

TALEPAPIR

DET TALTE ORD GÆLDER

Anledning	Tale ved samråd med Folketingets Uddannelsesudvalg. Spørgsmål AX, AY, AZ, BB og BC. Spørgsmålene AX-AZ er stillet af Christine Antorini (S) og spørgsmål BB-BC er stillet af Karsten Hønge (SF).
Titel	Talepunkter til besvarelse af fem samrådsspørgsmål om ansættelse af elever som vilkår for kontrakter om offentlige opgaver m.v. Samrådsspørgsmålene er inden for samme emnekreds, og vil blive besvaret i en samlet tale.
Målgruppe	Folketingets Uddannelsesudvalg.
Arrangør	Folketingets Uddannelsesudvalg.
Taletid	Ca. 10 minutter
Tid og sted	Folketingets Uddannelsesudvalg, tirsdag den 4. maj 2010 kl. 14.

1. Spørgsmålene [Gengivet her til ministerens orientering]

Spørgsmål AX

Kan ministeren bekræfte, at det på baggrund af ministeriets besvarelse af UDU alm. del spørgsmål 173-75 godt kan lade sig gøre at udbyde offentlige opgaver med sociale klausuler, f.eks. at virksomhederne skal have praktikpladser, og at den tidligere undervisningsminister Bertel Haarder misinformerede, da han sagde, det var ulovligt, og derfor ikke ville tillade, at f.eks. Århus Kommune og Københavns Kommune kunne udbyde offentlige opgaver med krav om praktikpladser?

Spørgsmål AY

Kan ministeren bekræfte, at der inden for lovens rammer bl.a. er følgende muligheder:

- Man kan kræve, at virksomheder redegør for omfang og politik for lærlingeuddannelse (for udenlandske virksomheder evt. at de uddanner i deres hjemland).
- Man kan kræve, at der indgås korte uddannelsesaftaler, der er afpasset efter kontraktens længde (men ikke forpligte virksomheden ud over kontrakten).
- Man kan kræve, at der er et vist antal skolepraktikelever i virksomhedsforlagt undervisning, mens opgaven står på.
- Man kan evt. stille krav til VEU-aktiviteter eller pladser til EGU-elever, hvis virksomheden ikke har mulighed for at tage lærlinge (så man ligestiller virksomheder)?

Spørgsmål AZ

Hvordan vil ministeren fremme de offentlige arbejdsgiveres mulighed for at anvende sociale klausuler ved offentlige udbud, så det offentlige kan gå forrest i at skabe flere praktikpladser til de mange unge, der i dag står uden praktikplads og derfor ikke kan gøre deres uddannelse færdig?

Spørgsmål BB

Ministerens bedes redegøre for, hvorvidt det indgår i regeringens overvejelser at forpligte pensionskasser til at stille krav om uddannelsespladser hos de virksomheder, som pensionskasserne køber ydelser hos, f.eks. i form en politisk aftale mellem regeringen og pensionskasserne, og at pensionskasserne hvert år i forbindelse med regnskabsaflæggelsen redegør for deres initiativer og resultater i forhold til at medvirke til oprettelsen af praktikpladser.

Spørgsmål BC

Ministerens bedes redegøre for, hvorvidt det indgår i regeringens overvejelser at forpligte almennyttige boligforeninger til at stille krav om uddannelsespladser hos de

virksomheder, som de almennyttige boligforeninger køber ydelser hos, f.eks. i form en politisk aftale mellem regeringen og de almennyttige boligforeninger, og at de almennyttige boligforeninger hvert år i forbindelse med regnskabsaflæggelsen redegør for deres initiativer og resultater i forhold til at medvirke til oprettelsen af praktikpladser.

2. Indledning

- Jeg vil med udvalgets tilladelse besvare alle samrådsspørgsmål i én samlet tale, da spørgsmålene vedrører samme emnekreds.
- Jeg vil gerne medgive spørgerne, at der er god grund til at gøre alt, hvad vi kan gøre for at tilvejebringe flest mulig praktikpladser. Heldigvis ser det ud til, at faldet i praktikpladsoprettelser er bremset. Jeg vil gerne kvittere for, at regeringen sammen med S, DF og RV har prioriteret at anvende en betydelig del af råderummet fra Globaliseringspuljen til at fremme erhvervsuddannelserne og herunder praktikpladsområdet. Indsatsen ser ud til at ville bære frugt.
- Som min forgænger har redegjort for i sit svar til udvalget på alm. del spørgsmål 173-175 hører de udbudsretlige forhold under Konkurrencestyrelsen i Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- Og jeg kan tilføje, at spørgsmål om de almennyttige boligorganisationer hører under Socialministeriet.
- Jeg har derfor fået bidrag til besvarelsen fra Økonomi- og Erhvervsministeriet, herunder Konkurrencestyrelsen og fra Socialministeriet.

3. Svar på samrådsspørgsmål AX

- Som min forgænger har redegjort for i svaret på udvalgets alm. del spørgsmål 173, har Undervisningsministeriet foretaget en generel vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt en kommune som betingelse for at indgå kontrakt med en leverandør af varer eller tjenesteydelser til kommunen kan stille krav om, at leverandøren ansætter eller har ansat et vist antal elever under erhvervsuddannelse.
- Ministeriet har vurderet, at sådanne krav efter omstændighederne vil være i strid med kravene i konkurrencelovgivningen om, at udbudsbetingelser skal være objektive, saglige og ikke-diskriminerende, samt at der gælder et proportionalitetshensyn, som blandt andet betyder, at leverandøren ikke må forpligtes ud over den konkrete kontrakts varighed.

- I ministeriets samlede vurdering indgår blandt andet, at der ikke kan opstilles en objektiv målestok for hvilke elevansættelser, der kan begrundes i en given kontrakt, blandt andet fordi en virksomhed ikke har fuldt herredømme over, hvilke eller hvor mange elever den kan ansætte, da der gælder regler om, at praktikvirksomheder skal være godkendt til at uddanne elever.
- Hertil kommer, at en erhvervsuddannelse ofte varer mere end fire år, og derfor ofte overstiger varigheden af de relevante leverandørkontrakter.
- Desuden vil et krav om elevansættelser generelt være diskriminerende overfor virksomheder, der ikke kan godkendes til elever, herunder virksomheder i udlandet samt overfor virksomheder, der ikke efterspørges af elever.
- Dette svar vil jeg gerne uddybe i det følgende.
- Uddannelsesaftaler kan vare fra fx 5 år til nogle få uger. Det skal man tage i betragtning, hvis man vil fastsætte retlige krav til virksomheder om at indgå uddannelsesaftaler.
- De meget fleksible regler om indgåelse af uddannelsesaftaler sikrer, at man kan udnytte selv den mindste praktikmulighed i enhver virksomhed.
- Virksomhedsforlagt undervisning, hvor skolepraktikeleven modtager undervisning i virksomheden er derimod ikke praktik med uddannelsesaftale. Disse elever må ifølge loven ikke medvirke til produktionen. De skal så at sige være overtallige, og hvis de skal udføre produktivt arbejde, skal virksomhedens medarbejdere instruere og overvåge eleven under udførelsen af arbejdet uden selv at udføre det.
- Der findes imidlertid flere forskellige former for uddannelsesaftaler udover den klassiske, der omfatter hele uddannelsen. Det kan fx være en aftale, der kun omfatter en skoleperiode og en praktikperiode i hovedforløbet. Det kan være en uddannelsesaftale om et trin i en uddannelse. Eller det kan være en aftale med en elev i skolepraktik enten om elevens restuddannelse eller blot for en praktikperiode.
- Uanset hvilken uddannelsesaftale, det drejer sig om, skal virksomheden godkendes af det faglige udvalg eller af skolen. Virksomhederne godkendes til bestemte uddannelser eller dele af en uddannelse og ofte også til et bestemt antal praktikpladser i den enkelte uddannelse.
- En skoles godkendelse af en virksomhed sker for en konkret elevs uddannelse.
- Godkendelseskravet skyldes hensyn til elevernes uddannelse, altså for at sikre kvaliteten i praktikuddannelsen.

- Det betyder selvfølgelig at nogle virksomheder ikke kan godkendes som praktikvirksomhed, eller kun kan godkendes i begrænset omfang.
- Virksomheder i udlandet kan ikke godkendes som praktikvirksomheder. Det skyldes at de faglige udvalg ikke har kompetence til at godkende virksomheder eller føre tilsyn med kvaliteten i uddannelsen uden for landets grænser. Erhvervsuddannelsesloven gælder i det hele taget kun i Danmark, og derfor kan den ikke anvendes i udlandet.
- En udenlandsk virksomhed med forretningssted i Danmark – og med CVR-nr. og ATP-registrering – vil kunne godkendes som praktikvirksomhed.
- Det er kun få lande i Europa der har et vekseluddannelsessystem der beror på ansættelse ligesom vi har her i landet. Faktisk er det, udover Danmark, kun Holland, Østrig, Schweiz og Tyskland. Det vil derfor ikke være relevant at stille almindelige krav om, at udenlandske virksomheder skal uddanne elever i deres hjemland for at kunne få en kontrakt med en offentlig myndighed i Danmark.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet har bl.a. oplyst følgende om udbudsreglerne, som jeg kan henholde mig til:
- ”Offentlige indkøb er underlagt EU’s udbudsregler, når det offentlige indgår kontrakter om varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsopgaver over en vis beløbsgrænse. Offentlige indkøb under denne beløbsgrænse er underlagt den danske tilbudslov om pligt til at annoncere opgaverne.
- Udbudsreglerne regulerer ikke, om det offentlige skal indgå kontrakter. Heller ikke, hvad det offentlige skal anskaffe. Reglerne har karakter af procedureforskrifter, som de offentlige udbydere skal følge, når de vil indhente tilbud på udførelsen af en opgave.
- Det primære formål med udbudsreglerne er at sikre, at det offentlige får løst sine opgaver til den bedste pris og kvalitet, og at de virksomheder, der byder på opgaverne får en ligelig og fair behandling. Det er derfor væsentligt, at den offentlige myndighed stiller netop de krav, som er målrettet den konkrete opgave. Myndigheden bør derfor altid overveje, hvad der er væsentligt for at opnå en god kontrakt.
- Det er blevet ganske almindeligt, at mange offentlige udbydere målrettet anvender et bredt udsnit af forskellige sociale klausuler i deres indkøbskontrakter. Mange leverandører til det offentlige har efterhånden også en del erfaring i at varetage sociale aspekter, når de indgår kontrakter med det offentlige.

- Der kan i princippet tages sociale hensyn i alle faser af en udbudsproces – lige fra valget af hvilke varer og tjenesteydelser, som myndigheden vil købe - til fastlæggelsen af vilkårene for, hvordan leverandøren skal udføre kontrakten. Det mest almindelige er at anvende sociale klausuler som vilkår for, hvordan den vindende leverandør skal udføre kontrakten.
- Konkurrencestyrelsen gør endvidere opmærksom på, at der ikke er frit slag for anvendelsen af sociale klausuler i offentlige indkøbs-kontrakter. Et kontraktvilkår skal overholde fællesskabsrettens principper og bestemmelser. Det drejer sig blandt andet om princippet om ligebehandling, proportionalitet og ikke-diskrimination.
- Der kan opstilles en generel 5-punkts tjekliste, som skal være opfyldt for, at et kontraktvilkår umiddelbart overholder kravene i EU-retten.
- For det første skal den sociale klausul skal være beskrevet i udbudsmaterialet og offentliggjort i forbindelse med udbuddet.
- For det andet skal den sociale klausul være sagligt begrundet.
- For det tredje skal den sociale klausul overholde proportionalitetsprincippet og må derfor ikke være mere vidtgående, end formålet tilsiger. Det vil blandt andet sige, at den ikke må forpligte leverandøren ud over den konkrete kontrakt.
- For det fjerde skal den sociale klausul overholde EF-traktatens generelle principper. Det betyder blandt andet, at en kontrakt-bestemmelse ikke må have direkte eller indirekte diskriminerende virkning på tilbudsgivere fra andre medlemslande.
- Endelig vil det som hovedregel kun være lovligt at opstille kontraktvilkår, der vedrører eller regulerer udførelsen af ydelser i myndighedens eget land. Ordregiverne kan således ikke bruge sociale klausuler på opgaver, der også kan udføres uden for ordregiverens eget land.
- Som tidligere oplyst overfor Folketinget kan en social klausul om praktikpladser for lærlinge være uforenelig med proportionalitetsprincippet. Det gælder eksempelvis, når uddannelsesaftalen har en længere varighed end den konkrete indkøbskontrakt. Den sociale klausul kan dermed forpligte leverandøren ud over den udbudte kontrakt.
- Dertil kommer, at den sociale klausul kan være diskriminerende i forhold til virksomheder fra andre EU-lande. Det skyldes, at en uddannelsesaftale kun kan indgås af virksomheder med hjemsted i Danmark. Vilkåret kan derfor afskære tilbudsgivere fra andre medlemsstater fra at byde.” (Citat slut)

4. Svar på samrådsspørgsmål AY

- Jeg kan ikke forholde mig til, i hvilket omfang konkrete kontraktvilkår kan rummes inden for EU's udbudsregler eller den danske tilbudslovgivning.
- Som jeg netop har redegjort for, kan spørgsmålet kun vurderes efter en konkret vurdering af den enkelte sag.
- Og vurderingen skal ikke foretages af mig, da Undervisningsministeriet ikke er rette myndighed på dette område.

5. Svar på spørgsmål AZ

- Jeg ønsker, at spørgsmålet om anvendelse af sociale klausuler for at understøtte bestræbelserne for at fremskaffe praktikpladser skal undersøges nærmere. Som det er fremgået af min gennemgang, er der en række komplicerede juridiske problemer knyttet til anvendelse af sociale klausuler for at fremskaffe praktikpladser.
- Disse spørgsmål hører ikke under mit ansvarsområde, men som led i arbejdet med at sikre uddannelsespladser for de unge vil jeg tage initiativ til, at det bliver undersøgt, om det vil være muligt at give en mere præcis beskrivelse af mulighederne for at anvende sociale klausuler om netop praktikpladser. I givet fald vil en sådan praktisk beskrivelse kunne indarbejdes i udbudsportalen.dk, der indeholder en generel vejledning om sociale klausuler.

6. Svar på spørgsmål BB og BC

- Økonomi- og Erhvervsministeriet har særligt om spørgsmål BB vedrørende pensionskasser bl.a. oplyst følgende:
- ”Folketinget vedtog i december 2008 en lov om ændring af årsregnskabsloven (redegørelse for samfundsansvar i større virksomheder). Loven pålægger de ca. 1100 største danske virksomheder at redegøre for deres samfundsansvar i ledelsesberetningen i deres årsregnskab.
- Institutionelle investorer, herunder pensionskasser er omfattet af dette oplysningskrav gennem ændring af en række bekendtgørelser.
- De omfattede virksomheder og investorer skal oplyse om deres politikker for samfundsansvar, hvordan disse omsættes til handling og resultaterne af arbejdet med samfundsansvar. Hvis en virksomhed ikke har politikker for samfundsansvar, skal dette også oplyses.

- Oplysningskravet ændrer ikke ved, at det fortsat er frivilligt for en pensionskasse, om den vil arbejde med samfundsansvar, og i så fald hvordan den vil gøre det.
- Der er mange forskellige måder en virksomhed kan arbejde med samfundsansvar på. Dette afhænger af, hvilke forretningsstrategiske udfordringer den enkelte virksomhed står overfor. Oprettelse af praktikpladser kan være en måde at arbejde med samfundsansvar på, idet oprettelse af praktikpladser kan forbedre virksomhedens fremtidige rekrutteringsgrundlag. Samtidig bidrager virksomheden til det samfundsmæssige behov for uddannelse af arbejdsstyrken.”
- Jeg kan henholde mig til disse oplysninger.
- For så vidt angår forpligtelsen af de almennyttige boligorganisationer har Socialministeriet til brug for besvarelsen bl.a. udtalt følgende:
 - ”Almene boligorganisationer anses i relation til konkurrencelovgivningen for offentligretlige myndigheder. I EU-udbudsdirektiv art. 1, stk. 9, 3. afsnit, der omhandler definitionen af begrebet ”offentligretligt organ”, henvises til den ikke-udtømmende fortegnelse i direktivets bilag III over bl.a. de offentligretlige organer. Ifølge direktivets bilag III, afsnit II er almene boligorganisationer omfattet af begrebet ”offentligretligt organ”. Det fremgår desuden af tilbudslovens § 1, stk. 5, at ”offentligretlige organer” skal forstås i overensstemmelse med bl.a. definitionen i udbudsdirektivet.
 - Det er på den baggrund Socialministeriets opfattelse, at de retlige krav som beskrevet i undervisningsministerens besvarelse af UDU spørgsmål 173-175 (alm. del.) også gælder for de almene boligorganisationer. Sociale klausuler som nævnt i spørgsmålet vil som udgangspunkt vanskeligt kunne lade sig gøre uden at komme i konflikt med kravene i konkurrencelovgivningen, og derfor findes området ikke at være egnet til at forpligtige de almene boligorganisationer. Ministeriet skal dog gøre opmærksom på, at konkurrencelovgivningen hører under Konkurrencestyrelsen i Økonomi- og Erhvervsministeriet.”

5. Afslutning

- Jeg kan herefter understrege, at jeg ikke har givet udtryk for, at en social klausul om ansættelse af elever ubetinget vil være ulovlig. Derimod har jeg understreget at det beror på en konkret vurdering af den enkelte sag, om et sådant vilkår lovligt kan stilles.
- Det tilkommer ikke mig som undervisningsminister at tage konkret stilling til, hvilke krav en myndighed lovligt kan stille til de leverandører, der deltager i et udbud af en offentlig opgave. De konkrete afgørelser henhører under Klagenævnet for Udbud og evt. domstolene.

- Endelig har jeg oplyst, at jeg vil tage initiativ til at vi får undersøgt mulighederne for en mere præcis beskrivelse af mulighederne for at anvende sociale klausuler om netop praktikpladser.
- Og at vi i givet fald for kommunikeret sådan en beskrivelse ud fx på Udbudsportalen.dk, så kommuner og virksomheder m.fl. får bedre muligheder for at kunne forudberegne deres retsstilling på området.