



Beskæftigelsesministeriet
Ved Stranden 8
1061 København K
Att.: Helle Ekmann Jensen

Undersøgelse af kommunernes anvendelse af arbejds- klausuler og sociale klausuler

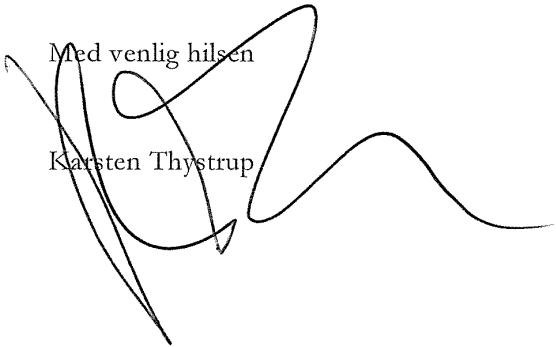
På baggrund af spørgsmål 422 fra beskæftigelsesudvalget har Beskæftigelsesministeriet ved mail af 22. august 2014 anmodet KL om bidrag til besvarelse af spørgsmål om af brug af arbejdsklausuler i kommunerne.

KL har endvidere modtaget en henvendelse fra Erhvervs- og Vækstministeriet den 29. september 2014, hvor ministeren anmoder om, at KL udarbejder en status over kommunernes anvendelse af sociale klausuler.

KL har på denne baggrund gennemført en spørgeskemaundersøgelse om kommunernes brug af arbejdsklausuler og sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i udbud. Alle 98 kommuner har besvaret spørgeskemaet. Undersøgelsens resultat vedlægges som bilag.

Med venlig hilsen

Karsten Thystrup



Den 12. marts 2015

Sags ID: SAG-2014-04888
Dok.ID: 1989637

IFB@kl.dk
Direkte 3370 3219

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1/1



NOTAT

Opsamling på spørgeskemaundersøgelse om kommunernes brug af arbejdsklausuler og sociale klausuler i udbud

KL har som opfølgning på økonomiaftalen for 2014, og på anmodning fra Beskæftigelsesministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt alle 98 kommuner om kommunernes brug af arbejdsklausuler og sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i udbud.

Alle 98 kommuner har gennemført spørgeskemaundersøgelsen.

Undersøgelsen er delt i to selvstændige dele:

Del I: Kommunernes brug af arbejdsklausuler i udbud

Del II: Kommunernes brug af sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i udbud

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført i december 2014 og primo januar 2015.

Den 10. marts 2015

Sags ID: SAG-2014-06378

Dok.ID: 1977009

SNM@kl.dk

Direkte 3370 3740

Mobil 2085 4534

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

Telefon 3370 3740

www.kl.dk

Side 1/11

Del 1: Kommunernes brug af arbejdsklausuler i udbud

Undersøgelsen er iværksat som opfølgning på økonomiaftalen for 2014, hvor det blev vedtaget, at arbejdsklausuler skal søges udbredt til alle kommunale udbudskontrakter inden for bygge- og anlægsarbejde samt øvrige udbudskontrakter, hvor det er hensigtsmæssigt.

For det andet har Beskæftigelsesministeriet anmodet KL om at undersøge kommunernes brug af arbejdsklausuler i forbindelse med udbud, herunder kommunernes opfølgnings- og sanktionspraksis foranlediget af spørgsmål 422 til Folketingets beskæftigelsesudvalg.

Afklaring af begreber

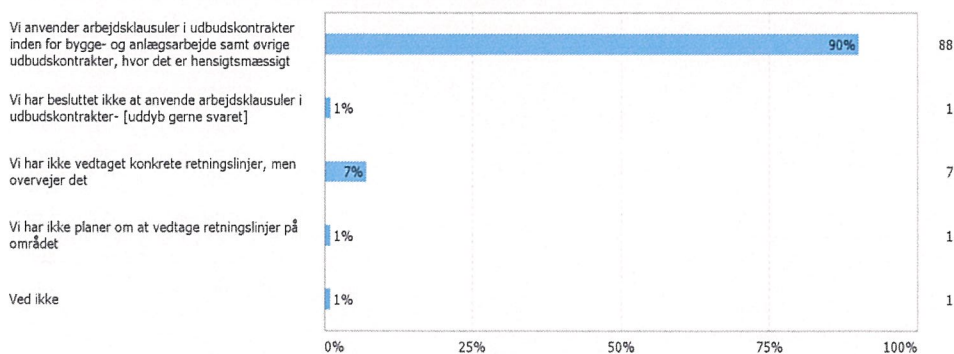
En arbejdsklausul er en klausul i udbudskontrakten om, at løn, arbejdstid og andre arbejdsvilkår ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art inden for vedkommendes fag eller industri på den egn, hvor arbejdet udføres (ILO konvention nr. 94).

Kommunerne er ikke forpligtet til at bruge arbejdsklausuler.

1. Kommunernes anvendelse af arbejdsklausuler

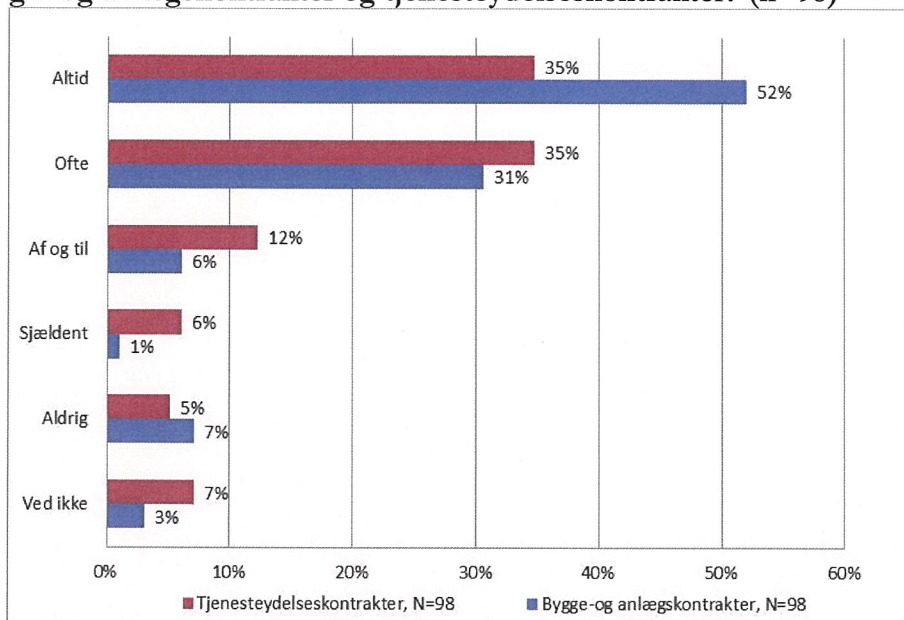
97 pct. af kommunerne i undersøgelsen anvender arbejdsklausuler eller overvejer at vedtage retningslinjer for brugen af arbejdsklausuler i udbud, jf. figur 1. Og mange kommuner har uddybet, at det er et område, som er under udvikling og har stor politisk interesse.

Figur 1: Har kommunalbestyrelsen vedtaget retningslinjer for kommunens brug af arbejdsklausuler og i givet fald hvilke? (n=98)



Figur 2 viser, at 83 pct. af kommunerne *altid* eller *ofte* anvender arbejdsklausuler i bygge- og anlægskontrakter. Og 70 pct. af kommunerne *altid* eller *ofte* anvender arbejdsklausuler i tjenesteydelseskontrakter. Det er positivt, at kommunerne også i så stort et omfang anvender arbejdsklausuler i forhold til tjenesteydelseskontrakter, og ikke kun på bygge- og anlægsområdet, som generelt fylder mere i den offentlige debat.

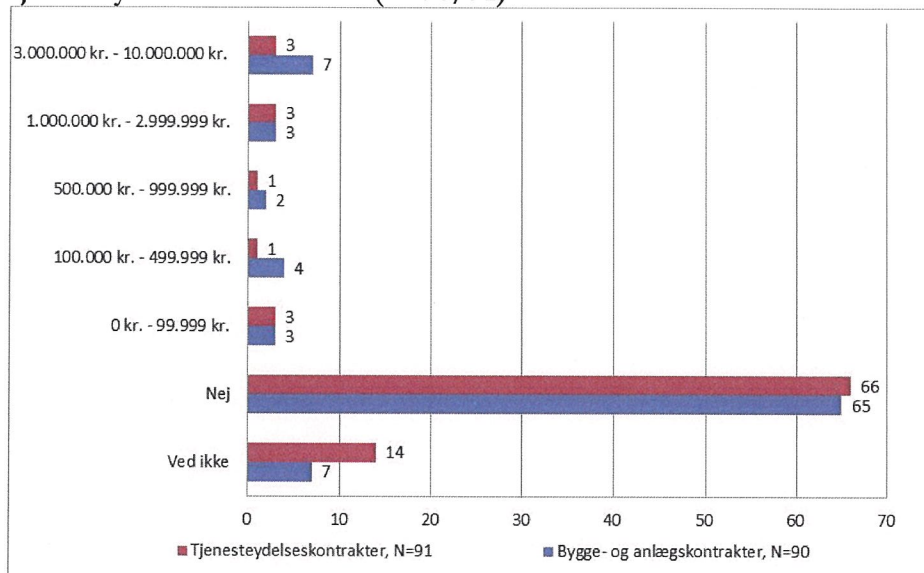
Figur 2: I hvilket omfang bruger kommunen arbejdsklausuler i bygge- og anlægskontrakter og tjenesteydelseskontrakter? (n=98)



Få kommuner anvender en bagatelgrænse for brugen af arbejdsklausuler

Undersøgelsen viser, at langt de fleste kommuner ikke anvender en økonomisk bagatelgrænse for, hvornår kommunen bruger arbejdsklausuler i bygge- og anlægsarbejdskontrakter og tjenesteydelseskontrakter. I forhold til de kommuner, som har angivet, at de anvender en bagatelgrænse, fremgår det af figur 3, at grænsen svinger meget fra kommune til kommune. En kommune har angivet, at kommunen anvender arbejdsklausuler ved bygge- og anlægskontrakter over 50.000 kr., mens en anden kommune har angivet, at kommunen først anvender arbejdsklausuler ved bygge- og anlægskontrakter over 10.000.000 kr.

Figur 3: Anvender kommunen en bagatelgrænse for, hvornår kommunen bruger arbejdsklausuler i bygge- og anlægsarbejdskontrakter og tjenesteydelseskontrakter? (n=90/91)

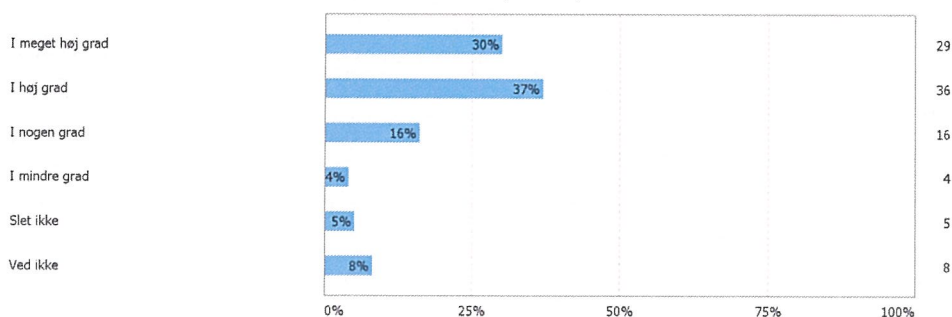


Kommunerne følger ministeriets cirkulære og vejledning på området

Den 1. juli 2014 trådte et nyt cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter i kraft. Med det nye cirkulære blev de eksisterende regler moderniseret. Ifølge cirkulæret opfordres kommuner og regioner til at bruge arbejdsklausuler i alle udbudscontrakter inden for bygge- og anlægsområdet samt øvrige udbudscontrakter, hvor det er hensigtsmæssigt.

Stort set alle kommuner i undersøgelsen følger retningslinjerne i Beskæftigelsesministeriets cirkulære og vejledning om arbejdsklausuler fra juni 2014 i meget høj grad eller høj grad (67 pct.).

Figur 4: I hvilket omfang følger kommunen Beskæftigelsesministeriets cirkulære nr. 9471 og vejledning nr. 9472 af 30/06/2014 om arbejdsklausuler i udbudscontrakter? (n=98)

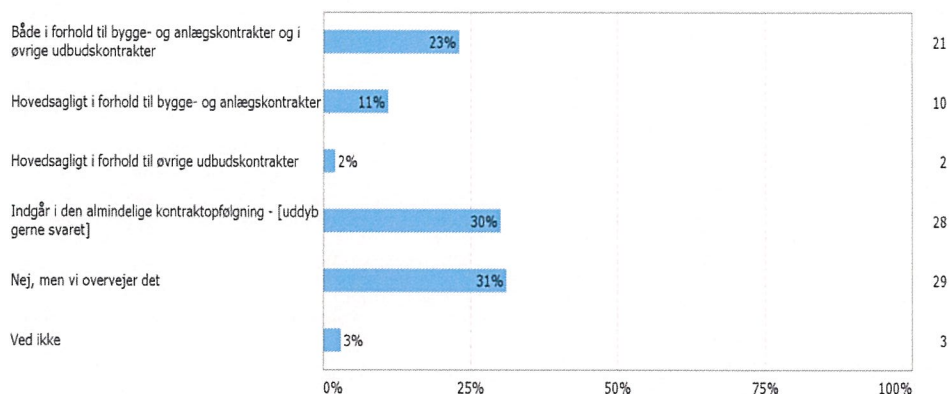


Kommunerne afsætter ressourcer til kontrol

Mange kommuner afsætter ressourcer til kontrolindsatsen for at undersøge om arbejdsklausulen overholdes både på bygge- og anlægsområdet og i øv-

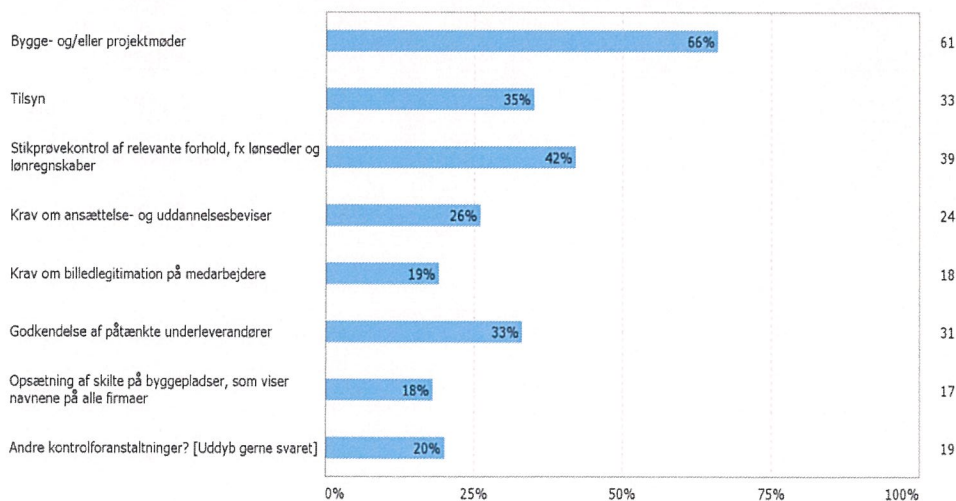
rige udbudskontrakter (23 pct.). 11 pct. gør det kun i bygge- og anlægskontrakter og 2 pct. kun i øvrige kontrakter. Hele 30 pct. lader det indgå i den almindelige kontraktopfølgning. Og 31 pct. af kommunerne, som ikke allerede følger op i dag, overvejer at afsætte ressourcer til kontrolindsatsen, jf. figur 5.

Figur 5: Afsætter kommunen ressourcer til kontrolindsats for at undersøge om arbejdsklausulerne overholdes? (n=93)



Figur 6 viser, at kommunerne primært følger op på, om arbejdsklausulen overholdes, i form af bygge-/projekt møder, stikprøvekontrol, godkendelse af påtænkte underleverandører eller tilsyn.

Figur 6: Angiver de kontrolforanstaltninger, som kommunen typisk benytter sig af ved håndhævelse af arbejdsklausulen¹



¹ Kommunerne har i forhold til besvarelse af dette spørgsmål i KL's undersøgelse haft mulighed for uddybende at angive op til tre forskellige kontrolforanstaltninger.

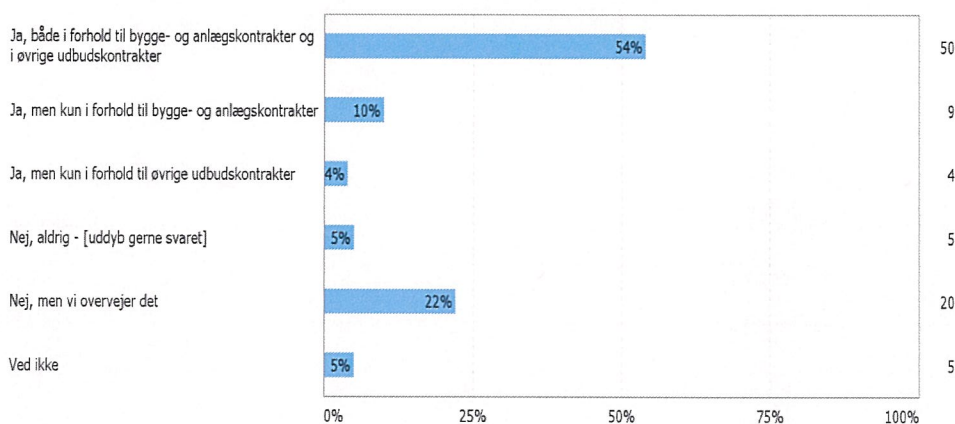
Kommunerne anvender i høj grad kædeansvar

Med kædeansvar menes, at hovedleverandøren hæfter for, at underleverandøren i alle led lever op til de løn- og ansættelsesvilkår, der er beskrevet i arbejdsklausulen.

54 pct. af kommunerne anvender kædeansvar både i forhold til bygge- og anlægskontrakter og i øvrige udbudskontrakter.

10 pct. af kommunerne, som har deltaget i undersøgelsen, anvender kun kædeansvar i forhold til bygge- og anlægskontrakter, og 4 pct. kun i forhold til øvrige kontrakter. Igen overvejer en række kommuner, som ikke bruger kædeansvar i dag at styrke indsatsen på området (22 pct.).

Figur 7: Anvender kommunen kædeansvar, dvs. at hovedleverandøren hæfter for, at underleverandøren i alle led lever op til de løn- og ansættelsesvilkår, der er beskrevet i arbejdsklausulen? (n=93)



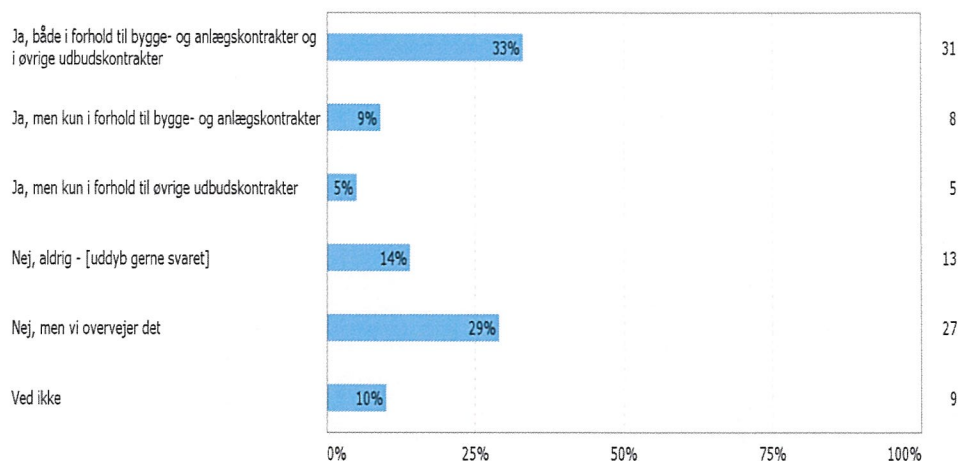
Enkelte kommuner begrundede deres manglende brug af kædeansvar med, at det kan være svært for mindre virksomheder at blive hyret ind på opgaver, hvis de skal stille med en bankgaranti. Andre kommuner udbyder altid i fagentrepriser, så problemet vurderes ikke at være stort og andre kommuner svarer, at man aktuelt drøfter muligheden for brug af kædeansvar politisk i kommunen.

Misligholdelse af arbejdsklausulen er forbundet med økonomiske sanktioner

Figur 8 viser, at en række kommuner indarbejder ret til økonomiske sanktioner i form af dagsbøder ved misligholdelse af arbejdsklausulen – både i forhold til bygge- og anlægskontrakter og øvrige udbudskontrakter (33 pct.).

9 pct. af kommunerne i undersøgelsen anvender kun økonomiske sanktioner i forhold til bygge- og anlægskontrakter, og 5 pct. kun i forhold til øvrige kontrakter. Og ydermere overvejer en række kommuner at styrke indsatsen på området (29 pct.).

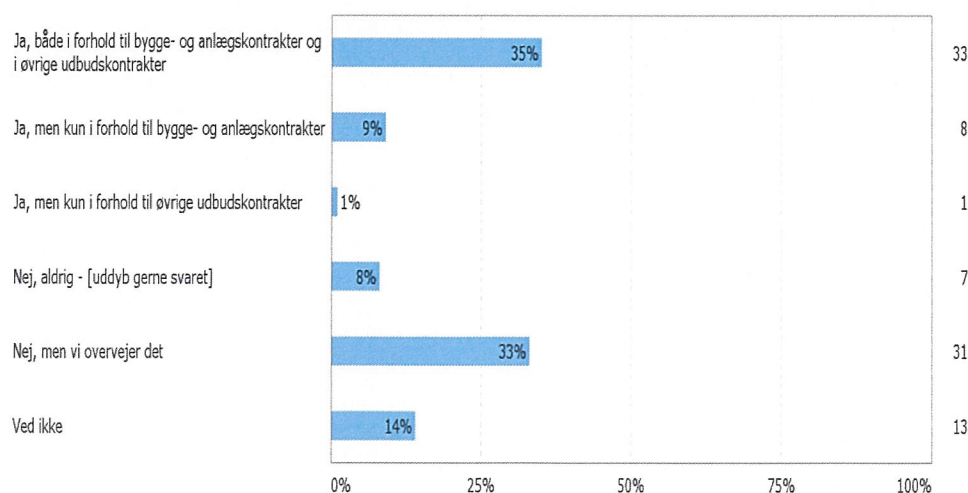
Figur 8: Sikrer kommunen sig i udbudskontrakten ret til en økonomisk sanktion i form af dagbøder ved misligholdelse af arbejdsklausul-



Figur 9 viser, at en række kommuner indarbejder ret til at tilbageholde dele af kontraktsummen ved misligholdelse af arbejdsklausulen til dækning af manglende løn hos medarbejdere i hele entreprenørkæden – både i forhold til bygge- og anlægskontrakter og øvrige udbudskontrakter (35 pct.).

9 pct. af kommunerne i undersøgelsen anvender kun økonomiske sanktioner i forhold til bygge- og anlægskontrakter, og 1 pct. kun i forhold til øvrige kontrakter. Og igen overvejer en række kommuner at styrke indsatsen på området (33 pct.).

Figur 9: Sikrer kommunen sig i udbudskontrakten ret til at tilbageholde dele af kontraktsummen ved misligholdelse af arbejdsklausulen til dækning af manglende løn hos medarbejdere i hele entreprenørkæden? (n=93)



Del II: Kommunernes brug af sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i udbud

Undersøgelsen følger op på økonomaftalen for 2014, hvor regeringen og KL aftalte at skabe flere praktikpladser i Danmark ved i stigende grad at forpligte kommunerne til at overveje brugen af sociale klausuler/partnerskaber om uddannelses- og praktikaftaler i relevante udbud.

I forlængelse af aftalen har erhvervs- og vækstministeren bedt KL om, ved udgangen af 2014, at udarbejde en status over kommunernes anvendelse af sociale klausuler. Det er første gang, at KL kortlægger kommunernes brug af sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i udbudskontrakter.

Afklaring af begreber

En social klausul om uddannelses- og praktikaftaler er et kontraktvilkår, som den ordregivende myndighed kan stille i forbindelse med udbud af bygge- og anlægskontrakter og tjenesteydelseskontrakter. Den sociale klausul fastlægger, at leverandøren skal benytte elever og lærlinge i opgaveløsningen.

”Relevante udbud” er afgrænset til bygge- og anlægskontrakter samt tjenesteydelseskontrakter, hvor opgaven forventes at have:

- En varighed på 6 måneder eller mere, og
- En kontraktværdi på minimum 10 mio. kr. og/eller lønomkostninger på minimum 4 mio. kr.²

Mindre kontrakter, som falder udenfor kategorien "relevante udbud", kan også være egnede til sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler. Kommunen vurderer i disse tilfælde selv, om man vil anvende klausuler i kontrakterne. I forhold til mindre kontrakter er kommunerne ikke forpligtet af ”følg eller forklar”-princippet. Undersøgelsen kortlægger ikke kommunernes brug af sociale klausuler i mindre kontrakter.

Undersøgelsen afdækker ydermere ikke kommunernes brug af sociale klausuler i bredere forstand, herunder krav til kommunens leverandører om konkrete personalepolitikker, arbejdsmiljøpolitikker eller andre politikker. Eller krav om etablering af åbninger for udsatte grupper af ledige (beskæftigelsesklausuler) samt personer med fysiske og psykiske handicap.

² Tjenesteydelseskontrakter skal derudover indeholde et driftselement, fx rengøringsydelse, kantinedrift etc.

Undersøgelsen søger alene at afdække kommunernes brug af sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler (uddannelsesklausuler) i forbindelse med udbud, som falder under kategorien ”relevante udbud”.

1. Kommunernes anvendelse af sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i udbud

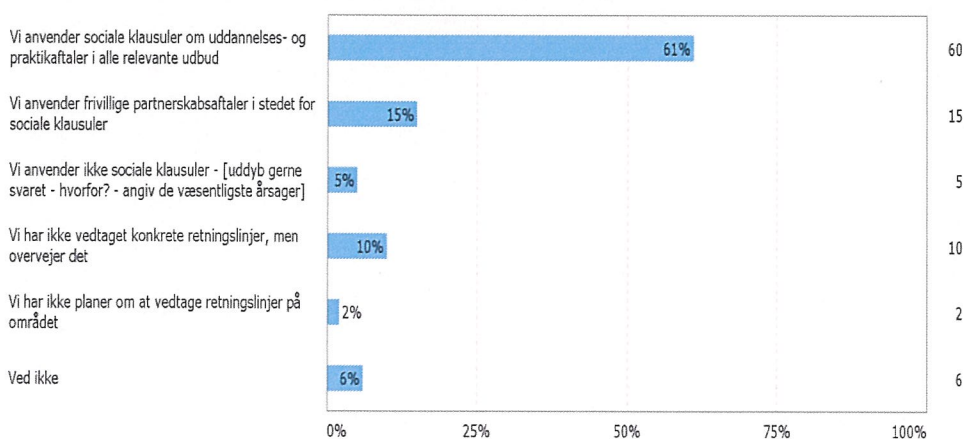
Figur 1 viser, at 61 pct. af kommunerne i undersøgelsen oplyser, at de anvender sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i relevante udbud.

15 pct. af kommunerne anvender frivillige partnerskabsaftaler i stedet for sociale klausuler, jf. figur 1. Det vil sige, at der typisk etableres et partnerskab mellem kommunen og relevante parter, fx erhvervsliv, erhvervsorganisationer og uddannelsesinstitutioner om at sikre flere uddannelses- og praktikpladser i lokalområdet.

10 pct. af kommunerne har ikke vedtaget konkrete retningslinjer for kommunens anvendelse af sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i forbindelse med udbud, men overvejer det.

5 pct. af kommunerne i undersøgelsen, som svarer, at de ikke bruger sociale klausuler, begrundet det eksempelvis med, at kontrakterne generelt er for små, at der bruges henstillinger i stedet for sociale klausuler eller der aktuelt arbejdes med at justere beslutningen på området.

Figur 1: Har kommunalbestyrelsen vedtaget retningslinjer for kommunens anvendelse af sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i udbud og i givet fald hvilke? (n = 98)

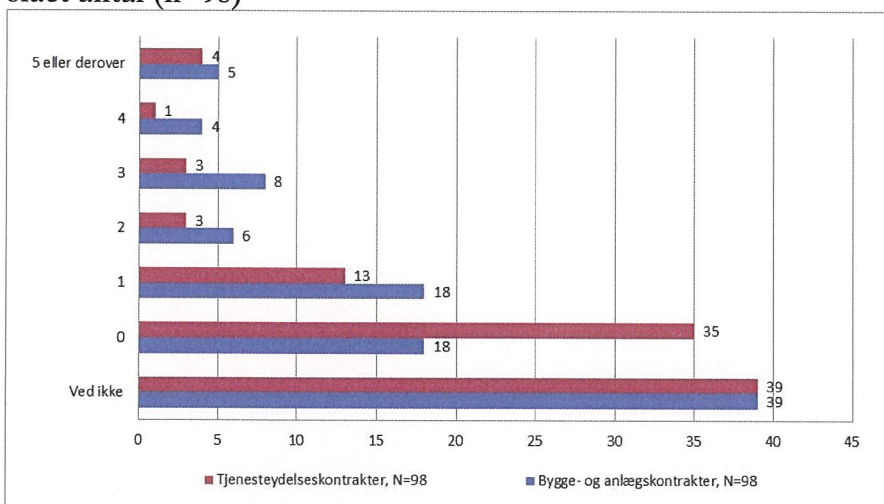


Figur 2 viser, det samlede antal gennemførte udbud af bygge- og anlægskontrakter og tjenesteydelseskontrakter i 2014, som tilhører kategorien relevante udbud, hvor kommunen efter ”følg eller forklar”-princippet er forpligtet til at overveje brugen af sociale klausuler/partnerskaber om uddannelses- og praktikaftaler. Der er tale om anslåede tal, som er forbundet med stor usikkerhed, da kommunerne ikke som staten, er, forpligtet til at indbe-

rette på området, for at kunne gøre status på indsatsen for at skabe praktikpladser.

Det samlede antal ”relevante udbud” i 2014, for de kommuner som har deltaget i undersøgelsen, er anslået til at være 149 bygge- og anlægskontrakter og 62 tjenesteydelseskontakter. Af figur 2 fremgår det dog også, at langt de fleste kommuner, som har deltaget i undersøgelsen, ikke umiddelbart kender det antal udbud, som hører under kategorien ”relevante udbud”, og derfor er omfattet af ”følg eller forklar”-princippet.

Figur 2: Angiver kommunens samlede antal "relevante udbud" af bygge- og anlægskontrakter og tjenesteydelsesktrakter i 2014, anslået antal (n=98)



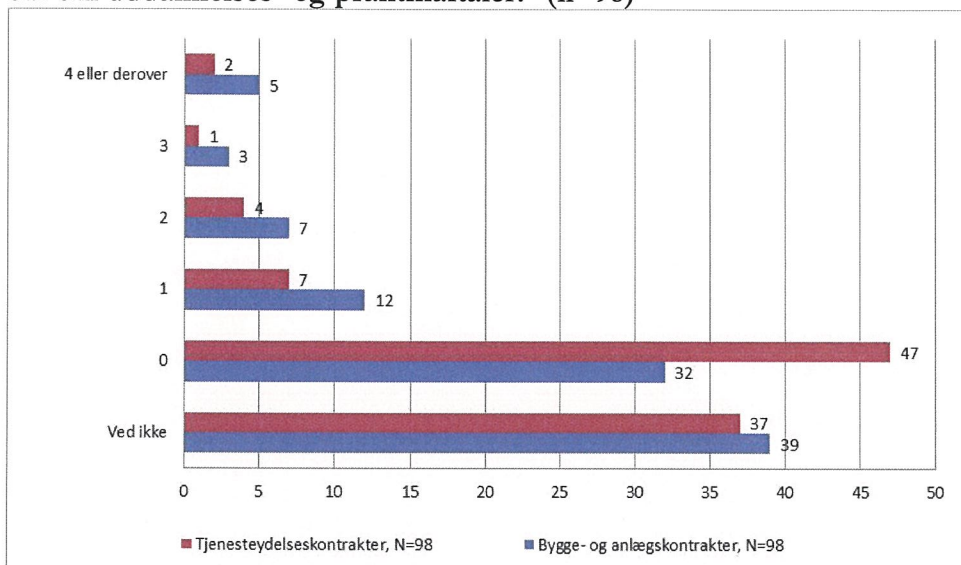
Figur 3 viser, i hvor mange af de ovennævnte ”relevante udbud” af henholdsvis bygge- og anlægskontrakter og tjenesteydelsesktrakter for 2014, hvori der er indsat en social klausul om ansættelse af elever og/eller lærlinge³.

Af de i alt 149 relevante kommunale bygge- og anlægskontrakter i 2014 er der indsat krav om lære- og praktikpladser i 94 kontrakter (figur 4). Og af de i alt 61 relevante kommunale tjenesteydelsesktrakter i 2014 er der indsat krav om lære- og praktikpladser i 29 kontrakter.

Igen må det nævnes, at tallene er forbundet med meget stor usikkerhed, da meget få kommuner synes at have et overblik over disse oplysninger.

³ De fem kommuner, som er samlet under kategorien ”5 eller derover” har tilsammen haft 79 relevante udbud af bygge- og anlægskontrakter. De fire kommuner under kategorien ”5 eller derover” har tilsammen haft 30 relevante udbud af tjenesteydelsesktrakter.

Figur 3: I hvor mange af ovennævnte bygge- og anlægskontrakter og tjenesteydelseskontrakter i 2014 har kommunen indsat en social klausul om uddannelses- og praktikaftaler?⁴ (n=98)



Den sociale klausul kan både omfatte overførsel af allerede ansatte personer til opgaven eller krav om nyansættelser. Undersøgelsen afdækker imidlertid ikke om kommunerne, anvender sociale klausuler, som stiller krav om, at leverandøren skal ansætte nye elever og/eller lærlinge eller om leverandøren kan overføre allerede ansatte personer til den vundne opgave.

På baggrund af undersøgelsen er det ikke muligt at afdække, hvor mange elever og/eller lærlinge de sociale klausuler reelt har givet beskæftigelse til – hverken i forhold til bygge- og anlægskontrakter eller tjenesteydelseskontrakter.

⁴ De fem kommuner, som er samlet under kategorien ”4 eller derover” har tilsammen indsat sociale klausuler i 59 bygge- og anlægskontrakter i 2014. De to kommuner, som er samlet under kategorien ”4 eller derover” har tilsammen indsat sociale klausuler i 11 tjenesteydelseskontrakter i 2014.