

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Vår dato: 14.11.2023
Deres dato:
Vår referanse:
Deres referanse: 23/2381

Byggenæringens Landsforenings høringsvar på forslag til endringer i forskrift om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter

Byggenæringens Landsforening (BNL) er den tredje største landsforeningen i NHO. Vi representerer bygge- og anleggsnæringen (heretter byggenæringen) som er Norges største fastlands- og distriktsnæring, og består av 400 000 medarbeidere, fordelt på 100 000 bedrifter. Næringen representerer en samlet verdiskapning på 400 milliarder kroner. I utførende del av næringen arbeider det ca. 170 000 i direkte produksjon av bygg og anlegg. Det er 11 500 løpende lærekontrakter i byggfagene. BNL har 13 ulike bransjeforeninger som medlem. En av disse, Murermesternes Landsforening, stiller seg ikke bak forslaget og skriver en egen høringsuttalelse i saken.

BNL viser til høringsvaret fra NHO som vi slutter oss til.

Byggenæringens Landsforening er opptatt av et seriøst arbeidsliv, og jobber aktivt med rekruttering til våre fag. Allerede i 2015 lanserte BNL sammen med Fellesforbundet, KS og DFØ en anbefalt lærlingklausul til bruk i bygge- og anleggskontrakter. Krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter er viktig for å nå vår felles målsetting om flere lærlinger, økt rekruttering og flere faglærte til bygg- og anleggsgfagene. Med det som utgangspunkt stiller BNL seg bak intensjonen i forslag til forskriftendring.

Byggenæringen mangler lærlinger

I de fleste bygg- og anleggsgfagene er det mangel på lærlinger, ikke lære plasser. NHOs kompetansebarometer for 2022 viser at byggenæringen trenger ti prosent flere lærlinger enn hva som faktisk er tilgjengelig. Det siste året har over halvparten av BNLs medlemmer forsøkt å rekruttere fagpersonell uten å lykkes. Bygg- og anleggsteknikk har over tid vært det utdanningsprogrammet der flest får lære plass, og nesten 90 prosent av alle som går et av VG2-løpene i utdanningsprogrammet får lære plass. Ifølge NHOs kompetansebarometer har over 70 prosent av bedriftene i byggenæringen lærlinger i arbeidsstokken.

Regelrådet har i sitt høringsvar konkludert med at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet. Det vises til høringsvarets pkt. 3.3: *"Det hadde vært en fordel om departementet kunne brukt statistikk til å tallfeste og beskrive markedene, bransjene, antall foretak og om det er store eller små foretak, geografiske forhold med videre."*

BNL skulle også gjerne sett at høringsnotatet ble støttet opp av dokumentasjon på hvordan lærlingklausulen fungerer i dag.

BNL vil i det følgende kommentere de enkelte deler av forslaget:
Departementet foreslår:

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.

Kravet om ti prosent lærlinger innebærer en betydelig skjerping fra dagens regelverk, der kravet er at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med kontrakten. Det foreslåtte kravet om ti prosent lærlinger innebærer også en betydelig skjerpelse av kontraktspraksis etter dagens forskrift. Sett i forhold til de [Omforente seriositetsbestemmelser](#) vil et økt krav til lærlinger fra syv prosent til ti prosent være en økning på 43 prosent. BNL er likevel positive til at det stilles krav om at ti prosent av de som deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten skal være lærlinger.

BNL mener at:

- Kravet om ti prosent lærlinger i kontrakten vil være positivt for rekruttering til yrkesfagene.
- Kravet om ti prosent må per nå gjelde for utdanningsprogrammet samlet, ikke pr. enkeltfag.
- Kravet om ti prosent må videre gjelde de timene der arbeidet er knyttet til et lærefag.

For noen fag er det særlig utfordrende å få tak i nok lærlinger til offentlige kontrakter. Dette gjelder spesielt mange av lærefagene som springer ut fra VG2 anleggsteknikk. Ettersom det offentlige er byggherre i 70-80 prosent av anleggskontraktene, vil det ikke være mulig å hente tilstrekkelig antall lærlinger fra privat sektor for å oppfylle et krav på ti prosent i offentlige kontrakter på nåværende tidspunkt. For anleggskontrakter må det derfor gjennom trepartssamarbeidet utformes veiledning om hvilke prosentkrav som kan stilles, ut fra lærlingeandelen i programområdet. Næringen mener selv at kravet må ligge på et nivå som er både realistisk og samtidig stimulere til flere lærlinger.

BNL ønsker krav til lærlinger per enkeltfag fra 2028

I de mindre håndverksfagene er det per nå for få lærlinger i mange fag og fylker til at det kan stilles kontraktkrav om lærlinger per enkeltfag. Dette er et stort problem for mange næringer og lokalsamfunn, og vi er avhengige av å utdanne flere typer fagarbeidere for å sikre distriktene et mangfoldig næringsliv og den nødvendige kompetansen til å drive god samfunnsutvikling. BNL er derfor positive til at det stilles krav per enkeltfag, men mener et slikt krav bør settes noe frem i tid for at det skal være praktisk mulig å skaffe disse lærlingene. BNL mener at et krav per enkeltfag innført fra 2028 vil gi næringen og det offentlige realistisk tid og rom til å oppfylle et slikt krav.

BNL vil ha tiltak for at man skal kunne stille krav per enkeltfag fra 2028:

- Det bør etableres gode incitamentsordninger til bruk i offentlige kontrakter. BNL har utformet et anbefalt kontraktsvedlegg til bruk i offentlige oppdragsgiveres kontrakter. Anbefalingen inneholder en liste over lærefag som på kontrakten honoreres med et beløp per lærlingtime. Forslaget er etter modell fra Statens vegvesen.
- BNL vil oppfordre leverandørregisteret StartBANK om å lage et filter der bedrifter med minst ti prosent lærlinger på virksomhetsnivå blir synliggjort.

Skal byggenæringen få tak i nok lærlinger må fylkeskommunene følge kravet i ny opplæringslov om å dimensjonere opplæringen etter samfunnets behov for kompetanse.

- BNL ber Kunnskapsdepartementet etablere et verktøy for dimensjonering av skoletilbud ut fra arbeidslivets behov.
- BNL ber Kunnskapsdepartementet bruke løpende oversikt over andelen lærlinger og lærlingekandidater innen de enkelte fag, som grunnlag for beslutning av krav til andel lærlinger.

Skoleplasser for bygg- og anleggsgfag er relativt kostbare når det gjelder både lokaler og utstyr. I tillegg trengs det mindre klasser for å utdanne flere lokalt i distriktene. For å få til dette tror vi fylkene må få kompensert hele eller deler av de kostnadene som er forbundet med denne typen utdanning.

- BNL ber Kunnskapsdepartementet øremerke midler til fylkene til opprettelse av flere skoletilbud for de mindre håndverksfagene, slik at fylkene kan utdanne lokal ungdom til lokale kompetansearbeidsplasser.

Det er fylkene som oppretter skoleklasser. Skal fylkene få lærlinger i flere fag flere steder må de opprette flere klasser.

- BNL vil utfordre hvert fylke til å lage en regional strategi for å nå målet om ti prosent lærlinger i bygg- og anleggsgfag og lærlinger i alle enkeltfag.

For å kunne øke andelen lærlinger innenfor de mindre håndverksfagene fram mot 2028 må det jobbes målrettet med informasjonsarbeid.

- BNL vil etablere et rekrutteringsprosjekt for å øke antall lærlinger i de mindre håndverksfagene

I [dagens forskrift](#) om plikt til å stille krav til lærlinger i offentlige kontrakter §6 tredje avsnitt står det: "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." BNL mener at det i forskriften må åpnes for drøfting av oppgavers relevans i læreplan for å gi lærlingen kvalitet i læretiden. Videre at det åpnes for drøfting ved mangel på lærlinger i regionen.

Andre utfordringer

BNL ønsker at det stilles realistiske krav som ikke skaper unødig merarbeid og konflikter om forholdsmessighet, rekkevidden til unntak, samt tvisteskapende, uforholdsmessige bøtesanksjoner. Dersom disse, som f.eks. i Oslomodellen, utformes som "inntil 1% av total kontraktssum" kan det utgjøre en uforholdsmessig streng sanksjon i mange tilfeller. BNL oppfordrer til at sanksjoner ikke knyttes til bøter. I tidligere sak om manglende oppfyllelse av lærlingklausul har Klageorganet for offentlige anskaffelser (KOFA) sanksjonert dette med å akseptere avvisning av den aktuelle leverandøren fra offentlige kontrakter. Dette er i seg selv en effektiv sanksjon og vil forebygge at leverandører neglisjerer lærlingekrav i kontraktene.

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.

Oslo Economics påpekte i [evaluering av lærlingklausulen \(2022\)](#): "Det er positivt at det ikke stilles lærlingkrav i tilfeller hvor det ikke er mangel på læreplasser, men at det i dag er opp til hver enkelt oppdragsgiver å vurdere behovet, regnes som utfordrende av mange". Som BNL har påpekt under A) mangler de fleste bransjene innen bygg og anlegg lærlinger, ikke læreplasser. BNL foreslår derfor at B) strykes i sin helhet. Vi vil også påpeke at behovet knyttes til utdanningsprogram, ikke enkeltfag.

C) Å slå sammen forskriftens §§ 6 og 7.

Her igjen er definisjonen av "særlig behov for læreplasser" sentral, jf. kommentarene over til pkt B).

Høringsspørsmål

BNL viser til spørsmålene som departementet har bedt høringsinstansene særlig svarer på:

a) Vil forslaget bidra til å løse utfordringene som er skissert i kapittel 2.1 i høringsnotatet?

BNL mener det vil være utfordrende for oppdragsgiver å kjenne til hvilke bransjer som har særlig behov for læreplasser. Dette vil ikke endres om det vurderes ut ifra programområde eller fagområde. Problemet er at den nasjonale statistikken som i dag brukes, ikke er særlig egnet til dette formålet. Mangel på læreplasser må ses i sammenheng med fylkeskommunenes dimensjonering av utdanningstilbudet. Målsettingen om at alle kvalifiserte søkere skal få tilbud om læreplass, forutsetter et arbeidsliv som kan tilby læreplasser innenfor sine fag. Et tallgrunnlag vil gi en felles virkelighetsoppfatning om tilgangen på lærlinger og behovet for læreplasser. Det er behov for et bedre verktøy for kartlegging av behovet for lærlinger. BNL viser til svar innunder punkt B) ovenfor.

b) Vil forslaget kunne bidra til en helhetlig fagutdanning fram til fagbrev, og avhjelpe lærlingemangel der det er et problem?

BNL mener at krav til lærlinger på offentlige kontrakter bidrar til at virksomheter satser på lærlingeordningen, og bruker ressurser på å øke rekrutteringen både av unge og voksne til yrkesfagene. BNL mener at dette fører til at flere unge søker seg til yrkesfagene, flere voksne får formalisert sin realkompetanse og man får flere fagarbeidere. Næringslivet og bransjer ønsker å være en naturlig bidragsyter til at dimensjonering av skoletilbudet er best tilpasset jobb og fremtid.

c) Hvordan vil regelendringen slå ut i behovet for eventuelt flere eller færre læreplasser i de enkelte lærefagene?

Innenfor byggenæringen er hovedutfordringen mangel på lærlinger, ikke læreplasser.

d) I hvilken grad vil forslaget føre til merarbeid for oppdragsgiver og oppdragstaker?

BNL mener at forslaget vil medføre merarbeid for oppdragsgiver og oppdragstaker forbundet med å avgjøre når kravet er forholdsmessig, og for om unntak kommer til anvendelse eller ikke. Videre kan forslaget med tilhørende sanksjoner medføre høyere konfliktnivå og tvister i prosjektene. BNL støtter likevel intensjonen med forslaget og krav til lærlingklausul, men det må etableres en enkel eller ubyråkratisk løsning for å søke fritak der bedriftene jobber med å få tak i lærlinger.

e) Hvilke tiltak kan mest effektivt styrke oppdragsgivernes kontraktsoppfølging av bestemmelser som skal styrke det seriøse arbeidslivet.

For å få økt etterlevelse må krav til lærlinger på kontrakten være klart og tydelig utformet, og realistisk å oppnå. Erfaringen er at det på seriøsitetområdet generelt ofte stilles krav. Oppfølgingen av kravene er imidlertid både hos stat og kommuner ofte svært mangelfull. Det trengs økt satsing på kontroll av etterlevelse av kravene.

f) Vil forslaget bidra til forenkling for næringslivet? Kan ytterligere forenkling oppnås ved justering av forslaget, i så fall hvordan?

Slik forslaget foreligger vil det ikke bidra til forenkling for næringslivet. Forslaget vil for mange fag og bransjer være vanskelig å innfri. Det vil medføre mer omstendelige prosesser for å avgjøre forholdsmessigheten i kravet og anvendelse av unntak.

BNL mener en av årsakene til at dagens regelverk er vanskelig for oppdragsgivere å følge opp, er at nasjonale tall fra Utdanningsdirektoratet (Udir) ikke er egnet til å definere særlig behov for læreplasser. Tallene viser kun differansen mellom søkere til læreplass og antall lærekontrakter tegnet, og viser ikke hvor mange reelle søkere som ikke fikk læreplass. I tillegg fanger de ikke opp de regionale forskjellene i etterspørselen etter lærlinger. Feiltolkning av Udir sin statistikk er årsaken til at BNLs medlemmer opplever ikke å få tak i nok lærlinger, samtidig som det rapporteres om mangel på læreplasser.

Det er partene i arbeidslivet som bør foreta en vurdering om behov for læreplasser, for eksempel gjennom Samarbeidsrådet for Yrkesopplæring (SRY). For å øke tilgangen på lærlinger har BNL lenge etterspurt krav til fylkeskommunene om å dimensjonere etter arbeidslivets behov for kompetanse. Et krav som nå stilles i ny opplæringslov, som trer i kraft høsten 2024.

Verktøy for å kartlegge behovet for lærlinger

BNL ber om at det etableres et nasjonalt verktøy for fylkeskommunene å bruke i dimensjoneringen, som blant annet kartlegger arbeidslivets behov for lærlinger. Et slikt arbeid er allerede påbegynt av HK-dir. gjennom dimensjonering.no. Tjenesten tester ut hvordan en samlet oversikt over det videregående opplæringstilbudet, søkere, elever, lærlinger og arbeidsmarkedet kan se ut og benyttes i fylkenes dimensjoneringsarbeid av den videregående opplæringen. BNL ber om at dette arbeidet videreføres, og at dette blir et verktøy for å definere innenfor hvilke programområder og innenfor enkeltfag der man har "særlig behov" for lærlinger.

Vennlig hilsen
Byggenæringens Landsforening

Kjetil Tvedt
Direktør for kompetanse og seriøsitet

