



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

16/4794-

16.8.2016

**Høring - Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser -**

**1. Innledning**

Kunnskapsdepartementet sender med dette utkast til forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser på høring. Ny lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) ble vedtatt av Stortinget 13. juni 2016. Lovenes § 7 omhandler oppdragsgivers plikt til å stille krav om bruk av lærling og forskriften skal vedtas med hjemmel i bestemmelsen. Forskriften fastsetter nærmere regler for oppdragsgiveres plikt til å stille krav om bruk av lærlinger.

Høringsfristen er 16.10.2016.

Høringssaken er tilgjengelig på regjeringen.no. Høringsuttalelser kan sendes elektronisk ved bruk av den digitale løsningen for høringsuttalelser på: [www.regjeringen.no/id2508733](http://www.regjeringen.no/id2508733). Alternativt kan høringssvar sendes Kunnskapsdepartementet [postmottak@kd.dep.no](mailto:postmottak@kd.dep.no). Høringsuttalelser er offentlige etter offentlighetsloven og blir publisert.

**2. Bakgrunnen for forskriftsutkastet**

Lærlingordningen er en viktig del av det norske utdanningssystemet. Det tegnes årlig om lag 20000 lærekontrakter. Likevel opplever flere bransjer mangel på faglært arbeidskraft og i underkant av 10000 søkere til lære plass blir stående uten kontrakt. Dette er en utfordring for utdanningssystemet, arbeidslivet og de som ikke får fullført opplæringen. Å stille krav om

Postadresse

Kontoradresse

Telefon\*

Saksbehandler

22 24 90 90\*

Jan Ellertsen

[postmottak@kd.dep.no](mailto:postmottak@kd.dep.no)

<http://www.kd.dep.no/>

Org no.

872 417 842

bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser vil gi et viktig signal om at offentlige virksomheter ønsker å støtte opp om bedrifter som satser på langsiktig utvikling av fagarbeidere og fagkompetanse. Det kan være positivt for rekrutteringen til fag- og yrkesopplæringen og kompetanseutviklingen for fagarbeidere og bedrifter.

Regjeringen la 13. januar 2015 frem sin strategi mot arbeidslivskriminalitet. Formålet med strategien er å styrke innsatsen for ryddige og seriøse arbeidsforhold og bekjempe kriminalitet i arbeidslivet. Seriøse bestillere og leverandører har en nøkkelrolle for å hindre at kriminelle aktører får innpass i arbeidslivet. Kravet om bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser kan bidra til å øke andelen ryddige og seriøse arbeidsforhold/å bekjempe kriminalitet i arbeidslivet.

For å sikre lærlingordningen som en viktig del av det norske utdanningssystemet, og som en del av strategien besluttet regjeringen på denne bakgrunn å fremme et forslag for Stortinget om å innføre en bestemmelse i anskaffelsesregelverket som pålegger oppdragsgivere å stille krav om bruk av lærlinger i de bransjer og/eller områder hvor det er et særlig behov for læreplasser. Regjeringen ønsket å foreslå en bestemmelse i anskaffelsesloven som på nærmere vilkår gir departementet hjemmel til å gi forskrift om krav om bruk av lærlinger.

Forslag til ny lovbestemmelse ble sendt på høring sammen med forslaget til gjennomføring av de tre nye anskaffelsesdirektivene. Hovedinntrykket var at høringsinstansene var positive til innføringen av en bestemmelse om krav om bruk av lærlinger i anskaffelsesloven. På denne bakgrunn ble det i § 7 i forslag til ny anskaffelseslov foreslått en bestemmelse på pålegger oppdragsgivere å stille krav om bruk av lærlinger, jf. Prop. 51 L (2015–2016) - Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).

Bestemmelsen lyder som følger:

*"Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten. Kravet gjelder i bransjer hvor departementet i forskrift har definert at det er særlig behov for læreplasser. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om krav om bruk av lærlinger, herunder at kravet bare skal gjelde for kontrakter over en bestemt verdi og varighet.*

*I den enkelte anskaffelsen må kravet stå i forhold til kontraktens art og omfang."*

Departementet fastlegger i vedlagte forskrift de nærmere regler om bruk av bestemmelsen. Forskriftens bestemmelser omtales nedenfor.

### **3. Forskriftens formål - § 1**

Siden Reform 94 har det vært mangel på læreplasser i flere fag. Dette reduserer tilgangen på kvalifisert arbeidskraft til arbeidslivet, hindrer ungdom å fullføre planlagt utdanning og fører til avbrudd og kan bidra til å svekke tilliten til fagopplæringen. Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet fremhever at bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser kan bidra til å gi

fremme ryddige og seriøse arbeidsforhold, og dermed hindre at kriminelle aktører får innpass i arbeidslivet. Videre kan krav om bruk av lærlinger være positivt for rekrutteringen til fag- og yrkesopplæringen.

Tiltaket skal dermed bidra til å bøte på den betydelige mangelen på læreplasser man i dag ser innenfor flere lærefag. Mangelen innebærer på den ene siden at unge som har startet en fagutdanning, ikke får muligheten til å avslutte den, og på den andre siden at samfunnet risikerer en betydelig mangel på kvalifiserte fagarbeidere innenfor flere bransjer i årene fremover. I tillegg skal tiltaket sikre et seriøst arbeidsliv og at reglene i arbeidslivet overholdes. Det er i stor utstrekning tillatt å stille krav som ivaretar sosiale hensyn, i forbindelse med offentlige anskaffelser. På dette grunnlaget vil et krav om bruk av lærlinger etter departementets vurdering ivareta et legitimt formål som etter EØS-retten kan begrunne en begrensning av den frie flyten av tjenester i EØS-området.

#### **4. Definisjoner - § 2**

Bestemmelsen klargjør at begrepene i utkast til forskrift skal forstås på samme måte som i forskrift x. x 2016 nr. x om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) og forskrift x. x 2016 nr. x om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften).

#### **5. Hvem forskriften gjelder for - § 3**

Forskriften er foreslått å gjelde statlige, kommunale, fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer, samt sammenslutninger med en eller flere slike oppdragsgivere. Pliktsubjektene er de samme som etter anskaffelsesloven § 2 (2), bokstav a til d, som dermed kan legges til grunn for tolkningen av bestemmelsen.

#### **6. Hvilke kontrakter forskriften gjelder for - § 4**

Forskriften er begrenset til å gjelde tjenestekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider.

Departementet har vurdert om plikten også bør omfatte varekontrakter, men har kommet til at disse ikke bør omfattes. Departementet legger vekt på at EU-kommisjonen har lagt til grunn at sosiale krav i varekontrakter kan virke diskriminerende og hindre samhandelen. Fordi en vare er svært ofte produsert før kjøpekontrakt inngås vil vareanskaffelser være lite egnet til å stille krav om bruk av lærling. Dette er også lagt til grunn i dansk rett, hvor reglene om bruk av lærlinger er begrenset til tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter.

Departementet foreslår videre at forskriften begrenses til å gjelde kontrakter som er omfattet av forskrift x. x 2016 nr. x om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) og forskrift x. x 2016 nr. x om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften).

#### **7. Terskelverdi og krav til kontraktens varighet - § 5**

Departementet foreslår at kravet om bruk av lærlinger bare skal stilles for kontrakter over en viss verdi og varighet. På denne måten unngås det at oppdragsgivere stiller krav om bruk av lærlinger når kontraktens verdi ikke forsvarer de forpliktelser leverandøren påtar seg ved å knytte til seg en lærling. Dette vil dermed bidra til at kravet praktiseres på en forholdsmessig måte. Avgrensningen vil også sikre at oppdragsgivere ikke stiller krav om bruk av lærlinger

på kortvarige kontrakter. Slik praksis vil kunne anses som uforholdsmessig, særlig for utenlandske leverandører. Oppdragsgivers plikt til å stille krav om bruk av lærling gjelder derfor bare for kontrakter med en verdi over en viss terskel og som har en viss varighet. Dette er for å sikre forholdsmessighet mellom kravet og leveransen.

Da lovforslaget var på høring var det delte meninger blant høringsinstansen om størrelsen på terskelverdien. Enkelte mente at plikten burde gjelde alle offentlige anbud, uansett verdi. Andre mente at grensen på 10 millioner kroner, som gjelder i Danmark, ville være en rimelig grense.

En lav grense vil føre til at flere offentlige anskaffelser blir omfattet av plikten til å bruke lærling under leveransen. Effekten for antallet nye læreplasser vil da bli størst. På den annen side vil en lav terskelverdi kunne medføre at det oppstår et misforhold mellom leverandørens forpliktelse til å måtte benytte lærling under kontrakten og kontraktens økonomiske verdi. Også hensynet til oppdragsgiver tilsier at en terskelverdi ikke settes for lavt. Blant annet vil plikten til å stille krav om bruk av lærlinger kunne være ressurskrevende for oppdragsgiver, både i form av ekstra arbeid i anskaffelsesprosessen og i forbindelse med kontraktsoppfølgingen.

Departementet foreslår i utkastet å benytte anskaffelsesforskriftens EØS-terskelverdi for kjøp av varer og tjenester som terskelverdi for forskriften. Denne er på 1,1 millioner kroner ekskl. mva. for statlige oppdragsgivere og 1,75 millioner kroner ekskl. mva. for andre oppdragsgivere. Anskaffelsesforskriftens og forsyningsforskriftens regler for beregning av anskaffelsens verdi får anvendelse for beregningen av anskaffelsens verdi.

Departementet foreslår at de samme terskelverdiene skal gjelde for rammeavtaler. Ved beregningen av rammeavtalens verdi skal den høyeste anslåtte verdi ekskl. mva. av alle forventede kontrakter i hele rammeavtalens løpetid legges til grunn ved beregningen av rammeavtalens verdi.

Departementet foreslår at plikten til å kreve bruk av lærlinger skal gjelde for kontrakter som gjelder arbeider med en varighet på over tre måneder. Dette innebærer at for en kontrakt skal være omfattet av forskriften, må den både ha en verdi som overstiger den relevante terskelverdien og en varighet på over tre måneder.

Departementet vil fortløpende samle erfaringer med forskriften og vurdere om disse tilsier endringer i terskelverdiene eller i kravet til kontraktens varighet.

## **8. Plikt til å stille krav om bruk av lærlinger - § 6**

Utkastets § 6 regulerer oppdragsgivers plikt til å kreve bruk av lærling. Oppdragsgiver skal kreve både at leverandøren er tilknyttet lærlingordning og at han benytter lærlinger på den konkrete kontrakten.

Etter departementets vurdering bør oppdragsgivers plikt være begrenset til å skulle stille krav om at hovedleverandøren bruker lærlinger ved utførelsen av kontrakten.

Anskaffelsesregelverket gjelder for oppdragsgivers kontraktsforhold med hovedleverandøren, og oppdragsgiver inngår ikke kontrakt direkte med eventuelle underleverandører. Slik departementet ser det, vil det være uheldig om oppdragsgiver skal gripe inn i forholdet mellom hovedleverandøren og eventuelle underleverandører ved å kreve at også underleverandørene skal bruke lærlinger ved utførelsen sine kontrakter med hovedleverandøren. På den annen side bør hovedleverandøren gis frihet til å avgjøre om han vil oppfylle kravet selv eller ved hjelp av underleverandører. Det reguleres derfor ikke i forskriften hvordan hovedleverandøren kan velge å oppfylle kravet i den konkrete anskaffelsen.

Oppdragsgivers plikt til å kreve bruk av lærling er knyttet til kontraktens art. Det vil si at hvis kontrakten gjelder en tjenestekontrakt eller et bygge- eller anleggsarbeid hvor det inngår arbeider som normalt utføres av en fagarbeider eller faglært svenn, skal det i utgangspunktet kreves bruk av lærling under leveransen. Bestemmelsen innebærer at oppdragsgiver må utøve et konkret skjønn i den enkelte sak, og vurderingen kan være vanskelig å foreta for oppdragsgiver. Departementet vil derfor gi veiledning som kan være til hjelp for oppdragsgiver i denne vurderingen.

For kontrakter som omfatter ulike typer tjenester eller bygge- og anleggsarbeider, må det vurderes hvorvidt hovedinnholdet i kontrakten tilsier bruk av fagarbeider eller faglært svenn. Dersom verdien av tjenestene eller arbeidene som tilsier bruk av fagarbeider eller faglært svenn er høyere enn verdien av øvrige varer, tjenester eller arbeider som er omfattet av kontrakten, vil dette medføre at det er relevant å stille krav om bruk av lærlinger for tjenestene eller arbeidene.

Oppdragsgiver skal stille krav om bruk av lærling dersom og i den grad et slikt krav står i forhold til leveransens art og innhold. Bestemmelsen skal sikre at krav om bruk av lærlinger står i forhold til leveransen. Krav om bruk av lærlinger ut over det som fremstår som forholdsmessig vil kunne være et brudd på EØS-retten. Kravet til deltakelse fra lærlinger må derfor ikke bli så omfattende at det går utover effektiviteten eller kvaliteten på arbeidet. Dette innebærer både at det kan være bransjevise forskjeller i forholdet mellom antallet lærlinger og antallet fagarbeidere, men også at det kan være forskjell fra oppdrag til oppdrag. For eksempel kan enkelte kontrakter gjelde tjenester som ikke er egnet for lærlinger overhodet. I slike tilfeller vil det ikke være forholdsmessig å stille krav om bruk av lærling på kontrakten. I lovforslaget nevnes som eksempler at det vil kunne være uforholdsmessig å stille krav om bruk av lærlinger hvis kontrakten gjelder arbeid som krever spesialisert kompetanse, og således er uegnet for lærlinger, eller i en tjenestekontrakt hvor en betydelig del av kontraktssummen er knyttet til materialkostnader.

Kravet til forholdsmessighet tar også sikte på å sikre at ikke enkelte leverandører omgår kravet om bruk av lærlinger ved å ha én lærling som bare deltar med en ubetydelig innsats i flere leveranser.

Departementet er kjent med at det innen byggenæringen er etablert en tariffestet norm for bruk av lærlinger. En slik norm vil være et naturlig utgangspunkt for oppdragsgivers skjønnsmessige vurdering av krav til bruk av lærlinger på den enkelte kontrakt. Departementet vil undersøke det kan etableres tilsvarende normer innenfor andre næringer.

## **9. Særlig behov for læreplaner - § 7**

Bestemmelsen i § 7 fastsetter hvordan det skal avgjøres om det er særlig behov for læreplaner i en bransje. Det er behov for et enkelt system som medfører at den enkelte oppdragsgiver ikke må bruke mye tid på å undersøke hvorvidt det er behov for læreplaner, og tydelige vurderingskriterier. Dette er utfordrende fordi antallet lærlinger i de enkelte fagene er ulike, de lokale behovene er forskjellige og søkingen til læreplaner foregår normalt utfra en årssyklus som følger skoleåret.

Departementet foreslår at Utdanningsdirektoratets statistikk over søkere til læreplan og inngåtte lærekontrakter danner utgangspunktet for å vurdere særlig behov for lærlinger. Dette vil gi objektive kriterier for behovet for læreplaner, og er lett tilgjengelig. Dersom det i henhold til Utdanningsdirektoratets statistikk er klart flere lærlinger enn læreplaner innenfor et fag, vil oppdragsgivers plikt til å stille krav om bruk av lærling dermed i utgangspunktet inntre. I vurderingen av om det er klart flere lærlinger enn læreplaner vil fagets størrelse måtte tas i betraktning. I små lærefag, med få lærlinger og få læreplaner vil selv et lite overskudd av lærlinger kunne føre til at kravet må anses oppfylt. Innenfor større fag vil ikke nødvendigvis et lite overskudd med lærlinger føre til at kravet er oppfylt. Departementet anser at det er viktig med en slik terskel, fordi bruken av Utdanningsdirektoratets statistikk innebærer en viss forsinkelse. Statistikken gir et historisk bilde, og det bør derfor være en viss margin før plikten til å stille krav om bruk av lærling inntre.

Departementet mener at eventuelle vansker med å skaffe lærling på bestemte tider av året eller i spesielle geografiske områder vil fanges opp av forslaget til unntaksbestemmelse i § 10.

Departementet tar sikte på å utarbeide en veileder til forskriften, som kan bidra til å hjelpe oppdragsgivere med vurderingen av særlige behov.

## **10. Utenlandske leverandører - § 8**

Utkastets § 8 fastsetter særlige regler for utenlandske leverandører. Utgangspunktet er at norske og utenlandske leverandører skal stilles likt, slik at plikten til å bruke lærling under leveransen ikke virker konkurransevridende.

Utenlandske leverandører kan godkjennes som lærebedrift og tegne lærekontrakt med norske lærlinger etter opplæringsloven. Utenlandske bedrifter kan også delta i opplæringskontor eller opplæringsring, og på denne måten ta ansvar for en eller flere lærlinger i deler av opplæringstiden. Dette følger av de alminnelige reglene i opplæringsloven og er derfor ikke foreslått regulert i forskriften.

Det kan derimot være uforholdsmessig tyngende for utenlandske leverandører å måtte godkjennes som lærebedrift i Norge og tegne lærekontrakter med norske lærlinger. Dette vil for eksempel gjelde for utenlandske leverandører som kun skal konkurrere om kortvarige kontrakter i Norge eller som ikke har kontoradresse i Norge,

Departementet har derfor foreslått at utenlandske leverandører også kan oppfylle kravet om bruk av lærling ved å delta i opplæringsaktivitet innenfor fagopplæring i hjemlandet. Noen land har lærlingeordninger som ligner norsk fagopplæring, andre land har ordninger der elever er utplassert i bedrifter for kortere eller lengre perioder. Deltakelse i slike ordninger vil etter forslaget kunne likestilles med å være norsk lærebedrift. Leverandører som deltar i slike ordninger må også benytte lærlingen/praksiseleven i arbeidet under kontrakten.

### **11. Kontroll - § 9**

Oppdragsgiver skal som del av den alminnelige kontraktsoppfølgingen gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene om bruk av lærlinger overholdes. Krav om bruk av lærling og om at leverandør skal være lærebedrift er kontraktskrav, som ikke skal være oppfylt ved tildeling av kontrakt, men ved arbeidets oppstart.

Bestemmelsen sier videre at oppdragsgiver skal sidestille leverandør som kan dokumentere reelle forsøk på å inngå lærekontrakt uten å lykkes, med leverandør som har lærlinger. Det samme gjelder hvor leverandøren har tegnet lærekontrakt på tidspunktet hvor kontrakten med oppdragsgiver inngås, men lærlingen blir langvarig syk, sier opp kontrakten eller på andre måter er utilgjengelig for arbeid når leveransen skal gjennomføres. Oppdragsgiver må likevel stille krav om at leverandøren er godkjent lærebedrift, fordi dette er en forutsetning for i det hele tatt å ha mulighet til å skaffe seg lærling. Videre må leverandøren ikke selv være å bebreide at han ikke har klart å rekruttere eller beholde lærlinger.

Leverandøren må kunne dokumentere at han har forsøkt å få en lærling.

Ved mistanke om brudd på bestemmelsene i forskriften kan søksmål reises for domstolen eller KOFA, jf. den nye anskaffelsesloven §§ 8 og 11 og KOFA-forskriften.

### **12. Ikrafttredelse - § 10**

Det foreslås at forskriften trer i kraft fra det tidspunkt departementet bestemmer. Det er viktig å sikre koordinering med ikrafttredelse av øvrig regelverk om offentlige anskaffelser. Videre må berørte parter få mulighet til å sette seg inn i reglene før de trer i kraft.

### **13. Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget**

Departementet legger til grunn at bruk av lærlinger i arbeidet med å oppfylle offentlige kontrakter ikke vil medføre at den enkelte kontrakt blir dyrere. Lærlingene vil delta ved å utføre arbeid og skaper dermed verdier for arbeidsgiveren. Lærlingene har lavere lønn enn en faglært medarbeider, fordi lærlingen normalt produserer mindre enn en faglært medarbeider. Bedriften får tilskudd fra fylkeskommunen som en kompensasjon for den tiden bedriften bruker på opplæring av lærlingen.

Departementet antar bestemmelsen kan medføre økte transaksjonskostnader fordi det blir flere bestemmelser for den offentlige oppdragsgiver å forholde seg til. Oppdragsgiveren må ta stilling til om det skal kreves bruk av lærling og følge opp at leverandøren oppfyller et eventuelt krav om å bruke lærling. Dette vil imidlertid være en mindre økning i arbeidet for

den offentlige oppdragsgiver i det samlede arbeidet med å gjennomføre offentlige anbud, inngå kontrakt og å følge opp kontrakten.

De positive konsekvensene av plikten til å kreve bruk av lærling er vanskelig å beregne. Det har ved flere anledninger blitt avdekket økonomisk kriminalitet og hvitvasking av penger i forbindelse med offentlige anskaffelser. Departementet antar at kravet om å være lærebedrift vil føre til at flere seriøse leverandører får oppdrag for det offentlige, og at andelen økonomisk kriminalitet derfor går ned. Plikten til å kreve lærling forventes også å føre til at flere ungdommer under utdanning får lærekontrakt. Mangelen på lærekontrakter er en viktig årsak til at ungdom avbryter videregående opplæring. Kostnadene for den enkelte og samfunnet ved at ungdom ikke er i utdanning eller arbeid er betydelige.