

Høringsnotat – forslag til endringer i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter

1. Innledning

Kunnskapsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet endringer i forskrift av 17. desember 2016 nr. 1708 om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter (lærlingklausulen).

Høringsnotatet inneholder forslag om:

- a) Å innføre et krav om at minst ti prosent og alltid minst en person, av de som deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten skal være en lærling, når det er et særlig behov for læreplasser i lærefaget.
- b) Å spesifisere at det er et særlig behov for læreplasser dersom det var klart flere søkere til læreplass til et lærefag enn antall inngåtte lærekontrakter i lærefaget ved siste søkning.
- c) Å slå sammen forskriftens §§ 6 og 7.

2. Bakgrunn og utfordringsbilde

Offentlig sektor kjøper hvert år varer og tjenester for over 650 milliarder kroner.¹ Offentlig sektor kan gjennom sin innkjøpsmakt påvirke samfunnet i ønsket retning. Stortinget har understreket at offentlig sektor har et særskilt ansvar for å sikre seriøsitet i forbindelse med egne anskaffelser, og det er blant annet innført regler om at offentlige myndigheter skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten, den såkalte lærlingklausulen.

Regjeringen har understreket viktigheten av offentlige anskaffelser i arbeidet for å motvirke sosial dumping, useriøsitet og arbeidslivskriminalitet. Det fremheves i Hurdalsplattformen at regjeringen vil «utarbeide en Norgesmodell med nasjonale seriøsitetskrav for alle offentlige anskaffelser».

Til grunn for forslagene til endringer i forskriften ligger blant annet evalueringsrapporten fra Oslo Economics som har evaluert effektene og etterlevelsen av lærlingklausulen slik den er i dag.² Hovedfunnene fra evalueringen er at innføringen av lærlingklausulen har ført til at det stilles krav om bruk av lærlinger i flere kontrakter, og at det har blitt skapt flere læreplasser. Effektene blir imidlertid begrenset av manglende kontroll og oppfølging.

Forslaget har som mål å løse tre utfordringer:

- a) Etter dagens regel gjelder plikten til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter bare dersom det er "*særlig behov*" for læreplasser innenfor bransjen. Forskriften definerer at det er et særlig behov når det er klart flere søkere til læreplass enn antall inngåtte lærekontrakter i et *utdanningsprogram*. Evalueringsrapporten fra Oslo Economics viser at det er vanskelig for oppdragsgivere å vurdere hvilke bransjer som har et særlig behov. Oppdragsgivere oppgir at dette fører til uklarheter ved klausulen og betydelig merarbeid. Det kan også gjøre klausulen mindre

¹ SSB, Tabell 10807 - Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter (2021).

² Oslo Economics 2020 [evaluering-av-larlingklausulen-rapport.pdf \(udir.no\)](https://www.osloeconomics.no/evaluering-av-larlingklausulen-rapport.pdf)

treffsikker ved at det blir stilt krav om bruk av lærlinger i bransjer der det ikke er et slikt «særlig behov», og at det ikke blir stilt krav der det faktisk er «særlig behov».

- b) Evalueringen fra Oslo Economics viser også at dagens krav til lærlinger kan oppfylles ved at bedrifter tilsetter en lærling, men som i liten grad får lov til å være med på arbeidsplassen. Det er i strid med formålet med forskriften at lærlinger gjenbrukes i ulike kontrakter uten å delta i arbeidet.
- c) Behovet for læreplasser og fagarbeidere er stort og vedvarende. Utdanningsdirektoratets statistikk for de siste årene viser at om lag 75–78 prosent av søkerne får læreplass. Det betyr at om lag 6000 søkere årlig ikke får læreplass. Sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring er større for de som har fått læreplass enn de som ikke har fått plass. Det er derfor behov for å rekruttere flere lærebedrifter og læreplasser.

Departementets forslag om endringer i forskriften har som mål å bidra til å løse disse utfordringene. Forslagene i høringsnotatet inngår i regjeringens arbeid med å utvikle Norgesmodellen.

Kunnskapsdepartementet samarbeider tett med Nærings- og fiskeridepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet i dette arbeidet. Kunnskapsdepartementets forslag må derfor også ses i sammenheng med høringsnotat av 4. november 2022 om «*Forslag til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.*»

Departementene har mottatt innspill fra oppdragsgivere, leverandører og andre interessenter om at oppdragsgivernes oppfølging av kontraktsvilkårene må forbedres. Departementene vil fortsette arbeidet med å styrke kontraktsoppfølgingen i tiden som kommer. Departementene vil vurdere et bredt spekter av virkemidler, slik som veiledning og utvikling av digitale hjelpemidler.

3. Høringsspørsmål

Departementet ønsker innspill på helheten i forslaget, og ønsker at høringsinstansene særlig svarer på følgende spørsmål:

- a) Vil forslaget bidra til å løse utfordringene som er skissert i kapittel 2.1 over i dette høringsnotatet?
- b) Finnes det andre hensiktsmessige måter å definere når det er særskilt behov for læreplasser enn det som høringsnotatet foreslår?
- c) Er kravet om at minst ti prosent av arbeidet skal utføres av lærlinger hensiktsmessig, eller bør kravet settes høyere eller lavere?
- d) Vil forslaget kunne bidra til en helhetlig fagutdanning fram til fagbrev, og avhjelpe lærlingemangel der det er et problem?
- e) Hvordan vil regelendringen slå ut i behovet for eventuelt flere eller færre læreplasser i de enkelte lærefagene?
- f) I hvilken grad vil forslaget føre til merarbeid for oppdragsgiver og oppdragstaker?
- g) Hvilke tiltak kan mest effektivt styrke oppdragsgivernes kontraktsoppfølging av bestemmelser som skal styrke det seriøse arbeidslivet, herunder dette forslaget om fornyet lærlingklausul?.
- h) Kan ytterligere forenkling oppnås ved justering av forslaget, i så fall hvordan?

4. Dagens regler

Etter lov om offentlige anskaffelser § 7 skal statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter 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 bestemme at kravet bare skal gjelde for kontrakter over en bestemt verdi og varighet. Departementets forskrift om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter trådte i kraft 1. januar 2017.

Forskriften bestemmer at oppdragsgiver skal stille kontraktskrav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten, jf. forskriftens § 6 om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger. Denne plikten etter § 6 gjelder likevel kun dersom det er «særlig behov» for læreplasser innenfor bransjen, jf. § 7. Særlig behov for læreplasser er det i en bransje når det ved siste søkning til videregående opplæring var klart flere søkere til læreplass innenfor et utdanningsprogram enn antallet inngåtte lærekontrakter innen samme program, jf. §7 annet ledd.

Forskriftens § 6 fjerde ledd fastslår at oppdragsgiver i kontrakten skal forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandører eller eventuelt underleverandører ikke etterlever krav om bruk av lærlinger. Sanksjonene skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle krav om bruk av lærlinger. Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om krav om bruk av lærlinger overholdes, jf. forskriftens § 9 om kontroll.

Anskaffelseslovens § 7 og forskriften om krav til lærlinger ved offentlige anskaffelser sidestiller [lærekandidat, praksisbrevkandidat eller kandidat til fagbrev på jobb](#) med [lærling](#). Det gjelder de samme kravene til faglighet, organisering, produksjon og opplæring etter opplæringsloven for alle disse kategoriene. Praksiskandidater sidestilles ikke med lærling i forståelsen av anskaffelsesloven § 7.

5. Departementets vurderinger og forslag

5.1 Krav om at minst ti prosent og alltid minst en person, av de som deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten skal være en lærling

Forslag om et skjerpet krav til lærlinger

Forskriftens § 6 første ledd oppstiller krav om at oppdragsgiver i sine kontrakter skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten. Minimumskravet er altså en lærling, men oppdragsgiver står fritt til å stille krav om for eksempel to lærlinger, eller at en viss andel av de totale årsverkene skal utføres av lærlinger. Plikten gjelder når kontraktens hovedelement omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev, jf. andre ledd. Kravet gjelder så lenge det er forholdsmessig, jf. tredje ledd.

En rapport fra Oslo Economics viser at dagens krav til lærlinger kan oppfylles ved for eksempel å tilsette en lærling, men som ikke får lov til å være med på arbeidsplassen. Lærlinger som gjenbrukes i ulike kontrakter uten å delta i arbeidet kalles i rapporten for «brakkelærlinger.»³ En slik praksis er i

³ Oslo Economics 2020 [evaluering-av-larlingklausulen-rapport.pdf \(udir.no\)](#)

strid med formålet med forskriften. Det er uheldig at en lærling kun er innom oppdraget i en kort tid for å tilfredsstille forskriftens krav. For lærlingens læringsprosess kan det være lite gunstig å kun være med i korte deler av oppdraget og forholde seg til mange oppdrag. For at en lærling skal få en god opplæring er det viktig å være reelt med i arbeidet og i hele arbeidsprosessen. Departementet foreslår derfor å presisere at lærlingen alltid skal være med i arbeidet med å oppfylle kontrakten når dette er relevant og forholdsmessig.

Dagens krav til bruk av lærlinger skiller ikke på store og små oppdrag. Departementet ønsker å endre forskriften slik at kravene til bruk av lærlinger avhenger av oppdragets størrelse. I de store oppdragene vil dette føre til at kravene til bruk av lærlinger blir mer omfattende. Departementet kjenner til at det er flere kommuner/fylkeskommuner som for eksempel stiller krav om at ti prosent av de arbeidende timene skal utføres av lærlinger. I forbindelse med innspillmøter i arbeidet med Norgesmodellen har det kommet forslag om å innføre et slikt krav i nasjonal lovgivning. Departementet har vurdert forslaget og foreslår nå å gjøre dette til et nasjonalt krav fastsatt i forskrift. Departementet foreslår å endre § 6 første ledd slik at oppdragsgiver skal stille krav om at minst ti prosent og alltid minst en person, av de som deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten skal være en lærling. Som tidligere skal kravet kun gjelde i bransjer/fag hvor det er særlig behov for lære plasser, jf. § 7 i forskriften.

Et krav om at minimum ti prosent av arbeidet med å oppfylle kontrakten skal utføres av lærlinger vil isolert sett kunne føre til at kravet om bruk av lærlinger i små og mellomstore oppdrag kan bli redusert. Det er derfor behov for å oppstille en absolutt nedre grense for bruken av lærlinger. Departementet foreslår derfor å videreføre at minst en lærling skal delta i arbeidet med å oppfylle kontrakten.

Forslaget innebærer at oppdragsgiver og oppdragstaker i kontrakten blir enige om hvordan kravet skal oppfylles. Kravet er knyttet til at minst ti prosent av det totale arbeidet skal utføres av lærlinger i lærefag som har særlig behov for lære plasser. Kravet gjelder altså ikke ti prosent av beløpsverdien av den samlede kontraktssummen. Ved rammeavtaler er det naturlig at kravet gjelder for hele oppdragsperioden. Det betyr at kravet om ti prosent lærlinger gjelder så lenge rammeavtalen gjelder.

Den samlede bruken av lærlinger skal ikke være mindre enn at en lærling alltid deltar i arbeidet når dette er relevant og forholdsmessig. Kravet om at en lærling «alltid» skal delta må tolkes i lys av bestemmelsens andre og tredje ledd. Dette innebærer at lærlingen(e) skal delta så lenge det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev, og når dette må anses forholdsmessig etter kontraktens innhold og omfanget av arbeidet der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev. Det er altså ikke et absolutt krav som skal tolkes bokstavelig. Lærlingen(e) skal med andre ord ikke arbeide mer enn den avtalte arbeidstiden fastsatt i lærekontrakten og arbeidskontrakten. Kravet betyr heller ikke at det for eksempel i skiftarbeid alltid skal være en lærling. Formålet med regelen er å tydeliggjøre at kravet til bruk av lærling ikke kan løses ved at en lærling kun er innom en kort tid i oppdraget. Det har vært et problem i dag. Oppdragstaker må synliggjøre at kravet oppfylles, for eksempel ved hjelp av arbeidstimelister eller oversikt over andel årsverk utført av lærlinger.

Forslaget om at minimum ti prosent og alltid minst en lærling deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten innebærer at oppdragsgiver pålegges en plikt til å stille krav om at minimum ti prosent av arbeidet utføres av en lærling. Oppdragsgiver står dermed ikke lenger fritt til å velge hvor mange lærlinger det skal stilles krav om. Departementet har vurdert om en slik skjerping av kravet er i tråd

med lov om offentlige anskaffelser § 7. Lovbestemmelsen fastsetter at oppdragsgiver skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten. Videre fremgår at departementet i forskrift kan fastsette nærmere regler om krav om bruk av lærlinger. Departementet mener at forslaget innebærer en utdypning og presisering som er i tråd med forskriftshjemmelen i lov om offentlige anskaffelser § 7, ettersom bestemmelsen i første ledd første punktum åpner for å stille krav om flere lærlinger og forskriftshjemmelen uansett åpner for å fastsette nærmere regler. Kravene skal fortsatt stå i forhold til kontraktens art og omfang, jf. lovens § 7 annet ledd, og kun gjelde i bransjer hvor departementet i forskrift har definert at det er særlig behov for læreplasser, jf. lovens § 7 første ledd annet punktum.

Kravet må være forholdsmessig

Departementet foreslår å opprettholde bestemmelsen i § 6 andre ledd om at plikten kun gjelder så lenge kravet ikke må anses som uforholdsmessig etter kontraktens innhold, omfanget av arbeidet der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev eller andre forhold. I likhet med hva som gjelder for dagens krav om en eller flere lærlinger, vil departementets forslag til krav om ti prosent lærlinger i oppfyllelsen av kontrakten i noen tilfeller kunne avvikes dersom det ikke er forholdsmessig.

Behovet må vurderes ut fra offentlig statistikk over søkere til læreplasser og inngåtte lærekontrakter. I et større prosjekt med flere ulike fag er det kun i de fagene som har et særlig behov at kravet kommer til anvendelse. Dette betyr at oppdragsgiver og oppdragstaker i kontraktinngåelsen må bli enige om hvilke lærefag kravet skal gjelde for, og hvor mye ti prosent er av den delen av arbeidet som omfatter fag som har et særskilt behov for lærefag. Vi viser også til punkt 5.2 under hvor departementet foreslår at vurderingen av om det er underdekning av læreplasser skal knyttes til det enkelte lærefag og ikke, som i dag, til det utdanningsprogrammet som lærefaget inngår.

5.2 Vurderingen av om det er særlig behov for læreplasser knyttes til det enkelte lærefag

Plikten til å stille krav om bruk av lærlinger gjelder bare dersom det er "*særlig behov*" for læreplasser innenfor bransjen, jf. anskaffelseslovens § 7. Forskriftens § 7 definerer at det er et særlig behov når det er klart flere søkere til læreplass enn antall inngåtte lærekontrakter i et *utdanningsprogram*.

Evalueringsrapporten fra Oslo Economics viser at det er vanskelig for oppdragsgivere å vurdere hvilke bransjer som har et særlig behov. Oppdragsgivere oppgir at dette fører til uklarheter ved klausulen og betydelig merarbeid. Det kan også gjøre klausulen mindre treffsikker ved at det blir stilt krav om bruk av lærlinger i bransjer der det ikke er et slikt «særlig behov», og at det ikke blir stilt krav der det faktisk er «særlig behov».

I høringsnotatet til forskriften av 16. august 2016 er det vist til at «særlig behov for læreplasser» i § 7 ikke er ment å kreve en omfattende vurdering. Det vises til at statistikk over søkere til læreplass og inngåtte lærekontrakter vil være utgangspunktet for vurderingen. Høringsnotatet problematiserer ikke spørsmålet om vurderingen bør knyttes til lærefag eller utdanningsprogram.

I veilederen om krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter er det gitt en nærmere vurdering av når det er et «særlig behov». Hvis statistikken innenfor et utdanningsprogram viser at det på landsbasis er flere søkere til læreplass enn antall inngåtte kontrakter, viser dette behov for flere læreplasser. Er underdekningen på læreplasser mer enn ti prosent av søkertallet vil det være et særlig behov.

Veilederen viser også at det kan være nødvendig å vurdere søker tallene til det enkelte lærefag som følger en annen opplæringsmodell enn 2+2-modellen.

Oslo Economics evaluering viser, basert på tall fra 2016 og 2017, at det er «særlig behov» i alle utdanningsprogram når man ser alle utdanningsprogram og hele Norge under ett. Statistikk over søkere til læreplass for 2019 og 2020 fra Utdanningsdirektoratet bekrefter dette bildet.

Departementet mener det er behov for å tydeliggjøre hva som ligger i vilkåret «særlig behov» i dagens forskrift. Evalueringen viser at oppdragsgivere har utfordringer med å vurdere hva som ligger i kravet og at det fører til betydelig merarbeid. Dagens forskrift og veileder knytter underdekningen av lærlinger til *utdanningsprogram*. Et utdanningsprogram kan inneholde opptil 50 lærefag hvor noen kan ha en underdekning av lærlinger, mens andre kan ha en overdekning.

Departementet mener derfor at det blir mer presist å knytte underdekningen opp til det enkelte lærefaget. En slik endring vil redusere dagens fleksibilitet i forskriften, men vil på den andre siden bidra til å tydeliggjøre kravene i forskriften, redusere merarbeid for oppdragsgivere og gjøre forskriften mer treffsikker. Etter departementets vurdering vil dette kreve forskriftsendring av dagens § 7 som viser spesifikt til «utdanningsprogram». På denne bakgrunn foreslår departementet å endre forskriften § 7 slik at vurderingen av særlig behov knyttes til det enkelte lærefaget.

Departementet mener at det foreligger et særlig behov for læreplasser dersom det var klart flere søkere til læreplass enn antallet inngåtte lærekontrakter innen samme lærefag ved forrige søkning til videregående opplæring, og foreslår å presisere dette i forskriften. Den nærmere presiseringen av kravet bør fortsatt skje gjennom veilederen. I veilederen står det i dag at kravet vil være oppfylt når det er flere enn ti prosent av søker tallet som ikke får læreplass nasjonalt.

5.3 Å slå sammen forskriftens §§ 6 og 7

Departementet foreslår å slå sammen forskriftens §§ 6 og 7. Dette vil gjøre forskriften mer brukervennlig. Forslaget innebærer ikke en materiell endring.

6. EØS-rettslig vurdering av forslaget

Kravene til bruk av lærlinger må være innenfor EØS-rettens regler om blant annet fri flyt av tjenester i EØS-området og anskaffelsesdirektivene. Et krav om bruk av lærlinger i offentlige anskaffelser vil, uavhengig av om det anses diskriminerende, begrense den frie flyten av tjenester i EØS-området. I henhold til EØS-retten må tiltak som begrenser den frie flyten av tjenester, være begrunnet i et *legitimt formål*. Tiltaket må i tillegg være *forholdsmessig*. I vurderingen av om tiltaket er forholdsmessig, må det vurderes om tiltaket er *egnet* til å oppnå det formålet som er angitt, og om det er *nødvendig* for å oppnå formålet, ved at formålet ikke kan oppnås med mindre inngripende tiltak.

6.1 Er forslaget begrunnet i et legitimt formål?

Reglene om frihetene i det indre marked har utviklet seg gjennom praksis, fra å være et forbud mot direkte og indirekte diskriminering på grunn av nasjonalitet, til også å omfatte et forbud mot restriksjoner på den frie bevegelse. Direkte og indirekte diskriminerende tiltak er regler som direkte eller indirekte medfører en forskjellsbehandling på grunn av for eksempel statsborgerskap, bosted eller etableringsstat. Regler og tiltak som forbyr, hindrer eller gjør utøvelsen av fri bevegelse mindre attraktiv, er i utgangspunktet å anse som restriksjoner.

Restriksjoner på den frie bevegelse er i utgangspunktet ikke tillatt etter EØS-retten. For at en restriksjon skal kunne anses i overensstemmelse med EØS-retten, må den ha et legitimt formål. Kravene i lærlingklausulen anses som restriksjoner som kan begrunnes i tvingende allmenne hensyn. Begrepet tvingende allmenne hensyn omfatter en rekke forskjellige hensyn som er anerkjent av rettspraksis fra EU- og EFTA-domstolen, som for eksempel forbrukervern og miljøvern. Eksempelvis har EU-domstolen også slått fast at blant annet «beskyttelsen af arbejdstagernes sociale rettigheder og bekæmpelsen af svig, herunder socialt bedrageri, og forebyggelsen af misbrug» er formål, som kan begrunne en restriksjon i den frie flyten av tjenester i EØS-området.⁴

Etter gjeldende rett skal oppdragsgiver stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten. Spørsmålet er om forslaget krav om at minst ti prosent og alltid minst en av de som deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten skal være en lærling, anses å være begrunnet i et legitimt formål etter EØS-retten.

Formålene med endringene er å bidra til et tilstrekkelig antall læreplasser for elever i yrkesfaglig utdanning og et tilstrekkelig antall kvalifiserte arbeidere med fag- eller svennebrev. I tillegg ønsker departementet å tydeliggjøre når lærlingekravet inntreer og understreke at lærlinger ikke kan gjenbrukes i ulike kontrakter uten å delta i selve arbeidet. Mangelen på læreplasser 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. På dette grunnlaget vil et krav om bruk av lærlinger etter departementets vurdering ivareta legitime formål som etter EØS-retten kan begrunne en begrensning av den frie flyten av tjenester i EØS-området.

6.2 Er tiltaket egnet til å oppnå formålet?

At tiltaket må være egnet til å oppnå formålet innebærer et krav om at tiltaket rent faktisk kan bidra til oppnåelsen av det legitime formålet eller de legitime formålene. Spørsmålet er dermed om forslaget er egnet til å bidra til en økning av antall læreplasser, og om det er egnet til å motvirke økonomisk kriminalitet.

Departementet mener det er klart at et krav om økt bruk av lærlinger i offentlige kontrakter er et tiltak som er egnet til å bidra til økt antall tilgjengelige læreplasser og dermed også utdannede fagarbeidere. Det offentlige inngår et stort antall kontrakter, og et krav om økt bruk av lærlinger vil dermed føre til flere læreplasser. Forslaget er også egnet til å bidra til at lærlingen sikres en rett til å få opplæring, blir inkludert i arbeidsfellesskapet og får en meningsfylt arbeidssituasjon.

Departementet mener at kravet om å bruke lærlinger også er egnet til å motvirke økonomisk kriminalitet fordi kravet til bruk av lærlinger vil gjøre det mindre attraktivt for kriminelle aktører å konkurrere om offentlige oppdrag. Godkjente lærebedrifter må kunne dokumentere faglig leders kompetanse og vise til plan for bedriftens opplæring i faget, herunder gjennomføring av

⁴ Sak C-33/17 (Čepelnik) avsnitt 44

vurderingssamtaler. Slike krav vil gjøre det mindre attraktivt for kriminelle aktører å konkurrere om anskaffelser som er omfattet av forskriften.⁵

6.3 Er tiltaket nødvendig for å oppnå formålet?

Kravet om at hindringen skal være nødvendig, betyr at formålet som man vil oppnå, ikke kan ivaretas med mindre inngripende tiltak.

Departementet vil først vise til at behovet for læreplasser og fagarbeidere er stort og vedvarende. Utdanningsdirektoratets statistikk for de siste årene viser at om lag 75–78 prosent av søkerne får læreplass. Det betyr at om lag 6000 søkere årlig ikke får læreplass. Forslagets mål er å bidra til å løse disse utfordringene. Evalueringen av lærlingklausulen viser at den har ført til at det stilles krav om bruk av lærlinger i flere kontrakter, og at det har blitt skapt flere læreplasser. Mens det i 2016 ble stilt krav om bruk av lærlinger i 23 prosent av kontraktene, er andelen 34 prosent i 2017 som er det året kravet om bruk av lærlinger ble innført. Dette viser at dagens forskrift har hatt en effekt. Det er derfor stor sannsynlighet for at det i de store kontraktene vil føre til behov for å tilsette flere lærlinger, og at det totale antallet som får læreplass vil øke.

En spørreundersøkelse fra Deloitte (2022) viser at 31 prosent av respondentene oppga at de stilte seriositetskrav utover minstekravene i noen av anskaffelsene, mens 44 prosent svarer at de ikke gjorde det.⁶ 25 prosent av respondentene svarer at de ikke vet om virksomheten har stilt seriositetskrav utover minstekravene i regelverket. Selv om evalueringen ikke spesifikt omtaler bruken av lærlingklausulen, viser dette at det offentlige i mange tilfeller stiller strengere krav enn minstekravene. Dette kan være et argument for at det ikke er nødvendig å endre forskriften, og heller iverksette informasjonstiltak overfor de oppdragsgivere og sektorene som ikke benytter seg av denne muligheten.

Evalueringen til Oslo Economics (2020) viser at manglende kontroll og oppfølging er en risiko for at dagens krav om bruk av lærlinger ikke følges. Departementet ser derfor at det er mulig å iverksette bedre informasjon og veiledning til oppdragsgivere og oppdragstakere slik at dagens regler etterleves bedre. Dette vil kunne ha en positiv effekt både når det gjelder arbeidet mot arbeidslivskriminalitet og for å sikre flere læreplasser.

Departementet mener imidlertid at informasjonstiltak og kontrolltiltak alene ikke vil være nok for å oppnå formålet. Departementet vil her særlig vise til den betydelige effekten læreplasser har for sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring. Det er derfor behov for å stille enda strengere krav slik at flere får muligheten til å få en læreplass. Risikoen for at lærlinger ikke får den opplæringen de har krav på i en meningsfylt arbeidssituasjon tilsier også at mindre inngripende tiltak ikke vil ha den nødvendige effekten.

Fellesforbundet, Byggenæringens Landsforening (BNL), Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i Norge (KS) og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har sammen utarbeidet forslag til seriositetsbestemmelser til bruk i bygg- og anleggskontrakter. I denne er det lagt inn eksempler om at det ved utførelsen av kontraktsarbeidet skal minimum 7 prosent av arbeidede timer innenfor bygg- og anleggsganene samlet utføres av lærlinger. Men også her må

⁵ Oslo Economics 2020, Evaluering av lærlingklausulen.

⁶ Evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriositet, Deloitte 2022.

oppdragsgiver vurdere om kravet (minst 7 prosent) er forholdsmessig i den enkelte konkurranse. Og i serisitetsbestemmelsene til partene er det understreket at dersom kravet ikke er forholdsmessig må dette kravet eller prosentsatsen endres. I enkelte kontrakter kan det også være aktuelt å stille et strengere prosentkrav.

På bakgrunn av dette mener departementet at et nasjonalt krav om 10 prosent vil ligge tett opp til de anbefalingene som bransjen selv har satt. Ved å øke kravet med tre prosentpoeng er målet at dette vil kunne bidra til at flere får en læreplass, samtidig som det er en beskjeden økning i forhold til bransjens egne krav.

Etter dagens regelverk skal oppdragsgiver stille krav i sine kontrakter om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning. Indirekte kan dette bidra til å motvirke økonomisk kriminalitet. Å bli lærebedrift krever investeringer i fagkompetanse og planlegging som i liten grad stemmer overens med profilen til kriminelle aktører. I følge Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) (2020) kjennetegnes bedrifter som bedriver arbeidslivskriminalitet blant annet av liten bruk av ressurser til opplæring og liten oppfølging av HMS.

Etter departementets vurdering er problemet i dag at det særlig i de store oppdragene er en risiko for at bedrifter tilsetter kun én lærling for å oppfylle kravet, og at denne lærlingen gjenbrukes i alle kontraktene uten nødvendigvis å delta i arbeidet. Rapporten til Oslo Economics (2020) viser at dagens krav til lærlinger kan oppfylles ved at bedrifter tilsetter en lærling, men som i liten grad får lov til å være med på arbeidsplassen. Departementet mener at forslaget vil bidra til å redusere denne risikoen og at det derfor er nødvendig for å motvirke økonomisk kriminalitet. Departementet mener at mindre inngripende tiltak ikke vil ha den nødvendige effekten. Restriksjonen er i tillegg av moderat karakter siden det uansett i den enkelte anskaffelsen må vurderes om kravet kan anses forholdsmessig.

På grunnlag av redegjørelsen ovenfor, vurderes forslaget som både egnet og nødvendig for å bidra til å sikre flere læreplasser og motvirke økonomisk kriminalitet. Departementets syn er derfor at tiltaket kan gjøres innenfor rammene av EØS-avtalens artikkel 36 om fri bevegelse av tjenester og artikkel 31 om fri etablering.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Krav om at minst ti prosent og alltid minst en person, av de som deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten skal være en lærling

Forslaget innebærer at kravene til omfanget av bruken av lærlinger avhenger av oppdragets størrelse. Dette vil kunne ha ulike konsekvenser for de ulike aktørene.

Mulige konsekvenser for oppdragsgiverne

For oppdragsgiveren kan forslaget føre til at det blir vanskeligere å kontrollere at oppdragstaker følger regelverket. Å kontrollere at minst en lærling er med på å oppfylle kontrakten, som er dagens krav, er sannsynligvis enkelt. Det kan bli mer komplisert i de større kontraktene å vurdere hvor mye lærlinger må delta for å oppfylle ti prosent av det totale arbeidet i det eller de lærefagene som har særlig behov for læreplasser. Oppdragsgiver må da ha tilgang til timelister og andelen av årsverk for å kontrollere at kravet følges.

Mulige konsekvenser for fylkeskommunene

Forslaget vil kunne føre til en viss økning i fylkeskommunenes utgifter til lærlingtilskudd. Samtidig kan utgifter til annen opplæring for de som ikke får læreplass reduseres. Fylkeskommunene er kompensert for å dekke utgifter til rettighetsfestet opplæring, inkl. lærlingtilskudd, innenfor sine frie inntekter (rammetilskudd og skatteinntekter).

Mulige konsekvenser for oppdragstakerne/leverandørene

For små oppdrag vil kravet om bruk av lærlinger i utførelsen av oppdraget ikke endres. Dette kan for eksempel være en fordel for små bedrifter i distriktene som bare har en lærling.

Forslaget vil stimulere til økt ansettelse av lærlinger og dermed til økt produksjon av fagarbeidere, noe som vil komme både små og store bedrifter til gode. Forslaget vil særlig i de store oppdragene og kontraktene kunne være utfordrende for oppdragstaker å oppfylle. Selv om det er en underdekning nasjonalt av læreplasser kan det i det enkelte prosjekt og/eller lokalt være vanskelig å få tak i kvalifiserte lærlinger. I praksis vil dette problemet imidlertid løses ved at oppdragsgiver etter dagens § 9 i forskriften anses å ha oppfylt kravet om bruk av lærling når de kan dokumentere reelle forsøk på å inngå lærekontrakt uten å lykkes. Forslaget vil likevel kunne føre til merarbeid for å skaffe lærlinger, og eventuelt merarbeid med å dokumentere at oppdragstaker har gjort reelle forsøk på å inngå de antall lærekontrakter som kreves dersom de ikke lykkes med å skaffe nok lærlinger. For store oppdrag kan forslaget innebære at en større andel av arbeidsstyrken er i opplæring mens de utfører oppdraget. I store oppdrag kan bedriftenes ressursbruk til opplæringen og utgifter til lønn bli større når kravet blir ti prosent av de totale arbeidstimene.

Mulige konsekvenser for lærlingene

Forslaget kan bidra til at det blir lettere å få læreplass og at det blir flere lærlinger i de store oppdragene. Det kan være positivt for lærlingene å få andre lærlinger inn i arbeidsmiljøet. Dette kan føre til både trygghet, motivasjon og bedre læring i arbeidet. Det vil også være positivt at det presiseres at en lærling alltid skal være med i arbeidet med å oppfylle kontrakten. Konsekvensen kan bli at opplæringen blir mer sammenhengende og føre til bedre læringsprogresjon. I store prosjekter kan imidlertid kravet om ti prosent ikke forhindre at lærlinger bare er med på deler av oppdraget. Hvis det for eksempel er 12 elektrikere på et oppdrag, utløser dette et minimumskrav på 1,2 lærlinger i oppdraget. Dette vil da kunne betyr at begge lærlingene jobber 60 prosent på oppdraget, eller at en lærling jobber fulltid og den andre bare 20 prosent på oppdraget. Konsekvensen kan bli mindre sammenhengende og dårligere læringsprogresjon for noen av lærlingene.

Oppsummering

Siden det etter gjeldende forskrift er et minimumskrav til alltid å bruke en lærling vil kravet i mange tilfeller ikke ha noen betydning for små og mellomstore oppdrag. Det er også viktig å bemerke at siden kravet knyttes til underdekning i det enkelte lærefaget vil forslaget innebære at det først og fremst er i tilknytning til store oppdrag at endringen vil ha effekt i betydning krav om flere læreplasser. For eksempel skal det i et oppdrag være behov for mer enn ti elektrikere for at det skal utløse krav om mer enn én 100 prosent lærlingstilling for å oppfylle kontrakten.

For alle oppdrag som har ti eller flere årsverk i det aktuelle lærefaget, vil forslaget innebære en skjerpelse for oppdragstakerne. I og med at skjerpelsen først vil inntre ved de store oppdragene legger

departementet til grunn at oppdragstakerne og leverandørene både har kompetanse og forutsetninger for å ansette og gi flere lærlinger en god opplæring. Forslaget vil kunne føre til at oppdragsgiverne får et mer komplisert regelverk å kontrollere og at noen lærlinger vil kunne få en mer oppstykket opplæring.

Fordelen er imidlertid at kravene i større grad relateres til oppdragets størrelse og at dette kan føre til flere læreplasser totalt sett. Vi vet at sjansene for å fullføre med fag- og svennebrev er større for de som har en læreplass. En rapport fra SSB i 2020 viser at det er en tydelig forskjell i å fullføre og bestå videregående opplæring etter om man har fått læreplass eller ikke.⁷ Rapporten viser at blant de som ikke har fått læreplass har 56 prosent fullført og bestått innen utgangen av skoleåret 2018/2019, nær 31 prosentpoeng lavere sammenlignet med de som har fått læreplass. Regresjonsanalyser viser at sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring er større for de som har fått læreplass enn de som ikke har fått plass, også når vi kontrollerer for ulike bakgrunnskjennetegn. På grunn av denne tydelige effekten læreplass har for både enkeltindivider og samfunnet mener departementet at kravet både har et legitimt formål og er forholdsmessig.

Oslo Economics har estimert at det i 2020 ble gjennomført til sammen 23 000 offentlige anskaffelser med verdi over 100 000 kroner i Norge.⁸ Rapporten viser også at andelen små oppdrag, definert som en verdi mellom 500 000 kroner og 1,3 millioner kroner, utgjør om lag 14 prosent av offentlige anskaffelser totalt. Utover dette har ikke departementet kartlagt antall, størrelsen og bransjeprofilen på kontraktene. Vi ber derfor om høringsinstansenes syn på hvordan en slik regelendring vil slå ut i behovet for flere eller færre læreplasser i de enkelte lærefagene.

7.2 Vurderingen av om det er særlig behov for læreplasser knyttes til det enkelte lærefag

Departementet mener forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser. Forslaget innebærer en tydeliggjøring av når kravet inntreffer og vil derfor være en effektivisering for oppdragsgivere og oppdragstakere.

Tilgjengelig og lett forståelig statistikk er en viktig forutsetning for at oppdragstakere og oppdragsgivere lettere skal vite når det er et særlig behov for lærlinger. Departementet vil derfor arbeide for å forbedre visningen av statistikken slik at det blir lettere for oppdragsgivere å vite når det er et særlig behov for læreplasser i et lærefag.

7.3 Samlet belastning for oppdragsgiverne og oppdragstakerne

Departementet viser til at forslagene i høringsnotatet her må ses i sammenheng med høringsforslaget om endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet som Nærings- og fiskeridepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte ut 4. november 2022. Departementet vurderer at belastningen ved de nye reglene er forholdsmessig til bestemmelsenes formål som er å bidra til et tilstrekkelig antall læreplasser og kvalifiserte arbeidere med fag- eller svennebrev, samt å motvirke økonomisk kriminalitet.

⁷ Bratholmen og Ekren, SSB-rapport 2020/34, *Hvordan går det med elever som ikke får læreplass?*

⁸ Evaluering av hevingen av nasjonal terskelverdi, Oslo Economics rapport nr. 2022/6.

Regjeringen er opptatt av forenkling for næringslivet, og ønsker å redusere næringslivets kostnader knyttet til pålagte regler. Vi ber om tilbakemeldinger fra høringsinstansene om eventuelle justeringer av bestemmelsene som kan bidra til forenkling for næringslivet.

8. Forskriftsforslaget

I forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter gjøres følgende endringer:

I

§ 6 skal lyde:

Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at *minst ti prosent og alltid minst en person, av de som deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten skal være en lærling. Plikten gjelder kun i bransjer hvor det er særlig behov for læreplasser. Særlig behov for læreplasser foreligger dersom det var klart flere søkere til læreplass enn antallet inngåtte lærekontrakter innen samme lærefag ved forrige søkning til videregående opplæring.*

Plikten gjelder når kontraktens hovedelement omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev.

Plikten gjelder ikke når kravet må anses som uforholdsmessig etter kontraktens innhold, omfanget av arbeidet der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev eller andre forhold.

Oppdragsgiver skal i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever kravene som er stilt etter første ledd. Sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle vilkårene.

Någjeldende § 7 oppheves.

II

Forskriften trer i kraft fra den til departementet bestemmer.