



Ankestyrelsens brev til Odense Kommune

### Tilsynsudtalelse om arbejdsklausuler

12. maj 2021

Odense Kommune bad den 4. april 2017 Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om, hvorvidt kommunen ved udbud på rengøringsområdet kan stille krav om, at leverandøren skal tilbyde alle medarbejdere, der er omfattet af kontrakten, løn- og arbejdsvilkår på niveau med den offentlige overenskomst.

J.nr. 2017-25916

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

### Resumé

Beskæftigelsesministeriet har oplyst til Ankestyrelsen, at brug af arbejdsklausuler i offentlige kontrakter er reguleret i Beskæftigelsesministeriets cirkulære nr. 9471 af 30. juni 2014, der ikke er bindende for kommuner.

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen må derfor lægge til grund, at der i dansk skreven lovgivning ikke er fastsat regler, som generelt regulerer spørgsmålet om, hvorvidt en kommune ved udbud på rengøringsområdet kan stille krav om, at leverandøren skal tilbyde alle medarbejdere, der er omfattet af kontrakten, løn- og arbejdsvilkår på niveau med den offentlige overenskomst.

Ankestyrelsen vurderer derfor spørgsmålet efter kommunal-fuldmagtsreglerne.

Ankestyrelsen vurderer, at det ikke vil være lovligt efter kommunalfuldmagtsreglerne, hvis Odense Kommune ved udbud på rengøringsområdet stiller krav om, at leverandøren skal tilbyde alle medarbejdere, der er omfattet af kontrakten, løn- og arbejdsvilkår på niveau med den offentlige overenskomst.

Ankestyrelsen har derfor ikke fundet anledning til at tage stilling til, om et sådant krav vil være i strid med EU-retten.

### **Sagens oplysninger**

Odense Kommune bad den 4. april 2017 Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om, hvorvidt kommunen ved udbud på rengøringsområdet kan stille krav om, at leverandøren skal tilbyde alle medarbejdere, der er omfattet af kontrakten, løn- og arbejdsvilkår på niveau med den offentlige overenskomst.

Dette fremgår bl.a. af kommunens henvendelse:

”Byrådet i Odense Kommune ønsker at gå forrest for at sikre social ansvarlighed, fair konkurrence og ordentlige arbejdsvilkår. Det sker blandt andet ved, at Odense Kommune i sine tjenesteydelseskontrakter anvender en arbejdsklausul, der forpligter leverandøren til at udføre kontrakten ved hjælp af personale, der har løn- og ansættelsesvilkår, som minimum tilsvarende den gængse overenskomst på området. Samtidig forsøger man at udforme udbudsmaterialer og kontrakter således, at udlicitering hverken sker på bekostning af kvalitet eller arbejdsmiljø.

Særligt på rengøringsområdet opleves det, at der er problemer med kvalitet og arbejdsmiljø på de kontrakter, der udbydes. Disse problemer opstår til trods for, at man forsøger at sikre sig på disse områder via arbejdsklausulen og krav til udførelsesstandarder.

Byrådet har i den forbindelse hæftet sig ved, at der på rengøringsområdet er væsentlige forskelle mellem de arbejdsvilkår, som gælder for medarbejdere på henholdsvis offentlige og privat overenskomst. Særligt væsentligt er det, at medarbejdere på offentlig overenskomst maksimalt må arbejde i arbejdstakt 100, mens medarbejdere på privat overenskomst maksimalt må udføre deres arbejdsopgaver i arbejdstakt 130.

[...]

De forskellige overenskomstmæssige krav til arbejdstakten betyder i praksis, at en medarbejder på privat overenskomst på samme tid som en medarbejder på offentlig overenskomst skal rengøre et 30 % større areal. Flertallet i Byrådet er af den opfattelse, at

arbejdstempoet under den private overenskomst bringer såvel udførelseskvaliteten som arbejdsmiljøet i fare.

[...]

På et byrådsmøde den 22.2.2017 besluttede et flertal i Byrådet, at man ville bede tilsynet udtale sig om, hvorvidt Odense Kommune lovligt kan stille krav om, at alle medarbejdere på rengøringskontrakter skal have løn- og arbejdsvilkår på niveau med den offentlige overenskomst i hele kontraktperioden, og det for såvel førstegangsudbud som genudbud.

[...]

#### Kommunalfuldmagten

[...]

Flertallet i byrådet er af den opfattelse, at den private 3F-overenskomst på rengøringsområdet indeholder vilkår, der gør det særdeles vanskeligt for medarbejderne at udføre opgaven efter den standard, som kræves, jf. således beskrivelsen ovenfor under pkt. 2. Ved at stille krav om, at medarbejderne skal have vilkår svarende til den offentlige overenskomst, varetages særligt to hensyn:

1. Hensynet til at Odense Kommune i praksis kan få leveret rengøring af den efterspurgte standard.
2. Hensynet til at sikre at de ydelser, som Odense Kommune køber, er produceret under ansvarlige forhold, herunder særligt at medarbejderne på kontrakten har haft forsvarlige rammebetingelser.

[...]

På denne baggrund er det Odense Kommunes vurdering, at der er meget der taler for, at det er et sagligt kommunalt hensyn at stille krav om offentlig overenskomstniveau på rengøringsområdet.

Ovenstående hensyn synes at måtte gælde universelt og ikke kun i forhold til førstegangsudbud og virksomhedsoverdragede medarbejdere.

Hvis tilsynet måtte finde, at hensynet er sagligt, men midlet er uproportionalt, bedes tilsynet tage stilling til, om Odense Kommune i stedet lovligt kan stille krav til det arbejdstempo, som opgaverne skal udføres i. Hvis tilsynet måtte finde, at kravet om offentlig overenskomstniveau kun kan stilles i førstegangsudbud, bedes tilsynet tage stilling til, om kravet i så fald kan udstrækkes til samtlige medarbejdere på kontrakten og ikke blot de virksomhedsoverdragne. Det er Odense Kommunes opfattelse, at de hensyn til driftssikkerhed, kontinuitet, mulighed for at hjemtage opgaven mv., der kan begrunde kravet i et førstegangsudbud, gælder for alle medarbejdere på kontrakten. Hvis det efter et førstegangsudbud måtte vise sig, at man ikke vil udbyde igen, eller hvis man bliver nødsaget til at ophæve kontrakten, så vil Odense Kommune jo være forpligtet til at overtage såvel egne tidligere medarbejdere som de medarbejdere, der er ansat af leverandøren. Særligt i en ophævelsessituation er det væsentligt for Odense Kommune, at overdragelse kan ske hurtigt og smidigt, og her vil det være et væsentligt problem, hvis Odense Kommune i forbindelse med hjemtagelsen skal overtage en række medarbejdere på privat overenskomst.

#### Tjenesteydelsernes fri bevægelighed

[...]

Det er Odense Kommunes vurdering, at kravet ikke har hjemmel i ILO94. Hjemmel kan dog muligvis findes i udstationeringsdirektivet ud fra følgende betragtninger: Udstationeringsdirektivets art. 3, stk. 1, hjemler beskyttelse af en række oplyste betingelser vedrørende arbejds- og ansættelsesvilkår, herunder minimumsløn. I Danmark beskyttes rettighederne ikke i medfør af lov eller kollektive aftaler, der findes generel anvendelse, men derimod via de kollektive aftaler, der er indgået af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter på nationalt plan, og som gælder på hele det nationale område, jf. direktivets art. 3, stk. 8, 4. pkt. Det er Odense Kommunes opfattelse, at man for så vidt angår rengøring ikke kan sidestille rengøring af henholdsvis private og offentlige bygninger, i det karakteren af opgaverne er forskellige. Der stilles fx helt andre krav til rengøring af en børnehave end til et kontorlandskab, og derfor kan opgaverne heller ikke løses på samme tid og i samme tempo. Når man skal finde frem til de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter, bør der derfor bortses fra de private parter, og dermed er den offentlige overenskomst den mest

repræsentative og derfor den, som Odense Kommune kan kræve, at leverandørerne respekterer niveauet for.

Det er desuden Odense Kommunes vurdering, at kravet om offentlig overenskomstniveau formentlig kan anses for begrundet i tvingende almene hensyn, jf. således de hensyn, der er nævnt ovenfor i afsnittet "kommunalfuldmagten". Odense Kommune vurderer dog, at der er en vis fortolkningstvivil i forhold til, om saglige kommunale hensyn umiddelbart kan betragtes tvingende almene hensyn i en EU-retlig kontekst."

Ankestyrelsen bad den 18. september 2017 Beskæftigelsesministeriet om en udtalelse om spørgsmålet.

Ankestyrelsen har den 9. februar 2021 modtaget svar fra Beskæftigelsesministeriet. Vi har sendt en kopi af svaret til Odense Kommune.

Dette fremgår bl.a. af ministeriets svar:

"Brug af arbejdsklausuler i offentlige kontrakter er reguleret i Beskæftigelsesministeriets cirkulære nr. 9471 af 30. juni 2014. Til cirkulæret er knyttet vejledning nr. 9472 af samme dato. Det fremgår af cirkulærets § 3, stk. 1, at ordregiver i kontrakten skal stille krav om, at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører, som medvirker til at opfylde kontrakten, er sikret vilkår, der ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art i henhold til en kollektiv overenskomst indgået af de inden for det pågældende faglige område mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område.

Det fremgår ikke af vejledningen til cirkulæret, hvad der konkret ligger i, at overenskomsten skal være "indgået af de inden for det pågældende faglige område mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark".

Det er imidlertid Beskæftigelsesministeriets vurdering, at der med formuleringen om "det pågældende faglige område" sigtes til en overenskomst, der dækker det pågældende arbejde, der skal udføres for at opfylde kontrakten. Det vil sige, at det i princippet skal være muligt for leverandøren og også for eventuelle underleverandører at blive direkte omfattet af overenskomsten, fx

gennem indmeldelse i den arbejdsgiverorganisation, som er part i overenskomsten<sup>1</sup>.

Da cirkulæret og den ILO-konvention (nr. 94), der ligger til grund for cirkulæret, forudsætter, at der indgås en kontrakt mellem ordregiver og leverandør og dermed, at leveringen af den pågældende ydelse sker på privatretligt grundlag, er det nærliggende at antage, at overenskomsten som udgangspunkt skal være indgået af arbejdsmarkedsparter i den private sektor<sup>2</sup>. En virksomhed, der opererer på privatretligt grundlag og ikke i henhold til offentligretlige forskrifter eller foranstaltninger, vil ikke have mulighed for at blive omfattet direkte af en offentlig overenskomst. Arbejdsgiverparten i en offentlig overenskomst vil således som udgangspunkt ikke kunne betragtes som den mest repræsentative på det pågældende faglige område, idet en sådan arbejdsgiverpart ikke kan repræsentere en privat leverandør.

Det skal anføres, at Beskæftigelsesministeriets vurdering af, at der som udgangspunkt skal være tale om en overenskomst indgået af arbejdsmarkedsparter i den private sektor, indebærer, at der kan være særlige situationer, hvor en offentlig overenskomst kan anses for at være den mest repræsentative på det pågældende faglige område. Det kan være i tilfælde, hvor der slet ikke findes en repræsentativ overenskomst i den private sektor, hvilket fx kan forekomme på akademikerområdet<sup>3</sup>.

Afslutningsvis skal det understreges, at Beskæftigelsesministeriet alene har taget stilling til, om det ligger inden for rammerne af cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter at anse en offentlig overenskomst som den mest repræsentative. Cirkulæret er ikke bindende for kommuner og regioner, og Beskæftigelsesministeriet kan ikke tage stilling til kommuners og regioners brug af arbejdsklausuler, der ligger uden for det i cirkulæret fastsatte, herunder kommunalretlige eller EU-retlige spørgsmål i den forbindelse.

<sup>1</sup> Denne forudsætning ligger også bag § 6 a i udstationeringsloven, som omhandler adgangen til at iværksætte kollektive kampskridt over for udenlandske tjenesteydere på grundlag af bestemmelser i de kollektive overenskomster, der indgås af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område. I forarbejderne til § 6 a (i de almindelige bemærkninger afsnit 4.1.) er følgende anført: "Det kan tillige nævnes, at udenlandske tjenesteydere fortsat har samme adgang som hidtil til at indmelde sig i en relevant

arbejdsgiverorganisation og dermed blive omfattet af samme overenskomst som en dansk arbejdsgiver på det pågældende område eller selv indgå kollektive aftaler med lønmodtagerorganisationer.”

<sup>2</sup> Det kan ikke udelukkes, at en leverandør, der omfattes af en arbejdsklausul, er en del af den offentlige sektor og omfattet af en offentlig overenskomst, men i praksis vil dette forholdsvis sjældent være tilfældet.

<sup>3</sup> Der kan henvises til artikel 2, stk. 2, b), i ILO-konvention nr. 94 vedrørende muligheden for at benytte en beslægtet overenskomst i fravær af en direkte anvendelig overenskomst.”

## **Regler og praksis**

Hvis en kommune ønsker at varetage en opgave eller en interesse, der ikke er reguleret i den skrevne lovgivning (opgaven har ikke hjemmel i den skrevne lovgivning og den skrevne lovgivning udelukker ikke, at kommunen kan varetage opgaven), kan forholdet vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Ud fra et almennyttetekriterium kan en kommune efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt kun gennemføre foranstaltninger, der kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelsen af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner. Det er således generelt ikke sagligt, at en kommune hæver levestandarden for en gruppe af enkeltpersoner og dermed begunstiger denne gruppe.

Hvor der i øvrigt er et lovligt kommunalt formål, indebærer den omstændighed, at virkningen af en kommunal disposition er til fordel for en enkelt person eller en gruppe af enkeltpersoner, ikke i sig selv, at den pågældende disposition bliver ulovlig.

Kommuner kan efter kommunalfuldmagtsreglerne varetage et samfundsansvar i forbindelse med deres beslutninger. Samfundsansvar er et bredt begreb og må afgrænses under hensyn til, hvad der i øvrigt gælder efter almindelige grundsætninger om kommuners opgavevarettagelse, ligesom afgrænsningen må ske under hensyn til internationalt anerkendte standarder og principper for

samfundsansvar, som anses for generelt anerkendelsesværdige i samfundet.

Ankestyrelsen henviser til det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriums (nu Indenrigs- og Boligministeriet) udtalelse af 3. maj 2013 om Aarhus Kommunes mulighed for at varetage Fair Trade-hensyn. Se nærmere nedenfor. Ankestyrelsen henviser også til Kommunernes opgaver, Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 116, hvor følgende fremgår (en fodnote er udeladt):

”Adgangen til at tage et samfundsansvar i kommunens indkøbspolitik er ikke noget egentlig nyt, idet det i forvejen kendes fra bl.a. arbejdsklausuler. Det er imidlertid nyt, at der nu udtrykkeligt (i skrivelse af 3. maj 2013 om Fair Trade) anvendes ordet samfundsansvar, og at der er sket en vis præcisering af dette ansvar og adgangen til at varetage det.”

Følgende fremgår bl.a. af den nævnte udtalelse af 3. maj 2013 om Aarhus Kommunes mulighed for at varetage Fair Trade-hensyn (en fodnote er udeladt):

”3. Kan en kommune efter kommunalfuldmagtsregler påtage sig et samfundsansvar?

[...]

Ministeriet må lægge til grund, at det i såvel internationale som i danske sammenhænge antages, at private virksomheder bør tage et samfundsansvar i deres aktiviteter. Dette har navnlig har fundet udtryk i de ovenfor nævnte internationale initiativer i form af OECD's retningslinjer for Multinationale virksomheder, FN's retningslinjer om menneskerettigheder og erhvervsliv, FN's Global impact, samt de udarbejdede standarder, ISO 26000, for ansvarlig virksomhedsadfærd, alle initiativer, som Danmark har tilsluttet sig, Tilsvarende er de danske initiativer i form af blandt andet hjemmesiden [www.samfundsansvar.dk](http://www.samfundsansvar.dk), etablering af Rådet for Samfundsansvar og rådets anbefalinger, skiftende regeringers handlingsplaner for samfundsansvar, den omtalte ændring af årsregnskabsloven og endelig loven om mæglings- og konfliktinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd, jf. pkt. 2 b, 2 c og 2 d, ligeledes efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse udtryk for en generel forudsætning om, at aktører, der



har mulighed for det, bør tage et samfundsansvar, og at det gælder såvel private virksomheder som offentlige myndigheder.

[...]

Ministeriet finder på den baggrund, at en kommune har en saglig, kommunal interesse i at varetage deres opgaver på en sådan måde, at kommunen heri inddrager de ovennævnte hensyn. Det nærmere indhold af det samfundsansvar, som en kommune uden hjemmel i den skrevne lovgivning kan påtage sig i forbindelse med sin opgavevaretagelse, lader sig næppe entydigt afgrænse. I lyset af, at der ikke er hjemmel i den skrevne lovgivning til, at kommuner kan varetage disse hensyn, finder ministeriet, at spørgsmålet om, på hvilken måde de omhandlede hensyn kan varetages på forskellige kommunale opgaveområder, må afgrænses under hensyntagen til, hvad der i øvrigt antages at gælde efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse.

Afgrænsningen må endvidere ske under hensyn til internationalt anerkendte standarder og principper om samfundsansvar, som anses for generelt anerkendelsesværdige i samfundet, jf. pkt. 2 c.

[...]

Efter praksis kan kommuner endvidere i udbudskontrakter indsætte en såkaldt arbejdsklausul. En arbejdsklausul indebærer, at leverandøren skal sikre arbejderne løn- og arbejdsvilkår, der ikke er mindre gunstige end dem, der gælder på den egn, hvor arbejdet udføres. Praksis har baggrund i ILO-konvention 94 (fra 1949 og ratificeret af Danmark i 1955) om arbejdsklausuler, som forpligter statslige myndigheder – men ikke kommuner – til at indsætte arbejdsklausuler. Formålet med konventionen er at imødegå social dumping ved arbejde, der udføres for det offentlige samtidig med, at den understreger statens forpligtelse som "modelarbejdsgiver" for så vidt angår løn- og arbejdsvilkår"

Dette fremgår af § 1 i cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter:

"Cirkulæret har til formål at sikre, at ansatte, der arbejder i virksomheder, som udfører tjenesteydelser for offentlige myndigheder og ordregivere, får sædvanlige løn- og arbejdsvilkår

ved brug af arbejdsklausuler, jf. ILO konvention nr. 94 om brug af arbejdsklausuler i offentlige kontrakter.”

Som nævnt i svaret fra Beskæftigelsesministeriet fremgår dette af § 3, stk. 1, i cirkulæret:

”Ordregiver skal i kontrakten stille krav om, at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører, som medvirker til at opfylde kontrakten, er sikret løn (herunder særlige ydelser), arbejdstid og andre arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art i henhold til en kollektiv overenskomst indgået af de inden for det pågældende faglige område mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område.”

Dette fremgår af § 8 i cirkulæret:

”Det henstilles, at alle kommuner og regioner anvender arbejdsklausuler i bygge- og anlægskontrakter efter retningslinjerne i dette cirkulære uanset kontraktens størrelse samt i øvrige kontrakter, hvor det er hensigtsmæssigt.”

Dette fremgår bl.a. af vejledning nr. 9472 af 30. juni 2014 til cirkulæret:

”Hvis den enkelte kommunalbestyrelse eller det enkelte regionsråd beslutter sig for at bruge arbejdsklausuler, skal kommunalbestyrelsen eller regionsrådet desuden sikre, at lovgivningen, herunder EU-retten, overholdes. En kommune eller en region må fx ikke stille et generelt krav om, at private leverandører, der skal udføre opgaver for kommunen eller regionen, skal have indgået en dansk overenskomst. Dette ville være i strid med principper om ligebehandling i dansk forvaltningsret, EU-udbudsreglerne og på EU-traktatsniveau.”

Vejledningen indeholder eksempler på formulering af kontraktvilkår m.v.:

**”Eksempel på en arbejdsklausul i kontrakten:**

Leverandøren skal sikre, at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører, som medvirker til at opfylde kontrakten, er sikret løn (herunder særlige ydelser), arbejdstid og andre arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art i henhold til en kollektiv overenskomst

indgået af de inden for det pågældende faglige område mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område.”

### **Sådan vurderer vi sagen**

Som det fremgår ovenfor, har Beskæftigelsesministeriet oplyst, at brug af arbejdsklausuler i offentlige kontrakter er reguleret i Beskæftigelsesministeriets cirkulære nr. 9471 af 30. juni 2014.

Som det også fremgår ovenfor, henstilles det i cirkulærets § 8, at alle kommuner og regioner anvender arbejdsklausuler i bygge- og anlægskontrakter efter retningslinjerne i cirkulæret uanset kontraktens størrelse samt i øvrige kontrakter, hvor det er hensigtsmæssigt. Cirkulæret er således ikke bindende for kommuner.

Ankestyrelsen må derfor lægge til grund, at der i dansk skreven lovgivning ikke er fastsat regler, som generelt regulerer spørgsmålet om, hvorvidt en kommune ved udbud på rengøringsområdet kan stille krav om, at leverandøren skal tilbyde alle medarbejdere, der er omfattet af kontrakten, løn- og arbejdsvilkår på niveau med den offentlige overenskomst.

Ankestyrelsen vurderer derfor spørgsmålet efter de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Ankestyrelsen bemærker indledningsvis, at det forhold, at kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne har en helt generel pligt til at handle økonomisk forsvarligt, ikke indebærer, at en kommune er forpligtet til kun at lægge vægt på prisen, når den indkøber varer og tjenesteydelser.

Det er for eksempel sagligt også at lægge vægt på produktets eller tjenesteydelsens kvalitet.

Som det fremgår under afsnittet om regler og praksis, er det generelt ikke sagligt, at en kommune hæver levestandarden for en gruppe af enkeltpersoner og dermed begunstiger denne gruppe.

Hvis en kommune ved udbud på rengøringsområdet stiller krav om, at leverandøren skal tilbyde alle medarbejdere, der er omfattet af kontrakten, løn- og arbejdsvilkår på niveau med den offentlige

overenskomst, kan det indebære, at de pågældende medarbejdernes levestandard hæves.

Hvis kommunen har en saglig interesse i at stille kravet, indebærer denne virkning dog ikke i sig selv, at kommunens disposition bliver ulovlig.

Som det fremgår af udtalelsen om Aarhus Kommunes mulighed for at varetage Fair Trade-hensyn, kan en kommune have en saglig interesse i at påtage sig et samfundsansvar i forbindelse med sin opgaveløsning.

Som det videre fremgår, må afgrænsningen af det nærmere indhold af samfundsansvaret bl.a. ske under hensyn til internationalt anerkendte standarder og principper om samfundsansvar, som anses for generelt anerkendelsesværdige i samfundet.

Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium har i udtalelsen nævnt, at kommuner efter praksis kan indsætte en arbejdsklausul i udbudskontrakter og har henvist til, at praksis har baggrund i ILO-konvention nr. 94 som forpligter statslige myndigheder – men ikke kommuner - til at indsætte arbejdsklausuler.

Det fremgår af udtalelsen, at formålet med konventionen er at imødegå social dumping ved arbejde, der udføres for det offentlige samtidig med, at den understreger statens forpligtelse som "modelarbejdsgiver" for så vidt angår løn- og arbejdsvilkår.

Cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter nr. 9471 af 30. juni 2014 (som implementerer konventionen) har efter § 1 til formål af sikre, at ansatte, der arbejder i virksomheder, som udfører tjenesteydelser for offentlige myndigheder og ordregivere, får sædvanlige løn- og arbejdsvilkår ved brug af arbejdsklausuler.

De nævnte formål er således anerkendelsesværdige formål.

Formålene er bl.a. varetaget med bestemmelsen i cirkulærets § 3, der skal sikre, at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører, som medvirker til at opfylde kontrakten, er sikret vilkår, der ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art i henhold til en kollektiv overenskomst indgået af de inden for det pågældende faglige område mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at det nærmere indhold af det samfundsansvar, som en kommune kan varetage, derfor i dette tilfælde må afgrænses i overensstemmelse med indholdet af den nævnte bestemmelse.

Det er derfor også Ankestyrelsens opfattelse, at det ikke vil være sagligt for en kommune at stille mere vidtgående krav end krav, der svarer til kravene i bestemmelsen.

Som det fremgår ovenfor, har Beskæftigelsesministeriet oplyst, at arbejdsgiverparten i en offentlig overenskomst som udgangspunkt ikke vil kunne betragtes som den mest repræsentative på det pågældende faglige område, idet en sådan arbejdsgiverpart ikke kan repræsentere en privat leverandør.

Som det også fremgår, har Beskæftigelsesministeriet vurderet, at der efter bestemmelsen som udgangspunkt skal være tale om en overenskomst indgået af arbejdsmarkedsparter i den private sektor.

Ankestyrelsen vurderer på den baggrund, at det ikke vil være lovligt efter kommunalfuldmagtsreglerne, hvis Odense Kommune ved udbud på rengøringsområdet stiller krav om, at leverandøren skal tilbyde alle medarbejdere, der er omfattet af kontrakten, løn- og arbejdsvilkår på niveau med den offentlige overenskomst.

Ankestyrelsen har derfor ikke fundet anledning til at tage stilling til, om et sådant krav vil være i strid med EU-retten.

Ankestyrelsen beklager den meget lange sagsbehandlingstid.

Vi offentliggør denne udtalelse på [www.ast.dk](http://www.ast.dk).

### **Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed**

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven. Ankestyrelsen kan også afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition.

Venlig hilsen

Dorthe Langelund

**Vi har anvendt:**

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)  
nr. 47 af 15. januar 2019

Cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter nr. 9471 af 30. juni  
2014

Vejledning til cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter nr.  
9472 af 30. juni 2014