

Bilag 2

Notat om muligheder for at sikre, at lærepladser bliver i Danmark ved anvendelsen af sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler

Nærværende notat skildrer de lovgivningsmæssige rammer for anvendelsen af sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler og Region Sjællands anvendelse af sådanne klausuler. Herudover vil notatet tage stilling til mulighederne for at sikre, at lærepladser bliver i Danmark, ved at der anvendes sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler.

1. Baggrund og hjemmelsgrundlag

Ved aftalerne om regionernes økonomi for 2014 blev der indført en forpligtelse for offentlige ordregivere om at overveje sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i offentlige udbud efter et "følg eller forklar"-princip. I 2018 sænkede Erhvervsministeriet tærskelværdierne for "følg eller forklar"-princippet og indførte et aftalebaseret krav om kontraktopfølgning, i forhold til om en social klausul er opfyldt.

Både i dansk ret og i EU-retten er der en række begrænsninger for brugen af sociale klausuler, som ordregiver skal overholde. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udarbejdet "Vejledning om sociale klausuler i udbud"¹ (herefter "Vejledningen"). Det fremgår af Vejledningen, at hvis en ordregiver vurderer, at en kontrakt falder indenfor de af Erhvervsministeriet fastsatte tærskelværdier, og derfor er et "relevant udbud", er ordregiver forpligtet til at vurdere og sikre, at følgende forudsætninger er opfyldt:

1. Klausulen skal overholde de EU-retlige principper om ikke-forskelsbehandling, ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet.
2. Klausulen skal være forbundet til kontraktens genstand.
3. Klausulen skal være angivet i udbudsbekendtgørelsen eller det øvrige udbudsmateriale.

Proportionalitetsprincippet indebærer, at en ordregiver ikke må stille krav til leverandører, som er uegnede eller går ud over, hvad der er nødvendigt i forhold til kontraktens udførelse. Kravet til leverandøren skal således være rimeligt i forhold til den udbudte opgave. Hvis kontrakten alene indebærer arbejdsopgaver, som ikke er relevante for uddannelses- og praktikaftaler, vil det som udgangspunkt ikke være proportionelt at stille krav om ansættelse af elever til at udføre opgaven.

Ordregiver er ikke berettiget til at fastsætte en social klausul, som vil gøre det vanskeligere for leverandører fra andre medlemslande at overholde den sociale klausul. En social klausul må heller ikke diskriminere arbejdstagere fra andre medlemslande. Det er således ikke tilladt at stille krav om, at elever fx skal komme fra Danmark eller et andet specifikt EU-land, fra en bestemt erhvervsskole eller et særligt geografisk område. Og elever fra andre EU/EØS-lande, der er omfattet af tilsvarende ordninger, dvs. ordninger med et uddannelsesmæssigt formål, opfylder klausulerne på lige vilkår med danske elever.

¹ "Vejledning om anvendelsen af sociale klausuler i udbud", senest revideret i 2018: <https://www.kfst.dk/media/53506/vejledning-om-sociale-klausuler-i-udbud.pdf>

Som konklusion er det ikke i overensstemmelse med reglerne at stille et generelt krav om, at lærepladser mv. skal blive i Danmark.

Vejledningen lægger dog op til, at når ordregiver har vurderet, at leverandøren skal anvende faglært arbejdskraft til udførelsen af kontrakten, har ordregiver to muligheder:

1. Ordregiver kan overlade det til leverandøren at vælge, hvilken slags elever der skal ansættes til opgaven. Det vil i givet fald være leverandøren, som beslutter, om der skal ansættes elever i relation til eksempelvis tømrer- eller VVS-arbejdet i den udbudte kontrakt. Denne mulighed er fleksibel for leverandøren og kan med fordel anvendes i forbindelse med OPP-projekter, hvor ordregiver som overvejende hovedregel anvender funktionskrav i kravspecifikationen, og hvor det i høj grad er op til den private leverandør at tilrettelægge projektets anlægsfase. Det medfører, at ordregiver ikke altid på forhånd kan fastslå, hvilken type arbejdskraft der er nødvendig for kontraktens udførelse.
2. Ordregiver kan fastsætte, at stillinger, som besættes med elever, skal ske i relation til bestemte opgaver, der er knyttet til kontraktens udførelse – eksempelvis til tømrerarbejdet.

1.1. Politik for sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler

Region Sjælland har i 2015 vedtaget [Politik for arbejdsklausuler og sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i Region Sjælland](#) (herefter benævnt "Politikken"). Politikken blev revideret i 2018 særligt i forhold til kontrolindsats. Politikken er senest revideret i 2019 på baggrund af vedtagne ændringer i Erhvervsministeriet.

Det fremgår af Politikken, at:

"En stor del af Region Sjællands unge vælger at tage en erhvervsuddannelse, hvor en praktikplads er en forudsætning for at kunne gennemføre uddannelsen. Region Sjælland har i sin Vækst- og udviklingsstrategi en målsætning om at øge antallet af unge med en kompetencegivende uddannelse. Som et led i regionens indsats for kompetenceudvikling og erhvervsudvikling i øvrigt, ønsker Region Sjælland at medvirke til, at flere unge kan få en praktikplads her i regionen.

Med udgangspunkt i 'Politik for arbejdsklausuler og sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i Region Sjælland' stiller Region Sjælland derfor en række krav til entreprenører, leverandører og lignede, der ønsker at samarbejde med Region Sjælland.

Det betyder, at leverandører og deres underleverandører ikke bare skal have et højt kvalitetsniveau og økonomisk formåen. De skal også dokumentere, at de kan leve op til krav om social ansvarlighed, bl.a. når det gælder ordentlige løn- og ansættelsesvilkår samt sikring af uddannelsespladser til regionens unge."

Herudover fremgår det af Politikken, at:

"Region Sjælland vil som led i udbud af bygge- og anlægsopgaver samt tjenesteydelser, hvor arbejdet udføres i Danmark stille krav om sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i overensstemmelse med politikken som minimum, når kontrakten har en varighed på mere end 6 måneder, en forventet kontraktsum på 5 mio. kr. og/eller forventede lønomkostninger på 4 mio. kr."

Herudover fremgår det bl.a. af Politikken, at:

"Region Sjælland ønsker at bidrage til, at flere unge kan få en praktikplads. Det er vigtigt for udviklingen i regionen, at de unge, der ønsker en erhvervsuddannelse, har mulighed for at få en praktikplads her i regionen. I Region Sjællands Vækst- og udviklingsstrategi er én af målsætningerne netop at flere unge skal have en kompetencegivende uddannelse. Bl.a.

indenfor håndværksfagene er der risiko for mangel på kvalificeret arbejdskraft. Dette kræver uddannelses- og praktikpladser.

Region Sjællands samarbejdspartnere/leverandører skal bidrage til regionens målsætning på dette område. Derfor stilles der krav i regionens kontrakter med leverandører på bygge- og anlægsopgaver samt tjenesteydelser om, at der skal anvendes praktikanter, lærlinge og elever.”

Herudover fremgår det af Politikken, at:

”Den kontraktansvarlige enhed i Region Sjælland vil herunder konkret vurdere, om et krav om beskæftigelse af praktikanter, lærlinge og elever lovligt kan stilles, herunder om kravet overholder principperne om ikke-forskelsbehandling, ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet, og er forbundet med kontraktens genstand mv.

Ud over varigheden skal opgaven også have et fagligt indhold, der giver mulighed for beskæftigelse af praktikanter/lærlinge/elever. Ved den konkrete vurdering lægges der vægt på, om der tidsmæssigt er mulighed for en uddannelsesaftale for praktikanter/lærlingen/eleven i forbindelsen med opgaven.”

Politikken tager ikke herudover stilling til i hvilket omfang, der skal anvendes sociale klausuler om praktik- og uddannelsesaftaler til at stille krav om, at uddannelses- og praktikaftalen skal være knyttet til et bestemt geografisk område eller en specifik faggruppe i tilknytning til kontraktens udførelse.

2. Kontraktlig regulering sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i Region Sjælland

På baggrund af Politikken samt det fællesregionale kontraktskabelonarbejde anvendes der i dag i regionens kontraktskabeloner en standardklausul om uddannelses- og praktikaftaler i forbindelse med kontrakter om bygge- og anlægsopgaver samt tjenesteydelser.

Det fremgår af standardklausulen, at:

Leverandøren skal sikre, at mindst [X] % af de årsværk (ét årsværk svarer til 1.924 arbejdstimer inkl. ferie, sygdom, skoleophold mv.), der anvendes til at opfylde Kontrakten, besættes med en eller flere praktikanter. En praktikant er en arbejdstager, med hvem Leverandøren eller dennes underleverandører indgår eller har indgået en uddannelsesaftale.

Herudover fremgår det af standardklausulen, at:

Det kan være skriftlig aftalt, at den sociale klausul alene skal være gældende for en begrænset del af de opgaver, der skal udføres som en del af Kontrakten. Dette vil i så fald fremgå af [Kontrakten/Kontraktbilag].

Standardklausulen lægger således op til, at der for den konkrete kontrakt kan foretages en afgrænsning af, hvilke stillingstyper der skal besættes med elever².

Kontrakter, som har opfyldt kriterierne for anvendelse af sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler, og som er indgået forud for revideringen af Politikken i 2018, har ikke i alle tilfælde indeholdt standardklausulen. I flere tilfælde har Politikken blot været vedlagt som kontraktbilag. Kontrakter, som har opfyldt kriterierne for anvendelse af sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler, og som er indgået efter revideringen af Politikken, har som udgangspunkt alle indeholdt standardklausulen.

² Betegnelsen ”elever” benyttes i det efterfølgende og bruges om en arbejdstager med hvem leverandøren eller dennes underleverandører indgår eller har indgået en uddannelsesaftale, og omfatter således både elever, praktikanter og lærlinge.

3. Muligheder for skærpelse og anbefaling af tilretning af Region Sjællands sociale klausul om uddannelses- og praktikaftaler

Det vil som nævnt ikke være i overensstemmelse med reglerne at stille et generelt krav om, at lærepladser mv. skal blive i Danmark.

Ordregiver kan dog, som angivet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens Vejledning, stille krav om, at de stillinger, som skal besættes med elever, skal ske i relation til bestemte opgaver, der er knyttet til kontraktens udførelse – eksempelvis til tømrerarbejdet, hvis ordregiver i øvrigt har vurderet, at kontrakten indebærer arbejdsopgaver, som er relevante for sådanne uddannelses- og praktikaftaler. Konsekvensen af at afgrænse hvilke stillingstyper der skal besættes med elever, for at kunne opfylde den sociale klausul vil bl.a. være, at en leverandør ikke kan opfylde den sociale klausul ved at lade en stilling besætte med en elev på f.eks. en betonfabrik, hvis det i den sociale klausul er afgrænset, at leverandøren alene kan opfylde den sociale klausul ved at lade stillinger relateret til tømrerarbejdet besætte med elever.

Den nuværende standardklausul lægger allerede op til, at der i forbindelse med det konkrete udbud kan stilles krav om, at leverandøren kun kan opfylde klausulen ved at lade stillinger besætte af elever indenfor en begrænset del af de opgaver, der skal udføres som en del af kontrakten. Dette skal angives af ordregiver (regionen) i kontrakten/kontraktbilag. Hvis der ikke er sket en sådan afgrænsning i kontrakten/kontraktbilag, vil det være leverandøren, der kan beslutte, om der skal ansættes elever i relation til eksempelvis tømrerarbejdet eller i relation til andre stillingstyper i den udbudte kontrakt.

Hidtil er der i bygge- og anlægskontrakter og tjenesteydelseskontrakter typisk ikke foretaget en sådan afgrænsning af, hvilke stillingstyper der skal besættes med elever. For nogle kontrakter er det formodentligt fundet unødvendigt. Dette fordi kontraktens genstand i forvejen har været så afgrænset i forhold til, hvilke tjenesteydelser der skal leveres under kontrakten, at det er vurderet, at der ikke har været behov for at afgrænse stillingstyperne yderligere. Men der kan også være tilfælde, hvor der ikke har været tilstrækkelig opmærksomhed på, at der kunne ske en sådan afgrænsning, og at standardklausulen lægger op til, at dette skal ske i kontraktbilag, som er kravspefikationen, og ikke direkte i den sociale klausul.

For store hoved- og totalentrepriser indenfor bygge- og anlægskontrakter er der hidtil som udgangspunkt ikke foretaget en afgrænsning af, hvilke stillingstyper der skal besættes med elever. Dog anvender man ved bygge- og anlægskontrakter et dimensioneringsværktøj³, der hjælper med at beregne den samlede andel af elever, der skal stilles krav om. Et element i dimensioneringsværktøjet er, at man skal tage stilling til, hvilke fagområder der skal leveres under kontrakten, f.eks. tømrerarbejder, malerarbejder mv. Men opgørelsen af fagområder har hidtil ikke været anvendt til at konkretisere, hvilke stillingstyper der skal stilles krav om.

Administrationen lægger med afsæt i disse redegørelser op til en ændring af standardklausulen. Ændringen skal tydeliggøre og sikre, at der fremadrettet ved det konkrete udbud tages særskilt stilling til, hvilke stillingstyper tilknyttet kontraktens udførelse, der er egnede og relevante at stille krav om, at leverandøren skal lade besætte med elever. Dette skal ske for at sikre, at der altid tages stilling til, om der skal foretages en afgrænsning af, hvilke stillingstyper som skal besættes med elever, for at leverandøren opfylder den sociale klausul. Der lægges op til at følgende ordlyd i standardklausulen:

³ Region Sjælland har via regionale udviklingsmidler ydet økonomisk støtte til Bygherreforeningens initiativ ”Byg med Unge Alliancen”. Alliancen tilbyder landets store bygherrer et partnerskab, som skal sikre flere praktikpladser på de store byggeprojekter. Region Sjælland har derfor også indgået en partnerskabsaftale med ”Byg med Unge alliancen”.

”Byg med Unge Alliancen” har udviklet et værktøj til beregning af krav til andel af elever på bygge- og anlægsområdet.

Det kan være skriftlig aftalt, at den sociale klausul alene skal være gældende for en begrænset del af de opgaver, der skal udføres som en del af Kontrakten. Dette vil i så fald fremgå af [Kontrakten/Kontraktbilag].

, erstattes af følgende ordlyd:

*[Stillinger, som besættes med elever, skal ske i relation til følgende opgaver, der er knyttet til kontraktens udførelse: [Indsæt opgaver, fx tømrerarbejde, VVS-arbejde m.v.].
Leverandøren kan således kun opfylde sin forpligtelse til at beskæftige praktikanter i henhold til nærværende klausul ved at lade stillinger besætte med elever, i relation til ovenstående opgaver.]*

, således at der i alle tilfælde ved anvendelsen af den sociale klausul om uddannelses- og praktikaftaler skal tages konkret stilling til, om der kan og skal stilles krav om, hvilke stillingstyper der skal besættes med elever. Såfremt der kan stilles et sådant krav, skal stillingstyperne angives direkte i den sociale klausul.

Herudover lægger Administrationen op til, at følgende vejledningstekst tilføjes til vejledningen til anvendelsen af standardklausulen:

Ved alle udbud, hvor der skal stilles krav om social klausul om uddannelses- og praktikaftaler, skal der tages konkret stilling til, om der kan stilles et specifikt krav om, hvilke stillingstyper der skal besættes med elever. Som hovedregel, bør der altid stilles et sådant krav, og stillingstyperne bør angives konkret i klausulen.

Udbudskonsulenten/projektlederen skal sammen med brugergruppen/kontraktejer tage konkret stilling til, hvilke stillingstyper, der er knyttet til kontraktens udførelse, der er egnede og relevante at stille krav om, at leverandøren skal lade besætte med elever.

Udbudskonsulenten og brugergruppen skal i den forbindelse sikre, at opgavetyper, der stilles krav om, har et fagligt indhold, der giver mulighed for beskæftigelse af praktikanter/lærlinge/elever, og at opgavetyper er relevant og knyttet til kontraktens udførelse. Hvis der udbydes en kontrakt vedrørende tømrerarbejde, vil det være relevant og knyttet til kontraktens udførelse, at der stilles krav om, at de stillingstyper, som skal besættes med elever skal være indenfor tømrerarbejdet, mens det ikke vil være relevant og knyttet til kontraktens udførelse, at stille krav om, at de stillingstyper, der skal besættes med elever skal være indenfor VVS-arbejde.

For bygge- og anlægskontrakter bør vurderingen tage udgangspunkt i dimensioneringsværktøjet, der hjælper med at beregne den samlede andel af praktikanter/lærlinge/elever, der skal stilles krav om i kontrakten. Et element i dimensioneringsværktøjet er, hvilke fagområder der skal leveres under kontrakten, f.eks. tømrerarbejder, malerarbejder mv. Afgrænsningen af stillingstyper, der skal stilles krav om, der skal besættes med elever, skal således være indenfor de i dimensioneringsværktøjet identificerede fagområder.

I de tilfælde, hvor det ikke på forhånd kan fastslås, hvilken type arbejdskraft der er nødvendig for kontraktens udførelse, skal der ikke stilles krav om og ske en afgrænsning af, hvilke stillingstyper der skal besættes med elever.

Såfremt der kan stilles krav til, hvilke stillingstyper, der skal besættes med elever, bibeholdes følgende ordlyd i klausulen, og de konkrete stillingstyper angives af udbudskonsulenten/projektlederen sammen med brugergruppen/kontraktejer;

”Stillinger, som besættes med elever, skal ske i relation til følgende opgaver, der er knyttet til kontraktens udførelse: [Indsæt opgaver, fx tømrerarbejde, VVS-arbejde m.v.].

Leverandøren kan således kun opfylde sin forpligtelse til at beskæftige praktikanter i henhold til nærværende klausul ved at lade stillinger besætte med elever, i relation ovenstående angivne opgaver.”

Afgrænsningen bør som udgangspunkt indeholde alle de stillingstyper, der er knyttet til kontraktens udførelse, der er egnede og relevante at stille krav om. Hvis der både skal leveres tømrerarbejde og malerarbejde under kontrakten, bør begge stillingstyper angives i den sociale klausul om uddannelses- og praktikaftaler.

Hvis det ikke på forhånd kan fastslås, hvilken type arbejdskraft der er nødvendig for kontraktens udførelse, og der således ikke skal stilles krav til, hvilke stillingstyper der skal besættes med elever, slettes ovenstående ordlyd fra klausulen. Konsekvensen af en sletning af ovenstående ordlyd vil være, at det vil være leverandøren, der beslutter, om der skal ansættes elever i relation til eksempelvis tømrerarbejdet eller i relation til VVS-arbejdet i kontrakten.”

Hvis ovenstående anbefaling følges, skal man være opmærksom på, at ovenstående ændringer alene vil træde i kraft fremadrettet. Dvs. at kun nye udbud og kontraktindgåelser, hvor der skal stilles krav om uddannelses- og praktikaftaler, vil indeholde ændringerne, mens eksisterende kontrakter og igangværende udbud ikke vil indeholde ændringerne.

3.1. Konsekvenser ved en afgrænsning af hvilke stillingstyper der skal besættes med elever

Det må forventes, at en ændret tilgang i Region Sjælland kan kræve flere ressourcer i forbindelse med udarbejdelsen af udbudsmaterialet og fastsættelsen af afgrænsningen, da der som følge af en ændret tilgang som hovedregel altid skal foretages en afgrænsning af hvilke stillingstyper, der skal besættes med elever. Det vil herunder være nødvendigt i højere grad end i dag at forholde sig konkret til, hvilke stillingstyper der er egnede til at lade besætte med elever. For bygge- og anlægskontrakter, hvor det typisk er totalrådgiver, som forestår udbuddet og udarbejdelsen af udbudsmaterialet, kan det ikke udelukkes, at totalrådgiver vil kræve en ekstra betaling for dette merarbejde.

Herudover må det forventes, at en sådan afgrænsning af hvilke stillingstyper der skal besættes med elever, kan kræve flere ressourcer i forbindelse med kontrol.