

Udkast til høring - Forslag vedr. arbejdsklausuler og uddannelsesklausuler i forbindelse med udbud

Borgmesterens Forvaltning indstiller efter drøftelse i Direktørgruppen

- at alternativ 2 som beskrevet i pkt. 6 i byrådets dagsorden af 25. november 2013 implementeres ved at vedlagte standardarbejdsklausul og standarduddannelsesklausul anvendes af Aalborg Kommune som beskrevet i de retningslinjer, der fremgår af sagsbeskrivelsen, idet bodstørrelse og længde af frister fastsættes ved hver enkelt opgave
- at opgaven med at kontrollere, at Aalborg Kommunes leverandører overholder kommunens sociale klausuler, herunder arbejds- og uddannelsesklausuler placeres i en ekstern kontrol-enhed,
- at valget af leverandør til den eksterne kontrol-enhed sker efter konkurrenceudsættelse
- at der arbejdes videre med anvendelse af et CSR-bilag, som beskrevet i sagsfremstillingen i forbindelse med den kommende revision af udbudspolitikken
- at Aalborg Kommunes udbudspolitik tilpasses således, at den afspejler det vedtagne om anvendelse af arbejds- og uddannelsesklausuler i forbindelse med den kommende revision
- at der foretages en evaluering af implementeringen af arbejds- og uddannelsesklausuler i Erhvervsrådet og Byrådet i 1. halvår 2016

Sagsbeskrivelse

Uddannelses- og arbejdsklausuler er en måde at stille krav til leverandører om henholdsvis ansættelse af elever/praktikanter og ansattes arbejds- og lønforhold. Aalborg Kommune har i en årrække ved administrativ forskrift nr. 28 haft retningslinjer om anvendelse af arbejdsklausuler, men har ikke tidligere vedtaget retningslinjer om anvendelse af uddannelsesklausuler.

Der har i Aalborg Kommune i 2012/2013 været igangsat en proces om fastlæggelse af retningslinjer for anvendelse af uddannelsesklausuler og uddybning af de eksisterende retningslinjer for arbejdsklausuler.

I forbindelse med denne proces blev spørgsmålene om retningslinjer for arbejds- og uddannelsesklausuler behandlet Byrådet den 25. november 2013 under punkt 6. Der var to alternative forslag til behandling, og Byrådet vedtog, at der skulle arbejdes videre med alternativ 2.

Alternativ 2 er et forslag om, at arbejdsklausuler og uddannelsesklausuler fremover anvendes af Aalborg Kommune i de kontrakter der indgås med leverandører.

Den foreslåede arbejdsklausul indeholder bestemmelser om, at leverandører skal sikre sine ansatte løn- og arbejdsforhold, der ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde indenfor samme industri og på samme egn, som det pågældende arbejde. Herudover indeholder klausulen bestemmelser om kædeansvar, sanktioner, krav til leverandørerne om oplysninger og kontrol.

Den foreslåede uddannelsesklausul indeholder krav om antagelse af lærlinge/praktikanter til det udbudte arbejde svarende til 10 % af det antal årsværk, der anvendes til at opfylde kontrakten. Herudover indeholdt bestemmelsen krav til leverandørerne om dokumentation, kædeansvar, sanktioner og kontrol.

Byrådet besluttede:

at *der arbejdes videre med alternativ 2, og*
at *Direktørgruppen inden 1. marts 2014 skal udarbejde følgende:*

- 1) *Forslag til undtagelsesbestemmelser for små firmaer i forhold til uddannelsesklausuler, så de ikke udelukkes fra at arbejde for Aalborg Kommune.*
- 2) *Forslag til hvordan proportionalitetsprincippet udmøntes.*
- 3) *Forslag til hvordan en kontrolenhed kan oprettes ved enten at engagere et privat firma til løsning af opgaven eller ved oprettelse af en central enhed eller decentrale enheder i kommunalt regi - til stillingtagen i forbindelse med Budget 2015.*

Vedr. 1 - Undtagelsesbestemmelser

Det vil være i strid med Eu-traktatens ligebehandlingsprincip at udforme klausuler ved udbud af såvel tjenesteydelser som bygge- og anlægsopgaver, der forskelsbehandler tilbudsgivere.

Det vil således ikke være muligt for Aalborg Kommune lovligt at indføre klausuler, hvor virksomheder af en vis mindre størrelse - modsat andre virksomheder - ikke skal opfylde konkrete minimumskrav i form af en uddannelsesklausul. Det vil dog være muligt at opstille retningslinjer, som fastlægger at der ikke anvendes uddannelsesklausuler i de mindre udbud, der er mest relevant for små og mellemstore tilbudsgivere jf. ad 2).

Herudover skal det bemærkes, at det indenfor visse givne rammer vil være muligt at oprette netværksfaciliteter til virksomheder med henblik på at give virksomhederne et grundlag for at samarbejde f.eks. ved dannelsen af konsortier. Dette kunne fremme virksomhedernes muligheder for at byde ind på offentligt udbudte opgaver.

Vedr. 2 - Proportionalitetsprincippet

Proportionalitetsprincippet medfører, at det konkret i det enkelte udbud skal vurderes, om der kan anvendes sociale klausuler, herunder arbejds- og uddannelsesklausuler. Det er således ikke muligt at fastsætte faste retningslinjer, der medfører, at sociale klausuler skal anvendes i kontrakter af en vis størrelsesorden. Der kan dog fastsættes retningslinjer, hvorefter sociale klausuler - som udgangspunkt - skal anvendes, medmindre det i det konkrete udbud vurderes uproportionalt.

Forslag til retningslinjer:

Retningslinjer for anvendelse arbejdsklausuler:

Ved udbud af bygge- og anlægsarbejder samt tjenesteydelser i Aalborg Kommune skal der som udgangspunkt indsættes klausuler i kontrakterne, hvorved entreprenøren/tjenesteyderen forpligter sig til at sikre sine medarbejdere på opgaven og eventuelle underentreprenørers medarbejdere løn- og arbejdsvilkår minimum svarende til de vilkår, som er gældende efter danske overenskomster på området.

Forpligtelsen til at anvende arbejdsklausuler efter følgende retningslinjer **gælder ved al tilbudsindhentning**, det være sig ved udbud, licitation og underhåndsbud, og gælder for alle opgaver på såvel bygge- og anlægsområdet som på området for tjenesteydelser.

1. Arbejdsklausuler kan alene anvendes som kontraktvilkår og ikke som udvælgelses- eller tildelingskriterium.
2. Arbejdsklausuler skal som udgangspunkt anvendes ved tilbudsindhentning, hvor kontraktsummen forventes at være på 1 mio. kr. eller derover, medmindre det efter en konkret vurdering må antages at være urimeligt byrdefuldt for en kommende leverandør
3. Der skal ved hvert enkelt udbud foretages en konkret vurdering af, om en arbejdsklausul er relevant og proportional (byrdefuld) i forhold til den opgave, der udbydes. Det betyder blandt andet, at forpligtelsen til at sikre løn- og arbejdsvilkår svarende som minimum til det, der følger af de danske overenskomster på området, alene må gælde de medarbejdere, der er beskæftiget med løsning af den udbudte opgave. Klausulen må således ikke udvides til at omfatte virksomheden generelt.
4. Arbejdsklausuler må kun anvendes i det omfang opgaven alene kan løses her i landet.
5. Det skal fremgå af udbudsbekendtgørelsen eller af udbudsbetingelserne, at kontrakten vil indeholde en arbejdsklausul.

Den til retningslinjerne udarbejdede standard arbejdsklausul skal anvendes med de tilpasninger, der er fornødne i forhold til den enkelte opgave.

Retningslinjer for anvendelse af klausuler om uddannelses- eller praktikklousuler:

1. Uddannelses- og praktikklousuler kan alene anvendes som kontraktvilkår og ikke som udvælgelses- eller tildelingskriterium.
2. Uddannelses- og praktikklousuler skal som udgangspunkt anvendes ved tilbudsindhentning, på:
 - A) Bygge- og anlægskontrakter, hvor kontrakten har en varighed på minimum 6 måneder og en kontraktværdi på mindst 10 mio. kr. eks. moms og/eller en lønsum på 4 mio. kr.
 - B) Tjenesteydelseskontrakter, hvor kontrakten har en varighed på minimum 6 måneder og en kontraktværdi på mindst 10 mio. kr. eks. moms og/eller en lønsum på 4. mio. kr.

Medmindre det efter en konkret vurdering må antages at være urimeligt byrdefuldt for en kommende leverandør

3. Der skal ved hvert enkelt udbud foretages en konkret vurdering af, om en uddannelses- eller praktikklousul er relevant og proportional (byrdefuld) i forhold til den opgave, der udbydes.
4. Uddannelses- og praktikklousuler skal alene vedrøre den udbudte opgave. Klausulerne må således ikke udvides til at omfatte virksomheden generelt.
5. Uddannelses- og praktikklousuler må kun anvendes i det omfang opgaven alene kan løses her i landet.
6. Det skal fremgå af udbudsbekendtgørelsen eller af udbudsbetingelserne, at kontrakten vil indeholde en uddannelses- eller praktikklousul.

Forpligtelsen til at anvende uddannelses- og praktikklousuler **gælder ved al tilbudsindhentning**, det være sig ved udbud, licitation og underhåndsbud, og gælder for alle opgaver på såvel bygge- og anlægsområdet som på området for tjenesteydelser.

Den til retningslinjerne udarbejdede standard uddannelses- og praktikklousul skal anvendes med de tilpasninger, der er fornødne i forhold til den enkelte opgave.

Det bemærkes, at den valgte beløbsgrænse i retningslinjerne for arbejdsklausuler lægger sig op af det af den i Københavns Kommune valgte, hvilket vurderes som et rimeligt niveau.

De i retningslinjerne for uddannelses- og praktikklousuler valgte beløbsgrænser for henholdsvis bygge-, anlægs- og tjenesteydelser lægger sig op af Konkurrence og Forbrugerstyrelsens definition af relevante udbud i vejledning om ”Sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i forbindelse med udbud” fra august 2013.

Udover de krav der kan stilles som følge af de ovenfor nævnte arbejds- og uddannelsesklausuler, arbejder flere offentlige myndigheder, herunder Københavns Kommune med et såkaldt CSR-bilag.

CSR står for Corporate Social Responsibility eller Corporate Sustainability and Responsibility.

Et CSR-bilag er et bilag til kontrakten med leverandøren/entreprenøren, hvori leverandørens forpligtelser i forhold til bl.a. menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder og miljø fremgår. Herudover indeholder det dokumentationskrav og sanktionsmuligheder.

Som bilag er vedlagt et eksempel på et CSR-bilag, som anvendes af Københavns Kommune.

Anvendelsen af et CSR-bilag fordrer ligesom de ovennævnte klausuler at det er proportionalt i forhold til den enkelte kontrakt, hvilket kun kan afgøres i forhold til den konkrete opgave.

Vedr. 3 - Kontrolenheden

En kontrolenhed vil typisk have følgende opgaver, at føre kontrol med overholdelsen af sociale klausuler i indgåede kontrakter ved at kræve dokumentation fra leverandørerne, og ved at gennemføre kontrol - på baggrund af henvendelser eller af egen drift - ved såvel anmeldte som uanmeldte kontrolbesøg.

En kontrolenhed bør endvidere bistå den forvaltning der er kontraktsansvarlig med råd og vejledning i forhold til håndhævelse af sociale klausuler, herunder bistå og vejlede om anvendelse af sanktioner i henhold til kontrakten ved overtrædelser.

Herudover kan en kontrolenhed have til opgave at fungere som hotline for medarbejdere, leverandører og andre vedrørende spørgsmål om sociale klausuler.

En kontrolenhed bør tilpligtes at udarbejde en årsrapport om kontrolenhedens arbejde, herunder bl.a. antal sager, antal kontrolbesøg, antal overtrædelser af sociale klausuler og hvor mange gange der er anvendt sanktioner overfor leverandører. En årsrapport kunne også indeholde en evaluering af kommunens indsats med at anvende sociale klausuler ved tilbudsindhentning.

Medarbejderne i kontrolenheden skal arbejde med lønsedler overenskomster, ansættelsesbeviser, uddannelseskontrakter og lign. dokumentation, samt have forståelse for de særlige vilkår, der gælder på arbejdsmarkedet. Disse medarbejdere bør derfor have erfaring og indsigt i arbejdsretlige forhold, og den praksis der har udviklet sig indenfor dette område.

Det er tvivlsomt om der i administrationen findes de faglige ressourcer, der er nødvendige for at etablere en kontrolenhed. Det er vurderingen, at der i den private sektor findes virksomheder, som har den fornødne faglige kompetence til at løfte opgaven, f.eks. konsulentfirmaer, revisionsfirmaer eller lign. Det er derfor anbefalingen, at denne funktion konkurrenceudsættes.

En ekstern kontrolenhed vil i øvrigt have den fordel, at kontrol- og bestillerfunktionen adskilles, hvilket kan være med til at forbygge vanskeligheder i samarbejdet med leverandørerne.

En ekstern kontrolenhed har dog den ulempe, at den viden der knytter sig til udførelsen af kontrolindsatsen ikke bibeholdes i kommunen. Derudover er det vigtigt at kommunens indkøbere generelt har et højt vidensniveau om problemstillingerne forbunden med sociale og uddannelsesklausuler.

Derfor er det ligeledes anbefalingen, at der udover kontrolenheden etableres et kommunalt ”videnscenter” ved at en afgrænset gruppe medarbejdere på tværs af forvaltningerne løbende undervises/opkvalificeres med viden om arbejdsmarkedets forhold, regler og andre myndigheders arbejdsprocedurer.

Bemærkninger

Vurderingen af hvornår arbejds- og uddannelsesklausuler kan anvendes, og hvordan det sikres at klausulerne bedst anvendes i forhold til deres formål er meget kompleks. Det vil derfor være nødvendigt, at de medarbejdere, der skal anvende klausulerne opkvalificeres med viden om området, samtidigt vil dette bidrage til, at anvendelsen af klausulerne udbredes mest muligt.

Herudover vil det være naturligt, at leverandører og samarbejdspartnere informeres om Aalborg Kommunes politikker vedr. arbejds- og uddannelsesklausuler.