



Øje  
på  
uddannelse

## Aktiv anvendelse af offentlige investeringer til skabelse af praktikpladser

Øje på uddannelse, 2010/03

Udgivet af Landsorganisationen i Danmark  
Islands Brygge 32D, 2300 København S  
E-mail: [lo@lo.dk](mailto:lo@lo.dk) • Tlf.: 3524 6000 • Web: [www.lo.dk](http://www.lo.dk)

ISBN: 978-87-7735-984-2

ISBN-online 978-87-7735-985-9

LO-varenummer: 4216

April 2010

## Forord

Der mangler over 8.000 praktikpladser til unge i erhvervsuddannelserne, og praktikpladskøen stiger fortsat. Det er et stort problem for den unge, der ikke kan komme videre i deres uddannelse, og som senere har betydelig risiko for en marginal tilknytning til arbejdsmarkedet, med de problemer dette medfører. Det er også et samfundsøkonomisk problem, fordi de faglærte vi ikke uddanner nu, kommer til at mangle senere. Og endelig er det et problem for skatteyderne, da stat og kommuner kommer til at bære de udgifter dette medfører både på kort og på langt sigt.

Den offentlige sektor købte i 2009 ind for 185 mia. kr. En stor del af disse penge går til private virksomheder i form af betaling for bygge- og anlægsopgaver, serviceopgaver og andre ydelser. LO finder det naturligt, at den offentlige sektor, som en stor kunde hos disse virksomheder, kan stille krav om, at de efter evne er med til at løfte den opgave det er at uddanne unge mennesker. Ikke mindst fordi de samme virksomheder i mange tilfælde selv gerne vil ansætte uddannet arbejdskraft.

At bruge de offentlige investeringer aktivt i forhold til at sikre uddannelse for unge mennesker diskuteres i øjeblikket i en række kommuner. I den forbindelse har både daværende undervisningsminister Bertel Haarder og en række organisationer været fremme med påstande om, at dette er ulovligt, både efter konkurrencelov og efter EU's regler.

LO har undersøgt disse påstande nærmere. Vi kan konstatere, at der er et utal af muligheder for at stat, kommuner og regioner kan indføje klausuler i offentlige udbud, der pålægger den virksomhed, der får en given opgave, at medvirke til at sikre unge en uddannelse.

Det er bare at komme i gang!



Ejner K. Holst

LO sekretær

LO's vurdering af mulighederne for offensivt at anvende den offentlige efterspørgsel til at fremme uddannelsespolitiske mål

I 2009 var det samlede beløb den offentlige sektor anvendte til investeringer og indkøb ca. 185 mia. kr. Det er et meget stort beløb og giver det offentlige en særlig mulighed for at påvirke virksomhedernes adfærd gennem den måde, som man anvender disse midler.

Dette er specielt relevant i en tid med manglende praktikpladser. 8.000 unge mangler i øjeblikket en praktikplads. Disse unge er blevet stoppet i deres uddannelsesforløb, og hvis de ikke kommer i gang igen, er der en stor risiko for, at de i fremtiden får en marginal tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette fører både til store menneskelige problemer og til udgifter for samfundet.

## Mulighederne for at anvende sociale klausuler om uddannelse

Tanken om at udnytte det offentlige forbrug offensivt i forhold til at løse samfundsmæssige problemer er ikke ny. Den har igennem flere år været anvendt både i Danmark og i det resterende EU i forbindelse med løsningen af sociale problemer.

I den forbindelse er der udarbejdet en række retningslinjer for anvendelsen af sociale klausuler i offentlige (særligt kommunale) udbud. Dette er bl.a. detaljeret og let forståeligt beskrevet på [udbudsportalen.dk](http://udbudsportalen.dk), som drives af Konkurrencestyrelsen og KL.

En social klausul er defineret således:

”En social klausul er et krav i en udbudskontrakt. Kravet indebærer en nærmere angivet social forpligtelse for den, der vinder opgaven. En social klausul kan også være et krav i en intern kontrakt (dvs. kontraktstyring).

En social klausul kan fx sigte mod at ansætte et bestemt antal medarbejdere på særlige vilkår eller mod at formulere en etnisk ligestillingspolitik. Formålet med sociale klausuler er at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt”.

Sociale klausuler har traditionelt haft som mål enten at:

- 1) Integrere - ved at stille krav om, at virksomheden ansætter personer på særlige vilkår (fx fleksjob) eller ved at skabe bedre muligheder for at aktivere ledige.
- 2) Forebygge og fastholde - ved at kræve, at arbejdspladsen har en formuleret politik om at fastholde nuværende medarbejdere og forebygge nedslidning. Dermed kan sociale klausuler gøre arbejdspladsen mere rummelig for de allerede ansatte.

Sociale klausuler har tidligere været et politisk fokusområde i bestræbelserne på skabe et mere rummeligt arbejdsmarked. I Finansloven for 2000 var indeholdt et aftalepunkt om sociale klausuler ved udbud og tildeling af kommunale tilskud. På den baggrund blev der nedsat et udvalg om implementering af sociale klausuler, som dengang udsendte en rapport og vejledning om sociale klausulers anvendelsesmuligheder.

Det blev konkluderet, at kommuner i vidt omfang kan indbygge sociale klausuler, der stiller krav til de virksomheder, der vinder et udbud om, at de skal leve op til nærmere definerede sociale mål.

Kommunen har imidlertid ikke lov til at stille et hvilket som helst socialt krav i forbindelse med udbud. Både i dansk ret og i EU-retten er der nemlig en række begrænsninger for brugen af sociale klausuler, som vil blive gennemgået lidt nærmere senere i teksten. Begrænsningerne er blandt andet en følge af Tilbudsloven, EU's udbudsdirektiver og EF-Traktaten.

Som led i udvalgsarbejdet i 2000 blev der dengang udarbejdet nogle kontraktforslag, som siden er brugt i flere kommuner. Som relevant eksempel for den aktuelle problemstilling med uddannelsesklausuler har Odense Kommune – med hjælp fra KL - udarbejdet en vejledning i brug af sociale klausuler. Heri anvendes følgende klausul om pligt til at anvende arbejdsløse:

#### **Standard klausul for Odense Kommune**

*"Leverandøren skal sikre, at mindst 5 pct. af de stillinger, der anvendes til at opfylde denne kontrakt, besættes med arbejdstagere, der har været ledige i mere end 3 måneder i det sidste år.*

*Ved ansatte fra særlige grupper forstås også arbejdstagere fra andre EU-lande, som tilhører en persongruppe, der svarer til den ovennævnte.*

*Såfremt leverandøren ellers må afskedige medarbejdere, kan leverandøren overføre medarbejdere til at varetage den udbudte arbejdsopgave, selv om det kan betyde, at kravet om ansættelse af arbejdstagere, der har været ledige i mere end 3 måneder i det sidste år, ikke kan opfyldes.*

*Såfremt leverandøren ikke kan ansætte arbejdstagere, der har været ledige i mere end 3 måneder i det sidste år, skal leverandøren rette henvendelse til Odense Kommune, Job- og bistandsafdelingen, og anmode om at få formidlet sådanne arbejdstagere. Det gælder stillinger, der oprettes eller senere bliver ledige i forbindelse med leverandørens opfyldelse af denne kontrakt.*

*Hvis leverandøren ikke kan få formidlet arbejdstagere, der har været ledige i mere end 3 måneder i det sidste år fra Odense Kommune, er leverandøren berettiget til at besætte stillingen på normale betingelser.*

*Leverandører med mere end 20 ansatte opfordres til at formulere en arbejdsfastholdelsespolitik for de ansatte på den udbudte arbejdsopgave. Arbejdsfastholdelsespolitikken skal bevirke, at medarbejdere i videst mulig udstrækning bliver fastholdt i beskæftigelse hos leverandøren.*

*Leverandøren skal på ordregiverens anmodning dokumentere, at kravet om ansættelse af arbejdstagere, der har været ledige i mere end 3 måneder i det sidste år, opfyldes.*

*Leverandøren skal give meddelelse til ordregiveren, hvis en stilling, som skal besættes med en arbejdstager, der har været ledig i mere end 3 måneder i det sidste år, ikke har kunnet besættes i en periode på mere end 4 uger.*

*Hvis der opstår uenighed om, hvorvidt leverandørens manglende ansættelse af arbejdstagere, der har været ledige i mere end 3 måneder i det sidste år, er berettiget, kan ordregiveren forlange en uddybende redegørelse fra leverandøren. Hvis ordregiveren fortsat finder leverandørens handling uberettiget, kan ordregiveren meddele dette til leverandøren med tilkendegivelse af, at manglende ansættelse af sådanne arbejdstagere vil blive betrag-*

*tet som misligholdelse af kontrakten. Sker der fortsat misligholdelse fra leverandørens side, kan ordregiveren hæve kontrakten efter de bestemmelser, kontraktens § x fastlægger.*

*Hvis leverandøren ikke overholder pligten til at give meddelelse om manglende ansættelse af arbejdstagere, der har været ledige i mere end 3 måneder i det sidste år, eller til at dokumentere, at kravet om ansættelserne er opfyldt, betragtes dette som misligholdelse af kontrakten. Sker der efter påbud fortsat misligholdelse fra leverandørens side, kan ordregiveren hæve kontrakten efter de bestemmelser, kontraktens § x fastlægger.”*

Klausulen kan tilpasses det aktuelle udbud, fx om det skal være 5 pct. eller 10 pct. af stillingerne, der skal besættes med ledige. Ligeledes kan klausulen opblødes ved, at der ikke står ”skal”, men i stedet ”leverandøren opfordres til...”. Det er vigtigt, at den enkelte klausul tilpasses det enkelte udbud.

Andre kommuner – f.eks. Århus - har lignende vejledninger.

Man kan også stille krav til en personalepolitik for den del af virksomheden, der udfører opgaven. Et sådant krav kan se sådan ud:

*[Det fremhævede vilkår er obligatorisk.]*

1. Leverandøren skal tilkendegive at have eller ville indføre en formuleret personalepolitik for ansættelserne **på den udbudte arbejdsopgave**. Personalepolitikken skal fremme integration og fastholdelse af disse ansatte i virksomheden. Den skal mindst gælde for den tidsperiode, som det tager at udføre den udbudte arbejdsopgave. Leverandøren skal på ordregiverens anmodning orientere ordregiveren om personalepolitikken og dens udmøntning.
2. Hvis leverandøren ikke på anmodning kan redegøre for personalepolitikken til fremme af integration og fastholdelse af ansatte i virksomheden, kan ordregiveren stille krav om en uddybende redegørelse fra leverandøren.
3. Hvis leverandøren fortsat ikke kan redegøre for personalepolitikken til fremme af integration og fastholdelse af ansatte i virksomheden, kan ordregiveren hæve kontrakten efter de bestemmelser, kontraktens § x fastlægger.

Sociale klausuler i udbudskontrakter skal som nævnt leve op til en række betingelser. Man skelner mellem udbud af en størrelse over eller under udbudsdirektivernes tærskelværdier. Er man under tærskelværdierne er der færre betingelser.

Konkurrencestyrelsen anbefaler i sin vejledning, at man gør de sociale hensyn til kontraktvilkår – sociale klausuler i modsætning til tildelingskriterier - som alle tilbudsgivere skal overholde. (Når det gælder kontrakter, der *ikke* er omfattet af EU's udbudsdirektiver, er der dog et lille spillerum for at lade tilbudsgiverne konkurrere direkte på de sociale hensyn).

Som de betingelser, der gælder for at en social klausul kan anvendes, kan nævnes:

- **Objektivitet:** Målgruppen skal afgrænses objektivt.
- **Offentliggørelse:** De sociale klausuler skal fremgå af udbudsmaterialet.
- **Saglighed:** Det sociale hensyn skal være sagligt begrundet.

- **Ikke-diskrimination:** Sociale klausuler må ikke diskriminere udenlandske leverandører eller arbejdstagere.
- **Proportionalitet:** Omfanget af de sociale hensyn skal stå mål med omfanget af den opgave, der udbydes.
- **”Eksportforbud”:** Sociale klausuler må generelt ikke knyttes til ydelser, opgaver eller produkter, der produceres eller leveres i andre lande. Opgaven må kun kunne udføres i Danmark.

## Praktikpladskrav ved offentlige kontrakter

Dette regelsæt kan på en række områder også finde anvendelse i forbindelse med uddannelsesområdet – særligt erhvervsuddannelserne.

Man kan her skelne mellem ”hårde” og ”bløde” krav.

Til de ”hårde” krav hører:

- Krav om et bestemt antal (korte eller lange) uddannelsesaftale i forbindelse med en udbudt opgave. Der er indenfor erhvervsuddannelsernes rammer muligheder for at indgå uddannelsesaftaler ned til 7 måneders varighed.
- Krav om et bestemt antal skolepraktikelever i virksomhedsforlagt undervisning eller i restlæreforhold. Det vil med en erhvervsskole kunne aftales, at man så længe opgaven kører, stiller pladser til rådighed for elever, der er i skolepraktik eller samarbejder om muligheden for at tage elever i restlæreforhold. Ikke mindst det sidste er forbundet med meget favorable økonomiske vilkår.
- Krav om et bestemt antal EGU elever i praktik. Praktikpladser for EGU elever er underlagt andre regler end de, der gælder for ordinære uddannelsesaftaler og vil kunne etableres i forbindelse med langt de fleste udbudte opgaver.

Til de ”bløde” krav hører:

- Krav om dokumenteret uddannelsespolitik, der kan godtgøre, at den arbejder systematisk med at udnytte alle uddannelsesmuligheder i forbindelse med den udbudte opgave.
- Krav om at virksomheden har udtømt mulighederne for godkendelse, eller er villig til at modtage konsulenter fra erhvervsskolerne/de faglige udvalg med henblik på at undersøge og udtømme disse muligheder.
- Bredt krav om medarbejderuddannelse, dvs. at virksomheden dokumenterer, at den bredt sikrer efter- og videreuddannelse for de medarbejdere, der arbejder på projektet.

Det er både et politisk valg og en afvejning i forhold til opgaven, hvor man vil lægge sig med hensyn til dette.

Men uanset hvad man i den enkelte situation vælger, er der en række krav kommunerne skal tage højde for, når de skal vurdere, hvordan klausulerne skal udformes. Det gælder både krav til godkendelse af virksomheden og de ovenfor nævnte krav.

LO anbefaler, at stat og kommuner i den konkrete situation etablerer et samarbejde med de relevante organisationer for at sikre godkendelse og en fornuftig kvalitet af pladserne. Det er ligeledes en god ide, at man i udbuddet informerer om, hvor virksomhederne kan hente relevante oplysninger om godkendelse.

Omkring de tidligere nævnte krav, er det LO's opfattelse, at de kan opfyldes på følgende måde:

- Kravet om **objektivitet** kan imødekommes ved at præcisere, at kravet drejer sig om unge fra Danmark eller et andet EU land, der søger praktikplads i forbindelse med en anerkendt uddannelse i et af disse lande.
- Kravet om **offentliggørelse** er vigtigt at huske, men burde ikke give problemer.
- Kravet om **saglighed** kan dokumenteres med henvisning til 95 pct. målsætningen, men kan understøttes ved, at den enkelte kommune formulerer en offentlig tilgængelig politik for områder, der danner det formelle grundlag for klausulens plads i den enkelte kontrakt.
- Kravet om **ikke-diskrimination** har flere sider. Både danske og udenlandske virksomheder fra EU-lande skal kunne byde på opgaven med både danske og udenlandske elever. For udenlandske arbejdstagere betyder det, at klausulerne skal formuleres, så de er opfyldt, hvis virksomheden stiller praktikpladser til rådighed for unge fra andre EU lande end Danmark. Virksomheder fra andre EU lande skal på samme måde informeres om muligheden for at have danske elever i praktik i korte eller længere perioder (praktik i udlandet). For det andet gælder det virksomheder, der ikke kan godkendes til praktikvirksomheder. Her kan det kræves godtgjort, at virksomheden har udtømt mulighederne for at blive helt eller *delvis* godkendt og evt. indskrive, at ordinære lærepladser kan erstattes af EGU-elevpladser eller efter- og videreuddannelse af personale med tilknytning til opgaven.
- **Proportionalitetskravet** betyder bl.a., at man kan stille krav til den del af virksomheden, der udfører den udbudte opgave, men ikke generelt til virksomhedens politik og profil i øvrigt. Altså skal klausulen knyttes specifikt til de opgaver, der knytter sig til den pågældende opgave. Desuden kan der alene stilles krav for den tidsperiode, som det tager at udføre den udbudte arbejdsopgave. Med den fleksibilitet der er i EUD loven bl.a. omkring korte uddannelsesaftaler, bør dette ikke give problemer, da en uddannelsesaftale kan have en længde på helt ned til 7 måneders varighed. Alternativt vil der kunne stilles krav om, at der under opgavens udførelse er skolepraktikelever i virksomhedsforlagt undervisning.
- **"Eksportforbuddet"** vil i praksis aldrig blive et problem for danske kommuner.

Således ser LO, at der både er en række muligheder for at indføre uddannelsesklausuler i offentlige aftaler og, at de offentlige investeringer og indkøb også på anden vis kan anvendes aktivt i forhold til at nå uddannelsespolitiske målsætninger. Det er imidlertid fortsat vigtigt, at kommunerne ikke blindt bruger den samme klausul i forbindelse med ethvert udbud, men konkret vurderer, om kontraktens karakter og omfang kan bære en uddannelsesklausul. Ethvert udbud skal bedømmes konkret, med henblik på hvilke type krav der kan stilles. Der vil givet være længerevarende kontrakter, hvor det ikke vil være problematisk, at kræve 3,5-årige uddannelseskontrakter, men der er også en række andre mulighe-

der, hvis arbejdet er af kortere varighed. På baggrund af erfaringerne må vi dernæst vurdere om der skal foretages lovændringer.

Det centrale er at komme i gang.



**Kilder:**

- [www.udbudsportalen.dk](http://www.udbudsportalen.dk)
- Rapport fra udvalg om sociale klausuler, 2000
- Sociale klausuler i praksis - Vejledning for sagsbehandlere, der skal bruge sociale klausuler ved offentlige udbud, Erhvervsministeriet 2001
- Sociale hensyn ved offentlige indkøb - en vejledning i mulighederne for at tage sociale hensyn ved udbud, Konkurrencestyrelsen 2004
- Vejledning i brug af sociale klausuler, Odense Kommune, Job- og bistandsafdelingen, København den 28. januar 2004
- Retlige rammer, Konsulent Hanne Nørby, KL, 2003, revideret 2005 ([udbudsportalen.dk](http://udbudsportalen.dk))
- Notat til LO Århus fra advokat Tina Braad, 27. oktober 2009
- Undervisningsministerens svar af 15. februar 2010 til Folketingets Uddannelsesudvalg, spørgsmål 173, 174 og 175.