

Evaluering af arbejds- og sociale klausuler på støtte- og tilskudsområdet

Baggrund

D. 17. marts 2016 vedtog Borgerrepræsentationen, på baggrund af en advokatrapport fra DLA Piper (daværende LETT advokater), at ”kommunen i videst muligt omfang anvender sociale klausuler og arbejdsklausuler overfor eksterne samarbejdspartnere, der modtager tilskud m.m. fra Københavns Kommune”.

Borgerrepræsentationen pålagde ved samme lejlighed fagudvalgene at udarbejde forslag til en handlingsplan for, hvordan sociale klausuler og arbejdsklausuler mest hensigtsmæssigt implementeres på udvalgets område og herunder fastsætte rammer og retningslinjer for, hvornår beslutningen om undladelse af brug af klausuler skal træffes af fagudvalget.

Borgerrepræsentationen godkendte d. 10. november 2016 fagudvalgenes handlingsplaner og retningslinjer for brug af klausulerne på deres område. Tilsvarende besluttede Borgerrepræsentationen, at brugen af arbejdsklausuler og sociale klausuler evalueres, når kommunen yder økonomisk støtte og tilskud, ved årsskiftet 2017-2018. Københavns Kommune anvender også arbejds- og sociale klausuler på bygge og anlæg samt tjenesteydelsesområdet, hvilket denne evaluering ikke omhandler.

Bagatelgrænser

I nedenstående tabel fremgår fagudvalgenes fastsatte bagatelgrænser for, hvornår klausulerne skal vedlægges.

	Implementering af klausuler	Bagatelgrænser
BIF	Arbejdsklausul og social klausul indsættes som udgangspunkt i resultatkontrakter indgået med foreninger og samarbejdspartnere der modtager støtte.	Arbejds- og sociale klausuler anvendes ikke: 1. Ved frivillige organisationer og foreninger, hvis arbejde primært baserer sig på frivillige ulønnet arbejdskraft. 2. I øvrige tilfælde skal undladelser forelægges BIU til godkendelse. Desuden anvendes den sociale klausul ikke ved tildeling af støtte, der samlet er 1 mio. kr. eller derunder.
BUF	Forvaltningen sikrer – i alle situationer, hvor kommunale midler udbetales til private – at sociale klausuler og arbejdsklausuler indgår som en forudsætning for udbetaling i det omfang det i øvrigt ikke strider mod lovgivningen.	Arbejds- og sociale klausuler anvendes ikke: 1. Hvis de årlige udgifter ikke overstiger de til enhver tid gældende tærskelværdier i udbudsloven. 2. Hvor anvendelsen af klausuler ikke vil være åbenlyst i strid med proportionalitetsprincippet. 3. Øvrige fravigelser fra hovedreglen skal forelægges Børne- og Ungdomsudvalget.
KFF	KK vil – i alle situationer, hvor der gives tilskud, der fremgår af budgettet eller er bevilliget af Kultur- og Fritidsudvalgets disponerede midler – sikre, at sociale klausuler og arbejdsklausulen indgår som en forudsætning for tilskud i det	Arbejdsklausulen anvendes ikke: 1. Ved tilskud, hvor der ikke gives midler til løn. 2. Ved tilskud, hvor aktiviteten eller begivenheden, der gives tilskud til, er af så kort planlægnings- og afviklingsmæssig varighed (1 måned), at der ikke kan følges op på overholdelsen. 3. Ved tilskud, hvor anvendelse af klausuler vil være u hensigtsmæssigt ud fra et proportionalitetsprincip.

	omfang, det ikke strider mod lovgivningen, herunder kommunalfuldmagtsreglerne.	<p>Sociale klausuler anvendes ikke:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ved tilskud hvor der ikke gives midler til løn. 2. Ved tilskud under 0,5 mio. kr. 3. Ved tilskud over 0,5 mio. kr., men hvor begivenheden, der gives tilskud til, er af så kort planlægnings- og afviklingsmæssig varighed, at ansættelse af praktikanter og medarbejdere i fleksjob ikke kan ske meningsfyldt og inden for reglerne for fleksjob og praktikanter. Derudover følges retningslinjerne i den eksisterende klausul. 4. Ved tilskud, hvor anvendelse af klausuler vil være uhensigtsmæssigt ud fra et proportionalitetsprincip, fx hvis der primært anvendes frivilligt arbejde, der ikke giver mulighed for ansættelse af praktikanter. <p>Kultur- og fritidsudvalget vil tage stilling til en eventuel fravigelse.</p>
SOF	<p>Arbejds- og sociale klausuler implementeres ved</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kontrakter der har været i udbud, 2. Driftsoverenskomster, 3. Tilfælde hvor borgeren har ret til frit valg, hvor Socialforvaltningen har indgået en kontrakt. 	<p>Arbejdsklausulen anvendes ikke:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ved udbetaling af støtte efter kommunalfuldmagten (klausuler anvendes ikke konsekvent). 2. Ved visitering til et tilbud. 3. Når borgeren har frit valg mellem egnede leverandører på markedet. <p>Sociale klausuler anvendes ikke:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ved udbetaling af støtte efter kommunalfuldmagten 2. Når leverandøren ikke vælges ved udbud, gennem Tilbudsportalen eller med henblik på at give borgeren et frit valg mellem bestemte leverandører (klausuler anvendes ikke konsekvent). 3. Ved visitering til et tilbud. 4. Når borgeren har frit valg mellem egnede leverandører på markedet.
SUF	Sundheds- og Omsorgsudvalget forudsætter, at forvaltningen – i alle situationer, hvor kommunale midler udbetales til private – sikrer, at sociale klausuler og arbejdsklausuler indgår som en forudsætning for udbetalingen i det omfang det i øvrigt ikke strider mod lovgivningen.	<p>Arbejds- og sociale klausuler anvendes ikke:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ved områder hvor forvaltningens udgifter ikke overstiger 100.000 kr. 2. Hvor anvendelsen af klausuler vil være åbenlyst uhensigtsmæssigt (jævnfør proportionalitetsprincippet) f.eks. ved frivilligt arbejde, der ikke giver mulighed for ansættelse af praktikanter. 3. Øvrige fravigelser fra hovedreglen skal godkendes politisk i Sundheds- og Omsorgsudvalget.
TMF	Der stilles fremover krav om såvel sociale klausuler som arbejdsklausuler ved tilsagn om støtte til opførelse af almene byggerier.	<p>Arbejds- og sociale klausuler anvendes ikke ved:</p> <p>Bagatelgrænse på 10 mio. i anlægssummen, svarende til opførelse af 5 familieboliger.</p>
ØKF	Arbejdsklausulen indsættes som udgangspunkt i	<p>Arbejdsklausulen anvendes ikke:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ved tilskud mindre end 300.000 kr.

resultatkontrakter indgået med foreninger og samarbejdspartnere der modtager støtte.

Sociale klausuler anvendes ikke:

2. Ved tilskud mindre end 3. mio. kr.

For begge klausuler gælder at de ikke anvendes ved bidrag der har en karakter, der ikke gør det muligt at stille krav til tilskudsmodtageren. Det gælder f.eks. ved medlemskaber.

Evaluering

I forbindelse med evalueringen har Økonomiforvaltningen udarbejdet et spørgeskema, som alle forvaltninger har besvaret samt foretaget opfølgende interviews med enkelte forvaltninger, og på baggrund heraf udarbejdet denne evalueringsrapport. Formålet med evalueringen er at:

- 1) afdække omfanget af forvaltningernes anvendelse af arbejdsklausulen og de sociale klausuler på støtte- og tilskudsområdet,
- 2) identificere eventuelle udfordringer/barrierer ifm. anvendelse af klausulerne på støtte- og tilskudsområdet,
- 3) samt tydeliggøre hvorvidt der er behov for, at foretage ændringer inden for området.

Arbejdsklausulen

I følgende afsnit behandles de spørgsmål, som forvaltningerne har svaret på, der vedrører arbejdsklausulen. Arbejdsklausuler er betingelser, som leverandører pålægges i forhold til at sikre ordnede løn- og arbejdsforhold.

I forbindelse med at fagudvalgene har fastsat deres egne bagatelgrænser for, hvornår arbejdsklausulen skal vedlægges, har de samtidigt identificeret en række områder, hvor arbejdsklausulen kan implementeres (de identificerede områder fremgår af bilag 1).

Er arbejdsklausulen blevet implementeret på de identificerede områder?

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen	Ja
Børne- og ungdomsforvaltningen	Ja
Kultur- og Fritidsforvaltningen	Ja
Sundheds- og Omsorgsforvaltningen¹	Delvist
Socialforvaltningen	Ja
Teknik- og Miljøforvaltningen	Ja
Økonomiforvaltningen²	Ja

¹SUF bemærker at leverandøraftaler inden for hjælpemiddelområdet, der tidligere har været identificeret som et område hvor arbejdsklausulen kan implementeres, har vist sig ikke at være relevant, da en arbejdsklausul på dette område kan medføre en risiko for indskrænkning af borgerens ret til frit valg. Desuden har forvaltningen ikke fået indført arbejdsklausulen ved leverandøraftaler inden for boligændringsområdet, som ikke indgås på baggrund af udbud. Dette vil der fremadrettet været fokus på. I den forbindelse vil det indgå i vurderingen, hvorvidt der kan benyttes en leverandør fra CFI's udbud af håndværkerydelser, da denne rammeaftale allerede indeholder relevante klausuler.

²ØKF bemærker at implementeringen af arbejdsklausulen i forhold til Lokaludvalgenes puljemidler forsat mangler. Som led i udbredelsen af klausulerne til dette område, blev det oprindeligt besluttet, at man i forbindelse med det igangværende "service-eftersyn" af lokaludvalgsområdet skulle belyse nærmere hvordan lokaludvalgene skal stille

krav om klausuler ved tildeling af puljemidler. Arbejdet omkring "service-eftersyn" af puljemidler forventes først afsluttet 1. halvår 2018, og klausulerne vil blive implementeret herefter. Lokaludvalgene puljemidler fordeles dog primært ud som tilskud der ligger under ØKFs fastsatte bagatelgrænse på 300.000 kr. årligt, hvor arbejdsklausulen ikke anvendes.

Forvaltningerne skal i videst muligt omfang anvende arbejdsklausulen overfor eksterne samarbejdspartnere, der modtager tilskud fra Københavns Kommune. Tilsvarende er forvaltningerne forpligtet til løbende at lægge de aftaler, der har tilknyttet klausuler, ind i aftalestyringssystemet, som en forudsætning for, at indsatssteamet kan foretage tjek af kommunens leverandører/støtte- og tilskudsmodtagere.

Forvaltning	Hvor mange nye støtte- og tilskudsmodtagere er, som følge af Borgerrepræsentationens beslutning, blevet omfattet af arbejdsklausulen?	Antal indmeldte aftaler i aftalestyringssystemet på støtte- og tilskudsområdet
BIF	6-10	2
BUF	36-40	35
KFF	Over 40	15 ¹
TMF	0 ²	0
SOF	1-5	1
SUF	31-35	2
ØKF	1-5	3

¹ KFF bemærker at de har stoppet indmelding i systemet grundet uhensigtsmæssig mail, som systemet sender til tilskudsmodtagere. Mailen har skabt store administrative omkostninger. Det er aftalt at med det nye system pr. 2018, skal udvikles ny mailskabelon i samarbejde med KFF.

² TMF bemærker at arbejdsklausulen har været implementeret ved støttet byggeri siden 2014.

Fire forvaltninger har identificeret nye områder for anvendelsen af arbejdsklausulen.

BIF	Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen anvender i dag arbejdsklausulen ved erhvervsfremmeordninger indenfor mode, turisme og integration.
SUF	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er begyndt at anvende arbejdsklausulen ved bevilling af tilskud efter servicelovens § 79 (generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte) og ved bevilling af tilskud efter sundhedslovens § 119, stk. 2 (forebyggende og sundhedsfremmende tilbud til borgerne).
KFF	Kultur og Fritidsforvaltningen ønsker på sigt at anvende arbejdsklausulen ved huslejefritagelse.

ØKF	Kontor for Vækst og Erhverv har identificeret en række aftaler, de giver direkte tilskud til, der fremadrettet vil blive omfattet af arbejdsklausulen.
Tre forvaltninger har forslag til forenklinger og forbedringer til udstrækningen af arbejdsklausulen til støtte- og tilskudsområdet.	
BIF	Hjemmesiden på intranettet bør forenkles og gøres mere anvendelig for sagsbehandlere. Der bør være en tjekliste man som sagsbehandler skal kunne løbe let igennem for at 1) vurdere om arbejdsklausul og social klausul er relevant, 2) hvad skal der gøres såfremt det er relevant (dialog med leverandør/støttemodtager) og 3) hvilken skabelon skal anvendes i hvilke tilfælde. Det er i dag uoverskueligt at finde rundt i regler og skabeloner. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen ser frem til at arbejde med den nylancerede intra-side fra CSR-enheden om social dumping.
SUF	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen kan med fordel foreslå ensartede retningslinjer for alle forvaltninger, da kommunen udadtil opleves som en enhed. Det kan begrundes med, at de offentligretlige principper proportionalitetsprincippet og ligebehandlingsprincippet skal overholdes.
KFF	Kultur- og Fritidsforvaltningen forslår en fælles bagatelgrænse for anvendelse af arbejdsklausulen på tilskudsområdet. Som bagatelgrænse for brugen af arbejdsklausul forslår forvaltningen, at tilskudsmodtageren skal have lønmidler til min 1 årsværk, før der kan stilles krav om arbejdsklausul som forudsætning for tilskuddet. Dette følger endvidere af proportionalitetsprincippet, hvorved der ikke kan stilles krav om arbejdstagers rettigheder, hvor der ikke gives midler til løn.

Sociale klausuler

I det følgende afsnit behandles de spørgsmål, som forvaltningerne har svaret på, der vedrører de sociale klausuler. Sociale klausuler er betingelser som leverandøren pålægges i forhold til at ansætte praktikanter, elever og personer, som ellers har svært ved at vinde fodfæste på arbejdsmarkedet.

I forbindelse med at fagudvalgene har fastsat deres egne bagatelgrænser for, hvornår de sociale klausuler skal vedlægges, har de samtidigt identificeret en række områder, hvor de sociale klausuler kan implementeres (de identificerede områder fremgår af bilag 2).

Er de sociale klausuler blevet implementeret på de identificerede områder?	
Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen	Ja
Børne- og ungdomsforvaltningen¹	Nej
Kultur- og Fritidsforvaltningen	Ja
Sundheds- og Omsorgsforvaltningen²	Delvist
Socialforvaltningen	Ja
Teknik- og Miljøforvaltningen	Ja

Økonomiforvaltningen	Ja
-----------------------------	----

¹ BUF bemærker, at den sociale klausul stiller krav om at rekruttere praktikanter i henhold til lov om erhvervsuddannelse. For privatinstitutionerne betyder det, at de kun kan opfylde deres forpligtelse ved at tage praktikanter på den pædagogiske assistentuddannelse. Der er udfordringer forbundet med denne afgrænsning, både i forhold til rekruttering og tilrettelæggelse af praktikforløb. BUF vil i stedet kigge på en model, der kan sikre, at privatinstitutioner kan opfylde deres sociale forpligtelse ved at tage en bredere gruppe af praktikanter og studerende. På lige fod med selvejende og kommunale institutioner.

² SUF bemærker at de skrev kontrakt med "Turkøb" længe før 2016, og her er de sociale klausuler derfor ikke implementeret. De vil blive implementeret næste gang der skal skrives kontrakt. For de resterende bevillingsmodtagere er det vurderet, at en social klausul ikke er relevant. Dette begrundes i kravet om proportionalitet, da modtagerne primært drives af frivillige og derfor har meget få eller ingen ansatte. Der vurderes herved ikke proportionalitet i, at pålægge modtagerne ansættelse af praktikanter eller ledige.

Forvaltningerne skal i videst muligt omfang anvende sociale klausuler overfor eksterne samarbejdspartnere, der modtager tilskud fra Københavns Kommune. Tilsvarende er forvaltningerne forpligtet til løbende at lægge de aftaler, der har tilknyttet klausuler, ind i aftalestyringssystemet.

Forvaltning	Antal nye støtte- og tilskudsmodtagere som er blevet omfattet af de sociale klausuler?	Antal praktikantårsværk og/eller antal beskæftigelse af ledige, der er blevet stillet krav om som følge af Borgerrepræsentationens beslutning?	Antal indmeldte aftaler i aftalestyringssystemet på støtte- og tilskudsområdet
BIF	1-5	3	3
BUF	0 ¹	0	0
KFF	21-25	1	0
TMF	6-10	1 ²	0
SOF	0	0	0
SUF	1-5	0	2
ØKF	1-5	0	1

¹ BUF bemærker at de ikke har implementeret den sociale klausul endnu.

² TMF bemærker at der ikke foreligger en opgørelse, men det forventes, at lærlingeårsværk vil udgøre ca. 10 % af det samlede antal årsværk.

To forvaltninger har identificeret nye områder for anvendelsen af sociale klausuler.

KFF	Kultur- og Fritidsforvaltningen vil anvende klausulen ved huslejevritagelse.
ØKF	Kontor for Vækst og Erhverv har identificeret en række aftaler, de giver direkte tilskud til, der fremadrettet vil blive omfattet af de sociale klausuler.

Fem forvaltninger har bemærkninger, herunder forslag til forenklinger og forbedringer mv. til udstrækningen af de sociale klausuler til støtte- og

tilskudsområdet.

- BIF** Der savnes flere små standard tekstløsninger til udlevering til leverandørerne, der gør det nemt for dem at danne sig et overblik over, hvilke krav der stilles til dem og hvor de kan finde yderligere information. Det kan yderligere oplyses, at der har været tekniske problemer med grøn-, gul- og rødmarkeringerne i systemet, der har gjort det vanskeligt for sagsbehandlerne at følge med i, om leverandørerne har udfyldt alt hvad de skal. Forvaltningen savner en mulighed for at trække lister ud af systemet, der kan bruges til at få et samlet overblik over aktive sager. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen ser frem til at arbejde med den nylancerede intra-side fra CSR-enheden om social dumping.
- SUF** Sundheds- og Omsorgsforvaltningen kan med fordel foreslå ensartede retningslinjer for alle forvaltninger, da kommunen udadtil opleves som en enhed. Det kan begrundes med, at de offentligretlige principper proportionalitetsprincippet og ligebehandlingsprincippet skal overholdes.
- ØKF** Center for Økonomis dialog med relevante enheder i forvaltningen har givet anledning til følgende forslag angående udstrækningen af de sociale klausuler: Ved områdebaserede indsatser, som fx Helhedsplaner og områdefornyelser, kunne der med fordel sættes gang i en juridisk udredning af muligheden for at sikre, at de sociale klausuler får lokal effekt. Der er evidens for, at det gavner projektet, og sikrer imod fx hærværk, når lokale unge kan deltage i entreprenen, enten som praktikanter, via lærepladser, eller i andre ansættelsesforhold. I forbindelse med Urbanplanen har 3B fx haft succes med at forhandle sig til en god aftale med en entreprenør, der har sikret lokale praktik, lære- og arbejdspladser i forbindelse med en fysisk helhedsplan. Det kunne undersøges om der var noget at lære af dette og andre projekter forankret i boligselskaberne, hvortil der er offentlige midler fra Landsbyggefonden, men ofte ikke fra Kommunen.
- KFF** Kultur- og Fritidsforvaltningen foreslår en fælles bagatelgrænse for anvendelse af de sociale klausuler på tilskudsområdet. Som bagatelgrænse for brugen af sociale klausuler peger forvaltningen på en model, hvor tilskudsmodtageren skal have lønmidler til min. 5 årsværk, før der kan stilles krav om de sociale klausuler som forudsætning for tilskuddet. De 5 årsværk som krav for ansættelse af praktikanter og løntilskud følger rimelighedskravet, som fremgår af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, og gælder for virksomheder med ansatte op til 50 personer.
- TMF** Område- og byfornyelse i TMF vil i samarbejde med indsatsteamet undersøge muligheden for at bruge uddannelse- og beskæftigelsesklausulerne mere strategisk i udsatte boligområder.