



Beslutningsforslag nr. B 93

Folketinget 2013-14

---

Fremsat den 3. april 2014 af Finn Sørensen (EL), Jørgen Arbo Bæhr (EL), Henning Hyllested (EL) og Christian Juhl (EL)

## **Forslag til folketingsbeslutning** om arbejdsklausuler i alle offentlige kontrakter

Regeringen pålægges inden januar 2015 at fremsætte lovforslag, som forpligter alle offentlige myndigheder, selskaber, hvor offentlige myndigheder har bestemmende indflydelse, og som ikke er i konkurrence, almennyttige boligselskaber og virksomheder, der er afhængige af offentligt til-

skud, til at anvende arbejdsklausuler i alle kontrakter med private virksomheder på grundlag af ILO-konvention nr. 94. Ved offentlige myndigheder forstås statslige, regionale og kommunale myndigheder.

## Bemærkninger til forslaget

### Begrundelse

Formålet med beslutningsforslaget er at styrke den danske overenskomstmodel og bekæmpe social dumping. Det sker ved at sikre, at skattekrone ikke anvendes til kontrakter med private virksomheder, der underbyder på vilkår, der ikke er overenskomstmæssige.

Formålet opnås ved fuldt ud at udnytte mulighederne i ILO-konvention nr. 94 således, at alle offentlige myndigheder, selskaber, hvor offentlige myndigheder har bestemte indflydelse, og som ikke er i konkurrence, almennyttige boligselskaber og virksomheder, der er afhængige af offentligt tilskud, ved lov forpligtes til at anvende arbejdsklausuler i alle kontrakter med private virksomheder, som beskrevet i ILO-konvention nr. 94, jf. bekendtgørelse nr. 1 af 14. januar 1957 om Danmarks ratifikation af den Internationale Arbejdskonference i Geneve i året 1949 vedtagne konvention om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, cirkulæreskrivelse nr. 114 af 18. maj 1966 om gennemførelse af den af den Internationale Arbejdskonference vedtagne konvention nr. 94 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter og cirkulæreskrivelse nr. 115 af 27. juni 1990 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter om bygge- og anlægsarbejde.

### ILO-konvention nr. 94

Arbejdsklausulen betyder, at der skal stilles krav til den private virksomhed om, at de ansatte er sikret »løn (herunder særlige ydelser), arbejdstid og andre arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art inden for vedkommende fag eller industri på den egn, hvor arbejdet udføres« – som disse vilkår er beskrevet i kollektive overenskomster, voldgifter eller lovgivning, jf. artikel 2, stk. 1,

Arbejdsklausulen anvendes i kontrakter med private virksomheder om følgende opgaver: »bygning, ombygning, reparation eller nedrivning for det offentlige; fabrikation, samling, behandling eller afskibning af materialer, tilbehør eller udstyr; eller udførelse eller ydelse af tjenester«, jf. artikel 1. Arbejdsklausulerne anvendes således både ved bygge- og anlægsopgaver, fabrikation m.m. af materialer samt tjenesteydelser.

Arbejdsklausulen indeholder også et såkaldt kædeansvar. Det vil sige, at kravene til løn- og ansættelsesvilkår også skal opfyldes af underentreprenører eller personer, der har fået overdraget kontrakten, og der skal indføres »passende straffebestemmelser« for manglende overholdelse af bestemmelserne og »egne forholdsregler, f.eks. ved tilbageholdelse af udbetalinger i henhold til kontrakten eller på anden måde, for at gøre det muligt for vedkommende arbejder at få udbetalt den løn, de har ret til«, jf. artikel 5.

### Danmarks anvendelse af ILO-konvention nr. 94

Danmark ratificerede ILO-konvention nr. 94 i 1955. Siden da har konventionens bestemmelser om arbejdsklausuler været gældende for staten. I forhold til amter (regioner) og

kommuner har der kun været tale om en henstilling, som ganske vist har været støttet af arbejdsmarkedets parter.

Ved finanslovsaftalen for 2013 aftalte regeringen og Enhedslisten at skærpe brugen af arbejdsklausuler i staten og udvide den til statslige virksomheder, jf. »Aftaler om finansloven 2013«, Finansministeriet 2012. Tærskelværdien på ca. 37,5 mio. kr. for statslige bygge- og anlægsopgaver blev ophævet. Dermed skal alle statslige myndigheder benytte arbejdsklausuler ved alle udbud på bygge- og anlægsområdet. Det blev også aftalt, at alle statslige ordregivere, herunder selskaber, som fuldt ud er ejet af statslige myndigheder og ikke er i konkurrence, skal benytte arbejdsklausuler ved alle offentlige udbud af bygge- og anlægsprojekter.

Det blev endvidere aftalt, at det eksisterende regelsæt om arbejdsklausuler skal gøres mere gennemskueligt og tilgængeligt, så det bliver lettere at håndhæve og kontrollere, hvorvidt der benyttes arbejdsklausuler. Herudover skal der udarbejdes standardiserede skabeloner til de offentlige myndigheder. Dette er endnu ikke sket.

### Regioner og kommuner halter bagefter

I forbindelse med forhandlingerne om finansloven for 2013 lykkedes det ikke Enhedslisten at overbevise regeringen om, at regioner og kommuner også skulle pålægges at anvende arbejdsklausuler i henhold til ILO-konventionen. Det blev dog aftalt, at »regeringen ved forhandlingerne om kommunernes og regionernes økonomi for 2014 vil lægge op til en politisk forpligtende aftale om, at kommuner og regioner fremover i relevante udbud i højere grad skal bruge arbejdsklausuler på samme måde som statslige ordregivere«.

Dette skete imidlertid ikke. I regeringens økonomiaftaler for 2014 med henholdsvis regioner og kommuner blev der aftalt følgende: »Arbejdsklausuler skal søges udbredt til alle kommunale/regionale udbudskontrakter inden for bygge- og anlægsarbejde samt øvrige udbudskontrakter, hvor det er hensigtsmæssigt. Det vil styrke indsatsen mod social dumping og sikre arbejdsvilkår på overenskomstmæssige vilkår. Regeringen, KL og Danske Regioner er enige om at gøre status for udbredelsen af arbejdsklausuler som led i økonomiforhandlingerne for 2015«, jf. »Aftaler om den kommunale og regionale økonomi 2014«, Finansministeriet. Dette er blot en hensigtserklæring, der ikke forpligter regioner og kommuner til at anvende arbejdsklausuler.

### Beslutningsforslaget udvider brugen af arbejdsklausuler

Det foreslås derfor, at kravet om at anvende arbejdsklausuler som beskrevet i ILO-konvention nr. 94 udvides til, at alle offentlige myndigheders kontrakter med private virksomheder, offentligt ejede virksomheder, som ikke er i konkurrence, almennyttige boligselskaber og virksomheder, der er afhængige af offentligt tilskud, også skal omfattes af konventionens bestemmelser.

Beslutningsforslaget henviser i den forbindelse til konventionens bestemmelse om, at »Den kompetente myndighed skal bestemme, i hvilket omfang og på hvilken måde kon-

ventionen skal finde anvendelse på kontrakter, der tildeles af andre end centrale myndigheder«, jf. artikel 1, nr. 2.

I betragtning af at det offentlige og de dertil knyttede virksomheder og selskaber er samfundets største indkøber af bygge- og anlægsgødgaver og tjenesteydelser, vil det betyde et markant løft i kampen mod social dumping og sort arbejde.

Også af den grund er det vigtigt at slå fast, at kravet om arbejdsklausuler gælder alle offentlige kontrakter, altså ikke kun bygge- og anlægsgødgaver, men også udlicitering af rengøring, hjemmehjælp, sundhedsopgaver m.m. som beskrevet i konventionen.

En sådan udvidelse af anvendelsen af arbejdsklausuler vil sikre en mere fair konkurrence for danske virksomheder, der i dag ofte underbydes af udstationerede virksomheder på grund af de konkurrencefordele, som disse har gennem skattefritagelse og ret til at medbringe egne ansatte på oprindelseslandets løn og ansættelsesvilkår.

Endelig vil forslaget sikre fuld gennemførelse af det indlysende princip, at skatteydernes bidrag ikke skal gå til at understøtte løndumping, men tværtimod bidrage til at styrke den danske overenskomstmodel og den skattefinansierede velfærdsmodel.

#### *Lovgivning er nødvendig*

Det har været anført, at lovgivning i forhold til regioner og kommuner om at anvende arbejdsklausuler er indgreb i det kommunale selvstyre, og at det er bedre, at regioner og kommuner selv finder ud af at bruge arbejdsklausulerne.

Historien og de faktiske forhold taler imod dette. Siden 1990 har der været en klar henstilling fra regeringen til amter (regioner) og kommuner i fælles forståelse med arbejdsmarkedets parter om at anvende arbejdsklausuler i bygge- og anlægskontrakter efter samme retningslinjer som staten. Op til og under kommunevalget i 2013 var spørgsmålet højt oppe på dagsordenen, hvilket også medførte, at yderligere nogle kommuner vedtog at anvende arbejdsklausuler.

Der findes ikke nogen aktuel og konkret opgørelse over regioners og kommuners anvendelse af arbejdsklausuler. Ifølge Beskæftigelsesministeriet anvendes de af alle regioner ved bygge- og anlægsgødgaver. I 2012 gennemførte Beskæftigelsesministeriet en undersøgelse af kommunernes brug af arbejdsklausuler. Alle 98 kommuner svarede. 35 opgav, at de altid bruger arbejdsklausuler i forbindelse med offentlige udbud. 24 oplyste, at de bruger dem nogle gange, og 51, at de bruger dem i forbindelse med kontrakter uden for bygge- og anlægssområdet, jf. »Rapport fra Udvalget om modvirkning af social dumping« (Beskæftigelsesministeriet, 2012).

3F gennemførte i 2013 en undersøgelse, der viste, at 42 pct. af alle faglige sager om løndumping foregår på offentlige byggerier. Undersøgelsen viste også, at 32 pct. af kommunerne altid bruger arbejdsklausuler, 27 pct. som regel, 30 pct. indimellem og 9 pct. aldrig. Kun 8 af kommunerne fører effektiv kontrol, og kun 17 har sikret sig, at entreprenøren kan idømmes bod, hvis aftalen ikke bliver overholdt. Ifølge

3F's undersøgelse er billedet tilsvarende broget med hensyn til regionernes anvendelse af arbejdsklausuler. Det fremgår ikke af undersøgelsen, om anvendelsen af arbejdsklausuler gælder alle former for offentlige udbud eller kun bygge- og anlægsgødgaver, jf. »Kortlægning og analyse af kommunernes og regionernes brug af arbejdsklausuler og sociale klausuler« (3F, 2013) og »Rapport fra Udvalget om modvirkning af social dumping« (Beskæftigelsesministeriet, 2012).

Dette tyder på, at henstillinger fra regering og arbejdsmarkedets parter langt fra er tilstrækkeligt til at sikre, at brugen af arbejdsklausuler bliver udbredt til alle offentlige myndigheder og selskaber m.v. Der er, så vidt forslagsstillerne kan se, ikke anden udvej, end at man gennem lovgivning pålægger disse myndigheder og selskaber at bruge arbejdsklausulerne som beskrevet i Danmarks ratifikation af konventionen. Selv en aftale mellem regeringen, KL og Danske Regioner om anvendelse af klausulerne vil ikke være juridisk bindende for den enkelte region og kommune.

Hvad angår spørgsmålet om indgreb i det kommunale selvstyre, ændrer en lovgivning om arbejdsklausuler ikke på den kendsgerning, at rammerne for regioners og kommuners virke er fastlagt gennem lovgivning, og at staten, regeringen og Folketinget i sidste instans er ansvarlig for og lovgivende myndighed på dette område. Da en forpligtelse til at anvende arbejdsklausuler i allerhøjeste grad er til gavn for almenvellet og samfundet som helhed, må man afvise, at lovgivning om arbejdsklausuler er en begrænsning af det regionale og kommunale selvstyre. Formålet med det kommunale selvstyre er ikke at give kommunerne mulighed for at forringe eller underminere den danske overenskomst- og velfærdsmodel ved at entrere med virksomheder, der underbyder med lønninger til normale løn- og arbejdsvilkår.

#### *Forholdet til EU-retten*

Det har bl.a. fra Dansk Arbejdsgiverforening og en kort overgang også fra finansminister Bjarne Corydon været anført, at lovpligtige arbejdsklausuler i regioner og kommuner skulle være i strid med EU-retten.

Beskæftigelsesministeriet har givet udtryk for den modsatte opfattelse.

På baggrund af den såkaldte Rüffertdom i 2008 udgav den daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen et notat, hvor det bl.a. hed: »I Rüffert-sagen undlader Domstolen som nævnt at tage stilling til ILO-konvention nr. 94, da det ikke var relevant i den konkrete sag, og der er således på baggrund af denne sag intet belæg for, at Danmarks praksis vedr. ILO-konvention nr. 94 ikke kan fortsætte uændret...« »Endelig kan det anføres, at Danmark håndhæver konvention nr. 94 ikke alene på grund af den internationale forpligtelse i sig selv, men på grund af det bagvedliggende formål, som der med Rüffert-dommen ikke er taget direkte stilling til: Formålet er, at det offentlige skal optræde som »modelarbejdsgivere« og ikke bør medvirke til at presse løn- og arbejdsvilkår. I Danmark er der lang tradition for, at løn- og arbejdsvilkår reguleres af arbejdsmarkedet parter, og det er en del af flexicurity-modellen i Danmark. Det ville rykke balancen, såfremt det offentlige kunne undergrave

overenskomsten ved at aflønne under overenskomstens niveau, jf. Notat om vurdering af Rüffert-dommen (EF-domstolens sag C-346/06) i relation til Danmark håndhævelse af ILO-konventionen nr. 94, jf. AMU alm. del – bilag 298 (2007-08, 2. samling).«

Også den nuværende beskæftigelsesminister har forholdt sig til spørgsmålet. I oktober 2012 udgav et udvalg under ministeriet en omfattende rapport om social dumping, hvor det bl. a. hed at »Kommissionen (i EU) har flere gange tilkendegivet, at der ikke er nogen konflikt i forhold til udstateringsdirektivet for de medlemsstater, der har ratificeret ILO-konvention nr. 94. Kommissionen fandt i forbindelse med vedtagelsen direktivet og konventionen »compatible««. (Side 133). Kommissionen var også enig i, at for ældre konventionslande (f.eks. Danmark) har konventionen forrang. (side 134). Rapporten slår også fast, at det er muligt at pålægge regioner og kommuner at anvende konventionens bestemmelser via lovgivning: »Det er en juridisk enkel løsning, hvor samtlige kommuner og regioner forpligtes til at anvende arbejds klausuler indenfor alle områder i henhold til ILO-konvention nr. 94 – eller alene indenfor bygge- og anlægsområdet.« (Side 138), jf. »Rapport fra Udvalget om modvirkning af social dumping« (Beskæftigelsesministeriet, 2012).

Som svar på spørgsmål fra Enhedslisten svarede beskæftigelsesministeren i oktober 2013 at »Der er ikke noget juridisk til hinder for at man ved lov forpligter offentlige regioner og kommuner til at anvende arbejds klausuler i kontrakter med private virksomheder«, og at »Der er mulighed for ved lov at indføre obligatorisk brug af arbejds klausuler, herunder at stille krav som kan sikre, at arbejds klausulen bliver overholdt, fx i form af kædeansvar og bod ved misligholdelse af kontrakten«.

I efteråret 2013 godkendte Statsforvaltningen Københavns Kommunes vedtagelse om arbejds klausuler, der bygger på ILO-konventionens bestemmelser, og som udmønter strafbestemmelserne i form af kædeansvar, ligesom der etableres en særlig kontrolenhed for at sikre, at klausulerne bliver

overholdt, jf. »Københavns Kommunes anvendelse af arbejds klausuler i kontrakter om tjenesteydelser. J.nr. 159618«. (Statsforvaltningens brev til et advokatfirma, 22. oktober 2013).

#### *Økonomiske konsekvenser*

Det har også bl.a. fra Dansk Arbejdsgiverforening og Finansminister Bjarne Corydon været anført, at lovpligtige arbejds klausuler for regioner og kommuner skulle være til skade for konkurrenceevnen og dansk økonomi. Det har også været anført, at det skulle forhindre de mindre virksomheder i at vinde offentlige udbud. (<http://nyhederne.tv2.dk/politik/2013-11-01-corydon-tr%C3%A6kker-i-land-jeg-var-uklar-om-social-dumping> og <http://www.bt.dk/politik/da-og-lo-i-hedt-slagsmaal-om-arbejds klausuler>.)

Sådan argumenter forudsætter, at det skulle være godt for dansk økonomi, hvis regioner og kommuner understøtter unfair konkurrence fra udenlandske og danske virksomheder, som forsøger at vinde offentlige udbud ved at underbygge overenskomstmæssige løn- og ansættelsesvilkår.

Det forholder sig lige omvendt. Kravet om arbejds klausuler sikrer, at virksomhederne ikke kan konkurrere ved at sænke niveauet for løn- og ansættelsesvilkår, ligesom det sikrer, at udenlandske virksomheder skal konkurrere på lige fod med danske virksomheder med hensyn til løn og skatteindbetalinger.

Systematisk anvendelse af arbejds klausuler i alle offentlige kontrakter vil have den virkning, at lokale håndværksmestre og tjenesteydere i højere grad vil vinde offentlige udbud. Det vil betyde flere arbejdspladser til lokal arbejdskraft, hvilket igen vil betyde højere skatteindtægter og sparede udgifter til dagpenge og kontanthjælp. Af samme grund støttes kravet om arbejds klausuler også af repræsentanter for mindre håndværksmestre og vognmænd. LO har foretaget en beregning på disse forudsætninger, som ud fra et forsigtigt skøn viser, at obligatoriske arbejds klausuler vil medføre en nettogevinst for samfundet på ca. 500 mio. kr. (<http://www.altinget.dk/rssitem.aspx?id=958879>.)

*Skriftlig fremsættelse*

**Finn Sørensen (EL):**

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

*Forslag til folketingsbeslutning om arbejdsklausuler i alle offentlige kontrakter.*

(Beslutningsforslag nr. B 93)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.