald hvad, der er gået galt. Dette implementeringsperspektiv er fravalgt. Jeg vurderer, at mine øvrige teoretiske perspektiver, debatten omkring praktikpladsklausuler samt en Københavns Kommunes ”Notat om evaluering af brug af sociale klausuler” bidrager med perspektiver på, hvad der er af mulige og mere konkrete problemer, som er relevant at undersøge i forhold til problemformuleringen. (Linder og Peters 1987: 460 – 462; Københavns Kommune 2012; Udbudsportalen 2012)

Jeg har orienteret mig i evalueringslitteraturen, men vurderet, at det var muligt at formulere et undersøgelsesdesign uden at lægge mig fast på bestemte evalueringsmodeller. I evalueringslitteraturen defineres en række modeller til brug for undersøgelse af virkningen af offentlige politiske indsatser. (Krogstrup 2006) Mit design minder i praksis om hvad Krogstrup 2006 benævner klassisk effektevaluering, hvor hensigterne er at evaluere om en række på forhånd definerede politiske målsætninger opfyldes (målopfyldelsesevaluering), og i hvilket omfang de opnåede effekter er en funktion af indsatsen. (Krogstrup 2006:76)

Praktikpladsklausulernes krav er relativt lette at operationalisere i målbare størrelser. Det er også umiddelbart muligt at foretage en bieffektevaluering (Krogstrup 2006: 79) Men for, at jeg kan besvare min problemformulering kræver det også, at jeg kan kortlægge de omstændigheder, der betyder, at virksomhederne tilslutter sig og ikke tilslutter sig offentlige udbud med

praktikpladsklausuler. Her får problemformuleringen et mere forklarende sigte. Når det handler om, at undersøge virksomhedernes rationaler og på hvilket grundlag de træffer beslutninger, vurderer jeg ikke, at målopfyldelse evaluering er formålstjenligt. Her kunne jeg selvfølgelig have valgt at supplere målopfyldelseevalueringen med eksempelvis en realistisk evalueringsmodel, hvor det handler om at lægge antagelser om "Hvad der virker – for hvem – hvornår – under hvilke betingelser og med hvilke forventede effekter?" (Krougstrup 2006: 94 -98), hvilket minder om hvad jeg i praksis gør i arbejdsspørgsmål 1, hvor jeg opstiller en række antagelser om, hvordan virksomhederne reagerer på praktikpladsklausuler. Som sagt har jeg orienteret mig i evalueringslitteraturen, men i erkendelsen af, at ingen af modellerne i sig selv er tilstrækkelige til at udgøre et design, der kunne afdække hele problemformuleringen har jeg fravalgt at inddrage evalueringsmodeller eksplicit.

Design

Designafsnittet vil rumme en præsentation af det multiple casesdesign og en præsentation af mine cases, herunder hvorfor jeg mener, at det er relevant at se på netop København og Århus. Herefter vil jeg præsentere de politiske hensigter hos de to kommuner og dernæst de arbejdsspørgsmål og antagelser, som vil jeg foretage min undersøgelse ud fra.

For at besvare min problemformulering har jeg valgt et multipelt casesdesign bestående af to cases. (de Vaus 2001: 220) Casesdesignet er valgt, da det er velegnet til at få dybdegående viden om et afgrænset område. (de Vaus 2001: 237) Jeg vil afslutningsvis beskrive om og i givet fald under hvilke omstændigheder resultaterne fra København og Århus kan udbredes til andre kommuner.

Hver case består af en række forankrede enheder, som er dels kommunen, der er afsender på praktikpladsklausulerne og dels virksomhederne, som er modtager. (de Vaus 2001: 220 - 221) Da det er virksomheden, der træffer beslutning om at byde ind på de offentlige opgaver med praktikpladsklausuler og som derfor skal udmønte klausulerne, er virksomhederne det centrale analyseobjekt for undersøgelsen. Jeg vil nu præsentere mine cases og de politiske hensigter hos de to kommuner.

Præsentation af cases

Mit multiple casesdesign består af to cases. Den ene case er erfaringerne med brugen af praktikpladsklausuler i Københavns Kommune, mens den anden case er de tilsvarende erfaringer i

Århus Kommune. Grunden til, at de ikke kan betragtes som én samlet case skyldes, at de to kommuner har anvendt to forskellige modeller for praktikpladsklausuler.

Er mine cases unikke eller to blandt mange kommuner, der har indført sociale klausuler? Bygge- og anlægsvirksomhedernes interesseorganisation Dansk Byggeri i februar 2012 opgjort, at 35 ud af de 94 kommuner, der har deltaget i Dansk Byggeris undersøgelse, har indført praktikpladsklausuler i deres udbudspolitikker.

Tabel 1: Udbredelsen af praktikpladsklausuler i kommunerne

Brug af praktikpladsklausuler	Antal kommuner
Har indført praktikpladsklausuler*	41
Bruger ikke praktikpladsklausuler*	53
Ingen oplysninger	4
Total	98

Kilde: Egne sammenregninger på baggrund af Dansk Byggeri 2012.

* Kategorien ”Har indført praktikpladsklausuler dækker også kategorien ”Har indført praktikpladsklausuler” og ”Har indført praktikpladsklausuler, men overvejer partnerskabsmodel.”

* Kategorien ”Bruger ikke sociale klausuler” dækker kategorierne ”Bruger ikke sociale klausuler”, ”Overvejer sociale klausuler”, ”Indgået partnerskab” og ”Overvejer partnerskabsmodel”.

Opgørelsen viser, at 41 af kommunerne indført praktikpladsklausuler, mens 53 kommuner ikke har indført dem. Undersøgelsen siger dog ikke noget om den praktiske brug. Kommunerne kan således godt have indskrevet sociale klausuler i deres udbudspolitikker uden i praksis at gøre brug af dem. Center for Aktiv Beskæftigelsesindsats har i 2011 lavet en opgørelse, hvor 78 ud af landets 98 kommuner har deltaget. Af de 78 kommuner er der 42, der har oplyst, at de anvender sociale klausuler har 45 procent af disse eller rundt regnet 19 kommuner stillet krav om lærlinge/praktikanter i forbindelse med udbud. (Center for Aktiv Beskæftigelsesindsats 2011) Mine cases er således ikke enestående, da andre kommuner anvender praktikpladsklausuler. Casene er derimod valgt fordi de udgør konkrete erfaringer med to forskellige modeller for udmøntning af praktikpladsklausuler. Mine cases adskiller sig dog navnlig på ét parameter i forhold til andre kommuner; nemlig kommunernes størrelse. København og Århus har som landets største kommuner en pæn mængde udbud, hvor det har givet mening af stille krav om praktikpladsklausuler. Således er der i hver kommune lavet konkrete udbud af varierende størrelser

og dermed også med varierende praktikpladskrav til forskellige virksomheder, der også variere i størrelse. (Københavns Kommune 2012a; Århus Kommune 2011a; Århus Kommune 2012) Således opnås viden om hvorvidt virksomhedernes tilslutning til og udmøntning af de sociale klausuler varierer med udbuddets størrelse, praktikpladskravene og virksomhedernes størrelse. Jeg vil dog afslutningsvis give en vurdering af, om undersøgelsens resultater kan overføres til andre kommuner.

Undersøgelsesopbygning

Efter denne gennemgang af specialets resterende forløb præsenteres de politiske hensigter hos henholdsvis Københavns og Århus Kommune. Med udgangspunkt i de politiske hensigter præsenteres dernæst specialets arbejdsspørgsmål og de antagelser, som undersøgelsen vil blive udarbejdet efter. Herefter præsenteres de metoder og data som lægges til grund for besvarelsen af problemformuleringen.

Herefter følger analysen, som vil være det op i fire dele. Første analysedel vil være en præsentation af de hidtidige erfaringer fra København og Århus og deres relevans for analysen. Anden analysedel vil først besvare arbejdsspørgsmålet om under hvilke omstændigheder virksomheder byder ind på offentlige opgaver med praktikpladser? Dernæst spørgsmålet om hvorvidt der er virksomheder, der enten venter med at tage lærlinge indtil de vinder et offentligt udbud med praktikpladsklausuler eller afholder sig fra at byde ind på offentlige opgaver, fordi der er stillet praktikpladsklausuler. Tredje analysedel vil omhandle den konkrete udmøntning af klausulkravene hos de virksomheder, der har tilsluttet sig offentlige udbud med praktikpladsklausuler, mens fjerde og sidste del vil være specialets konklusion, hvor der på baggrund af de to første analyseafsnit gøres status på om praktikpladsklausulerne har levet op til de politiske hensigter. Konklusionen vil derudover rumme en besvarelse af specialets indledende analytiske problemstilling, en række policyanbefalinger og til sidst besvares under hvilke omstændigheder analysens resultater kan udbredes til andre kommuner.

De politiske hensigter hos København og Århus

Jeg vil nu præsentere de politiske hensigtserklæringer, som Århus og København har lagt til grund for deres beslutning om at indføre praktikpladsklausuler, samt hvilke hensigter der er indskrevet i dels praktikpladsklausuler og dels de notater, som kommunerne lægger til grund for deres anvendelse af praktikpladsklausuler. De politiske hensigter vil undervejs blive understøttet og operationaliseret af virksomhedsteoretiske perspektiver.

Hvorfor har kommunerne indført praktikpladsklausuler?

Som beskrevet indledningsvist mangler 9.400 unge praktikpladser, hvilket blandt andet var årsag til, at regeringen i finansloven for 2012 anviste praktikpladsklausuler som en del af løsningen. Situationen i Århus og København afspejler landstendensen. Således viser tal fra LO, at der i januar 2011 var der 717 praktikpladssøgende elever i København, mens der var 430 praktikpladssøgende elever i Århus Kommune. Af hensigtserklæringer fra kommunerne fremgår det således også, at hensigten med klausuler er at tilvejebringe praktikpladser gennem aktivering af virksomheder, der i utilstrækkelig grad eller slet ikke tager lærlinge.

”Baggrunden for vedtagelsen var, at der er et stort antal unge, der mangler en praktikplads, og at KK (Københavns Kommune Red.) med et meget stort bygge/anlægsprojekt har mulighed for at medvirke til et øget brug af praktikpladser fra private virksomheder.”

(Københavns Kommune 2012a)

Fra beskæftigelsesrådmand i Århus Kommune, Hans Halvorsen adresseres kravet specifikt til virksomheder, der ikke i forvejen tager lærlinge:

”Vi kommer om få år til at mangle faglærte håndværkere, og også andre fagområder er pressede. Derfor vil Århus Kommune gerne sende et signal til især de entreprenører, der ikke har tradition for at tage lærlinge ind, om at de må være med til at løfte den opgave. Og det gør vi ved fremover at indarbejde uddannelsesklausuler i flere udbud”

Beskæftigelsesrådmand i Århus Kommune, Hans Halvorsen.

(Schultz Jørgensen 2010)

Hos både Københavns og Århus Kommune kan der identificeres et ønske om at inddrage virksomhederne som led i løsningen af praktikpladsmanglen, hvilket må betegnes som den direkte

ønskede effekt. Ønsket om, at aktivere virksomheder, der i mindre grad eller slet ikke tager lærlinge kan ses som et udtryk et paradoks hos virksomhederne, som jeg her vil beskrive.

Alle virksomheder er som udgangspunkt interesseret i og afhængige af at få tilført kompetencer i form af uddannet arbejdskraft, hvis de vil overleve på længere sigt. (Jørgensen 1990: 69 - 71; Jørgensen 2006: 9-10). Men uddannelse af arbejdskraft er samtidig en investering for den enkelte virksomhed, der kræver omkostninger i form af rekrutteringsomkostninger, løn, investeringer i den arbejdsplads som lærlingen optager (mandskabs optager (mandskabspleje, transport, dødvægt i forhold til faglært arbejdskraft), udgifter til oplærer/instruktør og risiko for fejl og forsinkelser. For virksomheden må udgifterne opvejes mod nytten som er udbyttet af lærlingens arbejdskraft og viden under lærertiden samt den viden som virksomheden kan overføre til en eventuelt kommende medarbejder, hvis virksomheden skulle vælge at ansætte lærlingen efter endt uddannelse. (Helms Jørgensen 2006: 9 -10)

Da lærlingen i uddannelsestiden alt andet lige må betegnes som en udgift (Helms Jørgensen 2006: 10 + 12), vil der for virksomheden være et økonomisk incitament til at være freerider og undlade at tage et uddannelsesansvar, men i stedet ansætte færdiguddannede svende. Forudsætningen for, at freerideradfærden kan lade sig gøre er dog, at andre virksomheder tager lærlinge og derved sørger for at uddanne faglært arbejdskraft til markedet. Ifølge Stigler 1975 vil virksomheder, der tager et socialt ansvar være tilbøjelige til at efterspørge minimumsstandarder og håndfaste lovkrav for at udjævne konkurrenceforskellene. Her vil en udbredt brug af sociale klausuler være en fordel for de virksomheder, der allerede løfter et uddannelsesansvar. Virksomheder der ikke er uddannelsesansvarlige må omvendt stramme op, hvis de ønsker at byde ind på offentlige opgaver. (Stigler 1971:5)

Når praktikpladsmanglen defineres som et kollektivt handlingsproblem bliver succeskriteriet for praktikpladsklausulerne, at de kan aktivere de virksomheder, der kun i mindre grad eller slet ikke tager lærlinge til at tage et større uddannelsesansvar. Hvis praktikpladsklausuler omvendt kun bliver en måde at tilgodese virksomheder, der allerede tager lærlinge bliver den ønskede vækst i antallet af lærlingepladser begrænset. Derfor er et centralt spørgsmål om praktikpladsklausulerne bidrager til at aktivere virksomheder, der ikke tager lærlinge i forvejen, eller om klausulerne blot tilgodeser virksomheder, der i forvejen opfylder lærlingeklausulerne? Spørgsmålet er relevant ud fra da

praktikpladsklausulerne kun har direkte indvirkning på antallet af praktikstillinger, hvis de sociale direkte befaler eller indirekte medfører, at virksomheden skal ansætte praktikanter.

Hvem er målgruppen?

For at definere de politiske hensigter er det ikke alene nok at definere hvilke virksomheder, klausulerne henvender sig til, men også hvad der stilles krav om i praktikpladsklausulerne. Som beskrevet ovenfor er målgruppen for praktikpladsklausuler praktikanter, som ud fra praktikpladsklausulerne er afgrænset som erhvervsskoleelever eller hvad man i bygge- og anlægsbranchen forstår som lærlinge i traditionel forstand. Her først formuleringen fra Københavns Kommunes vejledende praktikpladsklausul:

”En praktikant er en arbejdstager, med hvem leverandøren indgår eller har indgået en uddannelsesaftale i henhold til lov om erhvervsuddannelser eller som omfattet af en lignende uddannelsesordning i et andet EU-land”

(Københavns Kommune 2010)

I Århus Kommunes definition af ”personer i praktikstillinger” er det ligeledes defineret, at der ved praktikanter forstås erhvervsskoleelever:

”Ved personer i praktikstillinger forstås personer, der påbegynder eller er påbegyndt en erhvervsuddannelse og i den forbindelse skal gennemføre en del af uddannelsen som virksomhedspraktik.”

(Århus Kommune 2010)

Erhvervsuddannelser er en fællesbetegnelse for i alt 110 forskellige uddannelser, som er kendetegnet ved at være praktisk betonedede således, at det meste af uddannelsen foregår i en praktikvirksomheder. Derfor er uddannelsesaftaler med virksomheder væsentlige for, at eleverne kan gennemføre deres uddannelse. Alternativet dertil er skolepraktik, men kun på 4 ud af 10 uddannelser kan uddannelsen færdiggøres gennem skolepraktik. (Undervisningsministeriet 2012a; Undervisningsministeriet 2012b)

Af ”Krav til private virksomheder om beskæftigelse af praktikanter” fra Københavns Kommune fremgår det, at alle erhvervsuddannelser tilknyttet de udførende fag betragtes som relevante. Dog

vurderes potentialet i forhold til følgende uddannelser at være størst: Snedker, tømrer, gulvlægger, VVS, elektriker, gartner, smed, murer, maler, anlægsstruktør, kloakrørlægger, brolægger og bygningsstruktør. Den praktiske udmøntning af klausulerne i Københavns Kommune viser også, at alle de 15 igangværende udbud med praktikpladsklausuler per 5. januar 2012 var bygge- og anlægsopgaver. (Københavns Kommune 2010)

I Århus Kommunes ”Guideline om anvendelse af uddannelsesklausuler ved udbud af bygge- og anlægsopgaver” opsættes de retningslinjer som de enkelte magistrater skal følge, når de udbyder offentlige opgaver. Som det fremgår af titlen er målgruppen erhvervsuddannelsespraktikanter inden for bygge- og anlægsområdet. Men de praktiske udbud viser dog, at der er stillet klausuler om administrationslever. I november 2011 var der 3 udbud i Århus Kommune, hvor der er stillet krav om nyansættelse af en bestemt andel praktikanter, mens der i endnu 3 udbud var stillet krav om, at leverandøren skulle beskæftige erhvervsuddannelsespraktikanter, men dog uden at angive noget bestemt antal¹. 5 af disse var indenfor bygge- og anlægsområdet, mens det sidste er lavet indenfor administrations-området, hvor KMD BPO A/S, som varetager Århus Kommunes lønadministration har overtaget to kontorelever fra Århus Kommune. (Københavns Kommune; Århus Kommune 2011d; Århus Kommune 2011e; Århus Kommune 2011f; Århus Kommune 2011g)

En Københavnermodel og en Århusmodel

København og Århus Kommune har praktiseret to modeller for praktikpladsklausuler, som derfor har fået betegnelsen Københavnermodellen og Århusmodellen. (Schultz Jørgensen 2010) Selvom praktikpladsklausulerne varierer formuleringsmæssigt, ligner modellerne på mange punkter hinanden, men de er dog forskelligt på et væsentligt punkt; nemlig om virksomheden må udmønte klausulkravene ved at overflytte allerede ansatte praktikanter til det udbudte projekt eller, om virksomheden kun kan opfylde klausulkravene gennem nyansættelse.

¹ I Århus Kommunes vejledning fremgår det, at der såfremt proportionalitetsbetingelserne beskrevet under dette speciales afsnit ”En Københavnermodel og en Århus” er opfyldt, skal der stilles krav om et/en antal/andel praktikanter. De tre udbud, som er lavet i Magistraten for Sundhed og Velfærd, hvor der ikke er stillet krav om et bestemt antal, men blot om at entreprenøren i et rimeligt omfang beskæftiger praktikanter er derfor ikke udmøntet i overensstemmelse med de politiske forskrifter i Århus Kommunes ”Guideline om anvendelse af uddannelsesklausuler ved udbud af bygge- og anlægsopgaver”, som de enkelte magistrater skal udforme deres praktikpladsklausuler efter. (Århus Kommune 2011a; Århus Kommune 2012)

I Århus og Københavns Kommune foretages fra udbud til udbud en egnethedsvurdering af om opgaven er egent til at stille krav om praktikanter. I Århus Kommune er de enkelte magistrater, der foretager vurderingen efter en fælles guide, mens Københavns Kommune har to bygherre i henholdsvis Teknik- og Miljøforvaltningen og Københavns Ejendomme, der foretager vurderingen efter de regler der er beskrevet i cirkulæret ”Krav til private virksomheder om beskæftigelse af praktikanter”.

I vurderingen tages der hensyn til at klausulens krav er i proportion med omsætningens størrelse og opgavens varighed. Det betyder i praksis, at den samlede entreprisesum skal være på minimum 10 millioner kroner og/eller den samlede lønudgift på 4 millioner, og kontraktens løbetid skal være på minimum seks måneder. Virksomheden kan i den forbindelse ikke pålægges at have praktikanten længere end kontraktens løbetid. Lærlingen skal være beskæftiget på det udbudte projekt og endelig skal virksomheden kunne dokumentere overfor kommunen at kravene er opfyldt. Hvis virksomheden ikke er i stand til umiddelbart at dokumentere, at kravene er opfyldt kan kommunen kræve en redegørelse. Finder kommunen, at virksomhedens begrundelse for ikke at tage praktikanter er uberettiget kan der i begge kommuner pålægges en bod. (Københavns Kommune 2010; Århus Kommune 2011)

I begge kommuner gælder en række undtagelser, hvor kravet om praktikanter frafalder. I både Århus og København gælder det således, at hvis virksomheden ikke kan godkendes som praktikvirksomhed eller hvis virksomhederne ikke kan finde praktikanter kan kommunen i stedet stille krav om beskæftigelse af ledige, der skal i virksomhedspraktik. Praktikpladskravene er desuden fleksible. Således fremgår det af Københavnermodellen, at såfremt opgavens omfang efter kontrakten indgåelse nedsættes betydeligt, reguleres det krævede antal årsværk tilsvarende. I Århus er det til sammenligning påpeget, at hvis leverandøren må afskedige medarbejdere kan Århus Kommune dispensere fra kravet ved at lade allerede ansatte medarbejdere udføre den udbudte opgave. (Ibid)

Nyansættelse eller ej

På en lang række punkter ligner modellerne i store træk hinanden. Men de er dog forskellige på ét punkt, som kan have betydning for, at resultaterne af praktikpladsklausulerne er forskellige i de to kommuner. Det er således forskelligt om praktikpladskravet kan opfyldes ved at overføre allerede ansatte praktikanter til den udbudte opgave eller om virksomheden skal nyansætte praktikanter for at opfylde klausulen. Københavns Kommune har valgt den første løsning:

”Leverandøren kan opfylde sin forpligtelse til at beskæftige x årsværk praktikant(er) ved at overføre en eller flere praktikant(er) som ved kontraktens indgåelse er ansat hos leverandøren til det arbejde, som kontrakten omhandler.”

(Københavns Kommune 2010)

Det forhold er imidlertid anderledes i Århus Kommune, hvor der stilles krav om nyansættelse:

”Leverandøren kan ikke opfylde sin forpligtelse til at foretage ansættelser af personer i praktikstillinger ved at overføre personer, som ved kontraktens indgåelse er ansat hos leverandøren, til den tilbudte opgave”

(Århus Kommune 2010)

Der kan dog dispenseres fra kravet om nyansættelse. Ind til April 2012 var det sådan, at hvis virksomheden i forvejen havde 20 procent lærlinge ansat ved kontraktens indgåelse frafaldt kravet om nyansættelse på projektet. En betingelse, der med Århus Kommunes justering af modellen er blevet sænket til 10 procent. I forhold til min problemformulering antager jeg, at kravet om nyansættelse eller ej er en afgørende forskel, der kan have indflydelse på dels virksomhedens tilslutning og udmøntning. Som nævnt ovenfor kan der også dispenseres hvis kravet om nyansættelse betyder, at virksomheden bliver nødt til at fyre allerede ansatte medarbejdere.

Undgå negative bieffekter

Jeg har valgt at inddrage følgende forhold, som ikke direkte er krav i praktikpladsklausulen, men som, set fra politikernes side, må antages at være ikke ønskværdige bieffekter, som bør tages med, når praktikpladsklausulerne evalueres.

For det første kan kravet om, at praktikanterne skal være beskæftiget på den udbudte opgave være uhensigtsmæssigt af den grund, at det ikke er sikkert, at lærlingen lærer mest her sammenlignet med hvad der ellers er af lærlingeegnede opgaver i resten af virksomheden.(Henriques 2011; Hoffmann 2011) **For det andet** er det hensigten med sociale klausuler, at de kan sikre, at kommunen kan kombinere de ønskede økonomiske gevinster, der kan være forbundet med at konkurrenceudsætte offentlige opgaver samtidig med, at den kan fastholde et socialt ansvar. Dog kan praktikpladsklausulerne bevirke, at priserne øges, da de kan afholde virksomheder fra at byde ind,

og de virksomheder, der byder ind vil overvælde udgiften til praktikanter i priserne. (Udbudsportalen 2012) **For det tredje** kan administrations- og kontrolkravene blive set som unødigt bureaukratiske af virksomheden hvorfor det koster virksomhederne unødige resurser at opfylde kravene, der i sidste betyder, at virksomheden producere mindre. (Christiansen 1993: 171)

Opsamling

Udgangspunktet for begge kommuners indførelse af praktikpladsklausuler er at løse praktikpladsmanglen blandt erhvervsskoleelever. For at praktikpladsklausuler skal udmønte sig i konkrete praktikpladser må ikke og / eller i mindre grad uddannelsesansvarlige virksomheder, de såkaldte "freeriders", aktiveres. Hvis de offentlige udbud med praktikpladsklausuler kun imødekommes af virksomheder, der i forvejen har mange praktikanter vil nettotilvæksten være begrænset.

Derudover er der i praktikpladsklausulerne retningslinjer for hvordan praktikpladsklausulerne ønskes udmøntet. Her skal virksomhederne på kommunens opfordring kunne dokumentere, at de beskæftiger det krævede antal lærlinge på det udbudte projekt. Modellerne er desuden forskellige på ét springende punkt. Hvor virksomhederne i København kan opfylde klausulerne ved at overflytte allerede ansatte praktikanter skal virksomhederne i Århus som udgangspunkt nyansætte praktikanter for at opfylde klausulerne. Endelig må det formodes, at kommunerne ikke er interesseret i negative bieffekter så som dårlige lærlingeforløb, højere priser på den udbudte opgave eller at pålægge virksomhederne urimelige administrations- og kontrolkrav.

Specialet arbejdsspørgsmål og antagelser

Jeg vil nu først præsentere specialets hovedantagelse, og dernæst vil jeg præsentere specialets to arbejdsspørgsmål, som hver især er operationaliseret i fire antagelser, som er udgangspunktet for undersøgelsen.

Krav om nyansættelse eller ej gør en forskel

Specialets hovedantagelse er, at spørgsmålet om virksomhederne kan opfylde klausulerne ved at overflytte allerede ansatte praktikanter til de udbudte projekter (Københavnmodellen) eller om de skal nyansætte praktikanter for at opfylde klausulerne (Århusmodellen) har betydning for virksomhedernes tilslutning såvel som udmøntning. Set i forhold til freeriderperspektivet må begge

modeller antages at have virkning på antallet af lærlinge hos virksomheder, der ikke beskæftiger lærlinge, da disse bliver tvunget til at tage et uddannelsesansvar, hvis de vil byde ind på offentlige opgaver. Hos virksomheder, der har lærlinge må det antages, at krav om nyansættelse har den største effekt, da det tvinger virksomheder til at ansætte lærlinge ud over dem, de allerede har.

Set i forhold til min analytiske problemstilling er spørgsmålet interessant, da nyansættelse alt andet lige må antages at være et mere indgribende policytiltag eller ikke-nyansættelse. Således er nyansættelse et eksempel, der kan bidrage til at besvare, om der er en sammenhæng mellem hvor indgribende et policyinstrument er og graden af tilslutning og udmøntning hos virksomheden? Et spørgsmål, der vil blive besvaret i min konklusion.

Dog er Århusmodellen med krav om nyansættelse også den model, der har mødt størst modstand,. Således har bygge- og anlægsvirksomhedernes interesseorganisation Dansk Byggeri kritiseret modellen på flere punkter. For det første tilgodeser modellen ikke virksomheder, der i forvejen beskæftiger praktikanter. For det andet frygter kritikere af modellen, at virksomheder bliver tilbageholdende med at ansætte praktikanter indtil de får en offentlig opgave, da virksomheden er nødt at opretholde ”fripladser” til praktikanter i tilfælde af, at de skal imødekomme en praktikpladsklausul hvor der er formuleret et krav om, at virksomheden skal nyansætte.

Denne antagelse er specialets udgangspunkt og argumentet for at inddrage både Århus og København. Om de to modeller resulterer i forskelligheder i tilslutning til og udmøntning af praktikpladsklausulerne vil blive besvaret som en del af konklusion.

Arbejdsspørgsmål 1

Under hvilke omstændigheder tilslutter virksomhederne sig offentlige udbud med praktikpladsklausuler?

Da praktikpladsklausulerne er omdrejningspunktet for evalueringen vil udgangspunkt være om og i givet fald hvilken rolle praktikpladsklausuler har haft for virksomhedernes beslutning om at byde ind eller undlade at byde ind.

Da det er hensigten, at praktikpladsklausulerne skal tilvejebringe flere praktikpladser gennem aktiverrig af mindre- eller ikke-uddannelsesansvarlige virksomheder er en væsentligt at undersøge om de virksomheder, der tilslutter sig offentlig udbud med praktikpladsklausuler i forvejen er uddannelsesansvarlige eller om de øger deres uddannelsesansvar. Lige såvel er det væsentligt at

undersøge, om der er virksomheder, der venter med at tage lærlinge til de vinder et offentligt udbud, hvor der stilles krav om praktikanter eller om praktikpladsklausulerne helt afholder virksomheder skal at byde ind. Jeg har her opsat fire mulige udfald:

Det første mulige udfald er, at virksomheden øger antallet af lærlinge for at opfylde praktikpladsklausulen, hvilket vil sige, at klausulerne virker efter hensigten. **Det andet mulige udfald** er, at virksomheden i forvejen har så mange lærlinge ansat, at den ikke behøver at ansætte lærlinge for opfylde den sociale klausul. Hvis der ikke stilles krav om nyansættelse og/eller hvis virksomheden opfylder de krævede andele for at påtage sig udbuddet, giver praktikpladsklausulerne ikke virksomheden incitament for at ansætte flere praktikanter. **Det tredje mulige udfald** er, at virksomhederne tillægger sig en reaktiv adfærd og venter med at tage praktikanter ind til de vinder et offentligt udbud. Heri undersøges argumentet mod Århusmodellen, hvor kravet om nyansættelse gør, at virksomhederne opretholder ”fripladser” til praktikanter i tilfælde af, at de skal vinde et offentligt udbud, hvor der stilles krav om nyansættelse. **Det fjerde mulige udfald** er, at virksomhederne undlader at byde ind på en offentlig opgaver. De politiske hensigter om at ændre virksomhedernes adfærd ikke kan således ikke lykkes, hvis virksomhederne bevidst styrer uden om opgaver, hvor der stilles praktikpladsklausuler. Manglende tilslutning kan skyldes, at virksomhederne ikke har lærlinge eller har tradition herfor, og dermed ikke vidensressurser til at uddanne lærlinge. Derved bliver lærlingeinvesteringen stor i forhold til de virksomheder, der allerede har lærlinge eller som i det har erfaringer hermed. Derudover kan virksomheden have et grundlæggende ønske om, at det offentlige ikke skal blande sig i virksomhedens interne forhold og pålægge virksomheden unødige bureaukratiske byrder. (Jørgensen 1990: 68 ; Christiansen 1993:171)

For at undersøge første og andet mulige udfald i praksis må fokus først rettes mod de virksomheder, der skal varetage de offentlige udbud. Her må det undersøges og i givet fald hvilken betydning praktikpladsklausulen har haft for virksomhedens beslutning om at byde ind og om virksomheden skal ansætte praktikanter for at opfylde klausulen. Endelig må det undersøges, hvad der generelt er kendetegnende for virksomheder tilgang til praktikanter for at fastslå, om det er de virksomheder, der i forvejen er uddannelsesansvarlige, der byder ind på offentlige opgaver med praktikpladsklausuler eller om praktikpladsklausulerne aktivere virksomheder, der ikke har for tradition for at have lærlinge.

For at undersøge de to sidste udfald må fokus rettes mod de virksomheder, der har budt ind på offentlige udbud, men også om der findes virksomheder, der endnu ikke har budt ind, som er tilbageholdende med at tage lærlinge grundet praktikpladsklausuler. Undersøgelsen af det sidste udfald retter sig udelukkende mod at besvare, om der er virksomheder, der afholder sig fra at byde fordi, der stilles praktikpladsklausuler og i så tilfælde hvad, der kendetegner disse virksomheder. Som jeg har uddybet i metodeafsnittet har der været visse praktiske problemer med at besvare denne problemstilling, da det ikke har været muligt at identificere virksomheder, der har afholdt sig fra at byde ind.

Arbejdsspørgsmål 2

Hvordan udmønter virksomhederne praktikpladsklausuler?

Dog er spørgsmålet om tilslutning eller ikke-tilslutning ikke en fyldestgørende målestok for at fastslå, om praktikpladsklausulerne virker efter hensigten. Spørgsmålet om, hvordan de virksomheder, der tilslutter sig de offentlige udbud med praktikpladsklausuler udmønter praktikpladskravene, skal også besvares. Her er det først og fremmest hensigten, at virksomhederne skal udmønte et bestemt antal årsværk på projektet eller en bestemt andel af de beskæftigede skal være praktikanter. Udover krav til hvem der kan defineres som praktikanter og at disse skal være beskæftiget på det udbudte projekt, stilles yderligere krav til dokumentation heraf og endeligt er det forskelligt i de to kommuner om allerede ansatte praktikanter tæller med eller ej. Det kan antages, at udmøntningen forløber problemfrit, men jeg har nedenfor identificeret en række mulige problemer, som jeg vil undersøge.

For det første kan praktikpladskravene være uklart formuleret, hvilket kan give misforståelser hos virksomheden, som udmønter kravene anderledes end var tiltænkt. **For det andet** kan mangelfuld udmøntning skyldes, at forventningerne til hvor mange lærlinge, der kan udmøntes på opgaven har været urealistiske. Selvom det lykkes virksomheden at beskæftige det krævede antal, kan kravet om, at lærlinge skal være beskæftigede på det konkrete udbudt projekt være forstyrrende, da virksomheden tvinges til at flytte praktikanter fra de projekter, hvor lærlinge lærer mest til det udbudte projekt, hvor der ifølge klausulen skal beskæftiges lærlinge. **For det tredje** kan der være problemer med at efterleve kontrol- og afrapporteringskrav. Enten kan kravene være uklare eller pålægge virksomheden uhensigtsmæssige bureaukratiske byrder. Kravene kan på den anden side også være så vage, at manglende klausulefterlevelse ikke har nogen konsekvens for

virksomheden. **For det fjerde** kan praktikpladsklausulerne føre til ekstra omkostninger for virksomheder, som overvæltes i den pris, som virksomheden skal have for den udbudte opgaver. Kommunen kan fordi de stiller praktikpladsklausuler risikere, at prisen på entreprisen stiger.

Metodiske overvejelser

Metodeafsnittet vil rumme følgende: En præsentation af interviewmetoden, som er den metode, der er valgt for at besvare undersøgelsens antagelser. En præsentation af respondenterne, hvordan de er udvalgt og hvilken funktion respondenter spiller i forhold til at undersøge mine antagelser. Endelig vil jeg gennemgå hvordan interviewene konkret er gennemført.

Brug af interviewmetode

Min undersøgelse bygger på interviews med repræsentanter fra i alt 8 virksomheder, der skal varetage udbudte opgaver, hvor der stilles praktikpladsklausuler samt et interview med Dansk Byggeris afdelingschef, Louise Pihl.

Interviewmetoden er valgt, da den modsat spørgeskemaundersøgelse i højere grad giver mulighed for åbne svarkategorier, hvor respondenter kan komme med tilføjelser og uddybninger. Det kan hjælpe til at udbedre, hvis jeg i mine antagelser undervurderer eller overser elementer, der er centrale for besvarelsen af min problemformulering. (Kvale 1997: 129)

Styrken ved alternativet spørgeskemaundersøgelser ville selvfølgelig være, at det giver mulighed for at nå flere respondenter. Men da jeg har afgrænset mig til at gå i dybden med to cases hvor jeg har valgt virksomhederne som min hovedkilde betyder det, at antallet af mulige respondentvirksomheder er begrænset. Her vurderede jeg, at jeg via interviewmetoden kunne afdække virksomheder af forskellig type og størrelse inden for hver af mine cases, hvilket vil belyse min problemformulering fra flere sider.

Udvælgelse af respondenter

Virksomhederne er min hovedkilde. Det skyldes, at det er dem, der vedtager at indgå kontrakter med det offentlige, hvori der stilles praktikpladsklausuler, og det er derfor også virksomheder, der skal udmønte indholdet af klausulerne.

Jeg har i min konkrete udvælgelse af mulige virksomheder taget højde for virksomhedens antal af ansatte ud fra det rationale, at virksomheder af forskellig størrelse kan have forskellige forudsætninger for at ansætte praktikanter. Da antallet af ansatte i de fleste tilfælde ikke fremgår af virksomhedens hjemmeside er CVR-registeret brugt. Her er tallene opgjort i 2. Kvartal 2011, så antallet er med forbehold for, at der kan være sket ændringer.

Tabel 2: De undersøgte virksomheder fordelt efter antal ansatte

Antal ansatte	0- 100	100 – 499	500 +
København	1	2	1
Århus	1	0	3

Da formålet er at undersøge virksomheder både under Københavnermodellen og under Århusmodellen har jeg undersøgt 4 virksomheder fra hver kommune. For at resultaterne skal være nogenlunde sammenlignelige på tværs af kommunerne har jeg søgt at få minimum én fra hver størrelseskategori. Grunden til, at det i Århus ikke har kunne lade sig gøre at inddrage en virksomhed i mellemkategorien er, at af de udbudte opgaver som fremgik af Århus Kommunes evaluering fra november 2011, og som er lagt til grund for udvælgelsen, har det ikke været muligt at få interviewaftaler med disse virksomheder.

Men med den relative spredning, der trods alt er vil min problemformulering blive ud fra erfaringer fra forskellige størrelse virksomheder, hvilket vil give en nuanceret besvarelse af min problemformulering. Et andet forhold er, at 2 ud af 3 virksomheder i København og 2 ud af 4 virksomheder i Århus er beskæftiget inden for anlægsbranchen, hvilket er et forhold, der bør tages i betragtning, da forudsætninger for tilslutte sig og udmønte lærlingeklausuler kan være forskellige fra branche til branche.

Den konkrete respondent på hver enkel virksomhed er udvalgt efter det kriterium, at personen har kendskab til det konkrete udbudte projekt, virksomhedens lærlingepraksis og praktikpladsklausulerne. Kendetegne for mine respondenter er, at de fleste tilfælde har været projektlederen på det udbudte projekt. Konkret har henholdsvis København og Århus Kommuner været behjælpelige med oplysninger på dem, der har været kontaktpersoner på de enkelte byggeprojekter, hvor der er stillet krav om praktikpladsklausuler. Henvendelse til

kontaktpersonerne er sket via e-mail, hvor det i interviewforespørgslen er betonet, at interviewpersonen skal have kendskab til ovennævnte forhold.

Besvarelsen af de to sidste mulige udfald under arbejdsspørgsmålet om under hvilke omstændigheder virksomheder tilslutter sig offentlige udbud med praktikpladsklausuler kræver identifikation af rationaler og bevæggrunde hos de virksomheder, der enten venter med at tage lærlinge ind til de vinder et offentligt udbud eller helt fraholder sig fra at byde ind fordi, der er praktikpladsklausuler. Dog har det vist sig vanskeligt at undersøge disse antagelser i praksis. Da hypotesen om virksomheder, der venter med at tage lærlinge retter sig mod Århusmodellen, har jeg undersøgt, om en sådan adfærd har været tilstede hos undersøgelsens 4 virksomheder, der har varetaget udbudte opgaver for Århus Kommune. Men derudover er der væsentlige problematikker forbundet med at undersøge om der er virksomheder, der afholder sig fra byde ind i praksis. Det skyldes, at virksomheder der har taget beslutning om ikke at byde ind er svære at identificere, da en sådan beslutning ikke kommer til udtryk ved konkret handling. Da mit undersøgelsesdesign overvejende er rettet mod virksomheder, der tilslutter sig offentlige udbud med praktikpladsklausuler er behandlingen omkring hvorvidt, der er virksomheder, der undlader at byde ind besvaret med forbehold for, at det ikke har været muligt at interview sådanne virksomheder. Men jeg vil her redegøre for, hvordan jeg har forsøgt at besvare problemstillingen.

Jeg har rettet henvendelse til bygge- og anlægsvirksomhedernes hovedorganisation Dansk Byggeri, som rådgiver virksomhederne om blandt andet praktikpladsklausuler. Louise Pihl, der er afdelingschef i Dansk Byggeri er inddraget, da hun har løbende kontakt med virksomheder, der støder på praktikpladsklausuler, og derfor retter henvendelse til Dansk Byggeri. Udover interviewet med Louise Pihl er der rettet henvendelse til konsulent Heike Hoffman fra Håndværksrådet samt redaktøren på Håndværkerforeningens medlemsblad, Hånd og Værk, i København, Adam Pade, som også har løbende kontakt med virksomheder i bygge- og anlægsbranchen. Det har hverken på baggrund af interviewet med Louise Pihl eller via korrespondance med de andre nøglepersoner været muligt at identificere virksomheder, der enten undlader at tage lærlinge indtil de vinder et offentligt udbud eller helt afholder sig fra at byde ind. Derfor spørgsmålet om under hvilke omstændigheder virksomhederne ikke tilslutter sig offentlige udbud besvaret med det forbehold, at det ikke har været muligt at identificere virksomheder med reaktiv adfærd, men det kan på baggrund af undersøgelsen ikke be- eller afkræftes om sådanne virksomheder eksisterer.

Endelig er Louise Pihl har interviewet med givet nogle perspektiver på hvorvidt mine erfaringer fra henholdsvis Århus og Københavns Kommune er unikke eller hvorvidt de er gældende for andre kommuner, hvilket vil bidrage til den afsluttende perspektivering.

Interviewenes konkrete udførelse

Konkret er interviewguiden til virksomhederne udarbejdet efter mine antagelser. Interviewene er struktureret i fire dele. En indledning, spørgsmål om under hvilke omstændigheder virksomheden har tilsluttet sig offentlige udbud med praktikpladsklausuler, spørgsmål om hvordan virksomheden konkret har udmøntet praktikpladsklausulerne og en afslutning. I den indledende briefing præsenterer jeg mig selv, min undersøgelse og de interviewets spørgsmål. Derefter beder jeg interview om at præsentere sig selv, virksomheden og den udbudte op, hvor der er stillet praktikpladsklausuler. Herefter stilles spørgsmålene vedrørende specialets antagelser. Afslutningsvis giver jeg respondenterne mulighed for at komme med kommentarer, hvis der er emner, som vi ikke har været inde på, der er væsentlige i forhold til praktikpladsklausuler. Derudover spørger jeg om interviewpersonen kan anbefale andre respondenter, der har viden om emnet. For at gøre interviewene fleksible i forhold til respondenterne stilles spørgsmålene ikke nødvendigvis i sammen rækkefølge, men er tilpasset respondentens svar. På samme måde kan spørgsmål udelades, hvis jeg vurderer, at respondenterne i forvejen har svaret fyldestgørende derpå. Men det er dog sikret, at alle respondenter har forholdt sig til de emner, der opsættes i specialets antagelser. I nogle af interviewene kan der være stillet uddybende spørgsmål, som bevæger sig uden for interviewguiden. (Kvale 1997)

Interviewguiden til Louise Pihl som er afdelingschef i Dansk Byggeri var anderledes bygget op end interviewguiden til virksomhederne. Da formålet med interviewet var at få svar på spørgsmål om hvorvidt, der var virksomheder, der enten ventede at tage lærlinge ind til de vandt et offentlig udbud eller helt afholdte sig fra at byde, handlede spørgsmål herom. Derudover var temaerne erfaringerne fra virksomhedsinterviewene samt hvilke erfaringer, der er gjort i landets øvrige kommuner.

Data

Jeg vil her præsentere de data, jeg har indsamlet samt hvordan interviewdataene er anvendt i analysen.

Virksomhederne:

København:

Interview med Thomas Kjær Hansen, projektchef, Entreprenørfirmaet Einar Kornerup

Interview med Jesper Boilesen, projektchef, Nordhavnskonsortiet A/S

Interview med Morten Petersen, projektchef, OK Grøn Anlæg A/S (Morten Petersen suppleres undervejs i interviewet af Kenneth Jørgensen, der er projektleder i firmaet.)

Interview med Jan G. Svendsen, projektchef, Skou Gruppen A/S

Århus:

Telefoninterview med Erik Pedersen, konduktør, Hvorslev Byggefirma

Interview med Christian Trier, projektchef, Per Aarsleff A/S

Interview med Christian Egemose, projektchef, NCC Århus

Interview med Gitte Garset, HR-chef KMD BPO Århus

Andre:

Telefoninterview med Louise Pihl, afdelingschef, Dansk Byggeri

Interviewet med Erik Pedersen er lavet over telefon, da det var præmissen for, at han ville deltage. Interviewet med Louise Pihl er telefonisk, da det var hensigten, at interviewet skulle danne afsæt for videre undersøgelse ved virksomheder, der havde undladt at byde ind grundet praktikpladsklausulerne. Interviewet med Jan G. Svendsen fra Skou Gruppen er delt op i tre dele, hvilket skyldes, at første og anden interviewdel blev afbrudt i utide. Tredje interviewdel er derfor lavet over telefon to dage efter de første interviewdele.

Interviewdataene er undersøgelsens hovedkilde. Citaterne er så vidt holdt ordret i forhold til interviewpersonens formuleringer. Når der er ændret i indholdet for at få dette til at fremstå klarere, vil der i citatet være gjort opmærksom på, at der har fundet redigering sted.

Analyse

Som beskrevet ovenfor er analysen delt op i fire dele, og struktureret efter de antagelser, der er præsenteret ovenfor. De enkelt afsnit er bygget op således, at det er muligt at sammenligne mine to cases. Således vil hvert afsnit først gennemgå erfaringerne fra København og dernæst Århus. Tillige vil nogle afsnit være struktureret således, at erfaringer bliver sammenlignelige i forhold til virksomhedernes fagspecifikationer og opgavens type, da det har vist sig at have på indflydelse på virksomhedernes muligheder for at tage praktikanter. Før jeg præsenterer de hidtidige erfaringer fra henholdsvis København og Århus følger her en introduktion til de virksomheder, som jeg har interviewet i forbindelse med undersøgelsen.

De undersøgte virksomheder

I præsentationen af hver virksomhed indgår oplysninger om virksomhedens størrelse, det udbudte projekt og hvilke praktikpladskrav virksomheden skal honorere.

Einar Kornerup A/S er et entreprenørfirma med cirka 300 ansatte, der fordeler sig indenfor fagene beton-, murer-, tømrer- og snedkerarbejde. Firmaet har en totalentreprise på opførelse af et plejehjem på Saxogade i København og skal i den forbindelse beskæftige to årsværk praktikanter. (TKH: 1:41)

Nordhavnskonsortiet A/S: Nordhavnskonsortiet består af firmaerne Pihl og Søn A/S og Ed. Züblin fra Tyskland. Respondenten Jesper Boilesen er tilknyttet Pihl og Søns anlægsafdeling. Firmaet beskæftiger i alt cirka 3000 medarbejdere. Sammen med Züblin skal firmaet varetage det største anlægsprojekt i Københavns Kommunes historie, som er anlægget af 1,6 kilometer vej og tunnel, der skal forbinde Helsingørmotorvejen med Københavns Nordhavn. De skal i den forbindelse beskæftige 27 årsværk praktikanter på projektet. (Jesper Boilesen: 00:15; Københavns Kommune 2012b).

OK Grøn Anlæg A/S har 170 ansatte og beskæftiger sig med anlægs-, jord- og kloakarbejde samt pleje og vedligehold af haver og parker. Firmaet skal varetage renoveringen af pladsen foran Vartov i København, og skal i den forbindelse opfylde ét årsværk praktikant.(MP: 0:20)

Skou Gruppen A/S har 100 ansatte og beskæftiger sig med tømrer-snedker og glarmestervirksomhed. Firmaet skal vare renoveringen af Bispebjerg Kapel, som er en opgave til 24 millioner og skal beskæftige halvanden årsværk praktikant på projektet. (JGS1: 0:30 ;JGS2: 00:18)

Hvorslev Byggefirma A/S er et tømrerfirma beskæftiger 17 svende og 4 lærlinge. Århus Kommune stillede krav om, at firmaet i rimeligt omfang skulle have lærlinge ansat. Firmaets betragtelige lærlinge gør dog, at krav om nyansættelse vil frafalde efter Århus Kommunes regler. Firmet skal varetage tømrerentreprisen på opførslen af 70 plejeboliger for Århus Kommune. (Hvorslev Byggefirmas 2012; EP: 2:16)

Per Aarsleff A/S er et entreprenørfirma, der beskæftiger sig med anlægsarbejde og som på verdensplan beskæftiger knap 4000. Firmaet skal sammen med blandt andet NNC varetage opførslen af Urban Media Space på Århus Havn. Et projekt, der i alt koster rundt regnet to milliarder, hvor Per Aarsleffs entreprise er på 130 millioner. Firmaet skal udmønte et krav om 4 procent praktikanter på projektet, hvilket skal ses i forhold til en generel bemanning på cirka 20 -25 personer. (CT 0:20 + 1:49)

NCC Århus er ligesom Per Aarsleff et entreprenørfirma, der beskæftiger sig med anlægsarbejde. NNC har i forhold til Per Aarsleff mere omfattende opgaver på Urban Mediaspaceprojektet. Som projektchef Christian Egemose beskriver, så står NNC for opførslen af hele råhuset, men derudover også for tidsstyring, logistik og sikkerhedskoordinering. NCC beskæftiger når de er flest cirka 400 personer på projektet., hvoraf 4 procent skal være praktikanter. (CE: 0:43 + 1:27)

KMD BPO Århus beskæftiger sig med lønadministration, og har i forbindelse med overtagelsen af lønadministration fra Århus Kommune overtaget 2 elever. KMD er fremover forpligtet til at beskæftige 5 procent i praktikstillinger. Kravet er tilrettelagt i et såkaldt dialogbaseret udbud. Her er klausulen ikke møntet præcist på elever, hvilket betyder, at virksomheden kan vælge at beskæftige personer i virksomhedspraktik eller opkvalificering.(GG: 9:04)

Analysedel 1: De hidtidige erfaringer

Som udgangspunkt for analysen følger her en præsentation af i hvilket omfang praktikpladsklausulerne har fundet anvendelse i henholdsvis København og Århus. Oversigten vil blive suppleret med en kort gennemgang af de hidtidige erfaringer og deres relevans i forhold til min problemstilling.

Københavns Kommune

I Københavns Kommune har i alt 11 virksomheder varetaget 15 udbud fra 1. september 2010, hvor ordningen omkring praktikpladsklausuler trådte i kraft, til medio december 2011, hvor der er indgået aftale om, at virksomhederne skal beskæftige 55 årsværk praktikanter. Alle virksomheder er beskæftiget indenfor bygge- og anlægsbranchen. Dertil kommer, at der er udbudt yderligere 8 opgaver med krav om 21 årsværk praktikanter. En oversigt følger på næste side:

Tabel 3: Kontrakter med praktikpladsklausuler i Københavns Kommune (januar)

Projekt navn	Kontraktens forventede størrelse (mio.)	Antal krævede årsværk
Igangværende projekter		
Nordhavnskonsortiet	Ca. 1.200	27
Bro over inderhavnen	83	4,4
Sydhavnsskolen 2	31	3,56
Utterslev Skole	51	3,1
Vanløse Skole	41	2,9
Sydhavnsskolen 1	31	2,38
Koppelvænget	21	2,3
Saxogade	26	2
Kapellet 1	24	1,5
Børnekulturhus Amager	19	1,4
Sølund	8	1,14
Havnegade	17	1
Vartov	12-13	1
Kapellet 2	10	0,9
Emdrup Vænge	22	0,5
Årsværk	1.597	55,8
Udbudte projekter/byggerier		
Sundholm		1,7
Studivestrate 54		6
Sionsgade		3
Bag Elefanterne		1,5
Kirkebjerg Skole		5
Fælledparken		1,1
DSB-arealerne		1
Kanalbroerne		2
Årsværk		21,3
I alt		77,1

Kilde: Københavns Kommune 2012a: 8-9

Kommunen har i januar 2012 lavet en evaluering af praktikpladsklausuler, der har til formål at afdække, om ordningen fungerer tilfredsstillende for alle interessenter. Evalueringen bygger således på samtaler med tre entreprenører, en rådgivende virksomhed, Dansk Byggeri, Håndværksrådet og 3F. Evalueringen indstiller overfor Københavns Kommunes Borgerrepræsentation, at ordningen er velfungerende og ikke bør ændres i væsentlig grad, men påpeger dog følgende:

For det første efterlyses det, at andre kommuner, regioner og staten i højere grad stiller praktikpladsklausuler, da det vil skabe ensartethed i de krav, som det offentlige stiller til virksomheder og således gøre det sværere for virksomheder, der ikke har lærlinge at byde ind på offentlige opgaver. For det andet forslås en præcisering af praktikantbegrebet i klausulerne så der ved begrebet forstås ”lærlinge”. For det tredje kan nøglen for praktikanter, som på nuværende tidspunkt er 1:10 skærpes således, at der i nogle tilfælde stilles større krav til virksomhederne. (Københavns Kommune 2012a: 1 + 9-10)

Hvilke svar giver evalueringen?

Evalueringen giver viden om de problematikker, der er forbundet med virksomhedernes udmøntning af praktikpladsklausulerne og beskriver også, at de virksomheder, der har deltaget i evalueringen generelt er uddannelsesansvarlige. Men den behandler ikke spørgsmålet om under hvilke omstændigheder virksomhederne tilslutter sig offentlige udbud med praktikpladsklausuler nærmere.

Der stilles ikke krav om nyansættelse i København. Derfor fastslår evalueringen, at det ikke har været muligt at vurdere nettoeffekten af praktikpladsklausulerne, da det er svært at sige præcist, hvordan virksomhederne vil have handlet, hvis de ikke stillet over for praktikpladsklausuler. Men med det forbehold taget i betragtning, har jeg i mine interview med virksomhederne spurgt ind, om virksomhederne skal nyansætte for at leve op til klausulerne.

For det tredje giver evalueringen generelt et billede af en ordening, hvor virksomhederne generelt forstår klausulernes krav, finder ordningen nem at håndtere og omsætningskravene rimelige.

Samtidig påpeges det, at klausulerne ikke har påvirket prisen. Da evalueringen ikke uddyber virksomhedernes begrundelser finder jeg det relevant på egen hånd at interviewe de involverede virksomheder. Udover at opnå dybdegående viden om virksomhederne og den konkrete udmøntning af klausulerne har jeg jf. mine antagelser en række problemstillinger, som evalueringen ikke giver svar på. Nordhavnskonsortiet og Skou Gruppen, som jeg interviewer er blandt de tre virksomheder, som har deltaget i evalueringen. I min undersøgelse inddrager jeg derudover to virksomheder, der ikke har deltaget i Københavns Kommunes evaluering. Evalueringens resultater vil løbende blive inddraget undervejs analysen som supplerende til undersøgelsens øvrige resultater. (Københavns Kommune 2012a)

Århus Kommune

I Århus er det de enkelte magistrater, der udformer praktikpladsklausuler efter en vejledende guide. Det betyder, at mens Københavns Kommune har Teknik- og Miljøforvaltningen og Københavns Ejendomme som de eneste to bygherre, så har Aarhus Kommune 6 bygherrer, hvilket vil sige hver magistrat træffer beslutning om hvorvidt, der skal stilles krav om praktikanter i forbindelse med relevante udbudsopgaver. I november 2011 har hver enkelt magistrat redegjort for brug af praktikpladsklausuler overfor Aarhus Kommunes Byråd. For det første viser redegørelsen, at der 3 udbud er blevet stillet krav om nyansættelse. Dertil kommer et udbud omkring renovering af Lyngåskolen, der ikke var taget med i Magistraten for Børn og Unges redegørelse, men som figurerer i en anden kilde og som derfor er taget med i nedenstående opgørelse. Udover praktikpladsklausulerne med krav om nyansættelse har Magistraten for Sundhed og Velfærd lavet 3 udbud, hvor der er blevet stillet krav om beskæftigelse af et rimeligt antal praktikanter, men ikke præcist hvor mange. Derudover opgiver magistraterne, at der i November var 5 kommende udbud, hvor det forventes, at der blev stillet krav om beskæftigelse af praktikanter. Da det endnu ikke vides hvor mange praktikpladser, der kan stilles krav om, er de ikke taget med i nedenstående tabel over projekter med praktikpladsklausuler i Århus Kommune. Selvom det i Århus Kommunes ”Guideline om anvendelse af uddannelsesklausuler ved udbud af bygge- og anlægsopgaver” fremgår, at der skal stilles krav om et bestemt antal eller en procentdel erhvervsuddannelsespraktikanter, så viser erfaringerne, at magistraternes udmøntning fører til forskelle i praktikpladsklausulernes udformning. (Århus Kommune 2011; JGS2: 10:20) En oversigt over udbudte opgaver i Århus følger på næste side.

Table 4: Indgåede kontrakter med praktikpladsklausuler i Århus Kommune

Projekt	Kontraktens forventede størrelse (mio.)	Praktikpladskrav
Krav om nyansættelse af antal/procentdel praktikanter		
Urban Mediaspace 1	385	4 % af 120 årsværk stillingerne skal være praktikstillinger
Urban Mediaspace 2	125	4 % af 25 stillinger skal være praktikstillinger
Århus Kommunes Lønadministration	30 – 40 (årligt)	5% af 70 stillinger skal være praktikanter eller personer i virksomhedspraktik
Helhedsplan for Lyngåskolen	20	5 % praktikanter svarende til 0,8 -1 stilling.
Anslået antal årsværk		8,8 årsværk praktikanter (nyansættelse)
Krav om beskæftigelse af praktikanter (uden angivelse af procentdel/antal lærlinge)		
Projekt	Entreprisesum	
Plejeboliger på Søholm 1	19	
Plejeboliger på Søholm 2	29,7	
Plejeboliger på Hedevang	103	

Kilde: Aarhus Kommune 2011a; Aarhus Kommune 2011b; Aarhus Kommune 2011c; Aarhus Kommune 2011d; Aarhus Kommune 2011d; Aarhus Kommune 2011e; Aarhus Kommune 2011f; Aarhus Kommune 2011g; CT: 7:14)

Ovenstående vidner om, at brugen af praktikpladsklausuler ikke har haft helt samme gennemslagskraft i Århus som i København. Det underbygges blandt andet af, at Århus Byråd i foråret 2012 har gjort status og beslutningen af justere modellen på en række punkter.

I en indstilling fra Beskæftigelsesforvaltningen til Århus Byråd fra marts fremgår det, at den direkte effekt af uddannelsesklausulerne er 3 lærlingeforløb, hvilket beskrives som skuffende i forhold til de politiske forventninger:

”Brugen af uddannelsesklausuler har vist en direkte effekt i størrelsesordenen tre lærlingeforløb. Men flere lærlingeforløb er på vej inden for de nuværende stillede uddannelsesklausuler, efterhånden som byggeopgaverne kommer i gang.”

(Århus Kommune 2012a: 4)

Indstillingen rummer en række forslag til tilpasninger af modellen, men vidner om, at praktikpladsklausulerne i Århus antageligt ikke har levet op til de politiske forventninger. Et flertal i Århus Kommunes Byråd har den 25. April 2012 besluttet at ændre modellen på baggrund af de hidtidige resultater. For det første betyder beslutningen en nedsættelse af grænsen for hvornår kravet om nyansættelse frafalder således, at hvis leverandøren i forvejen har 10 procent lærlinge eller derover frafalder kravet om yderligere ansættelse. Hidtil havde kravet lydt på 20 procent. For det andet besluttedes det, at der også i forbindelse med tjenesteydelser, der kun kan udføres i Danmark, også skal kunne stilles krav om beskæftigelse af praktikanter. For det tredje, at brugen af uddannelsesklausuler skal suppleres med partnerskabsaftaler. Endeligt blev det besluttet, at Beskæftigelsesudvalget løbende skulle orienteres om status på uddannelsesklausulerne. (Århus Kommune 2012:a; Århus Kommune 2012b) Tilpasninger vidner om, at modellen ikke har virket efter de politiske hensigter, men som det beskrives i citatet ovenfor er flere lærlingeforløb undervejs.

Opsamling

Erfaringerne fra de to kommuner viser en forskel i antallet af udbudte opgaver, hvor der er stillet krav om praktikanter. Et forhold, der kan skyldes, at København har flere opgaver, hvor det jf. proportionalitetskravene giver mening at stille krav om praktikpladser. Men antallet af praktikpladser, der er skabt som følge af klausulerne i de to kommuner er ikke umiddelbart sammenlignelige, da København som bekendt ikke stiller krav om nyansættelse, hvilket er tilfældet i Århus. De hidtidige opgørelser fra Århus Kommune peger dog på, at en enkelt magistrat har stillet krav om, at leverandøren skulle beskæftige praktikanter, men dog uden at angive et bestemt antal. Det kan vidne, at eftersom beslutningerne om praktikpladsklausuler lægges ud til de enkelte magistrater kan det føre til, at de vejledende formuleringer om hvordan praktikpladsklausuler skal udformes bliver tolket forskelligt. Tilpasningerne i Århus således i retning af, at praktikpladsklausulerne ikke umiddelbart har levet op til de politiske hensigter, mens det i

København konkluderes, at ordningen fungerer tilfredsstillende hvorfor der kun er grund til mindre ændringer. (Københavns Kommune 2012a: 1)

Analysedel 2: Under hvilke omstændigheder tilslutter virksomheder sig offentlige udbud med praktikpladsklausuler?

Virksomhedernes tilslutningsgrundlag

Kendetegnende for alle de virksomheder, der har deltaget i evalueringen er, at de alle sammen har erfaringer med lærlinge. Det generelle billede er, at lærlinge bliver set som en investering i virksomhedens og branchens fremtidige overlevelse. Tendensen er, at lærlingeerfaringer inden for anlægssfirmaerne hovedsageligt er møntet på strukturuddannelsen, byggefirmaerne beskæftiger murere, tømrere og struktører, mens KMD BPO beskæftiger administrationselever. (JB: 5:55; TKH: 1:41; MP: 2:05; JGS2: 5.03 + CT 5:05; CE: 7.40; EP: 2:16; Hvorslev Byggefirma 2012; GG; 2:43)

Grunden til, at virksomhederne tager lærlinge er, at der er en generel bevidsthed om, at det er en nødvendighed, hvis virksomhedens og branchens overlevelse skal sikres, og flere påpeger således også, at de føler lærlingeansvaret som en naturligt ansvar. To aspekter, der afspejles i projektchef Jan G. Svendsens udtalelse:

"Så er det både socialt ansvar, men også samtidig en rekruttering til det fag, vi repræsenterer."

(JGS2: 5.49)

Eftersom lærlinge er en rekrutteringskanal, så angiver alle firmaer, at de som regel også ansætter nogle af lærlingene efter endt uddannelse. Der synes hermed at være en udbredt forståelse af, at uddannelsesansvar og forretning går hånd i hånd, og som Erik Pedersen fra Hvorslev Byggefirma fortæller, så er virksomheden også opmærksomme på, hvem de tager ind som lærlinge

"Langt de fleste af vores lærlinge – dem er vi glade ved, og dem vil vi gerne beholde, men passer også lidt på, når vi vælger dem ud. Den frihed har man jo."

(EP: 5:00)

Især struktøruddannelsen er central for de af virksomheder, der er beskæftiget med anlægsarbejde. En relevant vinkel, som Christian Egemose fra NNC, bidrager med er, at der her synes at være et potentiale for praktikpladser. Christian Egemose beskriver således, at stuktøruddannelsen ofte bliver valgt fra til fordel for andre erhvervsuddannelser som murer- og tømreruddannelsen, hvilket han begrundet med, at uddannelsen er oversat. Dels har den kun været fremme i 25 år og har den et rygte for ikke at være ligeså fin som andre håndsværksuddannelser.

”Tømrer- og mureruddannelsen har været der altid. Så det er lidt lettere at forstå. Det der er en skam er, hvis du går i gang med tømreruddannelsen nu her, så er det næsten garanteret, at du ikke kan få en praktikplads. Hvis du går i gang med struktøruddannelsen nu her, så er det næsten garanteret, at du kan få en praktikplads.”

(CE: 9:20)

Halvdelen af de virksomheder, der har deltaget i undersøgelsen er beskæftiget i anlægsbranchen, heriblandt Nordhavns-konsortiet i København og NCC i Århus, som i kraft af deres relativt store projekter skal udmønte en stor pæn mængde af det samlede antal lærlinge, der er stillet krav om. Her er det interessant, at disse virksomheders praktikantbehov og traditioner herfor er rettet mod struktøruddannelsen, hvor der ifølge Christian Egemose ikke umiddelbart er mangel på praktikpladser. (CE: 9:28)

På grund af, at virksomhederne har erfaringer med lærlinge er de generelle melding også, at praktikpladsklausulerne ikke har påvirket virksomhedens beslutning om at byde ind i negativ retning. Thomas Kjær Hansen fra entreprenørfirmaet, Einar Kornerup angiver, at han det kun var positivt, da virksomheden havde lærlinge i forvejen. Derfor påpeger han samtidig, at det kan være med til at påvirke eventuelle konkurrenter, der ikke tager lærlinge:

”Det spiller ikke nogen rolle positivt eller negativt. Det skulle kun lige være det positive i forhold til, at vi har ret mange lærlinge i forhold til svende. Så det er kun en fordel for os, at andre bliver tvunget lidt frem i skoen.”

(TKH: 4:44)

Thomas Kjær Hansen tilføjer dog afslutningsvis interviewet, at hvis der havde været stillet krav om nyansættelse, som det er tilfældet i Århus Kommune vil det have afholdt virksomheden fra at byde ind. (TKH: 18:25) Hos de øvrige Københavnerfirmaer, Nordhavnskonsortiet, OK Grøn Anlæg og Skou Gruppen påpeger respondenterne, at praktikpladsklausuler ingen betydning har haft for beslutningen om at byde ind. (JB:1:37; MP:1:35 ;JGS2:1:53)

I Århus har praktikpladsklausulerne heller ikke spillet nogen rolle. Den mindste virksomhed, Byggefirmaet Hvorslev blev der fra kommunens side ikke stillet krav om præcist antal, men om at firmaet i rimeligt omfang beskæftigede praktikanter og Erik Pedersen påpeger, at klausulen ikke har haft betydning. (EP: 3:08) Christian Trier fra Per Aarsleff angiver, at kravet om 4 procent praktikpladser kan lade sig gøre, da det kun betyder, at virksomheden skal beskæftige én og nogle gange to praktikanter. (CT: 2:34) Hos NNC, som er den anden partner i Urban Mediaspace projektet angiver Christian Egemose, at virksomheden har en stærk lærlingetradition og derfor en ambition om at lægge nærmere på 8 procent lærlinge end på de 4 procent, som er klausulens krav til NNC. (CE: 5:42) Hos KMD BPO blev kravet om, at virksomheden skulle overtage to kontorelever fra Århus Kommune heller ikke set som problematisk. (GG: 9:32)

Ovenstående peger altså, at praktikpladsklausulerne ikke har spillet nogen rolle for virksomhedernes beslutning om at byde ind. Det kan forklares ved, at virksomhederne er vant til at have lærlinge og for især Københavnervirksomhedernes vedkommende forklares ved, at de ikke behøver at nyansætte praktikanter. Således angiver Einar Kornerup, OK Grøn Anlæg og Skou Gruppen, når der spørges til, om virksomhederne har nyansat, at virksomhederne har overflyttet allerede ansatte lærlinge til det udbudte projekt for at opfylde klausulerne. (TKH: 5:09; MP: 1:55; JGS2: 5.03) Thomas Kjær Hansen beskriver, at man i Einar Kornerup reserverer firmaets lærlinge til det udbudte projekt:

"Vi har altså gået og reserverede vores lærlinge i firmaet og sagt, at dem skal vi bruge i Saxogade (red. på den udbudte opgave)for der er klausuler"

(TKH: 6:25)

Hos den sidste og største Københavnervirksomhed, Nordhavnskonsortiet har Jesper Boilesen endnu ikke er overblik over, hvordan kravet om de 27 årsværk praktikanter skal udmøntes, da han ikke mener, at kravet er rimeligt. (JB: 3:17) Det er en problematik som jeg vil behandle særskilt i tredje analysedel, som omhandler virksomhedernes udmøntning.

I Århus Kommune stilles krav om nyansættelse med mindre firmaerne på tidspunktet for kontraktens indgåelse kunne honorere 20 procent lærlinge i firmaet som helhed. Hos Hvorslev Byggefirma honorerede firmaet på forhånd over 20 procent. I de to entrepriser på Urban Mediaspace er der blevet stillet krav om nyansættelse af 4 procent praktikanter.

Hos Per Aarsleff beskriver projektchef Christian Trier, at virksomheden foreløbigt har ansat én, men angiver, at det er lige såvel er fordi, man gerne vil bidrage til at uddanne arbejdsstyrken og ikke nødvendigvis skyldes klausulen. (CT: 4:10) Christian Egemose fra NCC beskriver, at firmaet i samarbejde med Århus Kommune har taget initiativ til etablering af en byggepladsskole. Det er således meningen, at byggepladsskolen skal forsyne NNC og de øvrige virksomheder, som bygger på Århus Havn med lærlinge. Således beskriver Christian Egemose, at en del af eleverne fra byggepladsskolen vil blive ansat som lærlinge på projektet. (CE: 5:04)

KMD BPO overtog to elever fra Århus Kommune i forbindelse med overtagelsen af lønadministrationen. Gitte Garset angiver derfor, at virksomheden ikke på nuværende tidspunkt har skulle nyansætte, men at de så længe kontrakten løber med Århus Kommune skal besætte 5 procent stillinger med enten erhvervsskolepraktikanter eller praktikanter i arbejdsprøvning eller fleksjob, som er den anden mulighed for at opfylde kontrakten.(GG: 4:01)

Undersøgelsen tegner et billede af, at virksomhederne, der tilslutter sig praktikpladsklausuler generelt er uddannelsesansvarlige. Praktikpladsklausulerne spiller generelt ingen rolle for virksomhedernes beslutning om at byde ind, kun i Århus er visse firmaer nødt til at nyansætte. Jeg vil nu behandle spørgsmålet om hvorvidt, der er virksomheder, der venter med at byde ind til de vinder en offentlig opgave

Venter virksomhederne med at tage lærlinge?

Ovenfor er det blevet belyst hvilke omstændigheder, der gør sig gældende hos virksomheder, der byder ind på offentlige udbud med praktikpladsklausuler. De modsatrettede udfald er, at

virksomhederne enten venter med at tage praktikanter ind til de vinder et offentligt udbud eller helt afholder sig fra at byde ind på opgaver, hvor der stilles praktikpladsklausuler.

På baggrund af undersøgelsen har det ikke været muligt at identificere virksomheder, der enten venter med at tage lærlinge ind til de vinder en offentlig opgave, hvor der stilles krav om nyansættelse eller virksomheder, der helt undlader at byde. Der er i forbindelse med undersøgelsen rettet henvendelse til Dansk Byggeri, Håndværksrådet og Håndværkerforeningens fagblad Hånd og Værk, og ingen af disse aktører, der har løbende kontakt med virksomhederne, har kendskab ovennævnte typer af virksomheder.

Argumentet om, at virksomhederne bliver tilbageholdende med at ansætte lærlinge er en kritik, der er rejst af Århusmodellen alene, da kravet om nyansættelse ifølge kritikken fører til, at virksomhederne opretholder "fripladser" i tilfælde af, at de skal ansætte for at opfylde en praktikpladsklausul.

En sådan tilbageholdende adfærd synes dog ikke at være tilstede hos de Århus-virksomheder, der er interviewet. Hvorslev Byggefirma havde i forvejen over 20 procent lærlinge før firmaet bød ind, mens Christian Trier beskriver, at ansættelsen af den nuværende struktørlærling ikke kun skyldtes klausulen, men at virksomheden gerne vil bidrage til at uddanne arbejdsstyrken. Hos NNC forklarer Christian Egemose, at det er meget normalt, at firmaer går ud og ansætter i forbindelse med større anlægsbyggerier:

"Men det er ikke sådan, at vi har elever nok. Det er jo sådan, at de timelønnede vi skal have til det her projekt er ikke nødvendig nogle, vi kender nu her. Det er nogen, vi mander op med. Det er lidt anderledes end en stationær virksomhed."

(CE: 9:50)

Derfor skyldes en eventuel tilbageholdenhed ikke specifikt praktikpladsklausulerne, men at virksomheden ikke på forhånd kender bemanningen på det pågældende projekt. Selvom de timelønnede ansættes på enkeltprojekter understreger Christian Egemose det faktum, at lærlinge har en særstatus, da de skal følge virksomheden hele lærlingeperioden på tre et halvt år. Derfor genkender Christian Egemose kritikken af Århusmodellen:

”Det med nyansættelse er simpelthen en umulig måde at gøre det på. Du kan have et lille tømrerfirma, som har taget en elev ind et halvt år før de går i gang med projektet. Hvis de kun er tre mand, så kan de jo ikke tage en elev mere ind, men de har jo længe opfyldt de fire procent.”

(CE: 15:55)

Problematikken som Christian Egemose fremhæver, vidner om, at der selv hos uddannelsesansvarlige virksomheder er en vis skepsis overfor kravet om nyansættelse. Men om muligt af samme grund har Århus Kommune i deres justering af klausulmodellen valgt at nedsætte grænsen for, hvornår krav om nyansættelse frafalder. Det betyder, at hvor virksomhederne i de hidtil udbudte projekter skulle have 20 procent lærlinge før kravet om yderligere ansættelse frafaldt, så gælder det fremadrettet, at kravet om nyansættelse frafalder ved 10 procent lærlinge. (Århus Kommune 2012a; Århus Kommune 2012b)

Hos KMD BPO overtog man hele lønadministrationen med 70 medarbejdere inklusiv de to kontorelever i et såkaldt dialogorienteret udbud, så for virksomheden betød det ekstra medarbejdere såvel som elever. Derfor kan man i dette tilfælde ikke tale om, at virksomheden har opretholdt fripladser. (GG: 1:26 + 6:38)

Det har ikke været muligt at identificere virksomheder, der endnu ikke har budt ind, og som opretholder ”fripladser” til lærlinge i tilfælde af, at de vinder et offentligt udbud, hvorfor det ikke har været muligt at undersøge deres rationaler herfor. Hos Dansk Byggeri har argumentet om, at virksomhederne venter med at tage lærlinge været et af hovedargumenterne mod Århusmodellen. Afdelingschef i Dansk Byggeri beskriver, at det først vil blive problematisk, hvis alle kommuner og ikke kun Århus begyndte at stille krav om nyansættelse:

”Nu har det kun været i Århus den model har været praktiseret. Hvis det nu var alle kommuner i Jylland, der praktiserede den model, så er jeg ret sikker på, at Aarsleff og NNC også vil begynde at spekulere i det.”

(LP: 30:25)

På baggrund af undersøgelsen kan det ikke bekræftes, at virksomhederne i Århus er tilbageholdende med at tage lærlinge før de vinder et offentligt udbud. Louise Pihl påpeger dog, at det kan blive tilfældet, hvis flere kommuner begynder at stille krav om nyansættelse.

Afholder virksomheder sig fra at byde ind?

Ligesom det ikke har været muligt at identificere virksomheder, der venter med at lærlinge ind til de vinder et offentligt udbud med praktikpladsklausuler, så har det heller ikke været muligt at identificere virksomheder, der afholder sig fra at byde ind fordi, der er praktikpladsklausuler. Det gør, at spørgsmålet er besvaret med væsentlige forbehold, da det ikke er virksomhedernes egne begrundelser, der lægges til grund for analysen. Spørgsmålet er omvendt søgt besvaret gennem interview med Louise Pihl, der som beskrevet i metodeafsnittet, er afdelingschef i Dansk Byggeri, hvor hun bl.a. rådgiver virksomheder, der støder på praktikpladsklausuler hvorfor hun må antages at have viden om hvorvidt, der findes virksomheder, der undlader at byde ind på offentlige opgave fordi der stilles praktikpladsklausuler og i givet fald hvilke indvendinger de har.

Her påpeger Louise Pihl, at hos Dansk Byggeri er man endnu ikke stødt på virksomheder, der afholder sig fra at byde ind fordi, der er praktikpladsklausuler:

”Vi har ikke set nogen, der har sagt, at de har valgt ikke at byde fordi, der var tilknyttet en social klausul. Vi har talt med nogen, der har sagt bagefter: ”Ups, vi skulle have været mere opmærksomme. Og hvordan kunne de dog have regnet ud, at der var stillet krav om så mange lærlinge på den her opgave.”

(LP: 4:40)

Som beskrevet i citatet har nogle af virksomhederne bagefter været overasket over proportionaliteten i de krav, der er blevet stillet. (LP: 5:22) Det er blandt andet hos Nordhavnskonsortiet, hvor omfanget af praktikpladskravene er kommet bag på projektchef Jesper Boilesen, men han påpeger samtidig, at han ikke tror, at der er virksomheder, der vil afholde sig fra at byde ind på grund af praktikpladsklausuler:

”Men jeg tror ikke realiteten ikke, at det var noget de (red. virksomheder, der ikke har praktikanter) vil tænke over. Den udfordring vil de tage bagefter.”

(JB: 14:01)

Hans opfattelse deles af Louise Pihl (LP:13.30), der beskriver, at selv i tilfælde af en højkonjunktur tror hun ikke, at virksomhederne direkte vil afholde fra at byde, men måske presse priserne lidt op:

”Men hvis vi kommer i en situation, hvor der igen er damp på alle kedler, så det godt være, at dem der byder et sted, hvor der er sociale klausuler lige sætter prisen lidt højere. Det har markedet ikke været til, men det kunne det jo bestemt blive Det tror jeg nærmere vil være konsekvensen end man fravælger at byde.”

(LP: 14:20)

På baggrund af det spinkle analysegrundlag lader det dermed ikke til, at virksomhederne afholder sig fra at byde ind. Begrundelsen synes at være, at virksomhederne er interesseret i at tjene penge og derfor er praktikpladskravet en udfordring, de løser, når de har budt.

Opsamling

Undersøgelsen af de virksomheder, der tilslutter sig offentlige udbud med praktikpladsklausuler tegner et billede af, at praktikpladsklausulerne ikke umiddelbart aktiverer freeridere. De virksomheder, der er undersøgt må betegnes som uddannelsesansvarlige. Det generelle billede er derfor også, at praktikpladsklausulen ikke har haft betydning for virksomhedernes beslutning om at byde ind. Det begrundes for de fleste virksomheder med, at de enten har lærlinge nok til at opfylde klausulen og hos de virksomheder, der skal nyansætte er praktikanter en integreret del af virksomhedens normale praksis. Nettoeffekten forstået som antallet af skabte praktikpladser er umiddelbart størst i Århus, da virksomhederne tvinges til at nyansætte, hvilket i praksis er realiteten for tre ud af fire virksomheder, mens virksomhederne i København generelt overflytter allerede ansatte praktikanter for at opfylde klausulerne. Det er dog svært at spå om, hvad virksomhederne vil have gjort, hvis der ikke var blevet stillet krav om nyansættelse. Derfor kan nyansættelser af praktikanter ikke udelukkende henledes til praktikpladsklausulerne, og det er umuligt at udelukke andre faktorer hvorfor den nettoeffekten af praktikpladsklausulerne må siges at være meget usikker. (CE: 9:50; CT: 4:01)

En pointe, der påpeges af virksomheder med underentreprenører er, at klausulerne kan have en afsmittende effekt i forhold til underentreprenørerne. Dog har der i undersøgelsen ikke været gennemført interview med underentreprenørerne hvorfor det ikke er muligt at sige noget om, hvordan de reagerer på praktikpladsklausulerne.

Erfaringerne fra Århus peger ikke i retning af, at virksomhederne venter med at tage lærlinge ind til de vinder en kontrakt, hvor der stilles krav om nyansættelse, da ansættelsen af lærlinge synes snarere at være afhængig af virksomhedens aktivitetsniveau mere end praktikpladsklausulerne i sig selv. Ligeledes kan det på baggrund af de sparsomme erfaringer, der er gjort i undersøgelsen her ikke dokumenteres, at der er virksomheder, der afholder sig fra at byde ind på offentlige opgaver fordi, der er stillet praktikpladsklausuler. Det kan understøttes af den betragtning, at praktikpladsklausulerne generelt ikke synes at have betydning for virksomhedens beslutning om at byde ind.

Analysedel 3: Virksomhedernes udmøntning

Temaet for analysedel 3 vil være, hvordan virksomhederne, der har tilsluttet sig offentlige udbud med praktikpladsklausuler konkret har udmøntet kravene. Her angiver virksomhederne generelt, at udmøntningen af kravene i praktikpladsklausulerne generelt forløber uproblematisk.

Virksomhedernes udmøntning af praktikpladsklausuler viser ikke overraskende, at der er en sammenhæng med hvilke typer af praktikanter virksomheden beskæftiger i forvejen og de typer af praktikanter, der bydes ind med for at opfylde praktikpladsklausulerne. Da en del af projekterne endnu ikke er på de stadier, hvor lærlingekapaciteten er størst, er oversigten lavet efter hvilke typer af lærlinge virksomhederne forventer at beskæftige i løbet af hele projektperioden.

Tabel 5: Lærlingetyper, der bliver beskæftiget med klausulerne

Virksomhed	Typer af lærlinge/elever, der beskæftiges på de udbudte projekter
København	
Einar Kornerup	Elektriker, tømrer-, murer- og struktørlærlinge
Nordhavnsconsortiet	Struktørlærlinge
OK Grønt anlæg	Struktørlærlinge
Skou Gruppen A/S	Tømrer-, maler-, murer-, struktør og VVS-lærlinge
Århus	
Hvorslev Byggefirma	Tømrerlærlinge
KMD BPO A/S	Administrationselever
NCC	Struktørlærlinge
Per Aarsleff	Struktørlærlinge

Kilde: (THK: 3:27; JB: 9:26; MP: 2:58; JGS2:8.00; EP: 7:35; GG: 2:22; CE: 7:04; CT: 5:05)

Opgørelsen viser, at hos anlægsvirksomhederne er det hovedsageligt struktørlærlinge, der bliver beskæftiget, mens det hos byggevirksomhederne er flere forskellige slags lærlinge, der bliver inddraget i arbejdet. Hos KMD BPO er det kontorelever, der skal beskæftige sig med lønadministration. Det betyder, at hovedmængden af de lærlingeårsværk, der bliver stillet krav om udmøntes i form af struktørlærlingepladser på de store anlægsopgaver som er Nordhavnsprojektet i København og Urban Mediaspace i Århus.

Nogle af virksomhederne har i kraft af deres rolle som hovedentreprenør eller totalentreprenør også underleverandører, der også beskæftiger praktikanter, som skal tælles med, når praktikpladsklausulerne skal opfyldes. (JGS2:8:00) Hos byggefirmaerne Einar Kornerup og Skou Gruppen angiver interviewpersonerne således, at en del forskellige praktikanter beskæftiges på projektet afhængig af, hvad underentreprenørerne har af praktikanter, hvilket fremgår af Thomas Kjær Hansens udtalelse:

"Det vi konkret har budt ind med her har været tømrer- og murerlærlinge. Og de andre fag har også haft. Der har således været en VVS-lærling i en længere periode, så har maleren haft lærling på. Og jordmanden har også haft lærling på, og der har været en teknisk tegner studerende på."

(TKH: 3:27)

Hos Skou Gruppen beskriver Jan G. Svendsen, at lærlingeklausulerne også er blevet videreført til underentreprenørerne, hvor de har fået en blandet modtagelse:

"Der vil jeg sige, at der har den været taget vidt forskelligt imod. På den måde, at der har været nogle entreprenører, der siger, at "vi har slet ikke lærlinge – vi vil slet ikke være med". Og der har jeg så været nødt til at skrive, at der var en økonomisk bod såfremt, at de ikke kunne opfylde klausulkravet"

(JGS2: 7:23)

Jan G. Svendsen fortæller, at de fleste underleverandører har været beskæftiget med lærlinge, men der har også været et par underentreprenører, der ikke kunne stille med lærlinge. Han påpeger dog, at han ikke har videreført klausulen til underleverandørerne (JGS2: 7:47)

Jeg har tidligere beskrevet, at virksomhederne i København ikke nyansætter lærlinge, mens tre af virksomheder i Århus er tvunget til at nyansætte for at opfylde klausuler. Dog påpeger Thomas Kjær Hansen, at hvor lærlingeklausulerne ikke har betydet, at Einar Kornerup isoleret set har øget deres lærlingeandel, kan det godt betyde, at klausulerne indirekte tvinger underleverandørerne til at tage lærlinge, da firmaet begynder at sætte pris på, at deres underleverandører også kan levere lærlinge. (TKH: 14:30)

Hos NNC i Århus beskriver Christian Egemose, at underleverandørerne især vil blive aktiveret, hvis praktikantkravet i stedet bliver et udvælgelseskriterium. Det vil ifølge ham betyde, at leverandører og underleverandørerne på forhånd skal kunne honorere en vis mængde lærlinge, hvis de overhovedet vil i betragtning til at løse den udbudte opgave:

”Derfor ville man sørge for, at hele underskoven af entreprenører hele tiden havde lyst til at have elever fordi de vidste, at det kan være, at der i morgen kommer et udbud, hvor det er et krav.”

(CE: 13:36)

Hos byggevirksomhederne opfyldes klausulerne med en bred vifte af forskellige lærlinge, mens anlægsvirksomhedernes udmøntning er centreret omkring struktøruddannelsen. Københavnavirksomhederne opfylder generelt lærlingeklausulerne ved at overflytte allerede ansatte lærlinge, mens der hos anlægsvirksomhederne og KMD BPO i Århus sker en formodet nettotilvækst. Dog beskriver de firmaer, der har underentreprenører, at praktikpladsklausulerne videreføres til disse hvorfor disse også skal tage praktikanter. Det kan ud fra undersøgelsen ikke fastslås, om der er tale om en nettotilvækst hos underleverandørerne, da disse ikke er blevet interviewet.

Problemer med praktikantbegrebet

Praktikantbegrebet i begge kommuner er defineret som erhvervsskoleelever, som i byggebranchen forstås som lærlinge i traditionel forstand. Interviewene med virksomhederne viser dog, at både virksomheder i København og Århus tolker praktikantbegrebet bredere, hvilket kan have betydning for hvilke typer af praktikanter de tæller med for at opfylde praktikpladskravene.

I Københavns Kommune har 3 ud af 4 undersøgte virksomheder tolket praktikantbegrebet bredere end erhvervsskoleelever. Hos Københavnavirksomhederne Einar Kornerup A/S, Skou Gruppen og Nordhavnskonsortiet A/S har man tolket det sådan, at andre praktikanter end erhvervsskolepraktikanter tæller med i opfyldelsen af praktikpladsklausulerne, men OK Grøn Anlæg ikke har mistolket budskabet. (TKH: 9:15; TKH: 2:00)

Hos Skou Gruppen fremhæver Jan G. Svendsen, at han har tidligt i forløbet tog definitionen af praktikantbegrebet op med firmaets bygherre i kommunen. (JGS2: 9:01 + 10:20) Her blev det specificeret, at det i Skou Gruppens tilfælde handlede om lærlinge:

”Der har været en diffus som jeg tog ret tidligt op med Københavns Kommune i forbindelse med lærlingeklausulen om hvad definition var på praktikant – hvad var det de mente med praktikant

og fik udmøntet i at det faktisk var unge under uddannelse – for vores vedkommende altså lærlinge.”

(JGS2: 9.01)

Hos Nordhavnskonsortiet tolkede Jesper Boilesen i første omgang også praktikantbegrebet bredere. Jesper Boilesen har derfor meddelt overfor Københavns Kommune, at det derfor kan være svært for dem at leve op til de 27 årsværk, hvis de er specificeret som rene lærlinge og ingeniør- og bygkonstruktørpraktikanter ikke tæller med. Jesper Boilesen fra Nordhavnskonsortiet beskriver, at der fra Københavns Kommune er blevet sendt forskellige signaler fra henholdsvis bygherren som er i Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen, hvor de sociale klausuler er blevet udarbejdet: (JB: 2:15)

Ja, og det har kommunen nok også erkendt, at de ikke har været specifikke nok i deres beskrivelse. Min bygherre har tolket det sådan, at ingeniørpraktikanter også talte med. Men de har så fået af vide i kommunen, at det skulle være rene lærlinge.

(JB: 9:51)

Selvom firmaet på nuværende tidspunkt har 6 lærlinge beskæftiget projektet, som er rundt det antal, som firmaet skal honorere per år, mener Jesper Boilesen ikke, at det er realistisk at udmønte 27 årsværk praktikanter i projektets løbetid, hvilket vil blive uddybet i næste afsnit. Jesper Boilesen beskriver, at han snarest skal have et møde med Københavns Kommune, hvor parterne i fællesskab skal finde ud af at løse problemet.

3 af undersøgelsens 4 Københavnavirksomheder har altså haft problemer med at forstå, hvad Københavns Kommune mener med praktikanter, hvilket tyder på, at Københavns Kommunes definition af praktikantbegrebet ikke har været skarp nok. Det er en pointe, der også fremhæves i kommunens egen evaluering:

”Den eneste uklarhed, der er påpeget, er valg af begrebet ”praktikant”. Flere har givet udtryk for, at praktikanter kan tage mange forskellige udformninger lige fra en elev i 9. klasse i erhvervspraktik til en studerende på en lang videregående uddannelse ligeledes i

erhvervspraktik. Der blev peget på, at det vil være mere forståeligt at anvende "lærling". Det ved man, hvad er inden for håndværksområdet."

(Københavns Kommune 2012a: 3)

Københavns Kommune har på baggrund af deres egen evaluering besluttet at fastholde den nuværende målgruppe (EUD-praktikanter), hvilket betyder at kravene ikke kan opfyldes ved at beskæftige andre typer af praktikanter.

Hos Århusvirksomhederne Per Aarsleff og NNC tolkes det også, at andre typer af praktikanter tæller med. Men med deres andele af regulere lærlinge gør, at misfortolkningen ikke har nogen konsekvens for opfyldelsen af praktikpladsklausulerne. Således angiver Christian Trier, at virksomheden har én fast struktørlærling, hvilket alene gør, at virksomheden opfylder kravet om 4 procent lærlinge, da Per Aarsleff kun har 20-25 mand beskæftiget på projektet. (CT: 9.16;12:20; 2:32)

"Vores er på 4 procent af alle stillinger og det svarer til én nogen gange to. Og det vi primært har haft indtil videre er ingeniørpraktikanter eller bygningskonstruktørpraktikanter eller byggeteknikere. Men vi har også en fast lærling herude, som er stuktørlærling"

(CT: 2:32)

Det samme er tilfældet hos NCC, der vil beskæftige et relativt stort antal regulære lærlinge, og de har derfor ingen problemer med at honorere kravet om 4 procent lærlinge. (CE: 5:43) Hos Hvorslev Byggefirma beskæftiges kun tømrerlærlinge, hos KMD BPO man vælger at besætte stillingerne med enten erhvervsskolepraktikanter eller ledige i virksomhedspraktik/løntilskudsjob. Som sagt honorerer virksomheden kravene ved, at de overtog to kontorelever og to fleksjobbere fra Århus Kommune, hvilket lægger inden for klausulernes krav.(EP: 7:35; GG:4:48)

Definitionen af hvad der forstås ved "praktikant" er det primære forståelsesmæssige problem i begge kommuner, men derudover fremhæves i København mindre problemer omkring hvilken rapporteringsform kommunen ønskede samt mindre uklarheder i forhold til udmøntningskravet. Hos OK Grøn Anlæg angiver projektchef Morten Petersen således, at man

havde fundet det uklart om virksomheden skulle beskæftige en praktikant på projektet hele tiden, men at det er et forhold, der i praksis ikke har haft betydning for udmøntningen, da der dels altid vil være noget, som lærlingen kan lave på pladsen. (MP: 2:58; 3:32; 4.06; JGS2: 11:20)

Den generelle melding er dog, at virksomhederne forstår klausulkravene. Misforståelsen omkring praktikantbegrebet er i Københavns Kommune blevet justeret fremover. Selvom det tilsyneladende ikke er tilfældet i Århus Kommune, så er det ikke noget problem i praksis, da de virksomheder, der tolker praktikantbegrebet bredere også honorere en nødvendig mængde regulære lærlinge.

Svært at beskæftige lærlinge på maskintunge opgaver

Virksomhederne er i interviewene blevet bedt om at forholde sig til hvorvidt praktikantkravene står i rimeligt omfang i forhold til den udbudte opgave, herunder hvorvidt det kan lade sig gøre at beskæftige praktikanter, når kravet er, at de skal være beskæftiget på den udbudte opgave. Her er det især de anlægsvirksomheder, som har meget maskintungt eller specialiseret arbejde, der angiver at have problemer med at finde lærlingeegnede opgaver.

Som beskrevet ovenfor påvirkede lærlingekravet ikke Nordhavnskonsortiets beslutning om at byde ind på den udbudte opgave, men lærlingekravet har dog vist sig efterfølgende at være sværere at opfylde end forventet. På projektet ønsker Københavns Kommune 10 % praktikanttimer, hvilket ifølge Rambølls beregninger svarer til 27 årsværk på en projektperiode på cirka 4 år, hvilket vil sige 6 – 7 mand per år. Jesper Boilesen har dog endnu ikke overblik over hvor mange praktikanter, der skal ansættes, hvilket skyldes, at han har bedt Københavns Kommune om at revurdere deres krav, som han ikke mener står mål med, hvad der er praktisk muligt. (JB: 15:54) På Nordhavnsprojektet mener Jesper Boilesen således, at der er langt mellem den måde som Rambøll har udregnet lærlingepotentialet på projektet, og hvad der egentligt er muligt i virkeligheden:

” Den måde man fastsætter de 10 procent lærlinge afspejler sig ikke altid i realiteterne – altså muligheden for at leve op til det. 27 årsværk er mange mennesker. ”

(JB: 15:19)

Jesper Boilesen fortæller, at han selv har gennemgået de beregninger som der lægges til grund for lærlingekravet, hvilket har givet anledning til uenighed om hvorvidt beregninger afspejler det reelle lærlingepotentiale, der er på Nordhavnsprojektet:

"Der hvor vi har uenigheden er på nogle typer af arbejder, hvor de siger, at her burde være lærlinge ansat, og det er ikke praktisk muligt. Det er lavet af relativt få specialiserede mennesker, som kommer fra udlandet, hvor man ikke har en tradition for lærlinge. Der er andre områder, hvor det er mere oplagte. Specielt de sidste arbejder, som vi laver er mere håndværksbetonede."

(JB: 3:53)

Selvom Københavns Kommune har specificeret, at der er tale om "lærlinge" i klassisk forstand, og det derfor kan blive svært for Nordhavnsconsortiet at honorere kravet om 27 årsværk praktikanter, har Nordhavnsconsortiet 6 struktørlærlinge beskæftiget på nuværende tidspunkt i relation til den udbudte opgave, og som illustreret i citatet ovenfor fremhæver Jesper Boilesen, at der senere i projektet vil være bedre mulighed for at beskæftige lærlinge. Han påpeger, at der generelt vil være en tendens til, at nu mere mandskabstung en opgave er, nu nemmere vil det alt andet lige være at beskæftige lærlinge. (JB: 11:20)

Hos de øvrige Københavnerfirmaer beskrives, at praktikpladskravene generelt har været rimelige og mulige at honorere. Thomas Kjær Hansen påpeger, at han ved første øjekast fandt kravene lidt i overkanten, men at der har været en pæn lærlingemængde hos underentreprenørerne. Han fremhæver samtidig, at selvom der skulle være enkelte opgaver, som lærlinge misser, så skal det ses i sammenligning med, at nogle firmaer bruger lærlinge udelukkende til oprydningsopgaver hvorfor lærlingenes forløb i Einar Kornerup må ses som meget lærerigt sammenlignet hermed. (TKH: 14:05; MP: 3:55; JGS2: 13:30) Den opfattelse deles af Jan G. Svendsen og Morten Petersen, der beskriver, at der på den type opgaver, som virksomhederne løser for Københavns Kommune vil der være plads til at beskæftige en lærling. (MP: 4.06; JGS2: 10.53)

Hos Per Aarsleff i Århus beskriver Christian Trier, at deres arbejde med fundering er meget maskintungt hvorfor arbejdet, ligesom hos Nordhavnskonsortiet i København, ikke er specielt lærlingeegnet:

"På vores entreprise vil det være svært at bemande flere. Hvis de nu havde sagt tre eller fire stillinger, det vil være alt for meget. Problemet er, at vi ikke har plads til dem ude i marken."

(CT: 12:20)

Firmaet har således kun tyve ansatte på projektet, men skal alligevel honorere krav om lærlinge, da lærlingekravet også er omsætningsafhængigt (Christian Trier: 8:05) Christian Trier beskriver, at eftersom der ikke findes en lærlingeuddannelse, hvor lærlingen kan lære at anvende de maskiner som Per Aarsleff benytter i deres arbejde, er lærlingepotentialet begrænset til struktøruddannelsen. (Christian Trier: 1:15) Det betyder, at han tvivler på, om firmaet kan have en struktørlærling beskæftiget i hele projektperioden. (Christian Trier: 12:??)

Hos NCC påpeger Christian Egemose, at der ikke bliver problemer med at finde lærlingeegnede opgaver på Urban Mediaspace projektet, da NCC kommer til at beskæftige 75 – 100 mand på byggepladsen hvorfor projektet kan betegnes som mandskabstungt. Han beskriver også, at firmaets entrepriser på projektet består af en række forskellige opgaver hvorfor stuktørlærlingene kan blive oplært i de dele som uddannelsen kræver. (CE: 18:54)

Hos Hvorvslev Byggefirma beskriver Erik Pedersen, at han finder lærlingekravene rimelige, at han vurderer det som realistisk, at der kan beskæftiges én lærling for hver 3-4 mand, hvilket er betydeligt højere sammenlignet med de øvrige firmaer i både København og Århus.:

Altså før hen, der sagde man jo altid, at man kunne have én lærling for hver tre - fire mand, og det er også det, vi har. Det kan jo sagtens fungerer.

(EP 5:55)

Hos KMD BPO beskriver Gitte Garset, at hun finder kravene rimelige og det heller ikke har været problemer at beskæftige eleverne, da de skal arbejde med lønadministration, som er KMD BPO's kernekompetence og således også den funktion, virksomheden skal varetage for

Århus Kommune. Der var desuden på forhånd lagt en uddannelsesplan for de elever, som virksomheden overtog i forbindelse med udbuddet. Hun påpeger, at når firmaet fremover skal besætte de to elevstillinger på den udbudte opgave, vil de lave en uddannelsesplan, der ligner den, der gælder på nuværende tidspunkt. Hun påpeger, at eleverne generelt ses som en gevinst for firmaet, hvilket hende er et forhold, der afhænger af firmaets kvalifikationer i forhold til at lære eleverne op. (GG: 9:32)

Vurderingen af lærlingekravets rimelighed synes dog betinget af, om typerne af arbejder, som virksomhederne udfører er arbejdskraftintensive eller maskinintensive. Således angiver især Nordhavnskonsortiet og Per Aarsleff, som begge er beskæftiget med fundering, at det er begrænset, hvor mange lærlinge, der kan beskæftiges. Ovenstående peger i retning af, at der i højere grad skal tages hensyn til typen af opgaver, når lærlingepotentialet udregnes. Nu mere specialiserede og maskinelle arbejdsfunktionerne er, nu sværere er det at beskæftige praktikanter. Det er således Nordhavnskonsortiet og Per Aarsleff A/S, der begge arbejder med fundering, der har de største udfordringer med at finde lærlingepgaver.

Byggevirksomhederne har generelt en fordel sammenlignet med de anlægsvirksomheder, der kun beskæftiger sig med fundering, da der i deres entrepriser synes at være flere lærlingeegnede funktioner hvorfor krav om lærlinge også opleves som nemmere at honorere. Hos den eneste virksomhed, der ikke er beskæftiget i bygge- og anlægsbranchen, KMD BPO A/S passer opgaven med at administrere løn perfekt til elevernes uddannelseskra, hvorfor elevkravene heller ikke bliver set som problematiske.

Kontrol- og afrapportering uden problemer

Både i Århus og Københavns Kommune stilles der om, at , at virksomhederne på kommunens opfordring kunne dokumentere, at de opfylder praktikpladskravene. Det generelle billede er, at dokumentation forløber uproblematisk. Jan G. Svendsen fra Skou-Gruppen i København angiver, at der har været tvivl om, hvordan der skulle afrapporteres, mens Erik Pedersen fra Hvorvslev Byggefirma påpeger, at der godt kunne være mere kontrol fra Århus Kommune.

Hos Einar Kornerup og OK Grøn Anlæg føres antallet af til referat på byggemøderne hvorefter bygherren får et eksemplar af referatet, og det opleves ikke som problematisk. Thomas Kjær Hansen beskriver afrapporteringsformen som god, da samarbejdet som han siger skal bygge

på troværdighed, og det derfor vil blive tungt, hvis virksomheder skal imødekomme løbende kontrolkrav fra kommunen, da det vil påføre virksomheden ekstra arbejde. (TKH: 12.20; KJ)

Hos Nordhavnskonsortiet og Skou Gruppen beskriver projektlederne, at de selv holder styr på antallet af lærlinge løbende, og at det ikke volder problemer. Jan G. Svendsen fra Skou Gruppen angiver, at rapporteringsformen har været lidt uklar: (JB: 10:50)

”Den anden ting, der har været uklart har været rapporteringsformen – hvordan skulle der rapporteres tilbage? Med personer? Skulle det ske per måned, per uge?”

(Jan G. Svendsen: 11:20)

Jan G. Svendsen beskriver dog, at han selv har fundet et system, der passer med aflønningsformen i virksomheden. Virksomheden har således selv indrapporteret lærlingeoplysninger tre gange i løbet af de 11 måneder projektet løb. (JGS2: 11:20)

Hos Per Aarsleff og NNC i Århus forløber dokumentationen også uproblematisk. Om dokumentationen forevises bygherren er som Christian Trier beskriver valgfrit, men han nævner dog, at Århus Kommune har spurgt ind til virksomhedernes opgørelsesmetode:

”De spurgte hvordan vi målte, om vi levede op til kravene. En gang om måneden gør vi op, hvor mange stillinger, der har været på projektet i den forgangne måned og hvor mange af stillingerne, der har været lærlinge. Så summerer vi det sammen. (CT: 9:47) (...) De kan komme og se det, hvis de vil se det. De har været her en enkelt gang indtil videre og så har de spurgt til nogle, hvordan det gik. Det er ikke noget, vi skal sende ind.”

(CT: 10:20)

Hos KMD BPO A/S er der i kraft af, at der er tale om et dialogorienteret udbud en anderledes løbende kontakt til Århus Kommune. Således bliver elevsituationen drøftet på de løbende styregruppemøder mellem parterne, hvor repræsentanter fra henholdsvis Århus Kommune og KMD BPO mødes. (GG: 8:50)

Generelt betragter virksomhederne dokumentationskravene som uproblematisk og nemme at imødekomme. Erik Pedersen fra Hvorslev Byggefirma påpeger dog, at faren ved den løst strukturerede kontrol, som han oplever, er at den kan føre til manglende efterlevelse fra virksomhedernes side:

”Nu har jeg jo udfyldt det skema med de oplysninger, vi nu skulle give, men der har jo bare ikke været noget kontrol på det. Så det kan enhver jo i princippet skrive. De store firmaer (..), der kun har udenlandsk arbejdskraft, kan jo i princippet også bare skrive, at de har lærlinge og så sende ene polakker derop.”

(EP: 14:31)

Erik Pedersen angiver således, at han i starten af projektforsløbet udfyldte et skema, hvor han angav firmaets antal af praktikanter, men han undrer sig over, at der ikke er løbende kontrol.

Det generelle billede er altså, at afrapportering og kontrol forløber uden problemer enten ved, at virksomhederne notere det i referatet på de løbende byggemøder, ved at projektlederen fører løbende opgørelser eller som ved KMD BPO ved løbende dialogmøder med Århus Kommune. Hvorslev Byggefirma påpeger dog, at der godt kunne være mere kontrol fra kommunens side.

Ingen betydning for prisen

Alle virksomheder angiver, at praktikpladskravene ikke har betydning for prisen på entreprisen. Så antagelsen om, at virksomheden overvælter eventuelle udgifter til praktikanter i priserne kan ikke bekræftes ud fra de virksomheder, jeg har interviewet. Flere af virksomhederne angiver som begrundelse, at fordi de allerede har lærlinge eller er vant til at have lærlinge, betyder praktikpladsklausulerne ikke øget omkostninger. (EP:11:05;CE: 20:05; CT: 12:10; GG: 9:32; JB:12:18; MP: 5.20; TKH: 14:20;) Selvom lærlinge kravet ikke har nogen betydning for prisen, angiver Thomas Kjær Hansen dog, at kravet om beskæftigelse af lærlinge kan medføre, at kvaliteten på arbejdet ikke blive lige så høj sammenlignet med, hvis det var udført af en udlært svend:

”Så må man også forvente at kvaliteten på fliseopsætningen er derefter. Så generelt er der den lille klemme i det, at det er en lærling, der laver arbejdet og det bliver bare ikke helt lige så skarpt som hvis det er en svend, der laver det – kvalitetsmæssigt.”

(TKH: 9:57)

Thomas Kjær Hansen fremhæver, at når man stiller krav om lærlinge skal man forvente at tilbuddet er udregnet efter 1:1, hvor man ikke skelner mellem om arbejdet udføres af en svend eller en lærling. Det samme påpeger Erik Pedersen i Århus, men påpeger samtidig, at firmaet nogle gange tjener mere på en lærling end på en svend:

”Nej. Når vi regner tilbuddet ud, så skelner vi ikke til, om det er svende eller lærlinge. Det er klart, at en lærling kan jo ikke være ligeså effektiv som en svend, men han skal jo heller ikke have så meget i løn. Somme tider, så tjener vi mere på en lærling end på en svend. Det kommer lidt an på, hvordan de er – de unge mennesker.”

(EP:11:05)

Hos de øvrige Århus-virksomheder har praktikpladskravene heller ikke haft nogen betydning for prisen. På linje med Erik Pedersen ser de heller ikke lærlinge / elever som en decideret udgift, men som en blanding mellem et naturligt ansvar og en god rekrutteringskanal for kommende medarbejdere.

Opsamling

Hos de virksomheder, der skal varetage praktikpladsklausulerne viser udmøntningen, at praktikpladsklausulerne i det store hele udmøntes i overensstemmelse med de politiske forskrifter. Spørgsmålet om hvilke type af praktikanter, der bliver beskæftiget med praktikpladsklausulerne tegner et billede af, at det er betinget af de opgaver, der udføres og hvilke praktikanter virksomheden normalt beskæftiger. Her er det interessant, at en relativ stor del af de krævede praktikpladser udmøntes inden for struktøruddannelsen, hvor der ikke umiddelbart er mangel på praktikpladser. I både København og Århus virksomheder, der har tolket praktikantbegrebet bredere end erhvervsuddannelseselever, som er den målgruppe, der specificeres hos de to kommuner. På visse typer af anlægsarbejder er det svært at beskæftige lærlinge, da opgaverne er maskintunge og specialiserede. På traditionelle byggeopgaver findes der generelt flere forskellige fagopgaver, hvor det giver mening at

beskæftige lærlinge. Kontrol- og afrapporteringskravene imødekommes generelt uden problemer. Dog stilles der hos en enkelt virksomheden spørgsmål ved, om kontrollen er tilstrækkeligt til også at kontrollere om virksomhederne lever op til klausulerne. Antagelsen om, at udgifter til lærlinge overvæltet i priserne kan altså ikke bekræftes ud fra de virksomheder, som jeg har undersøgt. Således angiver alle virksomheder, at praktikpladsklausulen ikke har haft nogen betydning for prisen på entreprisen. Dog påpeges det, at praktikpladskravet kan have indflydelse på kvaliteten af arbejdet fordi, der ikke skelnes til om arbejdet udføres af en svend eller en lærling.

Konklusion

Erfaringerne med praktikpladsklausuler i henholdsvis København og Århus er blevet undersøgt gennem i alt 9 interviews. Specialets problemformulering som var om indførslen af praktikpladsklausuler har levet til de politiske hensigter, vil nu blive besvaret. Herunder om praktikpladsklausulerne bidrager til at løse praktikpladsmanglen. Derudover gives en række policy anbefalinger, og dernæst vil casenes resultater blive koblet til specialets analytiske problemstilling, som er spørgsmålet om under hvilke omstændigheder offentlig politik kan kobles til virksomhederne? Afslutningsvis behandles det hvorvidt resultaterne fra de to cases, kan udbredes til andre kommuner.

Lever praktikpladsklausulerne op til de politiske hensigter?

På baggrund af de undersøgte virksomheder kan det konstateres, at praktikpladsklausulerne ikke aktiverer freeridere, hvilket skyldes, at de virksomheder, der tilslutter generelt er uddannelsesansvarlige, hvilket er tilfældet i både København og Århus. Antagelsen om, at nyansættelse gør en forskel kan ikke bekræftes ud fra undersøgelsen. Godt nok er virksomhederne i Århus nødt at nyansætte sammenlignet med virksomhederne i København, men på baggrund af undersøgelsen kan det ikke fastslås, at nyansættelse sker fordi, der stilles praktikpladsklausuler. Behovet for rekruttering til virksomheden og branchen, følelsen af et uddannelsesansvar samt om virksomheden har tilstrækkeligt med arbejde synes således også at være determinerende faktorer for om virksomhederne tager praktikanter. De udmøntningsproblemer, der kan identificeres ligner hinanden i de to kommuner. Udover mistolkning af praktikantbegrebet synes det største problem i forhold til udmøntning at

opstå, når der stilles krav om praktikpladser på arbejder, hvor det grundet maskinintensitet eller specialisering ikke umiddelbart er muligt.

Den væsentligste politiske hensigt og hovedargumentet for indførslen af praktikpladsklausuler var praktikpladsmangel. En centralt spørgsmål er derfor om praktikpladsklausulerne har bidraget med flere praktikpladser?

Siden regeringen i finansloven fra november 2011 adresserede praktikpladsmanglen synes løsningen ikke at være kommet nærmere. Derfor er praktikpladsmanglen et centralt tema i trepartsforhandlingerne mellem Regeringen, Dansk Arbejdsgiverforening og fagbevægelsen, der finder sted i starten af sommeren 2012:

*"Erhvervsuddannelsesområdet er udfordret af fortsat mangel på praktikpladser og af et højt
frafald på især grundforløbet"*

(Regeringen 2012)

Som tidligere beskrevet har ingen af de undersøgte virksomheder i København endnu øget deres lærlingeandele som følge af klausulerne, men det er dog endnu usikkert om det bliver tilfældet på det største projekt, Nordhavnsprojektet. I Århus var der jf. tabel 4 stillet krav om 8,8 årsværk nyansættelse af praktikanter i alt, men som beskrevet, kan det ikke udelukkes at disse praktikpladser var blevet oprettet alligevel.

De hidtidige erfaringer med praktikpladsklausuler er begrænsede. Der er således gennemført relativt få udbud med praktikpladsklausuler, og dertil endnu færre hvor det konkrete arbejde har nået det stadie, hvor potentialet for beskæftigelse af praktikanter er størst. Derudover er der ikke taget højde for, at nogle af virksomhederne viderefører praktikpladsklausulerne til deres underentreprenører hvorfor klausulerne her kan have en effekt. Når disse forbehold er taget, så synes nettoeffekten i form af nye praktikpladser for det første at være meget usikker og for det andet relativt begrænset.

Specialets konklusioner er altså, at selvom virksomhederne i det store hele har udmøntet praktikpladsklausulerne efter de krav, der var formuleret i praktikpladsklausulerne så synes klausulerne alligevel ikke at imødekomme de politiske hensigter. De alt andet lige beskedne

resultater i form af flere praktikpladser kan skyldes designfejl. (Bredgaard 2004; Linder og Peters 1987). De virksomheder, som klausulerne rammer er dem, der i forvejen tager lærlinge. Dermed adresserer klausulerne et problem, der ikke findes hos de virksomheder, der umiddelbart ender som modtagere. Det kan dog ikke afvise, at hvis klausulerne udbredes til flere kommuner, så det bliver sværere for freeridere at slippe uden om, vil klausulerne have effekt. Det er en af de policyanbefalinger som jeg på baggrund af undersøgelsen vil give:

Policyanbefalinger

Mine policyanbefalinger ligner for 2 ud af 3 vedkommende de anbefalinger, der blev givet i Københavns Kommunes egen evaluering fra januar 2012, hvor præcisering af praktikantbegrebet samt en udvidelse af ordningen til andre offentlige instanser også blev påpeget: (Københavns Kommune 2012a)

Præcisering af praktikantbegrebet. I både København og Århus har virksomheder tolket praktikantbegrebet bredere end erhvervsskoleelever, der var målgruppen for begge kommuner.

Det er ikke alle arbejder i bygge- og anlægsbranchen, der er lige lærlingeegnede. Derfor bør der tages større hensyn til, hvad det er for en type af arbejder, der skal udføres på det udbudte arbejde. Tendensen er, at nu mere maskintungt og nu mere specialiseret arbejdet er, nu sværere er det at beskæftige lærlinge.

Praktikpladsklausuler skal udbredes til flere kommuner, regioner og staten, hvis det skal have en større gennemslagskraft. De alt andet lige begrænsede resultater skyldes også, at de alt andet lige har været begrænset hvor mange udbud, der er lavet med praktikpladsklausuler. Som Københavns Kommune også påpeger i deres evaluering ville det være bedst, hvis de offentlige instanser ville anvende den samme model. Herved opnås en standardisering af de krav, som stilles til virksomhederne. Her bør det overvejes hvilken model, der vælges. Som beskrevet er der en generel skepsis overfor især Århusmodellen, hvor der stilles krav om nyansættelse. Hvis denne model tages i anvendelse af en række kommuner kan det tænkes, at virksomhederne vil blive tilbageholdende med at ansætte praktikanter. I så fald skal der indføres en grænse for hvornår krav om nyansættelse frafalder, som det er

tilfældet i Århus, hvor kravet om nyansættelse fremover frafalder, hvis virksomheden i forvejen har 10 procent praktikant ansat i virksomheden som helhed.

Besvarelse af analytisk problemstilling

Mit indledende analytiske udgangspunkt er en interesse for under hvilke omstændigheder virksomheder tilslutter sig offentlig politik. Her kan det udledes af mine cases, at præmissen for virksomhedernes tilslutning og udmøntning er, at efterlevelse af offentlig politik skal kunne forenes med virksomhedens normale arbejdsgang og lægge i forlængelsen af et ansvar som virksomheden i forvejen tager. Kendetegnende for de virksomheder, som jeg har undersøgt er, at praktikpladsklausulerne ikke har været specielt indgribende i forhold i forhold til virksomhedernes dispositionsret og heller ikke specielt krævende at imødekomme, da virksomhederne generelt har lærlinge i forvejen og overvejende stærke uddannelsestraditioner. Derfor bliver det at imødekomme krav om eventuel ansættelse af flere lærlinge derfor set som en naturlig videreføring af virksomhedens forretningskoncept og normale praksis. Der hvor der omvendt synes at være problemer er, hvis kommunerne stiller krav om beskæftigelse af praktikanter på opgaver, hvor det enten er praktisk umuligt at beskæftige lærlinge eller ikke. I forhold til undersøgelsens cases må det derfor også antages, at virksomhedens tilslutning og udmøntning vil være vanskeligere, hvis der i stedet blev stillet sociale klausuler om en gruppe af personer, som virksomhederne ikke har tradition og muligheder for at beskæftige. Det kunne eksempelvis være førtidspensionister eller personer med varig nedsat arbejdsevne, som alt andet lige må antages at have sværere ved at begå sig på en byggepladsplads sammenlignet med lærlinge.

Antagelsen om, at nyansættelse eller ej gør en forskel, der kan operationaliseres til, at nu mere indgribende et politisk program er, nu større gennemslagskraft har det, kan den ikke bekræftes. Omvendt synes erfaringerne at være, at nu mere indgribende et politikprogram er i forhold til virksomhedens disponeringsfrihed og arbejdspraksis nu svagere synes gennemslagskraften i forhold til tilslutning og udmøntning at være. Min case tegner derfor et billede af, at hvis det offentlige vil koble offentlig politik til virksomhederne skal der være forståelse for, at virksomhedens kapacitet for sociale handlinger er størst på de områder, hvor det falder virksomheden naturligt og passer ind i dens forretningskoncept og daglige arbejdsrutiner. Derfor bliver undersøgelsen et eksempel på, at det offentlige i udformningen

af politik må søge at matche virksomhedens interesser, hvis det ønskes, at virksomheden skal efterleve politikkens indhold. (Bredgaard 2004; Jørgensen 1990)

Kan undersøgelsen generaliseres til andre kommuner?

Parameteret for om erfaringer fra København og Århus kan udbredes til andre kommuner må bero på, om kommunerne har opgaver, hvor det giver mening at stille krav om beskæftigelse af praktikanter. I både Københavner- og Århusmodellen indbygget opstillet proportionalitetskrav. Hvis erfaringer skal kunne overføres til at kommuner, kræver det, at kommuner har udbud med en samlet entreprisenum på minimum 10 millioner og/eller en lønandel på minimum 4 millioner kroner. Forudsætningen for at kommunerne overhovedet kan stille praktikpladsklausuler er altså, at de kan honorere relativt store udbud inden for især bygge- og anlægsområdet. Omkring den praktiske udbredelse i andre kommuner, så angiver Louise Pihl, at i praksis har der været eksempler på, at der i andre kommuner har været stillet praktikpladsklausuler med lavere beløbsgrænser end i Århus og København. Der må dog antages at være en nedre grænse for hvornår det giver mening at stille praktikpladsklausuler. (Louise Pihl: 18:30 – 19:28)

Litteratur

AE-Rådet 2011a: Uddannelse kan redde fremtidens arbejdsstyrke. Økonomiske tendenser 2011

AE-Rådet 2011b: Nye tal viser stort frafald på erhvervsuddannelserne

AE-Rådet 2012: Krisen har gjort det dobbelt så svært at finde en praktikplads

Avisen.dk 2011: Super-sygehuse kan redde praktikløse unge. http://avisen.dk/super-sygehuse-kan-redde-praktikloese-unge_152367.aspx?Page=2

Bredgaard, Thomas (2004): Virksomheders sociale ansvar – fra offentlig politik til virksomhedspolitik. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning og Center for Arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet.

Center for Aktiv Beskæftigelsespolitik 2011: Kortlægning af kommunernes brug af sociale klausuler i udbud.

Christiansen, Peter M. 1993: Det frie marked – den forhandlede økonomi, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Dansk Byggeri 2012: Sociale klausuler i kommuner. <http://www.danskbyggeri.dk/presse+-c12-+politik/presse+-c12-+politik/temaer/kommunalperformance/sociale+klausuler>

De Vaus, David 2001: Research Design in Social Research

Erhvervsministeriet 2000: Sociale klausuler i praksis.

Frøslev, Lene 2011: Hver anden kommune kræver modydelse for ordre. Berlingske Tidende 21.11.2011.

Finansministeriet 2011: Aftaler om finansloven, november 2011.

Henriques, Casper 2011: Ekspert advarer mod lærlinge-tvang. DR Nyheder den 7.12.2011. Fundet på internettet den 23. februar 2012

Hoffmann, Heike 2011: De potentielt skadelige sociale klausuler. Licitationen – Byggeriets Dagblad. 21.11.2011

Hvorvslev Byggefirma 2012: Hvorvslev Byggefirmas hjemmeside: www.hvorvslevbyggefirma.dk

Jørgensen, Henning, Jens Lind og Peter Nielsen (1990): Personale, planlægning og politik, Aalborg: ATA-Forlaget (ATA rapport nr. 23).

Jørgensen, Christian Helms; Hersom, Henrik; Hansen, Jens A.; Larsen, Lene; Hansen, Rasmus P. Hansen 2006: Hvorfor oprettes der ikke praktikpladser? Institut for Uddannelsesforskning. Roskilde Universitetscenter

Kvale, Steiner 1997: Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview, København: Hans Reitzels Forlag

Krogstrup, Hanne Kathrine 2006: Evalueringsmodeller. Academica. Århus 2006.

Københavns Kommune 2010: Krav til private virksomheder om beskæftigelse af praktikanter (cirkulære nr. 11/2010)

Københavns Kommune 2012a. Notat om evaluering af brug af sociale klausuler. Center for Økonomi og HR, afsnit 5.

Københavns Kommune: Nordhavnsvej bygges fra 2010 – 2015. Fundet den 2. juni 2012: <http://www.kk.dk/Borger/ByOgTrafik/Anlaegsprojekter/Vejforhold/Nordhavnsvej/Fakta%20om%20Nordhavnsvej.aspx>

Lindblom, Charles E. 1977: Politics and Markets – The world's political-economic systems, New York: Basic Books.

LO 2011: Praktikpladssøgende elever fordelt på LO-sektioner. Januar 2011

Linder, Stephen H.; B. Guy Peters (1987): 'A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription', Policy Studies Review, 6(3), 459-475.

Regeringen 2012: Kommissorium for trepartsforhandlinger om en stærkere dansk konkurrenceevne, vækst og øget jobskabelse.

Schultz Jørgensen; Annemette (2010): Flere modeller for praktikpladser i sociale klausuler.

Stigler, George J. (1971): 'The theory of economic regulation', The Bell Journal of Economics and Management Science, 2(1), 3-21. (PDF)

Udbudportalen 2012: For og imod sociale klausuler. Kan findes her: <http://www.udbudportalen.dk/Strategi-og-Politik/Sociale-klausuler/For-og-imod-socialeklausuler/>

Undervisningsministeriet 2012a: Kort om erhvervsuddannelserne. Fundet den 16.05.2012. <http://www.uvm.dk/Uddannelser-og-dagtilbud/Erhvervsuddannelser/Fakta-om-erhvervsuddannelserne/Kort-om-erhvervsuddannelserne>

Undervisningsministeriet 2012b: Uddannelsesaftaler. Fundet den 16.05.2012. <http://www.uvm.dk/Uddannelser-og-dagtilbud/Erhvervsuddannelser/Praktik-i-erhvervsuddannelserne/Uddannelsesaftaler>

Undervisningsministeriet 2012c: Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER) <http://www.uvm.dk/Administration/Tilskud-til-institutioner/Arbejdsgivernes-elevrefusion>

Århus Kommune 2010a: Eksempler på uddannelsesklausuler

Århus Kommune 2010b : Uddannelsesklausul. Indgået i forbindelse med kontrakt om Urban Mediaspace mellem Per Aarsleff A/S og Århus Kommune. Århus 2010.

Århus Kommune 2011a: Guideline om anvendelse af uddannelsesklausuler ved udbud af bygge- og anlægsopgaver

Århus Kommune 2011b: Svar på 10 dages forespørgsel fra SF vedr. uddannelsesklausuler II. Magistraten for Børn og Unge. Den 14. november 2011.

Århus Kommune 2011c: 10 dages forespørgsel fra Jette Jensen. Besvarelse fra Beskæftigelsesforvaltningen. 15. november 2011

Århus Kommune 2011d: Besvarelse af 10-dages forespørgsel af 4. November 2011 fra Thomas Medom angående uddannelsesklausuler. Magistraten for Sundhed og Velfærd. Århus 16 november 2011

Århus Kommune 2011e: Besvarelse af 10-dages forespørgsel vedrørende anvendelse af uddannelsesklausuler. Magistraten for Kultur og Borgerservice. Århus 16. november 2011

Århus Kommune 2011f: Svar fra Teknik og Miljø vedr. uddannelsesklausuler – 10-dages forespørgsel fra SF. 16. November 2011

Århus Kommune 2011g: Svar vedr. 10 dages forespørgsel om uddannelsesklausuler. Borgmesterens Afdeling. 17. november 2011

Århus Kommune 2012a: Status på uddannelsesklausuler og justeret model. Beskæftigelsesforvaltningen marts 2012.

Århus Kommune 2012b: Beslutningsreferat fra Byrådsmøde den 25. April 2012. Sag 3. Forslag fra SF om at styrke Aarhus Kommunes politik om uddannelsesklausuler.

Interview

Boilesen, Jesper (JB) (2012): Interview med projektchef Jesper Boilesen fra Nordhavnskonsortiet

Egemose, Christian (CE) (2012): Interview med produktionschef Christian Egemose fra NCC fra Århus

Garset, Gitte (GG) (2012): Interview med HR-chef Gitte Garset fra KMD BPO Århus

Hansen, Thomas Kjær (TKH) (2012) Interview med projektchef Thomas Kjær Hansen fra Entreprenørfirmaet Einar Kornerup

Pihl, Louise (LP) (2012): Interview med afdelingschef Louise Pihl fra Dansk Byggeri

Pedersen, Erik (EP) (2012): Interview med konduktør Erik Pedersen fra Hvorslev Byggefirma

Petersen, Morten (MP): Interview med projektchef Morten Petersen fra OK Grøn Anlæg

Svendsen, Jan B. (JBS1; JBS2; JBS 3) (2012): Interview med projektchef, Jan B. Svendsen fra Skou Gruppen. (Interviewet er opdelt i tre dele. Jf. begrundelse i rapporten)

Trier, Christian (CT) (2012): Interview med projektchef, Christian Trier fra Per Aarsleff

Bilag

CD-ROM vedlagt med lydoptagelser af undersøgelsens 9 interview