



Evaluering av lærlingklausulen

Rapport utarbeidet av Oslo Economics på oppdrag for Utdanningsdirektoratet

Om Oslo Economics

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Oslo Economics gjennomfører utredninger på vegne av bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser skaper grunnlag for bedre beslutninger, og vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Evalueringer

Kunnskap om sammenhengen mellom virkemiddelbruk og resultater er sentralt for god og effektiv styring i offentlig sektor. Evaluering av måloppnåelse og effektivitet sikrer slik kunnskap.

Oslo Economics har bred erfaring med å evaluere måloppnåelse, effektivitet og organisasjonsmessige forhold som ansvars-, rolle- og arbeidsdeling. Vi benytter etablerte evalueringsmodeller og kvantitative og kvalitative metoder for informasjonsinnhenting og analyse.

Evaluering av lærlingklausulen/OE-rapport 2020-66

© Oslo Economics, 27. november 2020

Kontaktperson:

Magne Krogstad Asphjell / Partner

mka@osloeconomics.no, Tel. 938 03 677

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	2
English summary	4
1. Bakgrunn og evalueringsspørsmål	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Evalueringsspørsmål og leseveiledning	6
2. Evalueringsdesign: metoder og datagrunnlag	8
2.1 Dybdeintervjuer og workshop	8
2.2 Spørreundersøkelse til bedrifter	8
2.3 Analyser av innhold i offentlige kontrakter	9
2.4 Analyser av data for lærlinger og lærebedrifter	9
2.5 Betydningen av koronapandemien	10
3. Direkte effekter av lærlingklausulen	11
3.1 Krav i kontrakter	11
3.2 Kontroll av krav	16
3.3 Årsaksforhold	19
4. Aggregerte og indirekte virkninger	21
4.1 Utvikling i antall læreplasser og lærebedrifter	21
4.2 Arbeidslivskriminalitet	26
4.3 Utsiktede virkninger	27
5. Erfaringer fra andre land	30
6. Måloppnåelse, suksessfaktorer og forbedringspunkter	32
6.1 Mål for tiltaket	32
6.2 Oppsummering av virkninger	32
6.3 Suksessfaktorer og forbedringspunkter	34
6.4 Muligheter for fremtidig forskning og utredning	35
7. Referanser	37

Sammendrag og konklusjoner

Evalueringsens formål

Hovedformålet med evalueringen har vært å vurdere om lærlingklausulen har bidratt til å øke antall læreplasser i privat sektor. I tillegg ligger det i vårt oppdrag å evaluere hvorvidt regelverket i klausulen følges, om klausulen har bidratt til urimelig konkurransevridding, om klausulen har bidratt til å motvirke økonomisk kriminalitet og hvorvidt terskelverdiene har gitt muligheter eller begrensninger. Videre har vi kartlagt hvilke erfaringer som finnes med lignende ordninger i andre land.

Metoder

Evalueringen er basert på flere ulike metoder og datakilder. Omfattende informasjonsinnhenting er gjennomført i form av innsamling av konkurransedokumenter fra offentlige anskaffelser, innhenting og sammenkobling av registerdata for lærlinger, læreplasser og lærebedrifter, en spørreundersøkelse med over 300 respondenter, dybdeintervjuer med mer enn 30 ulike aktører, en workshop med sentrale interessenter, samt en gjennomgang av både norsk og utenlandsk litteratur. Analysemetodene omfatter både algoritmebaserte tekstsøk i innsamlede dokumenter, statistiske og økonometriske analyser og kvalitative analyser av informasjon fra dybdeintervjuer.

Innføringen av lærlingklausulen har bidratt til flere læreplasser

Evalueringen viser at det har vært en vesentlig økning i antall læreplasser i privat sektor etter 1. januar 2017. I samme periode har andelen offentlige kontrakter hvor det stilles krav om bruk av lærlinger økt med elleve prosentpoeng. Fordi økningen i antallet læreplasser etter innføringen av lærlingklausulen er vesentlig, og korresponderer med en potensielt betydningsfull økning i antallet offentlige anskaffelser med krav om bruk av lærlinger, vurderer vi det som sannsynlig at en del av den observerte økningen skyldes innføring av lærlingklausulen. I tillegg til strengere lærlingkrav som stilles av mange oppdragsgivere, kan også den økte oppmerksomheten om betydningen av lærlingeordningen, som lærlingklausulen på en indirekte måte kan ha bidratt til, også ha bidratt positivt til utviklingen i omfanget av krav om bruk av lærlinger og flere læreplasser.

Andre forhold har også hatt betydning for utviklingen i antall læreplasser

Våre analyser tyder på at utviklingen i antall læreplasser sannsynligvis også er påvirket av andre tiltak enn lærlingklausulen. 86 prosent av bedriftene som har svart på vår spørreundersøkelse oppgir at de ville hatt like mange lærlinger som de har i dag, også uten krav om lærlinger i offentlige kontrakter, og de fleste oppgir at de verken har fått flere eller færre lærlinger siden 2017. Halvparten av bedriftene som oppgir at de har fått flere lærlinger utfører bygg- og anleggsoppdrag, som av mange oppdragsgivere er underlagt strengere lærlingkrav enn hva som følger av lærlingklausulen.

Regelverket om krav i anskaffelseskontrakter følges, men andelen anskaffelser uten krav er likevel høy

Dybdeintervjuer tyder på at oppdragsgiverne stiller krav om bruk av lærlinger slik lærlingklausulen etter 2017 spesifiserer. Innsamlede data viser at det etter 2017 stilles krav om bruk av lærlinger i litt under halvparten av alle utlysninger vi har opplysninger om. At lærlingkrav ikke er mer utbredt, skyldes særlig to forhold. For det første gjelder lærlingklausulen bare for oppdrag over terskelverdier på 1,30/2,05 millioner kroner, som trolig utgjør mellom 50 og 80 prosent av utlysningene. For det andre innebærer lærlingklausulen at plikten til å stille krav om lærlinger i offentlige kontrakter kun gjelder dersom det finnes «særlig behov for læreplasser innen bransjen». I tillegg kan den lave andelen delvis skyldes at noen lærlingkrav ikke har latt seg avdekke av vårt tekstsøk.

Mangelfull oppfølging og kontroll

Informasjon fra spørreundersøkelse og intervjuer viser at krav om lærlinger i kontraktene i liten grad følges opp. Dette innebærer at bedrifter med stor sannsynlighet kan unnlate å oppfylle lærlingkrav i kontrakter med offentlige oppdragsgiver uten at dette får konsekvenser. Våre funn indikerer at større oppdragsgivere gjerne har mer etablerte rutiner for oppfølging, at enkelte geografiske områder skiller seg positivt ut, og at bygg- og anleggsbransjen opplever kontroll oftere enn andre bransjer.

Sannsynligvis små konkurransevriddende effekter

Vi ser enkelte tegn til at klausulen kan ha utilsiktede konkurransevriddende effekter. Vi ser at lærlingklausulen til en viss grad favoriserer større bedrifter, som lettere kan oppfylle kravene gjennom bruk av underleverandører, og som også kan ha lettere for å skape læreplasser og tiltrekke seg lærlinger. De største virksomhetene kan også lettere flytte på lærlinger fra andre oppdrag for å oppfylle krav uten å opprette nye plasser. Videre ser vi at

tolkningen av klausulen og manglende kontroll av etterlevelse kan føre til favorisering av bedrifter som ikke overholder regelverket. Det synes imidlertid ikke å ha vært problemer med konkurransevridning mellom norske og utenlandske leverandører.

Gunstige men begrensede virkninger på økonomisk kriminalitet

Krav om faglig kompetanse og oppfølging som stilles til lærebedrifter gjør det mindre attraktivt for kriminelle aktører å konkurrere om anskaffelser som er omfattet av lærlingklausulen. Når flere læreplasser har blitt opprettet, kan dette ha hatt gunstige virkninger for omfanget av økonomisk kriminalitet knyttet til oppdragstakere i offentlige anskaffelser. Eventuelle virkninger på dette området blir imidlertid begrenset av manglende kontroll av krav i kontraktene. I tillegg er lærlingkrav kun ett av flere seriøsitetskrav som stilles. Andre krav er sannsynligvis viktigere for å motvirke arbeidslivskriminalitet, som krav om faglærte og utvidet skatteattest.

Betydning av terskelverdi

Terskelverdien bidrar til å hindre at lærlingkrav må gjelde for alle anskaffelser uansett verdi. Økningen i krav om bruk av lærlinger har også vært en del større for kontrakter over terskelverdi. Det betyr at nivået på terskelverdien til en viss grad påvirker måloppnåelsen med hensyn til effekt på antall læreplasser. Imidlertid innebærer terskelverdien at unødige administrasjonskostnader begrenses, samt at risikoen for uønskede konkurransevridende effekter reduseres – særlig potensielle vridninger i favør av større virksomheter som oftere tar større oppdrag. Lavere terskelverdier vil også kunne gjøre det vanskeligere å oppnå mer tilfredsstillende praksis med hensyn til oppfølging og kontroll. På den andre siden er det mulig at høyere terskelverdier ville kunne sikre en tettere oppfølging og dermed en mer rettferdig etterlevelse i de anskaffelseskontraktene hvor det fortsatt stilles krav.

Utfordringer blant oppdragsgivere med hensyn til å vurdere mangel på læreplasser

Selv om vi på nasjonalt nivå finner en underdekning av læreplasser innenfor mange fagretninger, står oppdragsgivere fritt til å vurdere blant annet lokale og regionale forhold som kan gjøre at oppdragsgivere kan se bort fra behovet i mange anskaffelser. 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.

Erfaringer fra andre land

Vi har sett nærmere på Danmark, Storbritannia, Sveits og Tyskland som alle har innført prinsipper eller andre tiltak for å øke antall lærlinger. Ingen av disse landene stiller imidlertid krav om bruk av lærlinger på samme måte som den norske lærlingklausulen gjør, og erfaringer fra tiltakene er derfor av begrenset relevans.

English summary

Aim and mandate

The aim of this evaluation has been to assess whether the apprentice requirement clause, implemented on January 1, 2017, has contributed to increasing the number of apprenticeships in the Norwegian private sector. Evaluating the extent of compliance, the impact of the threshold values of the clause, and whether the clause has distorted competition and decreased economic crime have also been a central part of the mandate. In addition, the experience with similar initiatives in other countries has also been an important part of the evaluation.

Methods

We have used a wide range of different qualitative and quantitative methods in our evaluation of the apprentice requirement clause. In order to make well-informed conclusions on the many potential effects of the clause, it has been necessary to base the evaluation on an extensive set of information. We have used web-scraping to obtain information on public contracts, algorithm-based text-analysis to study the extent to which public contracts require the use of apprentices, and analysed register data to study the probability of obtaining an apprenticeship. We have conducted a survey with more than 300 firms covering questions related to their employment of apprentices, we have carried out more than 30 in-depth interviews, and an extensive literature review. Lastly, we have arranged a workshop with relevant authorities, employer and employee organizations.

Private sector apprenticeships have increased due to the apprenticeship clause

Our evaluation finds an increase in private sector apprenticeships after January 1, 2017. After the implementation of the clause, we also find an 11-percentage-point increase in the share of public contracts that require the use of apprentices. Due to the corresponding increase in apprenticeships and public sector procurements with apprentice requirements, we find it likely that the observed increase in private sector apprenticeships has been partly caused by the apprenticeship clause. In addition, the clause has likely caused increased attention to the importance of apprenticeships, which may have had a positive impact on apprentice requirements and the number of apprenticeships.

Other factors are also important

Our analysis suggests that the growth in apprenticeships may also be caused by other measures than the apprenticeship clause. 86 percent of private sector businesses that have responded to our survey state that they would employ as many apprentices as today, even without apprentice requirements in public sector procurement contracts. Most businesses also state that they employ the same number of apprentices as before 2017. Half of the businesses that have employed more apprentices since 2017 are within the construction sector, where we in many instances find stronger apprentice requirements than those included in the apprenticeship clause.

The share of procurement contracts without apprentice requirements remains high

In-depth interviews also suggest that public sector clients require the use of apprentices in line with the apprentice clause. Our data shows that apprentice requirements are included in almost half of all public sector procurements after 2017. The limited share is mainly due to two factors. Firstly, the apprenticeship clause only applies to procurements above value thresholds of 1,30/2,05 million NOK, which includes between 50 and 80 percent of all procurements. Secondly, the apprenticeship clause only requires public sector clients to require apprentices when there is a particular demand for apprenticeships within the industry.

Limitations due to follow-up and control

Our survey and in-depth interviews reveal a lack of follow-up and compliance control of apprentice requirements in procurement contracts. Even though we find both client-, geography- and industry specific exceptions, larger clients have more established systems for follow-up, and construction contractors are more often subject to control than others, our findings indicate that control-mechanisms are generally not prevalent. This lack of control means that contractors may deviate from contract requirements without any likely consequences, which can potentially benefit firms that do not comply with the requirements.

Distortionary effects are likely to be small

We have observed some signs that suggest that the clause may have unwanted distortionary impacts on market competition. We observe that the clause to some extent may favor larger firms that may more easily fulfil requirements using sub-contractors, and more easily create apprenticeships and recruit candidates. Larger firms may also more easily transfer apprentices between projects to fulfil requirements without creating new

apprenticeships. Furthermore, we observe that practices with respect to interpretations of the clause, follow-up and control may favor non-compliant firms. We have not seen signs of distortionary effects between Norwegian and foreign competitors.

Positive but limited impact on white collar crime

Firms that employ apprentices need to live up to certain standards with respect to professional competency, which are incompatible with characteristics of firms that are involved in white collar crimes. An expected indirect effect of the clause is therefore to reduce economic crime, although we find that this effect is likely limited.

Consequences of scope thresholds

Scope thresholds, with respect to procurement contract values and durations, mean that apprentice requirements are not necessary for all procurements. Therefore, the increase in the share of apprenticeship requirements has been larger above given thresholds, which means that the choice of threshold values may influence the impact on apprenticeships. However, chosen thresholds have helped to avoid unnecessary administration costs, and have reduced the risk of unwanted distortionary impacts – especially with respect to firm size. Reduced threshold values would also exacerbate existing challenges with respect to follow-up and control. However, increased threshold values would potentially help to achieve more scrutiny of contractors' compliance, and thus a more fair and consistent practice in procurements where apprenticeship requirements still apply.

Assessing excess demand of apprenticeship positions is challenging

Nationwide, we find apprenticeship candidates without contracts within many sectors. However, public sector clients may use their own judgement to determine excess demand of apprenticeship positions locally or regionally. In general, this flexibility is a positive trait that ensures that requirements are not included when they are not necessary, but we still find that a lot of public sector clients find it challenging to assess the level of excess demand corresponding to each procurement.

Experiences from other countries

We have studied the experiences from Denmark, UK, Switzerland and Germany, where we find examples of similar principles or measures taken to increase the number of apprenticeships. However, we do not find any examples of requirements imposed on public procurements in the same way that the Norwegian clause has done, experiences from these countries are therefore of limited relevance to our study.

1. Bakgrunn og evalueringsspørsmål

Oslo Economics har evaluert effektene av lærlingklausulen på vegne av Utdanningsdirektoratet. Oppdraget er gjennomført mellom februar og november 2020. Evalueringen har hatt til hensikt å avdekke i hvilken grad Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter, som ble innført 1. januar 2017, har ført til ønskede virkninger.

1.1 Bakgrunn

Hvert år søker omtrent 30 000 personer på læreplass, og hvert år anslås det å være rundt 8 000 personer som står uten læreplass. En del av disse blir stående utenfor jobb og skole i kortere eller lengre perioder. Ungdom som ikke fullfører videregående opplæring er oftere arbeidssøkere, oftere uføretrygdet og de mottar mer sosialhjelp sammenlignet med de som fullfører videregående opplæring.

Andelen elever som søker seg til yrkesfaglig utdanning har gått ned siden 2012 i forhold til andelen med høyere utdanning, samtidig som samfunnets behov for dyktige fagarbeidere øker.¹, hvor det fremkommer at behovet for faglært arbeidskraft i fremtiden vil være betydelig. En av grunnene til frafallet av søkere, samt frafallet i løpet av utdanningen, som påpekes, er mangelen på læreplasser.

Det har i flere år blitt arbeidet med å sikre et tilstrekkelig antall læreplasser. Det overordnede målet om å skaffe lærekontrakter til alle elever som ønsker det, beskrives i Samfunnskontrakt for flere læreplasser (2016-2020). Denne samfunnskontrakten ble signert våren 2016 og krever blant annet tettere lokal oppfølging enn den tidligere kontrakten for 2012-2015.

Hovedmålet for offentlige anskaffelser (Meld.St. 22 (2018-2019)) er å bidra til effektiv offentlig tjenesteproduksjon. I tillegg står målet om at Norges offentlige oppdragsgivere skal bruke sine anskaffelser til å ivareta nye samfunnshensyn sentralt. Dette innebærer blant annet å hindre økonomisk kriminalitet og å sørge for nok lærlingplasser. Bruk av offentlige anskaffelser for å oppnå politiske målsettinger begrunnes blant annet med at det kan være mer kostnadseffektivt og mer treffsikkert enn alternative virkemidler til visse formål.

¹ Dette vises blant annet i SSBs rapport 2016/31 «Education-specific labour force and demand in Norway in times of transition» (Dapi, et al., 2016). I tillegg skriver SSB i en ny rapport (2020) at: «...det forventes fortsatt en klar

Et av virkemidlene som har vært brukt i offentlige anskaffelser for å øke tilbudet av læreplasser er lærlingklausuler. En lærlingklausul er en kontraktbestemmelse om lærlinger som en offentlig oppdragsgiver skal inkludere i et anbud dersom flere betingelser ved anbudet er oppfylt. Det gjelder blant annet hvis verdien og varigheten av anskaffelseskontrakten er over terskelverdien og om det er særskilt behov for lærlinger innen bransjen. Bruk av lærlingklausuler i offentlige anskaffelser ble evaluert av Fafo i 2014 med en konklusjon om at det har hatt svært liten effekt på antall tilbudte læreplasser.

Med denne bakgrunnen ble en ny forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger (heretter referert til som *lærlingklausulen*) innført 1. januar 2017. Forskriften tar sikte på å bidra til et tilstrekkelig antall læreplasser, et tilstrekkelig antall kvalifiserte arbeidere med fag- eller svennebrev, samt å motvirke økonomisk kriminalitet. Forskriften skal oppnå dette gjennom å øke etterspørselen etter lærlinger i privat sektor. Det kan skje ved at forskriften bidrar til at en større andel av offentlige anskaffelseskontrakter inkluderer krav om bruk av lærlinger, som gir en tydelig definert konkurransefordel til lærebedrifter. Lignende krav stilles til utenlandske leverandører, og terskelverdier definert med hensyn til anskaffelseskontraktenes varighet og verdi sikrer at det særlig er større oppdrag som omfattes av den nye forskriften.

1.2 Evalueringsspørsmål og leseveiledning

Hensikten med denne evalueringen er å besvare spørsmål opprinnelig formulert av Utdanningsdirektoratet. I rapporten behandles spørsmålene etter en struktur som tar utgangspunkt i at direkte effekter relatert til innhold i offentlige kontrakter og oppfølgingen av disse i neste omgang vil kunne bidra til aggregerte og indirekte effekter på sentrale parametere som antall læreplasser, konkurransevridning og økonomisk kriminalitet (se Figur 1-1). Denne strukturen reflekteres også av kapittelinnstillingen i resten av rapporten:

- I kapittel 2 beskrives metoder og datagrunnlag for evalueringen.
- I kapittel 3 presenteres funn relatert til direkte effekter. Vi tar her utgangspunkt i spørsmål om hvorvidt omfanget av krav om bruk av lærlinger i offentlige anskaffelser har økt, forskjeller mellom

vridning i favør av arbeidskraft med høyere utdanning og videregående fagutdanning i de fleste næringer (Cappelen, et al., 2020).»

type oppdrag, fagområder og bransjer. I tillegg diskuterer vi betydningen av terskelverdier og sannsynlige årsaksforhold.

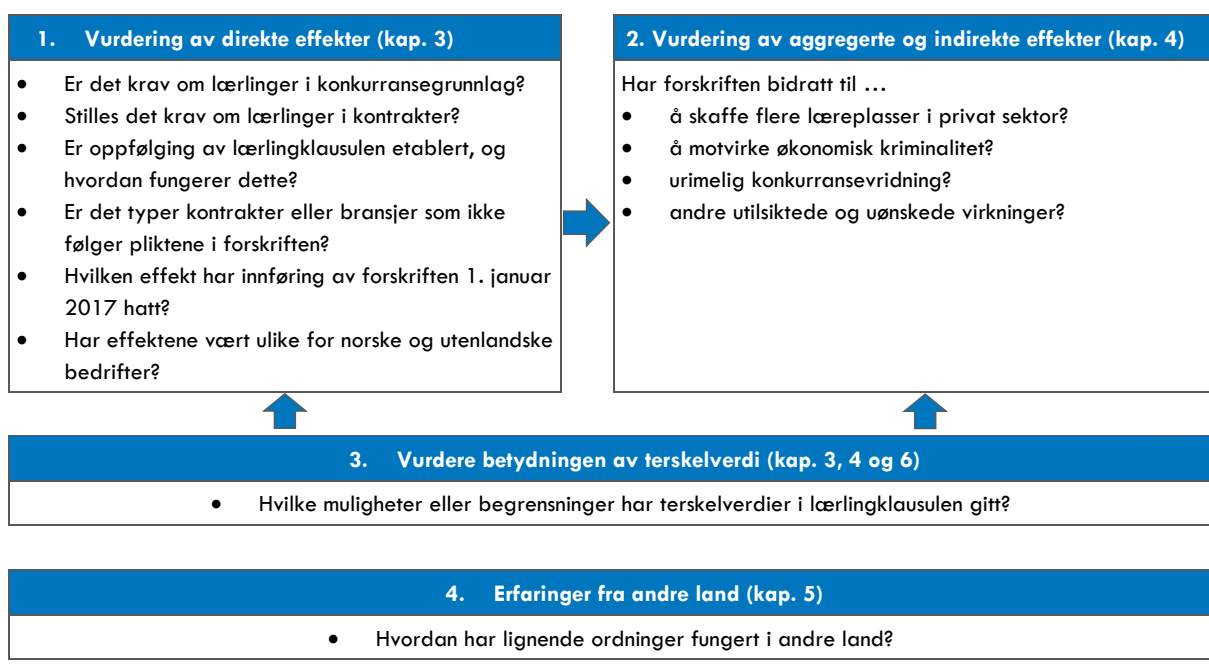
- I kapittel 4 presenteres funn relatert til aggregerte og indirekte effekter. Her undersøker vi spørsmål om hvorvidt lærlingklausulen har bidratt til å skaffe flere læreplasser i privat sektor, hvorvidt klausulen har bidratt til å motvirke økonomisk kriminalitet og hvorvidt klausulen kan ha bidratt til urimelig konkurransevridning eller andre utilsiktede og uønskede virkninger.
- I kapittel 5 presenteres erfaringer med lignende ordninger fra andre land.

- I kapittel 6 diskuterer vi måloppnåelsen for lærlingklausulen på overordnet nivå, i tillegg til sentrale suksessfaktorer og forbedringspunkter

Om begrepsbruk knyttet til anskaffelseskontrakter og lærekontrakter

I denne rapporten omtaler vi forhold både knyttet til offentlige anskaffelseskontrakter mellom offentlige oppdragsgivere og private oppdragstakere og lærekontrakter mellom lærebedrifter og lærlinger. I noen tilfeller vil vi referere til anskaffelseskontrakter som offentlige kontrakter, eller bare som kontrakter. Vi vil imidlertid konsekvent referere til kontrakter mellom lærebedrifter og lærlinger som lærekontrakter.

Figur 1-1: Strukturering av evalueringsspørsmål



2. Evalueringsdesign: metoder og datagrunnlag

Å besvare spørsmålene i evalueringen har krevd innsamling av omfattende mengder data og informasjon fra flere ulike kilder, og vi har benyttet en kombinasjon av kvantitative og kvalitative analysemetoder i arbeidet. Dette kapitlet beskriver på et overordnet nivå viktige forutsetninger og begrensninger i vårt evalueringsdesign.

2.1 Dybdeintervjuer og workshop

I arbeidet med evalueringen har vi gjennomført til sammen 34 dybdeintervjuer med små og store lærebedrifter, arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner, innkjøpere, norske og utenlandske myndigheter og andre interessenter. Utvalget av intervju kandidater er gjort med hensikt å skape variasjon på tvers av størrelse, geografi og bransje. Utvalget er gjengitt i Vedlegg A.4. Dybdeintervjuene er særlig brukt for å belyse følgende problemstillinger:

- I hvilken grad stilles det krav om bruk av lærlinger i konkurransegrunnlag og kontrakter i offentlige anskaffelser? Hvordan er kravene utformet?
- Er oppfølging av lærlingklausulen etablert? I hvilken grad kontrolleres etterlevelse av krav? Hva er eventuelle sanksjoner mot brudd på avtalevilkår?
- Hvilke direkte effekter tror oppdragsgivere at lærlingklausulen har hatt på krav om lærlinger i offentlige anskaffelser?
- Hvilke effekter tror arbeidsgivere og arbeidstakere at lærlingklausulen har hatt på antall læreplasser?
- Hvilke effekter tror bedrifter, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner at lærlingklausulen har hatt for andre parametere, som for eksempel omfanget av økonomisk kriminalitet, konkurransevridning og kvalitet i opplæringstilbudet?
- Hvilke muligheter eller begrensninger har terskelverdien i klausulen gitt?
- Hvordan har lignende ordninger fungert i andre land?

² For å koble bedrift til utdanningsprogram har vi tatt utgangspunkt i bransjekode, for deretter å bruke karriereveilederen på vilbli.no for å koble aktuelle yrke(r) i bedriften med tilhørende utdanningsprogram.

I tillegg til dybdeintervjuer deltok representanter for arbeidstakere, arbeidsgivere og offentlige innkjøpere i en workshop hvor preliminnære versjoner av funn som presenteres i denne rapporten ble gjennomgått og diskutert. En fullstendig liste over informanter i workshop er inkludert i Vedlegg A.4 til denne rapporten.

2.2 Spørreundersøkelse til bedrifter

En spørreundersøkelse med kortere intervjuer med enklere spørsmål og svaralternativer ble i tillegg gjennomført per telefon med respondenter fra 301 bedrifter i mai og juni 2020. Undersøkelsen er særlig brukt for å belyse følgende problemstillinger:

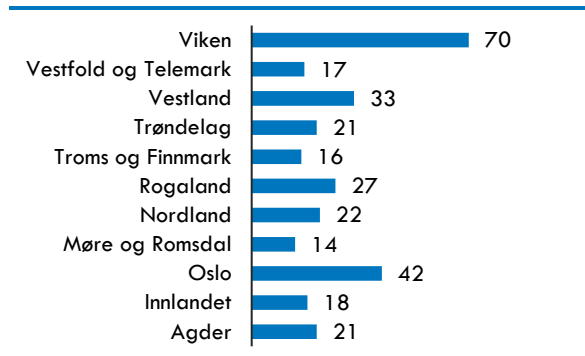
- Hvordan har antallet lærlinger utviklet seg i bedriftene?
- Hvor ofte opplever bedriftene at offentlige oppdragsgivere stiller krav om bruk av lærlinger?
- Hvordan er kravene om bruk av lærlinger utformet?
- Hvordan følges krav om bruk av lærlinger opp fra oppdragsgivernes side?
- Hva betyr krav i offentlige anskaffelser for antallet læreplasser i bedriftene?

Deler av utvalget som deltok i undersøkelsen ble kontaktet basert på bekreftet kjennskap til at bedriftene har tatt oppdrag for offentlige oppdragsgivere, med eller uten krav om bruk av lærlinger, og delvis basert på tilfeldig trekning fra Oslo Economics sin bedriftsdatabase. I trekningen av respondenter stratifiserte vi utvalget slik at vi oppnådde en representativ fordeling av bedrifter med hensyn til geografisk plassering (se Figur 2-1). Vi forsøkte også å stratifisere med hensyn til bransjer og faglig tilhørighet, selv om tilgjengelige bransjekoder ofte gir unøyaktige beskrivelser av bedriftenes faktiske virksomhetsområder.² De fire største fagretningene i utvalget (antall respondenter i parentes) er bygg- og anleggsteknikk (131), service og samferdsel (82), teknikk og industriell produksjon (36) og elektrofag (28). Disse fire fagretningene er også de største målt i antall læreplasser i privat sektor i 2019. Likevel er særlig elektrofag og teknikk og industriell produksjon noe lavt representert i vårt utvalg.³ Det lave antallet respondenter innenfor design og håndverk (0), helse- og oppvekstfag (13), medier og kommunikasjon (1), naturbruk (9) og restaurant- og matfag (1) reflekterer

³ Antallet lærlinger innenfor begge disse fagretningene var høyere enn 7000 i privat sektor i 2019. Til sammenligning var antallet lærlinger innenfor bygg- og anleggsteknikk 9647. Antallet innenfor service og samferdsel var mindre enn 4000.

at disse fagretningene også er små når det gjelder lærlinger i privat sektor. Selv om det er utfordringer knyttet til å klassifisere bedriftene i undersøkelsen, forventer vi ikke at sammensetningen av utvalget med hensyn til fagretninger og geografi gjør at resultatene fra undersøkelsen gir en skjev representasjon av erfaringene i privat sektor.

Figur 2-1: Antall respondenter fordelt på fylker



Kilde: Undersøkelse gjennomført av Oslo Economics (N=301).

Et større antall respondenter ble forsøkt kontaktet i undersøkelsen, og nettoutvalget på 301 respondenter utgjør omtrent en tredel av bruttoutvalget i undersøkelsen. Vi opplevde ingen frafall av kandidater i form av ufullstendig utfylte spørreskjemaer. Vi har heller ingen indikasjoner på at sammensetningen av bedrifter i bruttoutvalget var forskjellig fra sammensetningen i nettoutvalget. En fullstendig beskrivelse av spørreskjemaet som ble benyttet i undersøkelsen og flere detaljer knyttet til utvalget av bedrifter er inkludert i et vedlegg til rapporten.

2.3 Analyser av innhold i offentlige kontrakter

Innsamling av konkurranse dokumenter

For å undersøke i hvilken grad forskriften om bruk av lærlinger i offentlige anskaffelser er fulgt opp av offentlige oppdragsgivere har vi samlet inn et omfattende datagrunnlag med konkurranse dokumenter fra offentlig utlyste oppdrag før og etter innføringen av lærlingklausulen. Konkurranse dokumentene er hentet inn fra portalen for offentlig utlyste oppdrag, doffin.no. Oppdragene vi har samlet inn dokumenter for er valgt ut på bakgrunn av deres CPV-kode⁴, og inkluderer blant annet avløps- og miljøtjenester, bygg og anlegg, bygge- og anleggsrelaterte tjenesteytelser, datatjenester, helsetjenester, hotelltjenester, kantine og catering, post- og telekommunikasjon, reparasjon- og installasjonstjenester og teknisk testing. Oppdrag innenfor bygg og anlegg

⁴ CPV numrene viser til EU-kommisjonens produkt- og tjenestekoder, og brukes i kunngjøringene i Doffin for å standardisere betegnelsen på oppdragstypen i kontrakter.

utgjør den klart største andelen av utlysningene, hvor vi også finner flest lærekontrakter (se detaljer i vedlegg A.1 7.Vedlegg A: til rapporten).

Tekstsøk

Etter innsamlingen av kontraktsdokumenter og konkurransegrunnlag for totalt 26 000 utlysninger fra årene mellom 2014 og 2019 og omtrent 5 000 tildelinger fra samme periode, brukte vi et algoritmebasert tekstsøk (Welbers, et al., 2017) til å analysere forekomsten av termer som sannsynligvis kan knyttes til krav om lærlinger og lærebedrifter.⁵ Formålet med analysen har vært å studere hvordan andelen anskaffelser med krav om bruk av lærlinger har utviklet seg i perioden før og etter lærlingklausulen.

Terskelverdier

Ved å benytte varighet og endelig verdi, har vi definert hver enkelt anskaffelse til å ligge over eller under gjeldende terskelverdier. For statlige og ikke-statlige virksomheter gjelder en terskelverdi på henholdsvis 1,30 og 2,05 millioner, for oppdrag med en varighet på 3 måneder eller mer. Anbudene som ikke har oppgitt verdi eller varighet ble definert uten verdi. I tilfeller hvor kun ett av kriteriene var oppgitt, har verdien på det kriteriet avgjort om anskaffelsen ble definert over eller under terskelverdien.

Tildelinger

Sammenlignet med antall utlysninger har vi tilgang til relativt få tildelinger, og det er derfor ikke mulig å analysere egenskaper på grunn av hensyn til representativitet i utvalget. I utgangspunktet ville vi ha ønsket å bruke analyser etter tekstsøk til å si noe om eventuelle forskjeller i tildeling mellom norske og utenlandske bedrifter, og til å undersøke hvorvidt lærlingklausulen har ført til konkurransevridninger. Mangelen på data om hvilke bedrifter som faktisk tildeles oppdrag, og mulighet til å koble dette til informasjon om størrelse, antall ansatte og geografisk lokasjon, gjør det vanskelig å si noe mer konkret om hvilke effekter lærlingklausulen har hatt på bedriftene. Kvalitative analyser som dybdeintervjuer og spørreundersøkelser har derfor vært nødvendig.

2.4 Analyser av data for lærlinger og lærebedrifter

I tillegg har vi innhentet registerdata for lærlinger, kontrakter, lære plasser og lærebedrifter. Analysen av dette datagrunnlaget skal har bidratt til å svare på om lærlingklausulen har bidratt til å øke antall lære plasser. Det sammenkoblede datagrunnlaget gir informasjon om fagområder, lærebedrifter, søknads-

⁵ En nærmere beskrivelse av hvordan søket etter nøkkelbegreper er definert er inkludert i rapportens vedlegg.

tidspunkt, kontraktens varighet, og utdanningsbakgrunn, i tillegg til geografisk plassering.⁶

For å besvare spørsmålene om utvikling i antall læreplasser har vi benyttet dette datagrunnlaget til å estimere en regresjonsmodell hvor vi studerer hvordan sannsynligheten for å få læreplass har endret seg i perioden etter 1. januar 2017. Vi har valgt denne tilnærmingen fordi det gir oss mulighet til å kontrollere for en del forhold knyttet til blant annet geografisk sammensetning, sammensetning av søkere og arbeidsmarkedsutvikling, slik at vi i størst mulig grad får isolert virkningen av å gå fra et regime uten lærlingklausul før 2017 til et regime hvor lærlingklausulen har vært gjeldende. En mer detaljert beskrivelse av regresjonsmodellen er inkludert i rapportens vedlegg.

2.5 Betydningen av koronapandemien

Oslo Economics deltar i dugnaden for å begrense spredningen av koronaviruset, og følger til enhver tid gjeldende nasjonale retningslinjer fra helsemyndighetene. Samhandling knyttet til gjennomføring og oppfølging, inkludert intervjuer i dette prosjektet har i hovedsak skjedd på digitale flater. Utover dette har ikke pandemien påvirket den praktiske gjennomføringen av prosjektet. Analysene som er gjort i dette prosjektet er basert på tall til og med 2019. Eventuelle endringer grunnet en endret situasjon i norsk økonomi vil ikke reflekteres i våre funn.

⁶ En nærmere beskrivelse av datagrunnlaget er inkludert i rapportens vedlegg.

3. Direkte effekter av lærlingklausulen

De direkte virkningene av lærlingklausulen handler om i hvilken grad kontrakter i offentlige anskaffelser oftere enn tidligere inneholder krav om bruk av lærlinger i private virksomheters utførelse av oppdrag for offentlig sektor. I dette kapitlet dokumenterer vi en økning i antallet kontrakter med eksplisitte krav om lærlinger og diskuterer årsaksforholdet mellom innføringen av lærlingklausulen og den observerte utviklingen.

3.1 Krav i kontrakter

I lærlingklausulen fremgår det at offentlige oppdragsgivere skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning og at én eller flere lærlinger inngår i arbeidet med å oppfylle kontrakten (Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter § 6.). For at klausulen skal kunne bidra til flere læreplaner og/eller flere lærebedrifter, er det avgjørende at offentlige innkjøpere i større grad enn før stiller krav om bruk av lærlinger. For å analysere lærlingklausulens effekt starter vi derfor med å undersøke i hvilken grad offentlige oppdragsgivere faktisk stiller krav om lærlinger i sine utlysninger, og om det har skjedd vesentlige endringer etter lærlingklausulen trådte i kraft fra januar 2017.

For å utføre analysen har vi samlet inn informasjon og relevante konkurransedokumenter for utlyste offentlige oppdrag fra doffin.no og andre relevante anbudsportaler. Vi har i alt samlet informasjon om over 17 000 utlysninger fra 2014 til 2019, fordelt på flere ulike typer oppdrag. Oppdragene fordeler seg blant annet innenfor følgende bransjeområder, som vi basert på yrkesfaglig utdanningsprogrammer vurderer som relevante⁷ for fagretninger med behov for læreplaner:

- Bygg- og anlegg
- Avløps- og miljøtjenester
- Reparasjonstjenester
- Helsetjenester
- Mat og catering
- Helse og sosialtjenester

⁷ Se metode A.1 for bakgrunn for vurdering av relevante oppdrag.

⁸ I alt har vi lastet ned informasjon om 35 255 oppdrag. For 9 200 av disse har det ikke vært mulig å laste ned dokumenter. Vi har dessuten sortert ut mindre relevante

Med det innsamlede grunnlaget av konkurranse-dokumenter har vi gjennomført et automatisert søk etter krav om bruk av lærlinger. Metoden for tekstsøket er basert på en algoritme som bruker en «ordbok» vi har definert til å identifisere krav om bruk av lærlinger (Welbers, et al., 2017). Vi har blant annet søkt etter ord som *lærling*, *lærebedrift*, *krav til lærling* og *lærlingklausul*. I manuelle gjennomganger har vi funnet enkelte eksempler på konkurranse-dokumenter som nevner lærling én enkelt gang uten at det eksplisitt stilles krav til lærlinger. Derfor defineres utlysninger med krav om bruk av lærlinger som utlysninger med konkurransedokumenter hvor lærling-relaterte ord nevnes flere ganger. Etter gjennomføring av tekstsøket har vi analysert utviklingen i utlysninger med krav om bruk av lærlinger før og etter innføringen av lærlingklausulen. I tillegg har vi brutt ned utviklingen etter kjennetegn ved kontraktene, som for eksempel verdi, oppdragsgiver og oppdragstyper, for å studere de mulige direkte effektene av klausulen nærmere.

Vi har identifisert noen kilder til usikkerhet gjennom innhenting av data og metode for søk etter ord som er relatert til lærlingklausulen. Blant annet har vi erfart at enkelte anbudsplattformer som benyttes til offentlige utlysninger sletter gamle konkurransedokumenter. For 26 prosent⁸ av utlyste konkurranser mellom 2014 og 2019 har det ikke vært mulig å hente ned konkurransedokumentene.

Videre finnes det noen kilder til usikkerhet i selve metoden for tekstsøk. Hvis dokumentet ikke er søkbart (for eksempel fordi det er scannet inn) kan søkealgoritmen i visse tilfeller registrere krav om lærling på tross av at det ikke inngår krav om lærlinger i konkurransedokumentene. Den kan også overse faktiske krav, blant annet hvis dokumentene ikke kan leses av algoritmen. Stikkprøver har imidlertid gitt oss grunnlag for å anta at resultatene vi presenterer nedenfor gir et riktig bilde av innholdet i de offentlige utlysningene vi har samlet informasjon om.⁹

Samtidig som lærlingklausulen ble innført, ble også terskelverdiene for utlysningen av offentlige oppdrag endret fra 500 000 kroner til 1 100 000 kroner.¹⁰ Dette førte til at antallet utlysninger vi har samlet inn data fra falt fra 2016 til 2017. Sammenfallet i tid

oppdrag og duplikater og har i alt litt over 17 000 oppdrag i vårt datasett.

⁹ Vi har gjort stikkprøvekontroller på rundt 100 utlysninger.

¹⁰ «Nærings- og fiskeridepartementet hevet 1. januar 2017 terskelverdien for kunngjøringsplikt fra 500.000 NOK til 1,1

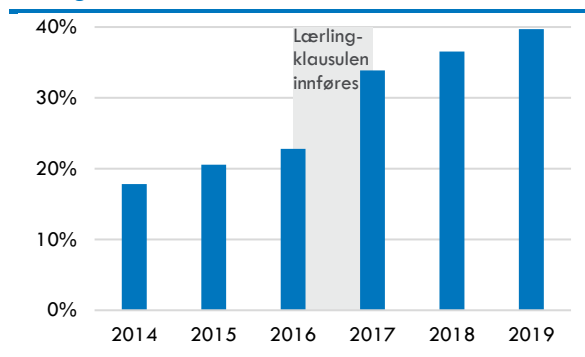
med innføringen av lærlingklausulen kan påvirke våre resultater.

For å sikre at de nevnte kildene til usikkerhet ikke påvirker våre konklusjoner, har vi løpende sammenholdt resultatene fra tekstsøket i kontrakter med informasjon fra intervjuer, spørreundersøkelse og andre datakilder. Vi vurderer samlet at tekstsøket bidrar med ny innsikt om effektene av lærlingklausulen som ikke tidligere er belyst. For utdypning av metoden, se vedlegg A.1.

3.1.1 Økning i bruk av lærlingkrav

Flere oppdragsgivere stiller krav om bruk av lærlinger i offentlige oppdrag etter at lærlingklausulen ble innført. Andelen utlysninger med krav om at lærlinger skal inngå i arbeidet med å løse oppdraget steg med 11 prosentpoeng fra 2016 til 2017. Før lærlingklausulen ble innført, ble det stilt krav om bruk av lærlinger i om lag en femtedel av alle utlysningene. I 2017 ble det stilt krav i om lag en tredjedel av utlysningene. Den oppadgående tendensen har vedvart, i 2019 ble det stilt krav om bruk av lærlinger i 40 prosent av relevante utlysninger, se Figur 3-1. I gjennomsnitt var andelen av utlysninger med krav om bruk av lærlinger 80 prosent høyere etter lærlingklausulen ble innført enn de tre årene før.

Figur 3-1: Andel offentlige utlysninger med krav om lærlinger

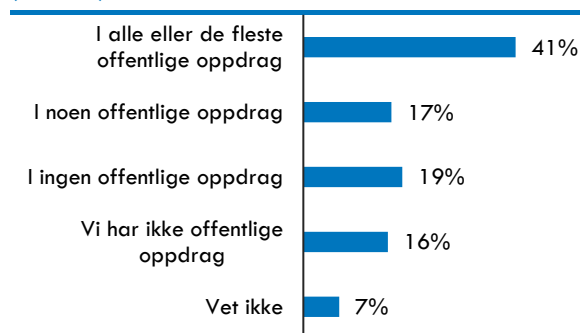


Kilde: Oslo Economics på bakgrunn av utlysninger på doffin.no.

Funn fra tekstsøket er konsistente med funn fra spørreundersøkelsen rettet mot bedrifter, der vi har spurt om hvor ofte bedriftene opplever at det stilles krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter. Her svarte litt over 40 prosent av virksomhetene at de opplever krav om lærlinger i alle eller nesten alle offentlige oppdrag. Videre svarer 17 prosent at de opplever krav i noen offentlige oppdrag. Nesten 20 prosent av virksomhetene opplever at det ikke stilles krav om bruk av lærlinger i offentlige oppdrag, se Figur 3-2.

mill. NOK. 6.april 2018 ble terskelverdien ytterligere hevet til 1,3 mill. NOK på grunn av EU-kommisjonens justeringer som følge av endringer i valutakurser» (NHO, u.d.).

Figur 3-2: Hvor ofte opplever det at det stilles krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter? (N=289)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics.

Oppsummert ser vi tegn til at lærlingklausulen har hatt en direkte effekt ved at det i større grad enn før 2017 stilles krav om bruk av lærlinger i offentlige oppdrag. Likevel ble det i 2019 stilt krav i mindre enn halvparten av alle utlysningene.

At utbredelsen er såpass begrenset, kan særlig skyldes to forhold. Lærlingklausulen gjelder bare for oppdrag over terskelverdien. Terskelverdien for statlige virksomheter er 1,3 millioner kroner med en varighet over tre måneder, mens terskelverdien for andre offentlige oppdragsgivere er 2,05 millioner kroner og tre måneders varighet.

Videre sier § 7 i lærlingklausulen at plikten til å stille krav om lærlinger i offentlige kontrakter kun gjelder dersom det er «særlig behov for læreplasser innen bransjen». Det er særlig behov dersom «... det ved siste søkning til videregående opplæring var klart flere søkere til læreplass innenfor et utdanningsprogram enn antallet inngåtte lærekontrakter innen samme program». Ifølge retningslinjer på anskaffelser.no er det særlig behov dersom underdekningen av læreplasser er mer enn 10 prosent. På tross av retningslinjene, opplever nær alle våre respondenter at det er den enkelte oppdragsgivers ansvar å vurdere om det er et særlig behov for læreplasser innen den aktuelle bransjen i deres område. Uklarhet rundt begrepet «særlig behov» kan skape rom for å unnlate å stille krav også i tilfeller hvor hensikten med klausulen skulle tilsi at oppdragsgivere utlyste oppdrag med krav.

3.1.2 Økning i bruk av lærlingkrav både over og under terskelverdi

Som følge av at lærlingklausulen i utgangspunktet gjelder oppdrag over gitte terskelverdier med hensyn til verdi og varighet, kunne vi på forhånd forvente å se forskjeller i utviklingen i kontrakter med lærlingkrav

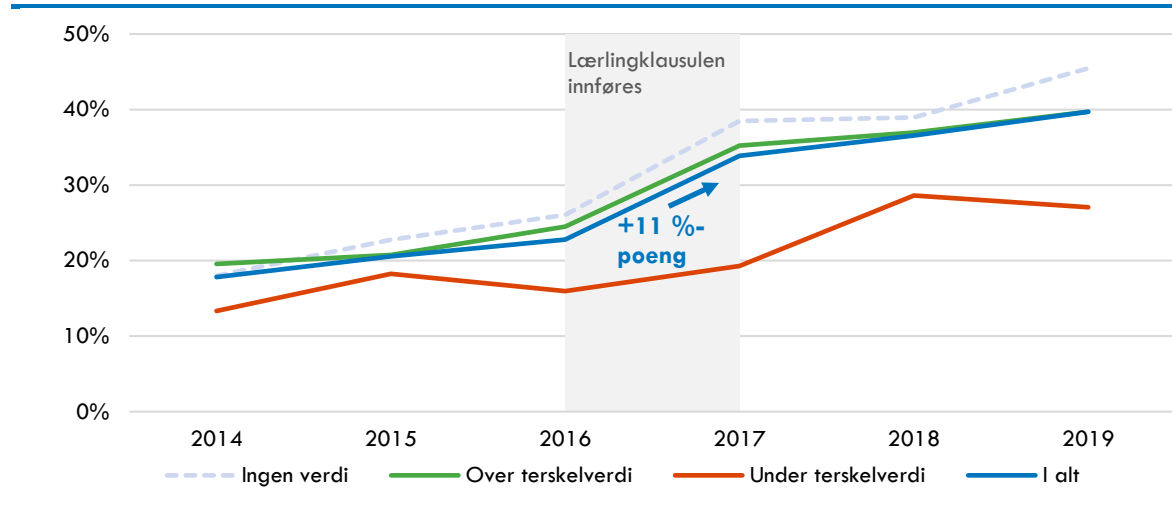
for oppdrag over og under terskelverdien. For å få en bedre forståelse av utviklingen før og etter innføringen av lærlingklausulen, og for å kunne belyse hvorvidt den aggregerte utviklingen faktisk kan skyldes innføringen av lærlingklausulen, gjør vi også en analyse av utviklingen brutt ned i grupper for oppdrag over og under terskelverdi. I denne analysen finner vi visse forskjeller på andelen kontrakter med lærlingkrav, avhengig av om det er oppdrag over eller under terskelverdiene.

Figur 3-3 viser utvikling i andelen offentlige utlysninger som stiller krav om bruk av lærlinger. For oppdrag under terskelverdiene steg andelen av kontrakter med krav om lærlinger fra 16 til 19 prosent fra 2016 til 2017, til tross for at klausulen ikke binder innkjøperne i disse utlysningene. For utlysninger over terskelverdien steg imidlertid andelen vesentlig mer, fra 25 prosent til 35 prosent av kontraktene. At endringen er større for denne gruppen er konsistent med at endringene i stor grad kan forklares av innføringen av lærlingklausulen. Fra den

observerte utviklingen kan det videre se ut som en forsinket økning i andel offentlige utlysninger som stiller krav om bruk av lærlinger for kontraktene under terskelverdi, hvor andelen vokste med nesten ti prosentpoeng fra 2017 til 2018. Økt oppmerksomhet rundt lærlingklausulen kan ha bidratt til at oppdragsgivere generelt har vært mer tilbøyelige til å inkludere kravet også for innkjøp under terskelverdien. Det kan også henge sammen med at noen oppdragsgivere stiller høyere krav om bruk av lærlinger enn lærlingklausulen legger opp til på bakgrunn av egne retningslinjer (se kapittel 3.1.3).

Overordnet kan vi konkludere med at det i høyere grad har blitt stilt krav om bruk av lærlinger i offentlige utlysninger etter innføringen av lærlingklausulen i 2017, og at økningen fra 2016 til 2019 sett under ett har vært en del større for kontrakter over terskelverdi. Det kan imidlertid se ut til at det også i kontrakter under terskelverdi i langt større grad har blitt stilt krav om bruk av lærlinger, sammenlignet med før innføringen i 2017.

Figur 3-3: Utvikling i andelen av offentlige utlysninger som stiller krav om bruk av lærlinger



Kilde: Beregninger av Oslo Economics på bakgrunn av konkurransedokumenter fra doffin.no. Note: I kategorien «(ingen verdi)» inngår 27 % av utlysningene der det ikke har vært mulig å identifisere verdien av oppdraget fordi det ikke fremgår på doffin.no. Note: se vedlegg C.1 for resultater av difference-in-differences analyse.

3.1.3 Vi finner variasjon mellom ulike utlysningstyper, oppdragsgivere og -takere

Krav om bruk av lærlinger skal inngå i kontrakter for bransjer der det er særlig behov for læreplaner. Flere aktører vi har vært i kontakt med, representert ved både oppdragsgivere, myndigheter og partene i arbeidslivet, trekker frem at det er utfordrende å vurdere hvilke bransjer som har særlig behov for læreplaner. Flere uttrykker at det er vanskelig å finne frem i statistikk over læreplaner hos Utdanningsdirektoratet. Dersom man finner frem til denne statistikken, kan det videre være vanskelig å vurdere om andelen som har fått læreplan tilsier et særlig behov for læreplaner i bransjen i hvert enkelt tilfelle.

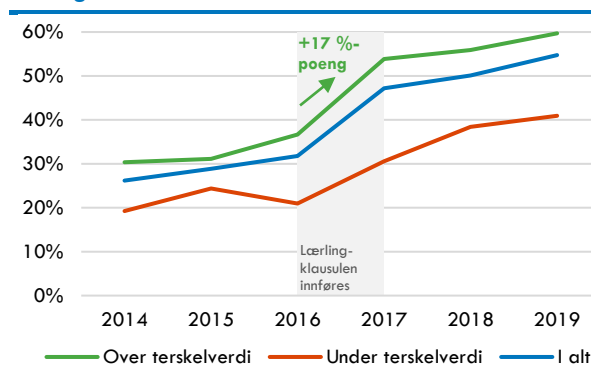
En veileder på anskaffelser.no tilsier at det er særlig behov for læreplaner dersom underdekningen er på mer enn ti prosent (DFØ, 2020). Få oppdragsgivere virker imidlertid å være klar over denne grensen. Derfor er det nyttig å se på nyansene i hvordan oppdragsgivere tolker disse kravene forskjellig avhengig av hvilken type oppdrag som utlyses.

Når det gjelder hvorvidt det stilles krav til utenlandske bedrifter, er det i utgangspunktet slik at de samme kravene til bruk av lærlinger skal stilles til disse. Vi finner imidlertid lite som tyder på at oppdragsgivere stiller krav i større eller mindre grad til disse enn norske bedrifter.

Økning i bruk av lærlingkrav er større i bygg- og anleggsutlysninger enn i øvrige utlysninger

Bygg- og anleggsutlysninger utgjør den største andelen av de nedlastede utlysningene fra doffin.no (se vedlegg A.1). Bygg- og anleggsteknikk er samtidig den største utdanningsretningen innen lærefag. Ifølge tall fra utdanningsdirektoratet fikk 79 prosent læreplass i 2016, mens 83 prosent fikk læreplass i 2017. Det tilsier at det fortsatt er særskilt behov for læreplasser i bygg- og anleggsbransjen og at det derfor bør stilles krav om bruk av lærlinger i slike oppdrag. I tillegg er bygg- og anlegg eksplisitt nevnt i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter § 4.

Figur 3-4: Utvikling i andelen av offentlige bygg- og anleggsutlysninger som stiller krav om bruk av lærlinger



Kilde: Beregninger av Oslo Economics på bakgrunn av konkurransedokumenter fra doffin.no. Note: se vedlegg C.1 for resultater av difference-in-difference analyse.

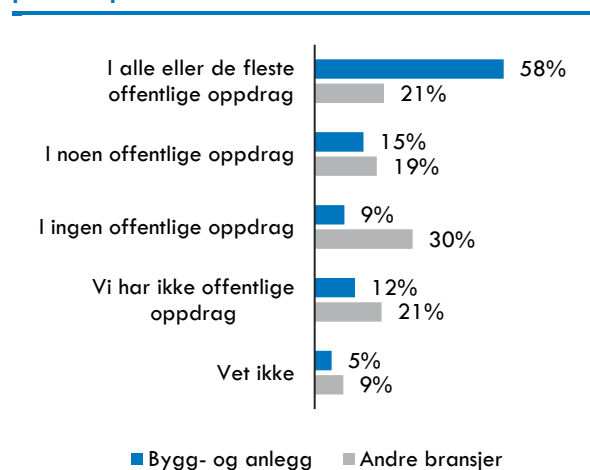
En sammenligning av Figur 3-3 og Figur 3-4 viser at bygg- og anleggsoppdrag før innføring av lærling-klausulen i større grad var gjenstand for krav om bruk av lærlinger. Samtidig var økningen i andelen som stilte krav om bruk av lærlinger før og etter 2017, større enn for andre typer av oppdrag. For bygg- og anleggsoppdrag over terskelverdien steg andelen av kontrakter med krav om lærling fra om lag 37 prosent i 2016 til nesten 54 prosent i 2017. Økningen innenfor bygg- og anleggsoppdrag utgjorde dermed 17 prosentpoeng, og er tydelig høyere enn den totale økningen (for alle kontrakter) på elleve prosentpoeng. Det ser også ut til at trenden med økende andel kontrakter med krav om bruk av lærlinger fortsatte etter 2017. I 2019 ble det stilt krav om bruk av lærlinger i 60 prosent av bygg- og anleggsutlysninger over terskelverdi, se Figur 3-4.

For kontrakter under terskelverdi finner vi en stigning på nesten ti prosentpoeng fra 2016 til 2017, som også er vesentlig høyere enn gjennomsnittet for alle bransjer. Det ser derfor ut til at lærlingklausulen har hatt en påvirkning også på oppdrag under terskelverdien, selv om disse i utgangspunktet ikke er omfattet av klausulen. At det likevel ser ut til å være

en forskjell i veksttakten for kontrakter over og under terskelverdi tyder også på at økningen i andelen av kontrakter med krav om bruk av lærlinger kan forklares av innføringen av klausulen. Vår vurdering er derfor at innføring av lærlingklausulen har hatt en betydelig effekt på bygg- og anleggskontrakter. Denne effekten er ikke begrenset til kontrakter over terskelverdi, men er også markant for kontraktene under terskelverdi.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser, i likhet med resultatene fra søket i kontrakter, at bedrifter innenfor bygg- og anleggsbransjen i større grad enn andre opplever at det stilles krav om lærlinger i offentlige oppdrag. Figur 3-5 viser at 58 prosent av bygg- og anleggsbedriftene oppgir at det stilles krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter, mens andelen er 21 prosent blant bedrifter i andre bransjer. Det er kun ni prosent av bygg- og anleggsbedriftene i utvalget som ikke opplever lærlingkrav, mot nesten en tredjedel av bedrifter i andre bransjer.

Figur 3-5: Hvor ofte opplever det at det stilles krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter? Fordelt på bransje



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics (N=289). Note: Bygg- og anlegg inkluderer utdanningsprogrammene bygg- og anleggsteknikk og elektrofag.

Lærlingkrav skal stilles i tjenestekontrakter i bransjer med særlig behov for læreplasser

Lærlingklausulen nevner ikke eksplisitt andre typer kontrakter eller bransjer, men spesifiserer at «andre tjenestekontrakter» skal stille krav om bruk av lærling i de bransjene der det er særskilt behov. Særskilt behov er definert som underdekningen av læreplasser på mer enn ti prosent innen de enkelte utdannelsene.

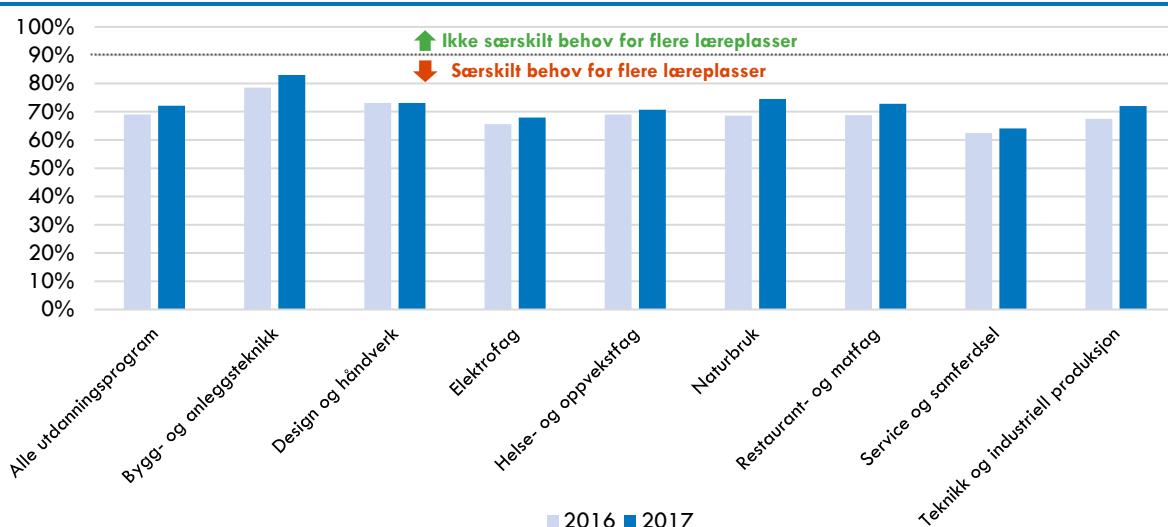
Uklarhet rundt hva som vurderes som særlig behov kan etter vår oppfatning føre til både at det blir stilt krav om bruk av lærlinger i bransjer der det ikke er et særlig behov, og at det ikke blir stilt krav der det faktisk er særlig behov. Begge tilfellene kan oppstå dersom

oppdragsgivere feiltolker behovet i en bransje eller ikke har informasjon i det hele tatt.

Dersom det blir stilt krav i bransjer der det ikke er mangel på læreplasser, kan bedrifter risikere å ikke få tak i lærlingene som kreves for å vinne oppdraget. Forskriftens § 9 andre ledd sier at dersom en leverandør kan dokumentere reelle forsøk på å inngå lærekontrakter, skal oppdragsgiver anse lærlingkravet som oppfylt. Denne muligheten kan gjøre oppdragsgiver mer tilbøyelig til å stille krav også der det ikke er mangel på plasser, fordi forskriften åpner for unntak. Ved å stille krav om lærlinger i bransjer der det ikke er særlig behov for plasser, kan oppdragsgivere skape større etterspørsel etter

lærlinger enn det er tilbud av. Begrepet «særlig behov» kan også misforstås slik at det ikke stilles krav om lærlinger i kontrakter som burde hatt krav. Dette kan skje hvis oppdragsgiver har feil informasjon om en bransje, eller ikke er oppmerksom på lærlingklausulen i det hele tatt. Konsekvensene av dette kan være at det ikke stimuleres til bruk av lærlinger i bransjer der lærlinger sliter med å få læreplass. I 2016 og 2017 var det særskilt behov for læreplasser i alle utdanningsprogrammer, se Figur 3-6. I 2017 syntes det at det var et særskilt behov i de fleste programmer, hele landet sett under ett. Det kan være lokale unntakelser for eksempel for noen utdanningsprogrammer i større byer.

Figur 3-6: Andelen av søkere som fikk læreplass fordelt på utdanningsprogram



Kilde: Udir.no/statistikk

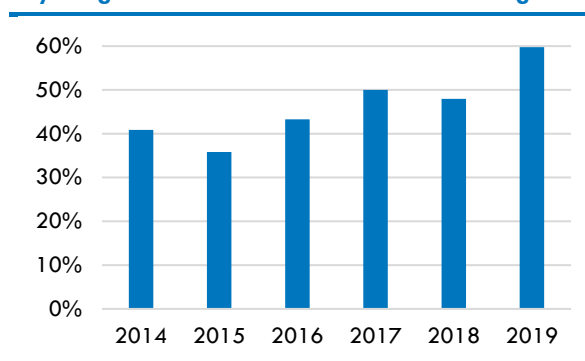
Sikkerhetsdimensjonen er en annen faktor som kan bidra til at det ikke stilles krav om bruk av lærlinger i bransjer der i utgangspunktet er særlig behov. Vi har vært i kontakt med oppdragsgivere som oppgir at enkelte oppdrag ikke egner seg for lærlinger, for eksempel i prosjekter hvor arbeid utføres alene på store strekninger.

Flere oppdragsgivere stiller strengere lærlingkrav enn hva lærlingklausulen legger opp til

I Oslo kommune er det innført høyere krav enn lærlingklausulen legger opp til. Oslo kommune lanserte i 2017 Oslomodellen, utviklet i samarbeid med partene i arbeidslivet. Ett av ønskene fra Oslo kommune var å skjerpe og konkretisere kravene til bruk av lærlinger, og det ble bestemt at ti prosent av arbeidet som utføres av faglærte på områder med behov for lærlinger skulle utføres av lærlinger. Dette gjaldt både for hoved- og underleverandører. Lærlingkravet i Oslomodellen gjelder i kontrakter over 1,1 mill. kr, altså statlig terskelverdi (Oslo kommune, 2017). Ifølge loven er innslagspunktet for kommuner 2,05 mill. kr.

Vi ser tegn på at det hele tiden har vært stilt krav om bruk av lærlinger i en stor andel av Oslo kommunes utlysninger, se Figur 3-7. Før lærlingklausulen og Oslomodellen ble innført stilte Oslo Kommune i gjennomsnitt krav om bruk av lærling i 40 prosent av utlysningene. Etter 2017 stilte Oslo kommune krav i over halvdel av alle utlysningene. Fra 2016 til 2017 stilte Oslo Kommune krav i 16 prosent flere oppdrag.

Figur 3-7: Utvikling i andelen av Oslo kommunes utlysninger som stiller krav om bruk av lærlinger



Kilde: Beregninger av Oslo Economics på bakgrunn av konkurransedokumenter fra doffin.no.

Det er flere andre oppdragsgivere enn Oslo kommune som stiller krav om bruk av lærlinger uavhengig av lærlingklausulen. I 2015 ble de omforente seriøsitetsbestemmelsene lansert. I 2015 gikk Fellesforbundet, Byggearbeiderenes Landsforening (BNL), Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i Norge (KS) og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sammen om å innføre seriøsitetskrav for offentlige anskaffelser i bygg- og anleggssektoren. Bestemmelsene inneholdt blant annet krav om bruk av lærlinger i prosjektene.

Statsbyggs seriøsitetsbestemmelser, lansert i 2015, krever at leverandørene var tilknyttet en lærlingordning at arbeidstidene utført av en eller flere lærlinger skal utgjøre minimum fem prosent av arbeidede timer i utførende fag¹¹ (Statsbygg, 2019). Skien kommune hadde allerede i 2014 i samarbeid med Fellesforbundet og NHO Telemark innført en 14-punktsplan mot sosial dumping i byggebransjen. Hensikten med modellen er å sørge for gode arbeidsforhold i anbudsbidriftene, blant annet ved krav om at alt arbeid skal utføres av fast ansatte, at ingen entreprenørkjeder er lenger enn to ledd, at over halvparten av de involverte i prosjektet har fagbrev og at bedriftene måtte ha lærlinger. Denne såkalte Skiensmodellen ble videreutviklet med noen flere krav i Telemarkmodellen, innført i 2015 (Skien kommune, 2017).

3.2 Kontroll av krav

Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter (lærlingklausulen) definerer tydelig i § 9 at «Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om krav om bruk av lærlinger overholdes». Dette sikrer at rammene for konkurransen

er tydelige gjennom hele kontraktsperioden og at valgt leverandør til enhver tid opprettholder sine forpliktelser. Systematisk kontroll av lærlingkrav kan forhindre at leverandører som ikke har til hensikt å bruke påkrevd antall lærlinger, heller ikke vinner konkurranser fremfor bedrifter som planlegger å følge kravene. Dersom oppdragsgiver ikke sørger for nødvendig kontroll av bruk av lærlinger, kan dette i praksis innebære en endring av konkurransen. Dette kan oppdragsgiver i ytterste konsekvens dømmes for i henhold til anskaffelsesloven. Kontroll av lærlingkrav i kontrakt, eller mangelen på slik kontroll, har vært et viktig tema i denne evalueringen. For å belyse graden av oppfølging av lærlingkrav i kontrakter har vi benyttet eksisterende statistikk og litteratur, intervjuer med sentrale aktører og inkludert temaet i vår spørreundersøkelse rettet mot bedrifter.

3.2.1 Mangelfull oppfølging av lærlingkrav i kontrakter

Det er et overordnet funn i denne evalueringen at oppfølgingen av lærlingkrav i kontrakter generelt er mangelfull. Tall fra Digitaliseringsdirektoratet, tidligere Direktoratet for forvaltning og IKT, viser at kun en tredjedel av offentlige virksomheter har gjennomføring og oppfølging av offentlige anskaffelser som sin primære arbeidsoppgave (Digdir, 2018). Lærlingkrav er kun ett av en rekke kontraktskrav som skal følges opp av oppdragsgivere som allerede er presset på ressurser til å drive slik oppfølging.

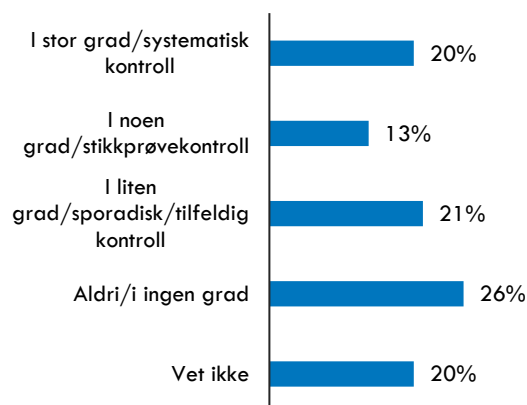
I dette prosjektet har vi spurt bedrifter som utfører oppdrag for offentlige oppdragsgivere der det stilles lærlingkrav om hvor ofte de opplever at disse kravene følges opp, se Figur 3-8. Resultatene viser at kun en femtedel av bedriftene med kontrakter med lærlingkrav opplever at disse kravene følges opp systematisk. 13 prosent opplever at kravene følges opp i noen grad, mens til sammen 47 prosent sjelden eller aldri opplever at oppdragsgiver kontrollerer at de følger lærlingkravet i kontrakten.¹²

¹¹ Arbeidende fag vil si fag som omfattes av utdanningsprogrammet for bygg- og anleggsteknikk, elektro, samt anleggsgartnerfaget.

¹² Andelen «vet ikke» for dette spørsmålet er relativt høy (20 prosent), som innebærer at graden av systematisk

kontroll kan være noe høyere enn det fremgår av rådatene fremstilt i figuren. Samtidig kan den påfallende høye andelen av respondenter som ikke har kjennskap til omfanget av kontroll i seg selv tyde på at oppfølgingen er mangelfull.

Figur 3-8: I hvilken grad kontrollerer de fleste av deres offentlige oppdragsgivere kontraktskravene om bruk av lærlinger?



Kilde: Undersøkelse gjennomført av Oslo Economics. (N=163). Vi presiserer at resultatene reflekterer andelen bedrifter i vår undersøkelse som opplever ulik grad av kontroll, ikke hvor mange kontrakter som kontrolleres. Bedriftene har ulik størrelse og kan i mange tilfeller kan ha flere kontrakter med ulike offentlige virksomheter samtidig.

Vi tolker svarene til respondentene i spørreundersøkelsen slik at de som svarer at de fleste offentlige oppdragsgivere aldri eller i liten grad kontrollerer lærlingkrav, faktisk aldri eller i liten grad opplever kontroll. Når det gjelder de som svarer at de fleste oppdragsgivere i noen grad eller i stor grad kontrollerer lærlingkrav, er det mulig å tolke spørsmålet slik at andelen bedrifter som kontrolleres i realiteten er noe lavere enn det som vises, ettersom spørsmålet gir rom for tolkning av «de fleste».

3.2.2 Graden av oppfølging og kontroll varierer

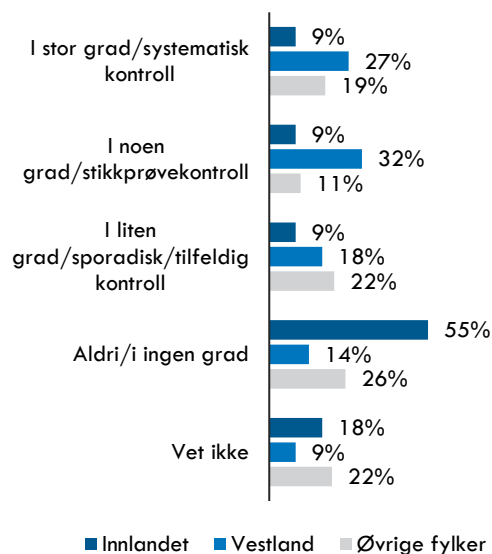
Graden av oppfølging av lærlingkrav varierer blant annet med størrelse på oppdragsgiver, geografi og bransje. Funn fra intervjuer tyder på at større statlige og kommunale virksomheter gjerne har mer etablerte rutiner for å følge opp lærlingkravene fra kontraktene enn de mindre oppdragsgiverne. Flere bruker allerede eller er i ferd med å ta i bruk systemet HMSREG. Det digitale rapporteringssystemet gjør det mulig for oppdragsgiver å se mannskap som er til stede på det aktuelle stedet der kontrakten utføres, og gjør det mulig å overvåke avvik. Dette innebærer blant annet at systemet gir informasjon om eventuell mangel på bruk av lærlinger i oppdraget sammenliknet med kontraktskravet, og er et effektivt verktøy for oppdragsgivere.

Mindre oppdragsgivere, som for eksempel mindre kommuner, rapporterer i intervjuer om mindre systematisk kontroll av bruk av lærlinger. I tillegg til å ha et mindre avklart forhold til når det skal stilles lærlingkrav i kontrakter, har flere vi har vært i kontakt med opplyst at de ikke følger opp lærlingkravene i kon-

trakter. Manglende oppfølging forklares gjerne med at organisasjonen ikke har ressurser til å gjennomføre kontroll, eller at de rett og slett ikke har hatt dette på agendaen.

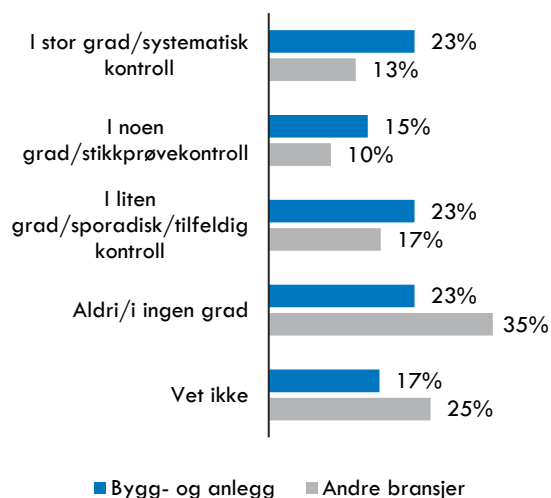
Med hensyn til geografisk variasjon, finner vi at det er stor forskjell mellom fylkene når det kommer til hvor ofte bedriftene opplever kontroll av lærlingkrav, vist i Figur 3-9. Funnene i spørreundersøkelsen viser at bedriftene i Vestland fylke oftere opplever systematisk kontroll, mens bedriftene i Innlandet langt oftere enn bedriftene ellers i landet aldri opplever kontroll. Over halvparten av bedriftene i Innlandet som har kontrakter med lærlingkrav, opplyser at disse aldri kontrolleres. En mulig årsak til at Vestland gjør det spesielt bra på kontroll av krav kan være at Bergen kommune, som en større oppdragsgiver, stiller relativt strenge krav med en viss andel lærlingtimer som trekker opp snittet, mens det i Innlandet ikke er en stor oppdragsgiver som trekker opp snittet.

Figur 3-9: I hvilken grad kontrollerer de fleste av deres offentlige oppdragsgivere kontraktskravene om bruk av lærlinger? Fordelt på fylke



Kilde: Undersøkelse gjennomført av Oslo Economics. (N=163)

Figur 3-10: I hvilken grad kontrollerer de fleste av deres offentlige oppdragsgivere kontraktskravene om bruk av lærlinger? Fordelt på bransje



Kilde: Undersøkelse gjennomført av Oslo Economics. (N=163)

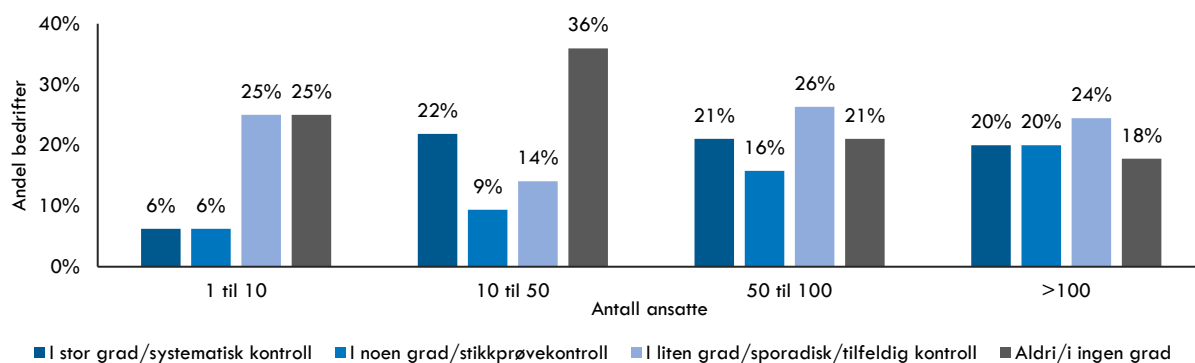
Det er også forskjeller i oppfølging av lærlingkrav for bedrifter i ulike bransjer. Her utmerker også bygg- og anleggsbransjen seg som en bransje som oftere opplever kontroll av lærlingkrav enn andre bransjer, se Figur 3-10. Der 23 prosent av bygg- og anleggsbedriftene aldri opplever kontroll av bruk av lærlinger, er andelen 35 prosent for andre bransjer. Dette kan henge sammen med at oppdragsgivere har et mer aktivt forhold til bruk av lærlinger i bygg- og anleggsbransjen, både ved at det oftere stilles krav og at det oftere kontrolleres. Det kan også potensielt forklares ved at bygg- og anleggsbransjen oftere opplever krav knyttet til seriositetsbestemmelsene, som angir at lærlinger skal delta i en viss andel av arbeidet. I intervjuer har vi fått inntrykk av at flere

oppdragsgivere med slike krav også har bedre rutiner for kontroll av krav.

Vi har videre undersøkt i hvilken grad bedrifter av ulike størrelse opplever at offentlige oppdragsgivere kontrollerer om de følger lærlingkrav i kontrakter. Resultatene, som er vist i Figur 3-11 viser at bedriftene som har færre enn ti ansatte noe sjeldnere opplever systematisk kontroll av lærlingkrav enn større bedrifter. Kun seks prosent av bedriftene med under ti ansatte opplever systematisk kontroll av bruk av lærlinger, mens tilsvarende andel mer enn 20 prosent for bedrifter med flere enn ti ansatte. Selv om det tilsynelatende er forskjeller mellom de minste bedriftene og de øvrige respondentene i undersøkelsen, ser det ikke ut til å være annen vesentlig variasjon med hensyn til størrelse og kontroll. Forskjellene vi har observert kan ha sammenheng med at de minste bedriftene typisk løser prosjekter av noe mindre omfang, hvor oppdragsgivere i mindre grad enn i andre oppdrag finner ressurser til å drive systematisk oppfølging av krav, selv om omfanget av oppdragene som løses kan være over gjeldende terskelverdier.

Forskriften fra 1. januar 2017 presiserer at utenlandske leverandører kan oppfylle lærlingkrav ved å benytte lærling fra en lærlingordning i opprinnelseslandet. Det er imidlertid ingen oppdragsgivere som opplyser i intervjuer at de har erfaring med å stille lærlingkrav til utenlandske bedrifter. Dette innebærer at det heller ikke er noen som har erfaringer med å kontrollere at utenlandske aktører følger eventuelle krav som stilles til dem. Kontrollen ville i utgangspunktet kunne blitt mer utfordrende enn kontroll av norske bedrifter, ettersom det kan være vanskelig å fremskaffe informasjon om utenlandske lærlingordninger.

Figur 3-11: I hvilken grad kontrollerer de fleste av deres offentlige oppdragsgivere kontraktskravene om bruk av lærlinger? Fordelt på antall ansatte



Kilde: Undersøkelse gjennomført av Oslo Economics. (N=163)

3.3 Årsaksforhold

Fra og med 2017 har vi observert en økning i andelen utlyste oppdrag som inkluderer krav om bruk av lærlinger, særlig innenfor bygg- og anleggsutlysninger.

Selv om utviklingen sammenfaller i tid med innføringen av lærlingklausulen, kan det være andre forhold som driver økningen i krav om bruk av lærlinger. Videre er det ikke gitt at økning i omfang av krav om bruk av lærlinger medfører økt bruk av lærlinger i gjennomføringen av oppdragene. Både selve innretningen av klausulen og måten oppdragsgivere følger opp og kontrollerer etterlevelse av krav i kontraktene vil kunne påvirke faktisk bruk av lærlinger.

I denne evalueringen deler vi de mulige direkte effektene av lærlingklausulen i to:

1. Oppdragsgivere stiller i større grad krav om bruk av lærlinger i offentlige utlysninger
2. Som følge av krav, bruker bedriftene oftere lærlinger til å løse offentlige oppdrag

Nedenfor drøfter vi i hvilken grad det er rimelig å tilskrive den observerte økningen til effekter av klausulen, samt hvilken eventuell effekt klausulen kan ha hatt på den faktiske bruken av lærlinger i gjennomføringen av offentlige oppdrag.

3.3.1 Innføringen av lærlingklausulen forklarer sannsynligvis mye av økningen i krav om lærlinger i offentlige innkjøpskontrakter

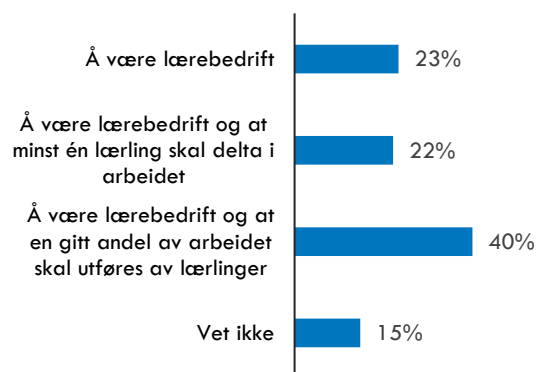
Etter innføringen av lærlingklausulen har det vært en tydelig økning i andelen kontrakter som stiller krav om bruk av lærlinger i offentlige oppdrag. Økningen i antallet kontrakter med krav om bruk av lærlinger er særlig sterk fra 2016 til 2017, og forskjellene mellom typer av oppdrag tyder på at innretningen av og innføringstidspunktet for lærlingklausulen har spilt en viktig rolle. Vi finner den største økningen innenfor bygg- og anleggsoppdrag, noe som sannsynligvis kan forklares av at bygg og anlegg blir eksplisitt nevnt i klausulen. I tillegg finner vi forskjeller i utviklingen for kontrakter over og under terskelverdi¹³. At økningen er særlig stor for oppdrag over terskelverdi er som forventet dersom økningen forklares av innføring av lærlingklausulen. Samtidig ser vi også en vesentlig økning for kontrakter under terskelverdi. Det kan derfor tyde på at det ikke kun er lærlingklausulen som bidrar til at det er en økning i andelen av kontrakter som stiller krav om bruk av lærlinger. På den annen side kan det også bety at lærlingklausulen har hatt betydning for at oppdragsgivere er mer oppmerksomme på viktigheten av å stille krav om lærlinger og derfor også stiller krav i oppdrag som er under

terskelverdien. Dette bekreftes i dybdeintervjuer, der flere oppdragsgivere oppgir at de har begynt å stille krav om bruk av lærlinger etter at klausulen ble innført.

Selv om økningen sammenfaller i tid med innføringen av klausulen, kan det argumenteres for at denne ikke utelukkende kan tilskrives effekter av klausulen. For det første har vi sett at andelen kontrakter med krav om bruk av lærlinger har hatt en stigende trend både før og etter 1. januar 2017. En slik gradvis endring, i stedet for et brått skifte, kan tyde på en gradvis endring i bevisstheten rundt behovet for lærlinger og læreplasser blant offentlige oppdragsgivere.

Den økte bevisstheten rundt behovet for lærlinger og læreplasser utgjør bakgrunnen for innføringen av lærlingklausulen. Den samme bevisstheten har også resultert i etablering av regler og rutiner for å stille krav om lærlinger hos enkeltstående aktører, både før og etter lærlingklausulen. Vi kan ikke utelukke at dette underliggende skiftet i bevissthet kan forklare mye av utviklingen vi observerer. Effekten av andre, strengere krav kan vi også se konturene av i våre respondents svar på spørsmål om hva bedriftene opplever er det vanligste lærlingkravet som stilles, vist i Figur 3-12.

Figur 3-12: Hva er det vanligste kravet til lærlinger som stilles i offentlige oppdrag?



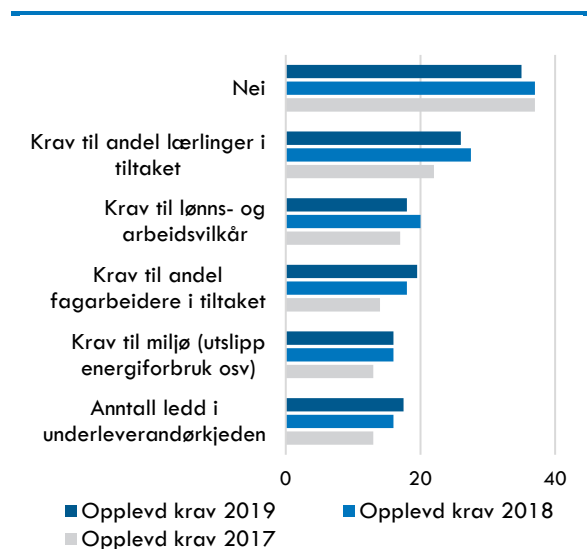
Kilde: Undersøkelse gjennomført av Oslo Economics. (N=163)

Gjennom intervjuer vi har gjennomført har det kommet frem at innføringen av lærlingklausulen i seg selv kan ha bidratt til å øke oppmerksomheten om verdien av å stille krav om bruk av lærlinger, og at dette kan ha gitt indirekte virkninger også på oppdrag som ikke i utgangspunktet omfattes av lærlingklausulen. Det er også mulig at økt oppmerksomhet rundt lærlingkrav kan ha ført til at flere og flere oppdragsgivere stiller enda strengere krav om bruk av lærlinger i sine oppdrag, og at dette er en type ringvirkning som er mulig å tilskrive lærlingklausulen. Arbeid med andre serisitetsbestemmelser kan også bidra til dette. Flere

¹³ Merk: Dette er ikke statistisk signifikant for alle oppdrag –se resultater i vedlegg C.1

vi har intervjuet i prosjektet opplyser at det nærmest har blitt en «konkurranse» mellom større offentlige oppdragsgivere, gjerne kommuner, om å ha de strengeste lærlingkravene. Selv om de fleste bedriftene fortsatt opplever at pris er det mest avgjørende ved tildeling av kontrakter, opplevde 25 prosent av spurte bedrifter at krav om lærlinger var avgjørende, se Figur 3-13 for resultater fra BNLS fremtidsbarometer 2019.

Figur 3-13: Har din bedrift opplevd at andre krav enn pris har vært avgjørende ved tildeling av anbud siste år?



Kilde: BNLS Fremtidsbarometer 2019 (Figur 29). Flere valg mulig.

40 prosent av respondentene i vår undersøkelse opplyser at det å være lærebedrift og at en gitt andel av arbeidet skal utføres av lærlinger, er det vanligste kravet. Dette kravet er strengere enn det som er formulert i lærlingklausulen, og ligger nærmere kravene som stilles i seriøsitetsbestemmelsene for bygg- og anleggskontrakter. Disse seriøsitetsbestemmelsene, som mange kommuner og større offentlige oppdragsgivere bruker i utformingen av sine kontrakter, tilsier for eksempel mer omfattende krav om bruk av lærlinger i utførelsen av kontrakten enn lærlingklausulen. Mange oppdragsgivere stiller lærlingkrav som er i tråd med seriøsitetsbestemmelsene, også dersom kontakten gjelder andre fag enn bygg- og anleggsteknikk.

En annen faktor som kan forklare deler av den observerte økningen i andelen krav om bruk av lærlinger i kontraktene, er endringen i terskelverdien for hvilke oppdrag som skal offentliggjøres på doffin.no i 2017. Endringen innebærer blant annet at det er noe færre oppdrag på doffin.no etter 2017, sammenlignet med tidligere. De oppdragene som ikke

er på doffin.no etter 2017 forventer vi vil være under lærlingklausulens terskelverdi og derfor uten lærlingkrav. Dette kan bety at andelen kontrakter med krav om bruk av lærlinger blir enda høyere etter 2017 enn det som kan tilskrives lærlingklausulen. Derfor gjør vi også analyser av virkningen over og under terskelverdien i lærlingklausulen, da kontrakter over terskelverdien i lærlingklausulen ikke bør være påvirket av endringen i kunngjøringsplikt fra 2017.

Oppsummert er det flere andre faktorer enn innføring av lærlingklausulen som kan forklare deler av økningen i andelen kontrakter med krav om bruk av lærlinger før og etter 2017. Særlig den underliggende bevisstgjøringen, som foregikk blant annet på nasjonalt politisk nivå, hos arbeidslivsorganisasjoner og blant ulike offentlige oppdragsgivere, har ledet til en rekke tiltak og krav som i likhet med lærlingklausulen har som mål å øke antall læreplasser. Lærlingklausulen er i seg selv både et ledd i denne politiske satsningen, og samtidig et tiltak som ytterligere leder til økt bevissthet rundt behovet for læreplasser. Vår vurdering er likevel at innføring av lærlingklausulen har hatt en betydelig effekt på krav om bruk av lærlinger i offentlige anskaffelser omfattet av klausulen.

3.3.2 Mangelfull oppfølging og kontroll begrenser sannsynligvis effektene på faktisk bruk av lærlinger i gjennomføringen av offentlige oppdrag

I utgangspunktet er det mulig å anta at den observerte økningen i offentlige kontrakter med krav om lærlinger er ensbetydende med en tilsvarende økning i oppdrag hvor lærlinger faktisk deltar i arbeidet. Det er denne direkte virkningen som i neste omgang vil kunne skape flere læreplasser i privat sektor, ved at flere bedrifter etterspør lærlinger for å kunne løse oppdrag for offentlige oppdragsgivere.

Informasjonen vi har samlet inn i denne evalueringen tyder imidlertid på at omfanget av oppfølging og kontroll av krav om bruk av lærlinger ikke prioriteres. Mange informanter oppgir at det er mulig å unngå lærlingkravene dersom man ønsker det, noe som sannsynligvis har negative konsekvenser for den reelle etterlevelsen av kravene. Det er derfor lite sannsynlig at økningen vi har sett i andelen kontrakter med krav om bruk av lærlinger fullt ut vil reflekteres av en like stor økning i faktisk bruk av lærlinger. Det er likevel usannsynlig at økningen i omfanget av krav ikke på noen måte har påvirket den reelle bruken av lærlinger i gjennomføringen av offentlige oppdrag. I hvilken grad dette har skjedd vil ha innvirkning på muligheten for å få læreplass og andre sentrale målsettinger, som belyses i neste kapittel.

4. Aggregerte og indirekte virkninger

Læreplasser er nødvendige for å sikre kvalifisert arbeidskraft i framtiden. Derfor er en av de viktigste mulige indirekte virkningene av lærlingklausulen at det blir flere læreplasser i privat sektor. I dette kapittelet undersøker vi først hvilken effekt lærlingklausulen har hatt på læreplasser og lærebedrifter. Deretter undersøker vi hvilken effekt vi vurderer at klausulen har hatt på arbeidslivskriminalitet.

4.1 Utvikling i antall læreplasser og lærebedrifter

Både antall læreplasser og søkere varierer mellom år, og begge faktorer påvirker dekningen av læreplasser. Videre vet vi at behovet for og underdekningen av læreplasser varierer både mellom regioner og mellom fagretninger. Underdekning av læreplasser innebærer at en viss andel av søkere vil bli stående uten plass. Derfor vil en større underdekning av læreplasser fra den individuelle søkers ståsted innebære en lavere sannsynlighet for å finne en læreplass, alt annet likt. For å undersøke de mulige effektene av lærlingklausulen på antallet læreplasser, tar vi derfor utgangspunkt i søkerens sannsynlighet for å finne læreplass.

I regresjonsmodeller lar denne tilnærmingen oss kontrollere for blant annet geografisk og faglig sammensetning. Vi kontrollerer også for sammenhenger med generell sysselsettingsutvikling. På bakgrunn av registerdata fra Vigo-databasen og Utdanningsdirektoratet har vi benyttet regresjonsanalyser for å undersøke hvordan sannsynligheten for at søkere får læreplass i privat sektor har endret seg etter lærlingklausulen ble innført (se vedlegg A.2 for utdypning av metode).^{14,15}

For å forstå hva som ligger bak utviklingen av dekningsgrad for lærlingeplasser undersøker vi også om det har vært en utvikling i antall lærlingkontrakter per lærebedrift. Dette gjør vi fordi spørsmålet om de enkelte lærebedriftene har flere lærlinger ansatt enn tidligere, har betydning for hvordan vi forklarer den observerte utviklingen i antall læreplasser.

¹⁴ Vi bruker OLS til å estimere regresjonsmodellen. Resultatene er robuste for endringer til ikke-lineære spesifikasjoner.

Større sannsynlighet for å få læreplass

Før lærlingklausulen ble innført var det i gjennomsnitt omtrent 50 prosent sannsynlighet for at søkere fikk læreplass i privat sektor hvert år. Samtidig fikk nesten 20 prosent av søkerne læreplass i offentlig sektor.

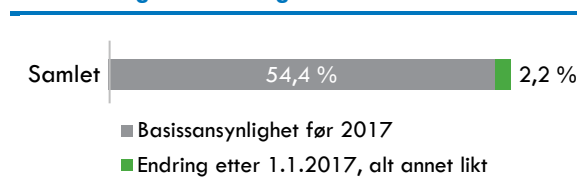
Figur 4-1: Antall søkere og antall lærekontrakter

	Antall søkere til privat og offentlig sektor	Antall kontrakter i privat sektor	Antall kontrakter i offentlig sektor
2014	26 948	13 455	4 735
2015	28 024	13 535	5 041
2016	27 673	13 667	5 289
2017	28 891	15 074	5 616
2018	29 241	15 688	5 908
2019	28 617	16 070	6 075

Kilde: Udir.no. Merk: Disse tallene er ikke helt sammenlignbare med data fra regresjonsanalysen, da det gjøres noen andre til/og fra valg. Se metode i vedlegg A.2. for utdypning av datagrunnlaget.

Etter at lærlingklausulen ble innført har antallet læreplasser steget raskere enn antallet søkere, og det har i gjennomsnitt blitt høyere sannsynlighet for at søkere får læreplass enn tidligere, vist i Figur 4-2. Dersom vi holder alle andre forhold like, er den rene virkningen av å gå fra før til etter 1. januar 2017 en økt sannsynlighet på 2,2 prosentpoeng. Samtidig får også litt flere søkere læreplass i offentlig sektor.

Figur 4-2: Andel søkere til som får læreplass i privat sektor før og etter lærlingklausulen



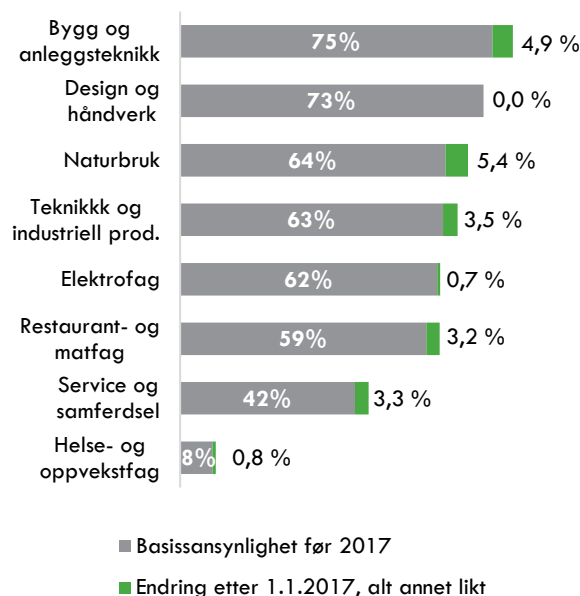
Kilde: Beregninger av Oslo Economics på bakgrunn av data fra Utdanningsdirektoratet og Vigo-databasen. Note: Registerdata fra 2011 til 2019.

Vi finner en positiv virkning av å gå fra før til etter 2017 innenfor alle relevante utdanningsprogrammer på andelen som får læreplass. Den største effekten finner vi for naturbruk, hvor sannsynligheten for å få

¹⁵ Da det ikke er mulig å skille søkere til privat og offentlig sektor i dataene vi har tilgang på, blir andelen som får plass lavere enn den ville vært hvis man kunne skille ut søkere som kun søker til privat sektor.

læreplass er steget med 5,4 prosentpoeng, når vi holder alle andre forhold like. Vi finner en effekt på 4,9 prosentpoeng innenfor bygg- og anleggsteknikk. For teknikk og industriell produksjon, restaurant og matfag samt service- og samferdsel finner vi en virkning litt over 3 prosentpoeng. Innen elektrofag finner vi en virkning på 0,7 prosentpoeng, mens vi ikke finner en virkning innenfor design og håndverk. For helse- og oppvekstfag finner vi en virkning på 0,8 prosentpoeng. Den største andelen av søkerne innen helse- og oppvekstfag får for øvrig læreplass i offentlig sektor, og virkningen i antall læreplasser er derfor særlig liten, relativt til virkningen for de andre utdanningsprogrammene.

Figur 4-3: Prosent sannsynlighet for at søkere får læreplass før og etter lærlingklausulen fordelt på utdanningsprogram

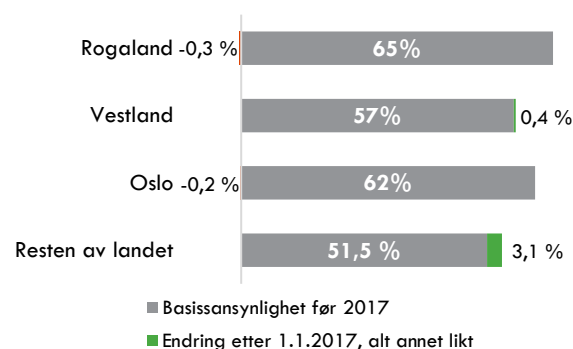


Kilde: Beregninger utført av Oslo Economics på bakgrunn av data fra Utdanningsdirektoratet og Vigo-databasen. Note: Registerdata fra 2011 til 2019. I regresjonsanalysen ser vi på sannsynligheten for å få læreplass ved hjelp av en lineær modell. Modellen inkluderer virkningene på sannsynlighet av utdanningsprogram, perioder før og etter 1. januar 2017, fylke, antall søkere, antall læreplasser den enkelte elev har søkt og sysselsetting innen relevante bransjer. Se vedlegg C.2 for mer detaljerte resultater.

Når det gjelder regionale forskjeller, ser vi mindre endringer i Rogaland, Vestland og Oslo enn i resten av landet, se Figur 4-4. I disse tre fylkene finner vi store offentlige oppdragsgivere som Oslo kommune, Stavanger kommune og Bergen kommune, som er eksempler på oppdragsgivere som stiller strenge krav om bruk av lærlinger. Dette er med på å bidra til at

andelen utlysninger med krav om bruk av lærlinger fra Oslo, Bergen og Stavanger kommune var markant høyere i 2016 enn for andre oppdragsgivere. På fylkesnivå så vi særlig i Rogaland at det var en markant høyere andel av søkere som fikk læreplass før innføringen av lærlingklausulen enn i resten av landet, som ikke kan forklares av for eksempel fag- eller bransjesammensetning. Fordi lærlingklausulen kan ha hatt liten praktisk betydning for store oppdragsgivere i de aktuelle fylkene, kan det være rimelig at vi ikke finner noen økning i sannsynlighet for å finne læreplass knyttet til innføringen av lærlingklausulen.¹⁶ De positive tendensene i de tre fylkene før 2017 kan sannsynligvis forklares av en kombinasjon av målrettet arbeid med krav om bruk av lærlinger i offentlige anskaffelseskontrakter og arbeidsmarkeder hvor arbeidsgiverne også på grunn av andre hensyn (for eksempel tilgang på arbeidskraft) har etterspurt flere lærlinger.

Figur 4-4: Endring i sannsynlighet for å få læreplass fordelt på fylker



Kilde: Beregninger utført av Oslo Economics på bakgrunn av data fra Utdanningsdirektoratet. Note: Registerdata fra 2011 til 2019. I regresjonsanalysen ser vi på sannsynligheten for å få læreplass ved hjelp av en lineær modell. Modellen inkluderer virkningene på sannsynlighet av utdanningsprogram, perioder før og etter 1. januar 2017, fylke, antall søkere, antall læreplasser den enkelte elev har søkt og sysselsetting innen relevante bransjer. Se vedlegg C.2 for mer detaljerte resultater.

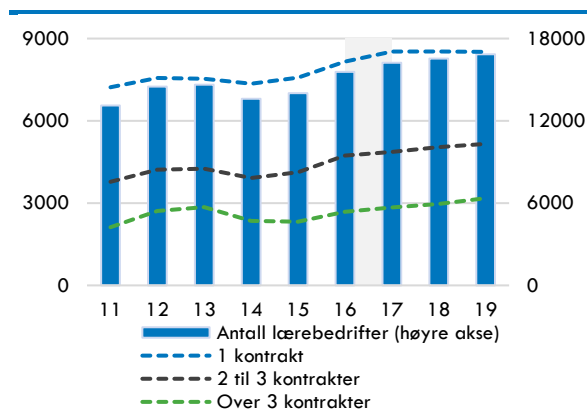
Nye læreplasser er opprettet både i nye og eksisterende lærebedrifter

Siden 2011 har det generelt vært en tendens til at vi har fått flere lærebedrifter, og denne tendensen har fortsatt etter at lærlingklausulen ble innført. Utviklingen viser at den største økningen i antallet av bedrifter med lærlinger skjedde mellom 2015 og 2016 – altså året før klausulen trådte i kraft, se Figur 4-5.

imidlertid ikke mulig å knytte noen positiv endring i sannsynlighetene for å finne læreplass for innføringen av denne modellen.

¹⁶ Oslo kommune innførte også Oslomodellen i 2017, der oppdrag med en verdi på 1,1 millioner kroner også skal stille krav om bruk av lærlinger, noe som er en lavere terskelverdi enn det vi finner i lærlingklausulen. Det er

Figur 4-5: Utviklingen i antall lærebedrifter og i antall kontrakter i hver enkelt lærebedrift



Kilde: Vigo, Utdanningsdirektoratet og Oslo Economics' Bedriftsdatabase. Note: Lærebedrifter er definert som bedrifter med lærlingkontrakter i privat sektor.

Samtidig ser vi at vi etter 2017 har fått litt færre bedrifter som bare har én lærlingkontrakt, og flere bedrifter med to eller flere kontrakter. Vi ser derfor tegn på at det opprettes nye læreplasser i både nye og eksisterende lærebedrifter. Sammenfallet i tid tyder likevel på at økningen i antall læreplasser som kan tilskrives innføringen av lærlingklausulen i størst grad har kommet gjennom et økt antall læreplasser hos eksisterende lærebedrifter.

Vi finner ikke en tydelig endring i samme periode når det gjelder sammensetningen av bedrifter som tar imot lærlinger. Det er ingen markante endringer i verken antall ansatte eller gjennomsnittlig omsetning i bedriftene før og etter lærlingklausulen. Dette

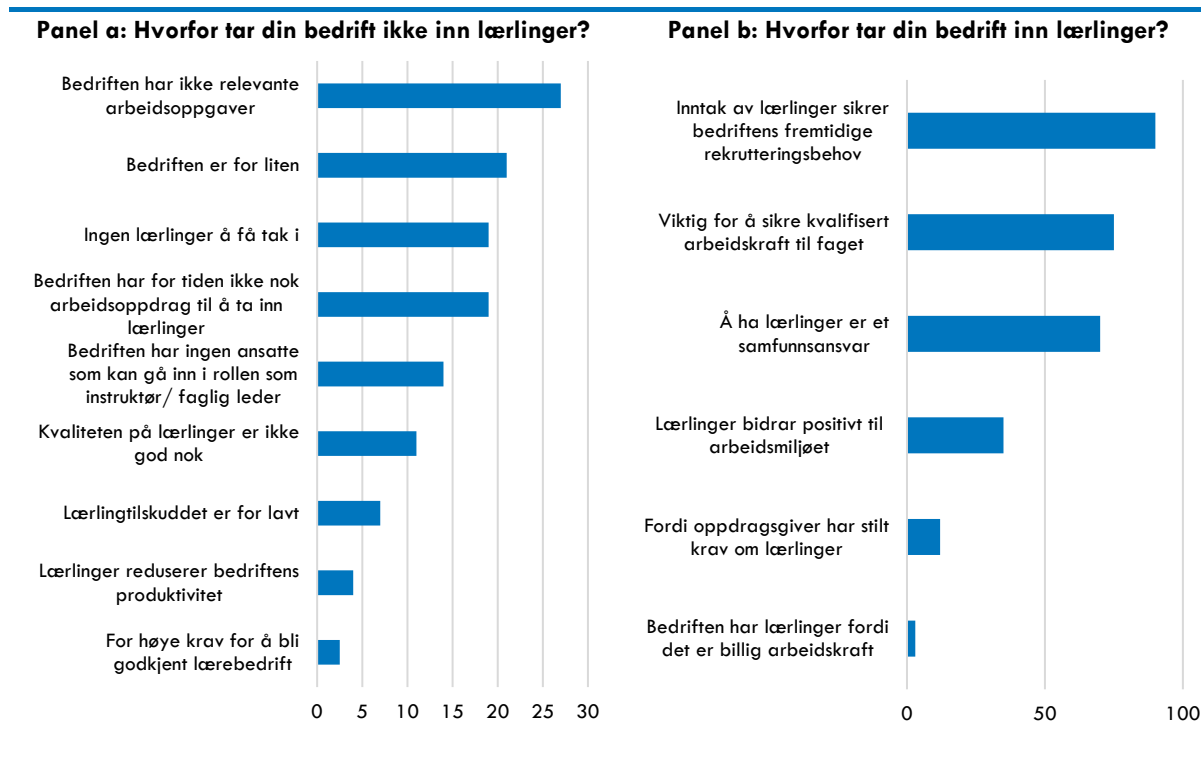
fremstår som konsistent med tilbakemeldinger fra bransjeorganisasjoner og bedrifter, som ikke opplever at lærlingklausulen har bidratt til endringer i sammensetningen av virksomhetene som har lærlinger.

Utvikling i sannsynlighet for å få læreplass er påvirket av fremtidig rekrutteringsbehov

Et av de viktigste formålene med lærlingklausulen er at den skal bidra til flere læreplasser. Vi finner større sannsynlighet for at søkere fra alle relevante utdanningsprogrammer får læreplass etter 2017, som er i tråd med formålet. Den observerte utviklingen er likevel ikke nødvendigvis drevet utelukkende av lærlingklausulen. Det kan være flere andre forhold som har bidratt til at andelen av søkere som får læreplass har økt i den aktuelle perioden.

Mange bedrifter trekker frem at lærlinger er deres viktigste rekrutteringskanal og en naturlig del av bedriftens langsiktige virksomhet. For en stor del av bedriftene har lærlingklausulen derfor ikke påvirket deres tilbud av læreplasser. Bedriftene som har svart på BNs Fremtidsbarometer 2019 svarer også at det viktigste aspektet ved å ha lærlinger er at det sikrer bedriftens fremtidige rekrutteringsbehov. Mindre enn en femtedel av bedriftene angir å ha lærlinger på grunn av krav i kontrakter, se Figur 4-6. Dette indikerer alene at innføringen av lærlingklausulen har et potensial for å øke antallet læreplasser, samtidig som andre forhold vil være viktigere for bedriftenes beslutninger.

Figur 4-6: Faktorer for valg av opprettelse av læreplasser

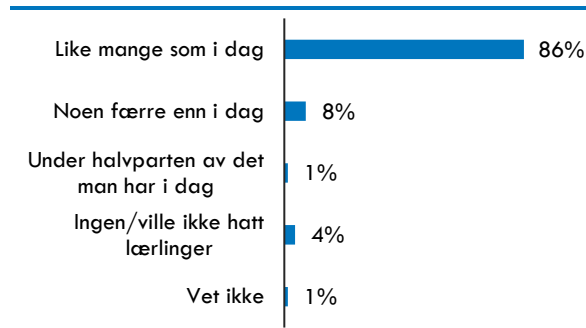


Kilde: BNL fremtidsbarometer 2019 (Figur 25 og 26)

For å belyse årsaksforholdet mellom klausulen og utviklingen i antallet læreplasser, spurte vi bedriftene i vår undersøkelse om hvor mange lærlinger de ville hatt dersom det ikke var for krav om lærlinger i offentlige kontrakter. 86 prosent av respondentene oppga at de ville ha like mange lærlinger som i dag, se Figur 4-7. Til sammen 13 prosent av bedriftene oppga at de ville hatt færre lærlinger i dag dersom det ikke var for lærlingkrav. Fire prosent av bedriftene sier at de ikke ville hatt noen lærlinger i det hele tatt dersom det ikke var for lærlingkrav.

Resultatene fra vår gjennomførte bedriftsundersøkelse belyser flere viktige forhold. For det første viser respondentenes svar at det er rimelig å tolke en stor del av økningen i antall læreplasser som en effekt av økte krav om lærlinger i kontrakter med offentlige oppdragsgivere. For det andre er funnet konsistent med at den største delen av økningen kan forklares av et økt antall læreplasser hos eksisterende lærebedrifter, mens en noe mindre andel kan forklares av nye lærebedrifter (fire prosent ville ikke ha vært lærebedrift uten klausulen).

Figur 4-7: Hvis det ikke var krav om lærlinger i offentlige kontrakter, hvor mange lærlinger ville bedriften hatt?



Kilde: Undersøkelse gjennomført av Oslo Economics. (N=162)

Det er imidlertid ikke sikkert at det er lærlingklausulen alene som har påvirket deres valg om antall lærlinger. Halvparten av bedriftene som ville hatt færre lærlinger uten lærlingkrav, ligger innenfor kategorien bygg- og anleggsteknikk. Det er nærliggende å anta at flere av disse forholdet seg til andre, strengere krav enn de som omfattes av lærlingklausulen. Vi kan derfor ikke anta at alle bedriftene som svarer at de ville hatt færre eller ingen lærlinger uten lærlingkrav, kun er direkte påvirket av forskriften fra 1. januar 2017.

Sammenhengen mellom beregnet økning i krav om lærlinger og beregnet vekst i antall læreplasser

Vi har observert at andelen offentlige oppdrag med krav om bruk av lærlinger kan ha steget med inntil 80 prosent. En mer konservativt beregnet økning basert på det observerte antallet kontrakter med krav om lærlinger ligger på rundt 30 prosent. For å gjøre en sjablongmessig vurdering av hvilket potensial denne økningen har for å øke antall læreplasser har vi tatt utgangspunkt i noen nøkkelparametere for lærlingeplasser og sysselsetting i privat sektor:

- Antallet lærlinger utgjør om lag 2 prosent av sysselsatte i privat sektor¹⁷
- Omsetningsverdien per ansatt i bygg og anlegg var 2,2 millioner kroner i 2016¹⁸
- Offentlige innkjøp utgjorde omtrent 510 milliarder kroner i 2016¹⁹

Dersom vi antar at en tilsvarende andel lærlinger i utgangspunktet arbeider med å løse oppdrag for det offentlige, og en tilsvarende omsetningsverdi per ansatt som for bygg og anlegg i 2016, var det om lag ansatt 3 800 lærlinger på offentlige oppdrag i 2016. En økning i andelen av kontrakter med krav om bruk av lærlinger på 80 prosent innebærer dermed et potensial for at det blir skapt 80 prosent flere læreplasser av de offentlige oppdragene, som tilsvarer nesten 1 500 nye læreplasser. Dersom vi legger til grunn det mer konservative anslaget på 30 prosent økning av kontrakter med krav om bruk av lærling, finner vi et tilsvarende potensial for 560 nye læreplasser generert av offentlige oppdrag. Dersom kravene i offentlige kontrakter i stor grad har blitt oppfylt ved å omfordele plasseringen av lærlinger, eller dersom etterlevelsen av krav i kontraktene i realiteten er lav, kan kravene i realiteten skape langt færre nye læreplasser. På den annen side kan indirekte virkninger, for eksempel som følge av at krav i offentlige kontrakter sprer oppmerksomhet om betydningen av bruk av lærlinger, gjøre at økningen i antall læreplasser blir større.

Resultatene fra vår regresjonsmodell for analyse av lærlinger og lærlingeplasser viser en stigning på 2,2 prosentpoeng i sannsynligheten for at en søker får læreplass etter lærlingklausulen ble innført, etter at vi har kontrollert for andre observerbare endringer. Dette kan oversettes til at innføringen av lærlingklausulen har sammenfalt med at omtrent 640 flere lærlinger har fått læreplass etter 2017. Sammenligner vi dette med det beregnede potensialet for effekter som følge av økte krav om bruk av lærlinger i offentlige oppdrag, ser vi at økningen i antall læreplasser er noe mindre enn det beregnede potensialet i

omfanget av krav i offentlig utlyste kontrakter skulle tilsi. Dette er som forventet, gitt at klausulen gir rom for at en del virksomheter kan bruke sine eksisterende lærlinger til å løse oppdrag med spesifikke krav uten å opprette nye læreplasser, samt at mangelfull oppfølging og kontroll av etterlevelse kan gjøre den reelle bruken av lærlinger mindre omfattende enn kravene i kontrakter i utgangspunktet legger opp til.

I dybdeintervjuer er det delte meninger om hvorvidt lærlingklausulen har ført til flere læreplasser, og dermed om klausulen har bidratt til at sannsynligheten for å få læreplass har økt. I den grad oppdragsgivere mener at lærlingkrav har effekt, mener de gjerne at denne utviklingen er drevet av strengere krav enn lærlingklausulen. Dette støttes av flere av bransjeorganisasjonene.

Vi finner også i dybdeintervjuer og bedriftsundersøkelsen at det kan være andre årsaker enn lærlingklausulen til at sannsynligheten for å få læreplass øker. Det kan blant annet være bedriftene som selv ser et økt behov for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft i fremtiden, som bidrar til økt sannsynlighet for å få læreplass, og et generelt økt fokus på betydningen av å styrke lærlingordningen. Derfor er det ikke sannsynlig at stigningen i sannsynlighet for å få læreplass etter 1. januar 2017 bare er drevet av et økt potensial for læreplasser gjennom økte krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter.

Samtidig er det rimelig å legge til grunn at klausulen i seg selv har bidratt til å øke oppmerksomheten på dette området, og at den observerte økningen i antallet læreplasser delvis kan tilskrives både direkte virkninger av økte krav fra offentlige oppdragsgivere og indirekte virkninger av arbeidet med og innføringen av lærlingklausulen. Vår oppfatning støttes av at økte krav om bruk av lærlinger ifølge BNIs fremtidsbarometer 2019 har bidratt til at bedriftene rekrutterer lærlinger mer aktivt.

Videre forteller våre informanter i dybdeintervjuer at økt oppmerksomhet rundt lærlinger også fører til at private oppdragsgivere etterspør lærebedrifter og at lærlinger deltar i arbeidet. Dette bidrar til at bedrifter som ikke nødvendigvis leverer til det offentlige, også kan tenkes å bruke lærlinger i større grad enn tidligere. Det at mange opererer med strengere krav enn lærlingklausulen tilsier, kan, som diskutert tidligere, bidra til ytterligere læreplasser. Det er ikke sikkert at denne utviklingen ville funnet sted dersom det ikke var for lærlingklausulen.

Selv om det er noe usikkerhet knyttet til det faktiske antallet nye læreplasser som er oppstått på grunn av

¹⁷ Beregninger på bakgrunn av tall fra SSB.no, tabell 08008 og tabell 07979 og Udir.no. Se tabell C-13 i Vedlegg C.2.

¹⁸ Beregninger på bakgrunn av tall fra SSB.no, tabell 08008, se tabell C-13 i Vedlegg C.2.

¹⁹ Difi.no

lærlingklausulen ser vi altså tydelige tegn på at det har skjedd vesentlig positiv endring som i stor grad kan tilskrives innføringen av lærlingklausulen. etter 1. januar 2017.

4.2 Arbeidslivskriminalitet

Lærlingkrav kan indirekte 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 tverretattlig analyse- og etterretningscenter (NTAES) (2020) kjennetegnes bedrifter som bedriver arbeidslivskriminalitet blant annet av liten bruk av ressurser til opplæring og liten oppfølging av HMS. Godkjente lærebedrifter må kunne dokumentere faglig leders kompetanse og vise til plan for bedriftens opplæring i faget, herunder gjennomføring av vurderingssamtaler. Slike krav vil gjøre det mindre attraktivt for kriminelle aktører å konkurrere om anskaffelser som er omfattet av lærlingklausulen.

Selv om fagopplæring av mange bedrifter oppfattes som en lønnsom investering, gir den avkastning først på lengre sikt. Slike langsiktige investeringer står i motsetning til kriminelle aktørers strategi, som typisk er økonomisk vinning på kort sikt. I sin situasjonsbeskrivelse fra 2017 beskriver NTAES en økning i omløpshastighet i årene etter 2014, der kriminelle aktører flytter aktivitet til ny virksomhet som respons på krav fra myndighetene. Dette gjelder ikke minst bygg- og anleggsbransjen, som har vært gjenstand for en rekke tiltak og innstramminger de siste fem-ti årene (se nærmere beskrivelse i Vedlegg B, kap. B.3). NTAES viser til at kriminelle aktører som tidligere opererte i bygg- og anleggsbransjen er blitt observert i offentlig finansierte helse- og omsorgstjenester.

Satsning på kompetanse oppgis av Skatteetaten derfor å være den beste vaksine mot arbeidslivskriminalitet. Aktører som går inn i arbeidslivet med hensikt om å begå kriminalitet, tilbyr en viss kvalitet og bedriver delvis lovlig virksomhet for å oppnå tilgang til markedet. Jo mer som kreves for å få denne tilgangen, jo mindre attraktivt fremstår markedet for kriminelle aktører. Innspill fra intervjuene vi har gjennomført understreker at bedriftene som blir lærebedrifter skiller seg fra bedrifter som opptrer kriminelt, og at det er nettopp langsiktigheten i krav om lærlinger som driver ut de kriminelle. For en bedrift som ønsker å forbli i markedet er det verdt å investere i fagopplæring. Det samme er ikke tilfelle ikke for en kriminell aktør.

For at bedrifter skal oppleve lærlingkrav som reelle, er det imidlertid en forutsetning at kravene kontrolleres. Når nesten halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de fleste oppdragsgivere i offentlige kontrakter aldri eller i liten grad kontrollerer krav om bruk av lærlinger (se Figur 3-8), i tillegg til at 20 prosent oppgir at de ikke vet, er det mye som tyder på at kriminelle aktører i mange tilfeller kan slippe unna med å ikke oppfylle krav om lærlinger. I tillegg opplyses det i intervjuer om at kravet til lærlinger kan løses kreativt ved for eksempel å ha én lærling, som ikke får lov til å være med på arbeidsplassen.²⁰

I tillegg til at etterlevelsen av lærlingkrav må kontrolleres, er også konsekvensene av manglende etterlevelse viktig for at kravene skal ha effekt på økonomisk kriminalitet. En undersøkelse blant lærlinger og ungdom under fagutdanning gjennomført for Skatteetaten (Opinion, 2019) viser at unge opplever tiltak med konsekvenser som mest effektivt for å motvirke svart arbeid. Aller mest effektivt er det dersom man kan miste jobben ved å arbeide svart, etterfulgt av økonomisk tap. Selv om klausulen tilsier at oppdragsgiver kan sanksjonere bedrifter som ikke følger lærlingkravene etter advarsel, er det ingen vi har snakket med i dette prosjektet som oppgir å ha opplevd at slike sanksjoner har blitt gjennomført.²¹

Selv om lærlingkrav i teorien kan være godt egnet til å motvirke arbeidslivskriminalitet, vil manglende kontroll av etterlevelse og bruk av sanksjoner begrense de potensielle konsekvensene ved å ikke oppfylle kravene. En slik begrensning av konsekvenser vil videre redusere kriminelle aktørers risiko ved å bryte lærlingkravene, og dermed begrense effekten av lærlingkrav på arbeidslivskriminalitet. Samtidig vil økningen i antall lærebedrifter etter innføring av lærlingklausulen i seg selv kunne bidra til å motvirke arbeidslivskriminalitet, ved at antallet bedrifter som antas å drive seriøst øker. Blant disse nye lærebedriftene vil imidlertid mange antakelig allerede oppfylle andre seriøsitetsskrav som stilles for å redusere arbeidslivskriminalitet. Fordi «alt henger sammen med alt» kjennetegnes gjerne bedriftene som oppfyller krav om lærlinger også av at de overholder andre seriøsitetsskrav. Det at så mange ulike krav settes sammen for å øke seriøsitet, gjør det vanskelig å isolere effekten av lærlingklausulen alene. Noen av dem vi har snakket med understreker imidlertid at andre krav, som krav om faglærte (kvalitet) og utvidet skatteattest, er viktigere enn krav om bruk av lærlinger for å sikre en seriøs bransje. Det kan derfor se ut til at lærlingkrav virker på motvirkning av arbeidslivskriminalitet som én av flere faktorer i et felles løft for å øke seriøsitet, men at lærlingklausulen i

²⁰Lærlinger som gjenbrukes i ulike kontrakter uten å delta i arbeidet kalles gjerne «brakkellærlinger».

²¹ Enkelte intervjuobjekter oppgir at de kjenner til andre som kanskje har vært gjenstand for sanksjoner.

dagens situasjon med manglende kontroll av etterlevelse ikke i seg selv i særlig grad hindrer aktører som ønsker å begå arbeidslivskriminalitet.

4.3 Utsiktede virkninger

Selv om lærlingklausulen sannsynligvis har noen overordnede mål for innføringen, finner vi egenskaper ved klausulen som fører til enkelte utsiktede virkninger. Disse diskuteres nedenfor.

4.3.1 Kvalitet på læreplassene

En mulig utsiktet effekt av lærlingklausulen, og andre lærlingkrav generelt, kan være at kvaliteten på match mellom lærebedriftene og lærlingene svekkes. Kvalitet på match kan påvirkes av kvaliteten på lærebedriften (og opplæring/oppfølgning som skjer der), evnene til kandidatene og hvor godt preferansene til kandidater og lærebedrifter passer sammen.

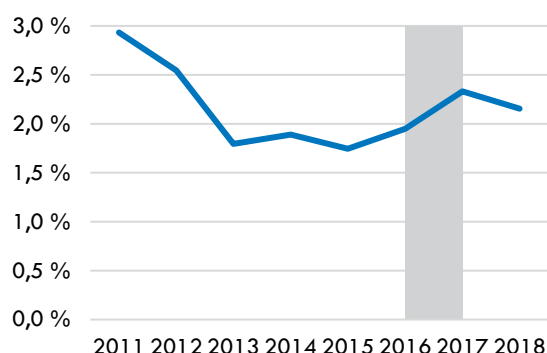
Redusert kvalitet på match mellom bedrift og lærling kan for eksempel skje dersom bedriftenes hovedmotivasjon er å oppfylle kravene, ikke å tilby en god læreperiode for kandidatene de har inne. Flere intervjuobjekter har trukket frem dette som noe de har observert etter at lærlingklausulen ble innført. Eksempler som har kommet frem i intervjuene er norske lærlinger som blir plassert på byggeplasser der nærmest ingen andre snakker norsk eller engelsk, og lærlinger som ender opp med svært repetitive oppgaver, på tross av krav som stilles til lærebedriften.

I BNLs fremtidsbarometer for 2019 svarte omkring tolv prosent av bedriftene at de ikke hadde lærling fordi kvaliteten på lærlingene ikke var god nok (Byggenæringens landsforbund, 2019). Dersom lærlingkravene gjør at bedrifter må rekruttere flere lærlinger de mener ikke holder god nok kvalitet, kan dette bidra til dårligere match mellom lærebedrifter og lærlinger.

Figur 4-8 viser andel avbrutte lærekontrakter mellom 2011 og 2018 der det har vært lærlingen selv som har ønsket å avbryte arbeidsforholdet med bedriften. Figuren viser kun lærekontrakter i privat sektor. Det er sannsynlig at avbrutte forhold påvirkes av kvaliteten på matching mellom lærlinger og lærebedrifter. Figuren viser at andel avbrutte kontrakter har variert gjennom perioden, synkende fra 2011 til 2015 og stigende fra 2015 til 2017. I 2018 gikk tallet noe ned igjen, og tall for 2019 er ennå ikke klare. Økningen fra 2015 til 2017 kan tyde på at det har blitt noe dårligere matching de siste årene, ettersom utviklingen sammenfaller med at sannsynligheten for å få læreplass har økt. Likevel kan det være vanskelig å konkludere med at denne utviklingen er drevet av lærlingklausulen. På tross av en stigning i avbrutte kontrakter rundt innføringen av lærlingklausulen,

begynte denne trenden tidligere enn 2017. Statistikk fra Byggenæringens landsforbund og svarene på spørreundersøkelsen viser hovedsakelig at bedriftene bruker læreplasser som en rekrutteringskanal, ikke bare for å overholde krav i offentlige kontrakter (Byggenæringens landsforbund, 2019). Det vil være viktig for bedriftene å opprettholde kvaliteten på læreplassen dersom de skal rekruttere lærlingen inn i bedriften senere. Vi ser derfor ingen tydelig tendens til at det har oppstått dårligere matching mellom lærebedrifter og lærlinger som følge av lærlingklausulen.

Figur 4-8: Andel avbrutte kontrakter i privat sektor (etter lærlingens ønske)



Kilde: Vigo. Merk: figuren viser andel avbrutte kontrakter basert på antall kontrakter som avbrytes i løpet av det første året av læreperioden.

4.3.2 Liten risiko for overutdanning av kvalifisert arbeidskraft

En annen mulig utsiktet konsekvens av lærlingklausulen kan være at det utdannes et for høyt antall personer innenfor fagfelt som omfattes av klausulen, sammenliknet med det arbeidsmarkedet reelt sett har behov for. Dette kan skje dersom det stilles krav om bruk av lærlinger i bransjer hvor det ikke er særlig behov for læreplasser, slik at det etterspørres flere lærlinger enn det arbeidsmarkedet senere kan absorbere når de er ferdigutdannet. Dette kan være konsekvensen av en for lite fleksibelt utformet lærlingklausul, eller en for stivbent etterlevelse fra innkjøpere i offentlig sektor. Risikoen for at dette oppstår reduseres imidlertid av at ferdigutdannede fagarbeidere er mer mobile enn lærlinger på VGS, og at arbeidsmarkedet nasjonalt kan ha andre behov enn det lokale arbeidsmarkedet, som er styrende for hensynene som tas av offentlige innkjøpere. Da kan det være mindre skadelig å «overutdanne» innenfor fagfelt hvor det tilsynelatende ikke er underdekning av læreplasser lokalt. I tillegg er det ingen interesser som i dybdeintervjuer har uttrykt bekymring for overutdanning innenfor sine fagområder. Oppdragsgivere har fremhevet at tolkningen av klausulen er utfordrende med hensyn til hvordan særlige behov for læreplasser skal defineres, men på

overordnet nivå ser det ikke ut til at omfanget av krav i kontrakter har økt utover det som i utgangspunktet var anslått som underdekning av læreplasser. På overordnet plan er det også ventet at det blir mangel på arbeidskraft innen yrkesfaglige utdannelser i fremtiden (SSB, 2020). Dette svekker også risikoen for overutdanning innen yrkesfag.

4.3.3 Konkurransesvridende effekter

Dersom næringslivet tilpasser seg lærlingklausulen ved å opprette flere læreplasser, representerer dette ønskede konkurransesvridende effekter av klausulen. Dersom enkelte bedrifter har fortrinn som gjør det enklere å oppfylle krav i offentlige utlysninger, kan dette imidlertid vri konkurransen i favør av visse typer bedrifter. Dersom favoriseringen av enkelte bedrifter skjer på grunnlag av forhold som ikke bidrar til bedriftens øvrige evne til å løse oppdragsgivers behov effektivt eller på annen måte bidrar til å styrke samfunnsøkonomisk effektivitet, kan dette ses på som utilsiktede konkurransesvridende effekter.

Utilsiktede konkurransesvridende effekter av klausulen

Vi ser enkelte tegn til at klausulen kan ha utilsiktede konkurransesvridende effekter. Den viktigste dimensjonen er bedriftenes størrelse, der vi ser antydninger til at større bedrifter kan ha fordeler når det gjelder å oppfylle lærlingkrav. Flere oppdragsgivere opplyser at de mener det kan være lettere for større aktører å oppfylle lærlingkravene, og mindre bedrifter har uttrykt at de opplever å bli utkonkurrert av store bedrifter i kamp om oppdrag med krav om lærlinger. Fordeler relatert til størrelse som blir trukket frem er blant annet:

- Større bedrifter kan oftere oppfylle krav ved hjelp av underleverandører i offentlige oppdrag
- Større bedrifter kan trekke på lærlinger i hele virksomheten, og gjerne større geografiske områder, for å oppfylle krav i enkeltkontrakter
- Større bedrifter kan ha lettere for å tiltrekke seg lærlinger

Dette er eksempler på mulige fordeler for store bedrifter som ikke nødvendigvis er en ønsket effekt av klausulen, og som delvis peker i ulik retning når det gjelder forventede virkninger av klausulen. Når det gjelder de to første kulepunktene, ville vi forvente at relativt få større virksomheter valgte å opprette flere lærlingplasser for å oppfylle nye krav som følger av lærlingklausulen, ettersom de store bedriftene gjerne har andre mindre kostbare muligheter for å oppfylle kravene. Når det gjelder det siste kulepunktet, ville vi imidlertid vente at større bedrifter i større grad enn andre opprettet nye læreplasser for å tilpasse seg nye krav, ettersom de kan forvente å enklere skaffe gode lærlinger dersom denne virkningen er relevant.

Når vi ser til vår gjennomførte undersøkelse blant bedrifter, finner vi nettopp at bedriftene i utvalget som oppgir at de ville hatt færre læreplasser i fravær av krav i offentlige kontrakter i gjennomsnitt er større enn øvrige bedrifter. Isolert sett støtter dette hypotesen om at det særlig er tilgangen på kandidater eller kostnaden knyttet til å ta imot nye lærlinger som er lavere blant de største bedriftene, noe som kan representere en utilsiktet og uønsket konkurransesvridende virkning.

En annen mulig forklaring er at de mindre bedriftene som ser det som aktuelt å ta inn lærlinger allerede har opprettet læreplassene de trenger, blant annet for å sikre sine rekrutteringsbehov. For disse virksomhetene kommer hensyn til krav i offentlige kontrakter langt ned på listen over forhold som har betydning for deres beslutninger om å ta inn lærlinger. Endringer i form av en ny lærlingklausul vil dermed ha liten effekt på antallet læreplasser i denne gruppen. Andelen offentlige oppdrag over terskelverdi for mindre bedrifter kan også være mindre, som også gjør klausulen mindre betydningsfull. For større virksomheter, kan lærlingordninger ha mindre betydning som rekrutteringskanal, og den relative betydningen av hensyn til krav i offentlige anskaffelser kan derfor være større, i tillegg til at andelen offentlige oppdrag over terskelverdi også kan være større.

Utilsiktede konkurransesvridende effekter av manglende kontroll og feiltolkning av klausulen

Vi ser videre at tolkningen av klausulen, både blant oppdragsgivere og bedrifter, kan føre til uheldige konkurransesvridende effekter som favoriserer bedrifter som ikke forholder seg til regelverket.

Konkurransesvridende effekter kan blant annet oppstå på grunn av manglende kontroll og juks. Dersom oppdragsgiver ikke kontrollerer at bedriftene følger krav om lærlinger regulert i kontrakten, er det nærliggende å anta at det finnes bedrifter som ikke følger kravene.

Det er vår oppfatning at bedrifter tolker lærlingkravene, og muligheten for å unngå dem, noe ulikt. Vi har vært i kontakt med flere bedrifter som har unnlatt å levere tilbud på kontrakter fordi de visste de ikke kom til å få tak i nok lærlinger. De har deretter sett at andre bedrifter har levert tilbud, men ikke overholdt lærlingkravene. Fordi det er manglende kontroll, blir ikke dette oppdaget av oppdragsgiver, og det får ingen konsekvenser for den som bryter kontrakten. Mangel på kontroll fører dermed til konkurransesvridning.

Feiltolkning av klausulen kan også føre til utilsiktede konkurransesvridende effekter. Dersom oppdragsgivere stiller krav om bruk av lærlinger i bransjer hvor det ikke er særlig behov for læreplasser, kan dette

føre til at bedrifter som i utgangspunktet ville vært kvalifisert, går glipp av oppdraget på «feil» grunnlag, dersom det er klausulen som styrer hvilke lærlingkrav man stiller. Videre, dersom oppdragsgiver

opererer med strengere krav enn klausulen og stiller krav i alle kontrakter innenfor bestemte bransjer, vil dette kunne være en ønsket konkurransevridende effekt.

5. Erfaringer fra andre land

Ingen land har erfaring med en lærlingklausul tilsvarende den vi har i Norge, men flere land har gjennom regelverk for offentlige anskaffelser innført ulike bestemmelser med formål om å øke antall læreplasser. I dette kapitlet ser vi nærmere på erfaringene med slike bestemmelser i Danmark, Storbritannia, Sveits og Tyskland.

5.1.1 Danmark

Danmark har siden 2013 hatt et «Følg eller forklar»-prinsipp for sosiale klausuler i offentlige anskaffelser. I tillegg inngikk regjeringen og partene i arbeidslivet i 2016 en ordning, Praktikplads-AUB, som skal sikre at det blir opprettet flere læreplasser. I november 2020 ble det inngått en avtale der yrkesskolene får ansvar for å hjelpe elever som ikke finner læreplass selv (Børne- og undervisningsministeriet, 2020).

Danmark: «Følg eller forklar»-prinsippet og Praktikplads-AUB

«Følg- eller forklar»-prinsippet innebærer at den som gjennomfører anskaffelsen enten skal benytte seg av sosiale klausuler, eller forklare hvorfor de ikke gjør det. Formålet med prinsippet er å opprette flere læreplasser gjennom offentlige anskaffelser. Prinsippet omfatter utdannelse- og praksisavtaler mellom oppdragsgiver og leverandør, og er avgrenset til bygg- og anleggskontrakter og tjenestekontrakter med en varighet på minst 6 måneder og en kontraktsverdi på minst 5 mill. DKK og/eller en kontraktssum på 4 mill. DKK.¹

Praktikplads-AUB er en del av en avtale inngått mellom regjeringen og partene i arbeidslivet, som skal sikre at det blir opprettet flere læreplasser. Bedrifter får oppgitt et mål for hvor mange elever de skal ha ansatt i løpet av et år. Bedrifter som ikke oppnår dette målet, skal betale et ekstra beløp til Praktikplads-AUB. Ordningen er obligatorisk for alle arbeidsgivere som i foregående år hadde mer enn én fulltidsansatt fagutdannet medarbeider.

Representanter fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen oppgir at formålet med «Følg eller forklar»-prinsippet er å kunne skape flere læreplasser, uten at de danske regionene opplever tiltaket som fordyrende. En evaluering av den danske Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2017) viser at utviklingen har

vært positiv, men at den ikke er entydig. Det er også store variasjoner fra år til år i antall relevante anskaffelser. Andelen som benyttet seg av sosiale klausuler økte kraftig fra 2013 til 2014, men falt i 2015 og 2016. Samtidig økte andelen av relevante anskaffelser med forklaring i 2015 og 2016. Totalt var det en tydelig nedgang i andelen relevante anskaffelser som ikke anvender prinsippet ved enten å følge eller forklare, fra 38,5 prosent i 2013 til 9,5 prosent i 2016.

«Følg eller forklar»-prinsippet i Danmark innebærer at oppdragsgivere er forpliktet til å vurdere krav om lærlinger i kontrakten, mens Praktikplads-AUB forplikter alle berørte bedrifter. I en evaluering av den danske Rigsrevisionen (2020) vurderes det imidlertid at forvaltningen av ordningen ikke har vært tilfredsstillende, fordi ansvarlig departement ikke har fulgt opp om ordningen har oppfylt formålet om å skaffe flere læreplasser.

5.1.2 Storbritannia

Storbritannia har de siste årene styrket sin satsning på lærlinger gjennom innføring av to parallelle ordninger. I England er det for virksomheter innenfor offentlig sektor med flere enn 250 ansatte fra 2016 innført et krav om å ansette lærlinger tilsvarende 2,3 prosent av alle ansatte, utregnet som et gjennomsnitt i perioden 2017-2018 og 2020-2021. Videre ble det for hele Storbritannia i 2017 innført en lærlingavgift (Apprenticeship Levy), for å øke antall lærlinger og øke kvaliteten i fagopplæringen.

Storbritannia: Lærlingavgift

Lærlingavgiften omfatter alle arbeidsgivere, både private og offentlige, med en omsetning på minst 3 millioner pund. Avgiften utgjør 0,5 prosent av årlig omsetning minus et fradrag på 15 000 pund. Avgiften betales inn månedlig, og toppes av et statlig tilskudd på 10 prosent. Lærebedrifter mottar deretter støtte fra fondet som kan brukes til opplæring og oppfølging av lærlinger, lønn til veiledere osv. Støtten kan ikke brukes til å lønne lærlingene, og det er satt en maksimumsgrense for støtte. Fondets midler er tilgjengelig for alle lærebedrifter, ikke kun de store som betaler lærlingavgiften. Mindre virksomheter betaler 10 prosent av opplæringskostnadene selv, og får tilskudd til resten.

I en evaluering av det første året med lærlingavgift, påpeker Richmond (2018) at lærlingavgiften har redusert kvaliteten på lærlinger, og at lærlingbegrepet nå inkluderer også kortere kurs og

opplæring på lavere nivå. Videre fremkommer det at arbeidsgivere benytter ordningen for å skaffe offentlig finansiering til lederutdanninger osv. for sine ansatte. Rapporten konkluderer med å uttrykke bekymring for at avgiften bidrar til at definisjonen av lærlingkontrakter blir for vid, og at poenget med lærlingordningen forsvinner. Det ser altså ut til at manglende presisering av hva en lærlingkontrakt er, gir utilsiktede virkninger i form av uthuling av lærlingordningen og redusert kvalitet på opplæringen.

Også Battiston et al. (2020) påpeker at det de siste årene har vært en endring i nivå- og alderssammensetning blant lærlinger, med en stadig høyere andel lærlinger på høyere nivå. I sin undersøkelse av endringer i fagopplæring gjennom lærlingordningen finner de at antallet nye lærlingkontrakter har falt signifikant etter innføring av lærlingavgiften, fra rundt 500 000 til rundt 400 000 oppstarter per år. De finner ingen direkte effekt av lærlingavgiften på nedgangen i antall nye lærlingkontrakter, og diskuterer om nedgangen blant mindre bedrifter som i mindre grad påvirkes av avgiften kan være et resultat av tilpasning til ny finansiering samt overgang til ny standard for fagopplæring med høyere krav til kvalitet. De nye lærlingsstandardene (New Apprenticeships Standards) som fra juli 2020 erstattet det tidligere rammeverket for lærlinger (Apprenticeships Frameworks) har som formål å øke kvaliteten på lærlinger gjennom å involvere arbeidsgivere og bedrifter i større grad. I den grad nye lærlingsstandarder tydeliggjør definisjonen av hva en lærlingkontrakt skal være, og øker kvaliteten på opplæringen, vil overgang til disse kunne redusere de utilsiktede virkningene nevnt over.

5.1.3 Sveits

I Sveits står kantonene bak 80 prosent av alle offentlige anskaffelser, og det er opp til disse å vurdere om de i sine anskaffelseslovverk både på kanton- og kommunenivå ønsker å gi lærebedrifter fordelaktig behandling. Nesten alle kantonene har tatt inn slike hensyn i sine lovverk (Strupler Leiser & Wolter, 2017).

Sveits: Fordelaktig behandling av lærebedrifter

Sveitsiske kantonene kan velge å gi lærebedrifter fordelaktig behandling ved utlysning av offentlige anskaffelser (Strupler Leiser & Wolter, 2017). Det er altså ikke et krav om at leverandøren skal være lærebedrift, men ved bruk av kriteriet får lærebedrifter bedre uttelling, alt annet likt. Bedrifter som velger å bli lærebedrifter øker sjansene for å få tildelt offentlige kontrakter, så lenge det finnes konkurrenter som ikke er lærebedrifter.

Strupler, Leiser og Wolter (2017) finner at tiltakene har hatt positiv effekt på antall læreplasser, ved at flere bedrifter velger å bli lærebedrifter. De finner også at kvaliteten på læreplassene forblir uendret. Samtidig er effekten begrenset til mindre bedrifter som tidligere ikke har vært lærebedrifter og bedrifter i sektorer der offentlige kontrakter utgjør en stor andel. Eksisterende lærebedrifter, som typisk er større bedrifter, har ikke økt antall læreplasser. Forfatterne konkluderer med at tiltaket kan ha positiv effekt ved underskudd på læreplasser, men at det samme tiltaket kan gi forstyrrelser i lærlingmarkedet når det er overskudd av plasser.

5.1.4 Tyskland

Krav om bruk av lærlinger er blant de eldste kriteriene i det tyske regelverket for offentlige anskaffelser. Kravene varierer imidlertid fra stat til stat. Flere av statene oppgir utdanning av lærlinger som ett av flere sosiale hensyn som kan inngå i vurderingen av tilbyderne.

Tyskland: Fordelaktig behandling av lærebedrifter og bedrifter som gir finansiell støtte til fagopplæring

I 2014 hadde åtte tyske stater lærlingkrav, i form av mulighet for fordelaktig behandling av lærebedrifter og/ eller bedrifter som gir finansiell støtte til fagopplæring.

Statene Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt og Schleswig-Holstein gir fordelaktig behandling av tilbydere som er lærebedrifter eller gir finansiell støtte til fagopplæring. Det samme gjør Niedersachsen og Thüringen, som gir unntak for bedrifter med færre enn hhv. 20 og 25 ansatte. I Nordrhein-Westfalen og Schleswig-Holstein kan faktorer som bidrar til å øke antall lærlinger brukes som målestokk i anskaffelsesprosesser. I Nordrhein-Westfalen kan det i tillegg settes krav til byggebedrifter om å delta i fagopplæring (Sarter, et al., 2014).

Vi har ikke funnet litteratur som tar for seg effekter av krav om bruk av lærlinger i tyske offentlige anskaffelser, men registrerer at formuleringene i lovverket i flere av statene ligner på lærlingkravene i Sveits. Sammenlignet med den norske lærlingklausulen, er de tyske kravene en mildere variant som kan benyttes av oppdragsgivere som selv ønsker det.

6. Måloppnåelse, suksessfaktorer og forbedringspunkter

Etter innføringen av lærlingklausulen har vi sett en vesentlig økning av kontrakter med krav om bruk av lærlinger i offentlige anskaffelser. I takt med økningen i antallet utlysninger med krav om bruk av lærlinger, har vi sett en økning i dekingen av læreplasser i privat sektor innenfor alle utdanningsprogrammer. I dette kapitlet diskuterer vi hvilke forutsetninger som har vært viktige for måloppnåelsen og hvilke forhold som kan sikre en høyere måloppnåelse i fremtiden.

6.1 Mål for tiltaket

Lærlingklausulen er et eksempel på ivaretagelse av samfunnshensyn gjennom anskaffelsesregelverket. Med samfunnshensyn menes hensyn som ligger på siden av lovens formål om effektiv ressursbruk.

6.1.1 Formulerte målsettinger

Formålet med lærlingklausulen er, ifølge forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter, å bidra til et tilstrekkelig antall læreplasser for elever i yrkesfaglig utdanning og et tilstrekkelig antall kvalifiserte medarbeidere med fag- eller svennebrev, samt å motvirke økonomisk kriminalitet (Kunnskapsdepartementet, 2016).

Målet om et «tilstrekkelig antall læreplasser» viser til et ønske om å redusere antallet søkere som ikke får lære plass. Manglende læreplasser, særlig innenfor enkelte utdanningsprogrammer, er en viktig årsak til frafall i videregående opplæring. Gjennom å øke antall læreplasser vil flere få lære plass og gjennomføre fagopplæringen, slik at frafallet i videregående skole reduseres.

Formuleringen om «tilstrekkelig antall kvalifiserte medarbeidere med fag- eller svennebrev» inneholder, i tillegg til å øke antallet faglærte, også implisitt et mål om kvalitet på fagopplæringen. Utdanningsdirektoratet definerer en rekke ulike kvalitetsområder innenfor fagopplæringen, som læringsutbytte, relevant kompetanse for arbeidslivet, instruktørkompetanse, samarbeid mellom skole og lærebedrift og dimensjonering.

Lærlingklausulen er et ledd i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. I tillegg til å motvirke økonomisk kriminalitet, har strategien som formål å styrke innsatsen for ryddige og seriøse arbeidsforhold samt å bekjempe øvrig kriminalitet i arbeidslivet. Lærling-

klausulen er en måte for offentlige virksomheter å signalisere at de ønsker å støtte opp om bedrifter som satser på langsiktig utvikling av fagarbeidere og fagkompetanse. Et slikt signal kan være positivt for rekrutteringen til fag- og yrkesopplæringen og kompetanseutviklingen for fagarbeidere og bedrifter (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016).

Kravet om lærlinger er begrenset til bransjer hvor det er et særlig behov for læreplasser. Denne begrensningen har som mål å unngå vriddingseffekter som påvirker konkurransen om kontraktene i større grad enn hva som er nødvendig for å oppnå formålet med klausulen. Uten en slik presisering, vil det kunne oppstå situasjoner der leverandører blir holdt utenfor konkurranser selv om de aktivt søker lærlinger, på grunn av mangel på søkere.

6.1.2 Andre hensyn

For å forhindre en konkurransevridding, gjelder krav om lærlinger både norske og utenlandske bedrifter. Utenlandske leverandører som er lærebedrift i hjemlandet og vil bruke lærlinger i arbeidet med utførelsen av kontrakten, kan bli tildelt kontrakt på lik linje med norske leverandører. For å unngå at utenlandske bedrifter fra land uten lærlingordninger eller tilsvarende ordninger utestenges fra konkurransen om offentlige anskaffelser omfattet av lærlingklausulen, kan utenlandske bedrifter bli godkjent som lærebedrifter i Norge når de utfører arbeid i Norge.

Plikten til å stille lærlingkrav gjelder ikke når kravet anses som uforholdsmessig etter kontraktens innhold, omfanget av arbeidet der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev eller andre forhold. Gjennom denne presiseringen tydeliggjøres et mål om at lærlingklausulen ikke skal medføre uforholdsmessige kostnader i anskaffelsesprosessen.

For at målene for tiltaket skal kunne oppnås, er det en forutsetning at kravene følges opp og at brudd på krav gir konsekvenser. I forskriften står det at oppdragsgiver i kontrakten skal beholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner ved manglende etterlevelse, og at denne sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle vilkårene.

6.2 Oppsummering av virkninger

Krav i kontrakter

Fra 2017 stilles det krav om bruk av lærlinger i flere offentlige kontrakter enn tidligere. Mens det i 2016 ble stilt krav om bruk av lærlinger i 23 prosent av kontraktene, er andelen 34 prosent i 2017. Økningen

er størst innenfor bygg- og anleggsoppdrag. Oppdrag over terskelverdier øker mest, men vi har også sett en viss økning av omfanget av krav for oppdrag under terskelverdi. Vi mener det er sannsynlig at innføringen av lærlingklausulen forklarer mye av den observerte utviklingen.

Sannsynlighet for lære plass

I takt med økningen i antallet utlysninger med krav om bruk av lærlinger, har det vært en økning i sannsynligheten for å få lære plass innenfor alle utdanningsprogrammer. Økningen utgjør henholdsvis åtte og syv prosentpoeng innenfor bygg- og anleggs-teknikk og elektrofag, som er utdanningsprogrammene som har flest lærlinger i bygg- og anleggsbransjen. Den økte dekningen av lære plasser har hovedsakelig oppstått ved at det gjennomsnittlige antallet lære- plasser per bedrift har økt. Vi observerer en noe mindre økning i form av nye lærebedrifter.

Årsaksforhold

Våre analyser tyder på at utviklingen i antall lære plasser sannsynligvis også er påvirket av andre tiltak enn lærlingklausulen, som strengere krav om bruk av lærlinger i kommuner som Oslo og Bergen. 86 prosent av bedriftene som har svart på vår spørreundersøkelse oppgir at de ville hatt like mange lærlinger som de har i dag, også uten krav om lærlinger i offentlige kontrakter. De fleste bedriftene oppgir også at de verken har fått flere eller færre lærlinger siden 2017. Blant bedriftene som oppgir at de har fått flere lærlinger, hvorav halvparten utfører bygg- og anleggsoppdrag, antar vi at mange forholder seg til strengere lærlingkrav enn hva som følger av lærlingklausulen. Likevel er økningen i antallet lære plasser etter 1. januar 2017 vesentlig, og korresponderer med en potensielt betydningsfull økning i antallet offentlige anskaffelser med krav om bruk av lærlinger. Vi finner derfor grunn til å si at etableringen av lærlingklausulen har vært virkningsfull.

Motvirkning av økonomisk kriminalitet

Vi finner imidlertid grunn til å tro at lærlingklausulen bare har hatt en begrenset virkning med hensyn til å motvirke økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet. I teorien vil krav om bruk av lærlinger indirekte kunne bidra til å motvirke økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet, fordi den investering i fagkompetanse og planlegging som lærebedrifter forplikter seg til i liten grad stemmer overens med kriminelle aktørers strategi om økonomisk vinning på kort sikt. Manglende kontroll av etterlevelse og bruk av sanksjoner begrenser imidlertid konsekvensene ved å ikke oppfylle kravene, og dermed også effekten av klausulen på arbeidslivskriminalitet. I tillegg er lærlingkrav kun ett av flere seriøsitetsskrav som stilles for å redusere arbeidslivskriminalitet. Flere

oppdragsgivere vi har snakket med understreker at det er andre krav som er viktigere for å sikre en seriøs bransje, som krav om bruk av faglærte (kvalitet) og utvidet skatteattest. Vurderingene på dette punktet er imidlertid noe usikre, ettersom vi mangler omfattende data for å analysere bedriftene som har blitt tildelt oppdrag før og etter innføringen av lærlingklausulen. En nærmere analyse av slike data ville kunne bidra til sikrere betraktninger om sannsynlige virkninger på økonomisk kriminalitet.

Kvalitet på lære plassene

Det er mulig at lærlingklausulen kan ha bidratt til dårligere kvalitet i opplæringen av lærlinger. Vi finner at avbrutte lærekontrakter etter lærlingens ønske har økt noe de seneste årene, selv om nivået ikke er høyt i et historisk perspektiv. Enkelte intervjuobjekter har trukket frem at dette kan skje dersom bedriftenes hovedmotivasjon er å oppfylle kravene i stedet for å tilby en god læreperiode for lære kandidatene. Blant bedriftene i vår spørreundersøkelse fremstår behovet for fremtidig rekruttering som den viktigste motivasjonen for å ta inn lærlinger, men vi har ikke nok data for å vurdere om motivasjonen er vesentlig annerledes for nye lærebedrifter.

Det er sannsynlig at lærlingklausulen har bidratt til å endre fordelingen av små og store virksomheter blant lærebedriftene, fordi klausulen forventes å gi ulike insentivvirkninger for store og små bedrifter. Gjennom dybdeintervjuer trekker våre informanter imidlertid frem både fordeler og ulemper ved å opprette en større andel lære plasser i både større og mindre bedrifter. Mulige virkninger på opplæringstilbudet er derfor usikre av flere årsaker. Virkninger på fordelingen av små og store virksomheter er usikker, samtidig som det er uklart hva bedriftenes størrelse betyr for kvalitet i opplæringstilbudet.

Betydningen av terskelverdier er også usikker når det gjelder kvalitet i opplæringstilbudet. Også når det gjelder forskjeller mellom små og store prosjekter varierer tilbakemeldingene fra dybdeintervjuer på spørsmål om lærlingene har størst utbytte av å være bundet til færre langvarige prosjekter eller til flere kortvarige prosjekter. Ettersom terskelverdiene kan være med på å skyve flere lærlinger over på færre mer langvarige prosjekter, er det mulig at dette vil få konsekvenser for kvaliteten i opplæringen, men vi har ikke sikre holdepunkter for å si at dette har bidratt negativt.

Feildimensjonering av fagkompetanse

Vi tror heller ikke at lærlingklausulen har ledet til feildimensjonering av fagkompetanse, ved at det stilles krav om bruk av lærlinger i bransjer hvor det ikke er særlig behov for lære plasser, slik at det etterspørres

flere lærlinger enn det arbeidsmarkedet egentlig har behov for.

Konkurransevidende effekter

Vi har også sett tegn til utilsiktede konkurransevidende effekter av klausulen, selv om betydningen av disse sannsynligvis er små. Den første er at lærlingklausulen til en viss grad favoriserer større bedrifter, som lettere kan oppfylle kravene gjennom bruk av underleverandører, eventuelt kan ha lettere for å skape læreplaner og tiltrekke seg lærlinger. Videre ser vi at tolkningen av klausulen og manglende kontroll av etterlevelse kan føre til favorisering av bedrifter som ikke overholder regelverket. Vi har vært i kontakt med flere bedrifter som har unnlatt å levere tilbud på kontrakter fordi de visste de ikke kom til å få tak i nok lærlinger. De har deretter sett at andre bedrifter har levert tilbud, men ikke overholdt lærlingkravene. Fordi det er manglende kontroll, blir ikke dette oppdaget av oppdragsgiver, og det får ingen konsekvenser for den som bryter kontrakten. Mangel på kontroll fører dermed til konkurransevidning.

6.3 Suksessfaktorer og forbedringspunkter

6.3.1 Suksessfaktorer

Oppsummert har vi sett at det er flere faktorer som har bidratt til måloppnåelse i perioden 2017-2020. Vi vil særlig vil vi trekke frem følgende punkter:

- **Kravet stilles gjennom offentlige kontrakter.** Krav til leverandører som stilles gjennom offentlige anskaffelser er i seg selv en effektiv måte å nå et mål om atferdsendring. Tiltaket er en ressurseffektiv måte å skape økonomiske insentiver som bedriftene må forholde seg til dersom de skal kunne konkurrere om offentlige kontrakter.
- **Fleksibilitet i klausulen.** Klausulen er innrettet slik at oppdragsgivere har mulighet til å stille krav om bruk av lærlinger der de mener det er behov for læreplaner og det anses som forholdsmessig etter kontraktens innhold, og samtidig la være å stille krav der de mener dekningen er god nok. Denne fleksibiliteten gjør tiltaket målrettet samtidig som det åpner for tilpasninger i bruk av krav om lærlinger i takt med utvikling i behov for læreplaner.
- **Terskelverdier.** Krav om bruk av lærlinger gjelder for offentlige kontrakter med en verdi på mer enn 1,3/2,05 mill. kr og med en varighet på mer enn 3 måneder. Fritak for kontrakter under terskelverdi reduserer administrative kostnader knyttet til mindre anskaffelser, samtidig som at oppdragsgivere som ønsker det kan stille krav om

bruk av lærlinger også her. Det er usikkert hvor det optimale nivået på terskelverdiene bør ligge, men etter vårt syn vil reduserte terskelverdier kunne forsterke utfordringene med hensyn til oppfølging og kontroll ytterligere.

- **Systematisk oppfølging av kontrakter.** Enkelte oppdragsgivere driver systematisk oppfølging av lærlingkravene i kontrakt, blant annet gjennom systemet HMSREG, som registrerer antall lærlingtimer på kontrakten. Dette ansvarliggjør leverandørene og sikrer rettfærdige konkurranser.
- **Oppmerksomhet rundt lærlingordningen.** Innføring av lærlingklausulen har ført til økt oppmerksomhet både hos offentlige og private oppdragsgivere, og fører til at det stilles krav om bruk av lærlinger også i utlysninger av oppdrag som ikke er omfattet av klausulen i større grad enn før.

6.3.2 Forbedringspunkter

Evalueringen har også avdekket forbedringspunkter som bør arbeides med for å sikre en effektiv og treffsikker klausul i fremtiden. Vi vil særlig fremheve følgende:

- **Oversikt over bransjer med særlig behov.** En rekke oppdragsgivere har etterspurt statistikk som gjør det enklere å vurdere hvilke bransjer som har særlig behov for læreplaner, samt veiledning for hvordan denne statistikken skal brukes. Bedre tilgjengelighet på slik informasjon, og veiledning til hvordan den kan brukes, kan bidra til å bedre treffsikkerheten i tiltaket. Høyere grad av konsistens i offentlige oppdragsgiveres etterlevelse kan legge til rette for en mer rettfærdig praksis.
- **Klargjøring av regelverket for situasjoner der bedrifter ikke får tak i lærlinger.** Flere bedrifter og oppdragsgivere opplyser om situasjoner der det har blitt stilt krav om bruk av lærling i kontrakt, men der det ikke er mulig å få tak i lærlinger på tross av gjentatte forsøk. For å sikre rettfærdighet bør det klargjøres hva som anses som tilstrekkelig innsats for å få tak i lærlinger. Dette bør tydeliggjøres i kunngjøring av konkurranse, slik at alle bedrifter har lik informasjon. I Danmark trenger offentlige oppdragsgivere kun å oppgi en forklaring på hvorfor de har valgt å ikke stille krav om bruk av lærlinger.
- **Mer systematisk oppfølging av kontrakter.** Kun et fåtall bedrifter kartlagt i denne evalueringen opplever at lærlingkrav følges opp etter inngått kontrakt, og inntrykket bekreftes av intervjuer med innkjøpere i offentlig sektor. Å sikre et minimumsnivå av oppfølging av alle kontrakter kunne sannsynligvis ha bidratt til større grad av etterlevelse og dermed en større effekt på antall læreplaner. I tillegg ville bedre oppfølging kunne

redusere de sannsynlige konkurransevidende effektene som gir fordeler til bedrifter som ikke følger regelverket. Selv om oppfølging kan være ressurskrevende, vil en liten endring her potensielt gi positive konsekvenser. Det er også mulig å se potensialet for bedre oppfølging i sammenheng med valg av terskelverdi. Med høyere terskelverdier vil det være mer sannsynlig at nytten forbundet med nødvendig oppfølging og kontroll overstiger kostnadene som oppstår hos offentlige oppdragsgivere.

6.3.3 Avveining mellom ønsket fleksibilitet og behov for tydeligere rammer

Det er flere årsaker til at den eksisterende lærling-klausulen vurderes å være et effektivt tiltak for å øke antall læreplasser. Flexibiliteten i utformingen, som gir oppdragsgivere mulighet til å selv vurdere krav om bruk av lærlinger på bakgrunn av forholdsmessighet i kontrakt og behov for læreplasser, sørger for at tiltaket rettes mot fagområder og bransjer med reelle behov for økning i læreplasser. Offentlige anskaffelser utgjør en betydelig andel av oppdragene innenfor en rekke bransjer, og krav om bruk av lærlinger i slike anskaffelser omfatter et stort antall kontrakter. Våre beregninger har vist at potensialet for å øke antall læreplasser gjennom krav i offentlige anskaffelser er stort. I tillegg vil bruk av lærling-klausulen sende viktige signaler også til øvrige oppdragsgivere om betydningen av læreplasser, både blant aktører som allerede har (strengere) krav om bruk av lærlinger og blant aktører som ikke tidligere har benyttet seg av lærlingkrav.

Flere oppdragsgivere oppgir i intervjuer at de synes det er vanskelig å vurdere hvilke bransjer som har særlige behov for læreplasser. Det kan dermed se ut til at fleksibiliteten i klausulen medfører ekstraarbeid, og at uklarheter reduserer klausulens treffsikkerhet. Enkelte etterlyser bedre tilgang på informasjon om behov og veiledning til hvordan denne informasjonen skal brukes. Etablering av tydeligere grenser for hvilke når det skal stilles krav om bruk av lærlinger vil imidlertid kunne fjerne noen av de positive sidene ved klausulens fleksibilitet. Fordi flere oppdragsgivere opplever vurderingen av særlig behov og forholdsmessighet som merarbeid, heller enn ønsket fleksibilitet, er det likevel vår oppfatning at gevinstene ved en tydeliggjøring av hva som ligger i «(særlige behov)» mer enn oppveier det mulige tapet av fleksibilitet.

Resultater fra spørreundersøkelse og intervjuer har avdekket at krav om bruk av lærlinger i liten grad følges opp av oppdragsgivere. Manglende oppfølging av kravene begrenser etterlevelsen av kravene, og dermed effekten på antall læreplasser. Manglende oppfølging vil komme bedrifter som ikke

følger regelverket til gode, og bidra til konkurransevidning i deres favør. Manglende oppfølging begrenser også mulighetene for at lærlingklausulen kan bidra til mindre økonomisk kriminalitet. Også her ser det derfor ut til å være behov for en tydeliggjøring overfor oppdragsgivere, gjennom krav om mer systematisk oppfølging av kontrakter. Innføring av slike krav vil imidlertid medføre en betydelig økning i de administrative kostnadene ved lærlingklausulen. Mer oppfølging og kontroll vil derfor kunne påvirke kostnadseffektiviteten knyttet til tiltaket negativt, selv om større gevinster kan utløses. Det er fullt mulig at en tilsvarende ressursinnsats på andre områder vil kunne ha minst like store positive virkninger for lærlingordningen. Både sannsynlige kostnads- og nytte-virkninger bør derfor vurderes før eventuelle tiltak for mer kontroll og oppfølging iverksettes

6.4 Muligheter for fremtidig forskning og utredning

Arbeidet med denne evalueringen har gitt rom for en relativt grundig informasjonsinnsamling om et bredt sett av utfall etter innføringen av lærlingklausulen. Vi finner det likevel verdifullt å diskutere hvilke muligheter som finnes for at fremtidig forskning og utredning kan gi interessante innsikter på området.

6.4.1 Utfall for lærlinger og kvalitet i opplæringstilbudet

Med tilgang på mer data knyttet til lærlingene, relatert til for eksempel karakterer før opptak til lærlingeplass, frafall etter opptak, samt inntekter og andre arbeidsmarkedsutfall etter fullført læretid, kan fremtidige analyser gi verdifulle innsikter i hva opptaket av flere lærlinger betyr for både kvalitet i opplæringstilbudet og for faktiske gevinster av at flere kandidater får læreplasser hvert år. Dersom justeringer av terskelverdier i den nåværende ordninger er aktuelle, vil slik kunnskap være særlig relevant. Analyser på dette området er gjennomførbare med data som er tilgjengelige hos Utdanningsdirektoratet, og bør sannsynligvis kombineres med undersøkelser av lærlingenes subjektive opplevelser av kvaliteten i opplæringen. Denne evalueringen har heller ikke kunnet gi noen indikasjoner på hva den pågående koronapandemien og relaterte smittevernstiltak har betydd for opplæringstilbudet.

6.4.2 Videre analyser av offentlige anskaffelser

Rammene for denne evalueringen har gitt rom for et omfattende søk på innhold i konkurransedokumenter for offentlige anskaffelser. I søket har vi fokusert på å identifisere anskaffelser som stiller krav eller ikke stiller krav om bruk av lærlinger. En mer detaljert gjennomgang av innholdet i kontraktene med et mer sofistikert søk etter innhold er mulig. Det ville gitt

anledning til å gjøre analyser blant annet av hvordan kravene typisk er utformet, hvordan eventuelle forbehold eller unntak er formulert. Mer data for tildelinger enn det som har vært mulig å samle inn fra

anbudsportalene til dette prosjektet vil også kunne gi klarere svar med hensyn til sammensetning av bedrifter som tar oppdrag for offentlig sektor.

7. Referanser

- Battiston, A. et al., 2020. *Exploring trends in apprenticeship training around the introduction of the Apprenticeship Levy: emerging evidence using a matched apprentice-employer dataset*. Briefing Note 011, London: The Centre for Vocational Education Research.
- Bergsli, A. T., 2016. *Arbeidslivet.no*. [Internett]
Available at: <https://www.arbeidslivet.no/Velferd/Utdanning/Bor-staten-dytte-mer-larling-ansvar-over-pa-bedriftene/>
- Bygggenæringens landsforbund, 2019. *Bygggenæringens fremtidsbarometer 2019..* [Internett]
Available at: https://www.bnl.no/siteassets/dokumenter/rapporter/bnls_fremtidsbarometer2019.pdf
[Funnet 14 3 2020].
- Børne- og undervisningsministeriet, 2020. *Ny trepartsavtale skal sikre flere faglærte*. [Internett]
Available at: <https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2020/nov/201121-ny-trepartsavtale-skal-sikre-flere-faglærte>
[Funnet 23 11 2020].
- Cappelen, Å., Dapi, B. & Gjefsen, H. M., 2020. *Framskrivninger av arbeidsstyrken og, s.l.: SSB*.
- Dapi, B., Gjefsen, H. M. & Sparrman, V., 2016. *Education-specific labour force and demand, s.l.: SSB*.
- DFØ, 2020. *Særlig behov for læreplasser*. [Internett]
Available at: <https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/krav-om-bruk-av-larlinger-i-offentlige-kontrakter/særlig-behov-lareplasser>
[Funnet 6. Oktober 2020].
- Digdir, 2018. *Modenhetsundersøkelsen*, Oslo: Digitaliseringsdirektoratet.
- Fafo, 2012. *Hospitering i fagopplæringen. Evaluering av forsøksordning i seks fylker*, Oslo: Fafo.
- Fafo, 2014. *Bruk av lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser. Fafo-rapport 2014:36*, Oslo: Fafo.
- Fafo, 2015. *Godt, men ikke for godt. Evaluering av forsterket alternativ Vg3 for elever som ikke får læreplass. Sluttrapport. Fafo-rapport 2015:46*, Oslo: Fafo.
- Fafo, 2016. *Å sette pris på lærlinger. Finansiering av læreplasser i Norge og Danmark. Fafo-notat 2016:15*, Oslo: Fafo.
- Fellesforbundet, 2019. *Anbefalte serisøtetsbestemmelser i bygg- og anleggskontrakter*. [Internett]
Available at: <https://www.fellesforbundet.no/aktuelt/nyheter/2019/anbefalte-serisøtetsbestemmelser-i-bygg--og-anleggskontrakter/>
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2001. *Forskrift om offentlige anskaffelser*. [Internett]
Available at: <https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/2001-06-15-616>
- Hvlac, M., 2018. *Stargazer: Well-formatted Regression and Summary Statistics Tables. R package version 5.2.2..* [Internett]
Available at: <https://cran.r-project.org/web/packages/stargazer/index.html>
- Høst, H. & Asgeir Skålholt, T. N., 2012. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2013/larebedrifter.pdf>
- Høst, H., Reegår, K. & Rune Borgan Reiling, A. S. o. A. H. T., 2015. *Yrkesutdanning med svak forankring i arbeidslivet. Nifu Rapport 16/2015*, Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Innst. 192 S (2009-2010), 2010. *Stortinget.no*. [Internett]
Available at: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2009-2010/inns-200910-192/?lvi=0#a2.3.5>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015. *Strategi for å øke antall lærlinger i staten*. [Internett]
Available at: https://www.regjeringen.no/contentassets/4c2ddd06fc87431ab6136f17456f3b31/strategi-for-a-oke-antall-larlinger-i-staten_v3.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016. *Statsbudsjettet 2017: Nye tiltak skal gi flere lærlingeplasser i staten..* [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-tiltak-skal-gi-fleire-larlingeplasser-i-staten/id2513947/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020. *Pris for beste statlige lærebedrift 2020*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/Statlig-arbeidsgiverpolitikk/satsing-pa-larlinger-i-staten/pris-for-beste-statlige-larebedrift-2020/id2588297/>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2017. *Evaluering av følg eller forklar-princippet om sociale klausuler for statslige ordregivere*, Valby: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Kunnskapsdepartementet, 2016. *Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter*. [Internett]

Available at:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-12-17-1708>

Meld. St. 20 (2012-2013), 2013. [Internett]

Available at: <https://www.stortinget.no/no/saker-og-publikasjoner/publikasjoner/innstillinger/stortinget/2012-2013/inns-201213-432/>

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter, 2017. *Situasjonsbeskrivelse 2017*.

Arbeidslivskriminalitet i Norge.. [Internett]

Available at:

<https://www.skatteetaten.no/contentassets/f5f68984b2d446d48b2e4ac61ee646f4/170704-ntaes-situasjonsbeskrivelse-a-krim.pdf>

[Funnet 25 4 2020].

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningscenter, 2020. *Situasjonsbeskrivelse 2020*.

Arbeidslivskriminalitet. [Internett]

Available at: <https://www.okokrim.no/ny-rapport-om-arbeidslivskriminalitet-fra-ntaes.6279398-411472.html>

NHO, u.d. *Nho.no*. [Internett]

Available at:

https://www.nho.no/contentassets/732f449b739549db95a01031423b8034/nho_sikre-markedsadgang-for-smb.pdf

[Funnet 24 mai 2020].

Nifu Step, 2008. *Fag- og yrkesopplæringen i Norge - noen sentrale utviklingstrekk*. *Nifu Stepprapport 20/2008*, Oslo: Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Nifu, 2011. *Praksisbrev - et vellykket tiltak mot frafall. Hva er lærdommene? Sluttrapport fra den forskningsbaserte evalueringen av forsøk med praksisbrev 2008-2011*. *Nifu Rapport 27/2011*. [Internett]

Available at:

https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2011/5/nifu_praksisbrev_sluttrapport.pdf

NIFU, 2012. *Strukturer og konjunkturer*. *Rapport 26/2012*, Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

NIFU, 2018. *"Jeg vet ikke hva alternativet skulle vært". Evaluering av lære kandidatordningen og av ordningen med tilskudd til opplæring av lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater med særskilte behov*. *Nifu rapport 2018:8.*, Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

NIFU, 2019. *Dimensjonering av videregående opplæring*. *Fylkeskommunenes politikk og prioriteringer. Rapport 2019:23*, Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).

Nærings- og fiskeridepartementet, 1997. *NPU 1997: 21. Offentlige anskaffelser. Utredning fra Utvalget for revidering av det statlige anskaffelsesreglevetket oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. oktober 1995.* [Internett]

Available at:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1997-21/id141007/?ch=1>

Nærings- og fiskeridepartementet, 2016. *Prop. 51 L (2015-2016). Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. [Internett]

Available at:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/4027e57356414e2c84372cc8779f03ba/no/pdfs/prp201520160051000dddpdfs.pdf>

Nærings- og handelsdepartementet, 2000. *Ot.prp. nr. 3 (2000-2001). Lov om endringer i lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser*. [Internett]

Available at:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-3-2000-2001-/id162204/sec5>

Opinion, 2019. *Undersøkelse blant lærlinger og ungdom under fagutdanning. Gjennomført for Skatteetaten*. [Internett]

Available at:

https://www.samarbeidmotsvartokonomi.no/wp-content/uploads/2019/03/rapport_larlinger_og_yrkesfag_2018.pdf

[Funnet 13 10 2020].

Oslo Economics, 2018. *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser. Utredning for Nærings- og fiskeridepartementet*. [Internett]

Available at:

https://www.regjeringen.no/contentassets/d65013df7b1c4109b4ad3459849b78d6/oe-rapport-2018_16-nye-samfunnshensyn-i-offentlige-anskaffelser.pdf

Oslo kommune, 2017. *Standard kontraktsbilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg*. *Byrådsak 1057/17*. [Internett]

Available at:

<https://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/2017/BR2/2017010838-1709645.pdf>

Regjeringen, 1994. NOU 1994: 15. Kostnadene ved arbeidstidsavtalen og Reform '94.. [Internett]
Available at:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1994-15/id115348/sec3>
[Funnet 1 10 2020].

Regjeringen, 2013. Lærlingløftet skal hjelpe bedrifter som vil bli lærebedrift. [Internett]
Available at:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skal-hjelpe-bedrifter-som-vil-bli-larebe/id748070/>

Regjeringen, 2017. Regjeringen.no. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/solberg/Regjeringens-satsingsomrader/Regjeringens-satsingsomrader/kunnskap-gir-muligheter-for-alle1/Yrkesfagloftet/id753135/>

Regjeringen, 2017. Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2017-). [Internett]
Available at:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2017/id2538515/?ch=3>

Richmond, T., 2018. *The great training robbery. Assessing the first year of the apprenticeship levy.*, s.l.: Reform Research Trust. .

Riksrevisionen, 2020. Børn- og Undervisningsministeriets forvaltning af AUB-ordningen. [Internett]
Available at:
<https://www.rigsrevisionen.dk/media/2105473/sr1319.pdf>
[Funnet 21 10 2020].

Riksrevisjonen, 2016. Riksrevisjonens undersøkning av styresmaktene sitt arbeid for å auke talet på læreplassar. Dokument 3:12 (2015-2016). [Internett]
Available at: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2015-2016/dok3-201516/dok3-201516-012/?v=0>

Sarter, E. K., Sack, D. & Fuchs, S., 2014. *Public Procurement as Social Policy? An introduction to public procurement in Germany.* Working Paper No. 1, Bielefeld: Working Paper Series "Comparative Governance".

Skatteetaten, 2016. Arbeidslivskriminalitet - kjennetegn, omfang og utvikling. Analyse av kontrolldata.. [Internett].

Skatteetaten, 2017. Arbeidslivskriminalitet kan bekjempes. I *Analysenytt*, 01/2017.. [Internett]
Available at:
<https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/analysenytt/analysenytt2017-1.pdf>

Skien kommune, 2017. *Skienmodellen*. [Internett]
Available at: <https://www.skien.kommune.no/skien-kommune/bdk/eiendom/skienmodellen/>

SSB, 1998. *Aktuell utdanningsstatistikk. Videregående opplæring. Nøkkeltall 1998*, Kongsvinger: SSB.

SSB, 2002. *Aktuell utdanningsstatistikk. Videregående opplæring. Nøkkeltall 2001*. [Internett]
Available at:
https://www.ssb.no/a/histstat/au/200109/au_200109.pdf

SSB, 2009. 5.13 Fag- og svenneprøver og inngåtte lærlingkontrakter. *Historisk statistikk*. [Internett]
Available at:
<https://www.ssb.no/a/histstat/tabeller/5-13.html>

SSB, 2020. *Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040*, Oslo: Statistisk sentralbyrå.

SSB, 2020. Videregående opplæring og annen videregående utdanning. 05364: Læringer og lærekandidater, etter kjønn og utdannelsesprogram 2003-2009. [Internett]
Available at:
<https://www.ssb.no/statbank/table/05364/>

Statsbygg, 2019. *Statsbygg.no*. [Internett]
Available at: <https://www.statsbygg.no/Nytt-fra-Statsbygg/Nyheter/2019/Statsbygg-skjerper-seriositetskravene/>

Statsbygg, 2019. *Statsbyggs seriositetskrav*. [Internett]
Available at:
<https://www.statsbygg.no/globalassets/files/samfunnsansvar/sha/reviderteseriositetsbestemmelser-okt2019.pdf>

Strupler Leiser, M. & Wolter, S. C., 2017. Empirical Evidence on the Effectiveness of Social Public Procurement Policy: The Case of the Swiss Apprenticeship Training System. *Labour* 31(2), pp. 204-222.

Tønder, A. H., 2013. *Stor økning - men bekymring i noen yrker*. [Internett]
Available at:
<https://www.arbeidslivet.no/Velferd/Utdanning/Stor-okning---men-bekymring-for-noen-yrker/>

Udir, 2018. *Satser læringer, praksisbrevkandidater, lærekandidater og kandidater for fagbrev på jobb - 2018*. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskuddssatser/satser-larlinger-praksisbrevkandidater-og-larekandidater-2018/>

Utdanningsdirektoratet, 2015. *Lærekandidatordning*. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/andre-varianter/larekandidatordning/>
[Funnet 13 3 2020].

Utdanningsdirektoratet, 2016. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/statistikk/samfunnskontrakten-for-flere-lareplasser/samfunnskontrakten---indikatorrapport-for-2016.pdf>

Utdanningsdirektoratet, 2016. *Vekslingsmodeller for fagopplæring*. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/andre-varianter/vekslingsmodeller/>

Utdanningsdirektoratet, 2017. *Merkeordning for lærebedrifter*. [Internett]
Available at: <http://laerlingloftet.no/>

Utdanningsdirektoratet, 2018. *Hvorfor ha lærling?*. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/hvorfor-ha-larling/>

Utdanningsdirektoratet, 2018. *Praksisbrev*. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/andre-varianter/praksisbrev/>
[Funnet 2 10 2020].

Utdanningsdirektoratet, 2018. *udir.no*. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/hospitering/>

Utdanningsdirektoratet, 2018. *Utdanningsspeilet 2018. Del 2 Hvilke faktorer påvirker om ungdommer får læreplass?*. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/utdanningsspeilet/laereplass/>

Utdanningsdirektoratet, 2019. *Desentralisert ordning for kompetanseutvikling innen yrkesfag*. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/ny-modell-for-kompetanseutvikling-i-skole/desentralisert-ordning/desentralisert-ordning-yrkesfag/>

Utdanningsdirektoratet, 2019. *Hvorfor får ikke alle søkere læreplass? En kunnskapsoversikt*. [Internett]
Available at: https://www.udir.no/contentassets/4a898f6ef35c442ea7421d880599e675/kunnskapsoversikt_lareplass.pdf

Utdanningsdirektoratet, 2020. *Læringer, lærebedrifter og fagbrav*. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag-og-yrkesopplaring/larlinger-larebedrifter-og-fagbrev/>
[Funnet 13 3 2020].

Utdanningsdirektoratet, 2020. *Søkere som har fått lærekontrakt*. [Internett]
Available at: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag-og-yrkesopplaring/sokere-og-larekontrakt/>

Welbers, K., Van Atteveldt, W. & Benoit, K., 2017. Text Analysis in R. *Communication Methods and Measures*, 11(4), pp. 245-265.

Vedlegg A: Dokumentasjon av metoder

A.1 Dokument- og tekstsøk

Tekstsøk

For å undersøke om oppdragsgivere følger opp lærlingklausulen ved å stille krav om bruk av lærlinger i relevante oppdrag over terskelverdien, har vi søkt etter krav om lærlinger i konkurransedokumenter.

Konkurransedokumentene vi har brukt i tekstsøket er hentet inn fra utlyste oppdrag på anbudsportalen

doffin.no. Oppdragstypene vi har analysert er blant annet avløps- og miljøtjenester, bygg og anlegg, bygge- og anleggsrelaterte tjenesteytelser, datatjenester, helsetjenester, hotelltjenester, kantine og catering, post og telekommunikasjon, reparasjon- og installasjonstjenester og teknisk testing. Oppdragstypene er hentet ut på bakgrunn av CPV-nummer²². Vi har identifisert relevante CPV-nummer ved å sammenligne med relevante utdanningsprogram fra udir.no.

Tabell A-1: Totalt antall utlysninger og antall utlysninger der det ikke har vært mulig å laste ned dokumenter

Type utlysning	Utlysninger i alt	Antall uten dokumenter	Andel uten dokumenter
Bygg og anlegg	18 987	4 066	21 %
Helse- og omsorgstjenester, avløps og miljøtjenester	5 612	1 609	29 %
Datatjenester	3 152	1 113	35 %
Reparasjonstjenester, transport tjenester, post og telekommunikasjonstjenester	5 191	1 619	31 %
Tjenester relatert til hotell og restaurantvirksomhet, bygge- og anleggsrelaterte tjenesteytelser, teknisk testing, analyse- og rådgivningstjenester	2 313	793	34 %
Utlysninger i alt	35 255	9 200	26 %

Kilde: Oslo Economics på bakgrunn av utlysninger på doffin.no. Merk: Nedlastingskategoriene er samlet på grunn av tekniske grunner – de er blitt gruppert i mere verdifulle grupper etter nedlastning.

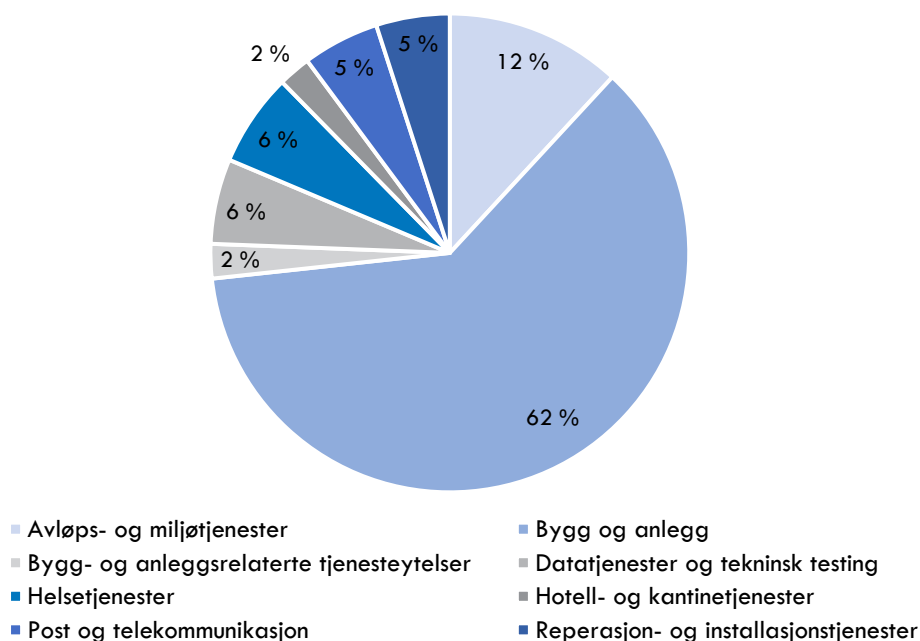
Ved bruk av en algoritme har vi søkt etter og lastet ned alle utlysninger med de definerte CPV-numrene mellom 2014 og 2019. I alt er 95 000 konkurranse-dokumenter fordelt på om lag 26 000 utlysninger blitt lastet ned. Etter at de mest relevante utlysningene (definert ved CPV-koder) er sortert ut og duplikater slettet inneholder det endelige datasettet omtrent 17 000 utlysninger. I tillegg har vi hentet inn informasjon om rundt 5 000 tildelinger, hvor vi også kan finne data om hvilke bedrifter som har utført oppdragene.

Datasettet er koblet sammen med Oslo Economics sin bedriftsdatabase for å hente ut informasjon om oppdragstakere. Den relevante bransjen og antall ansatte i bedriften er særlig interessant for videre analyse. Denne sammenkoblingen av data er primært blitt brukt som grunnlag for utvalgssammensetning i spørreundersøkelsen.

De om lag 17 000 utlysningene som er hentet inn er fordelt etter oppdragstyper, som vist i Figur A-1

²² CPV numrene viser til EU-kommisjonens produkt- og tjenestekoder, og brukes i kunngjøringene i Doffin for å standardisere betegnelsen på oppdragstypen i kontrakter.

Figur A-1: Utlysninger fordelt på utlysningstyper



Kilde: Oslo Economics og doffin.no

Oppdrag innenfor bygg- og anleggsteknikk utgjør den klart største andelen av utlysningene. Fra Tabell A, som viser antall lærlinger innenfor utvalgte utdanningsprogrammer i privat sektor, ser vi at det også er innenfor bygg- og anleggsteknikk det er flest lærekontrakter. Av alle lærebedrifter med lærling er mer enn 60 prosent innenfor varehandel, bilverksteder, industri og bygg- og anleggsteknikk. Bygg- og anleggsteknikk utgjør 34 prosent, ifølge UDIR²³.

Ved bruk av en utviklet algoritme (Welbers, et al., 2017) har vi gjort tekstsøk etter krav om lærlinger i alle kontraktsdokumenter. Formålet har vært å kartlegge hvor stor andel av utlysninger og kontrakter som eksplisitt nevner krav om bruk av lærlinger.

For å få kunnskap om hvordan lærlingkrav er formulert i kontraktsdokumenter, har vi lest igjennom et utvalg av kontraktene. Deretter har vi laget en «ordbok» som algoritmen bruker til å søke søker etter ord som: «lærling», «krav om lærling», «lærlingordning», «lærlingklausul» og «lærebedrift». Vi har videre samlet denne informasjonen i flere variabler som stiller forskjellige krav til hvor ofte lærling har vært nevnt i kontraktene. Dette har vi gjort fordi det kan være tilfeller der det står i kontraktsdokumentene at man må notere ned timer lærlinger jobber på oppdraget. Her står ordet lærling i kontrakten – men ikke som et eksplisitt krav om lærlinger. Derfor har vi en sterkere indikator på krav

om bruk av lærlinger dersom nøkkelordene relatert til lærlinger fremkommer flere ganger.

Tabell A-2: Antall lærekontrakter per år fra 2017 til 2019 i privat sektor fordelt på utdanningsprogram

Utdanningsprogram	2017	2018	2019
Bygg- og anleggsteknikk	8 378	9 066	9 647
Elektrofag	6 616	7 029	7 592
Helse- og oppvekstfag	566	571	523
Teknikk og industriell produksjon	6 907	7 169	7 306
Andre	7 784	7 904	8 145
Totalt	30 251	31 739	33 213

Kilde: udir.no/statistikk. Merk: Læreplasser i både offentlig og privat sektor.

At det uansett vil være kontrakter der lærlinger er nevnt uten at det eksisterer et direkte krav om bruk av lærling, er en vesentlig kilde til støy i analysen. Vi har imidlertid ingen tro på at denne feilkilden gir opphav til et voksende eller synkende antall «falske» krav om bruk av lærlinger over årene. Det vil si at støyen kan

²³ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag-og-yrkesopplaring/larlinger-larebedrifter-og-fagbrev/>

gjøre det vanskeligere å avdekke faktiske sammenhenger eller utvikling, men at vi ikke står i fare for å peke på – og derfor i liten grad påvirker det endelige resultatet. Vi har også utført stikkprøvekontroller av dokumentene og finner at det særlig i utlysninger innenfor IT-bransjen er et problem at lærling er nevnt uten at det stilles krav om bruk av lærlinger. I andre bransjer viser resultatene av stikkprøvekontrollene at 'lærling' i stor grad er nevnt i sammenheng med et krav om å være tilknyttet læreordninger og bruke lærlinger i oppdraget. Resultatene av stikkprøvekontrollene tydeliggjør behovet for å bruke en variabel som stiller krav om at lærling blir nevnt mer enn én gang i analysen. Variabelen vil gi robuste resultater, da det sjeldent er nevnt lærling mer enn én gang uten at det stilles krav om lærlinger.

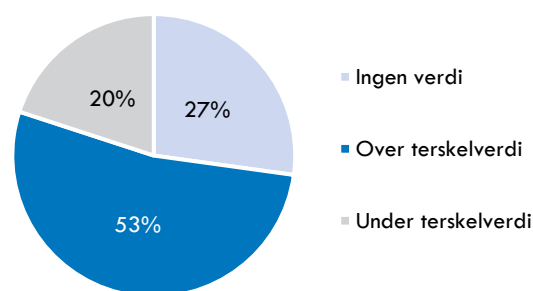
En annen mulig feilkilde er at noen dokumenter ikke kan lastes ned fordi de enten er blitt slettet eller at algoritmen ikke finner dokumentene selv om de faktisk er tilgjengelige. Dette kan gjøre at vi i enkelte utlysninger ikke finner krav om lærlinger, selv om det er stilt krav. Dessuten kan noen dokumenter være uleselige for algoritmen, slik at vi ikke finner krav om lærlinger i utlysninger som faktisk stiller krav.

Det finnes altså potensielle feilkilder som kan medføre at vi enten finner for mange, eller for få, kontrakter med krav om bruk av lærlinger. Vi forventer at disse feilkildene vil være jevnt fordelt over alle år og vil påvirke resultatene usystematisk. Derfor forventer vi at resultatene i vår analyse vil reflektere den faktiske utviklingen i hvor stor andel av oppdragsgivere som stiller krav om bruk av lærlinger. Vi sammenligner dessuten resultater fra tekstsøket med intervjuer og spørreundersøkelsen, slik at vi sikrer at den utviklingen vi ser i tekstsøket stemmer overens med hva bedrifter, oppdragsgivere og andre interessenter også opplever.

Terskelverdier i lærlingklausulen

Ved å benytte varighet og endelig verdi spesifisert for hver utlysning, har vi definert om hvert enkelt tilbud er over eller under gjeldende terskelverdier. For statlige og ikke-statlige virksomheter gjelder en terskelverdi på henholdsvis 1,3 og 2,05 millioner kroner, for oppdrag med en varighet på 3 måneder eller mer. Utlysningene som ikke har oppgitt verdi eller varighet har vi definert som «(ingen verdi)». Dette representerer den viktigste kilden til måleunøyaktighet i denne delen av analysen, og reduserer presisjonsnivået i våre analyser av forskjellene mellom utlysninger over og under terskelverdi. Dersom kun ett av kriteriene er oppgitt, vil verdien på det kriteriet avgjøre om oppdraget defineres over eller under terskelverdien.

Figur A-2: Fordeling av utlysninger på terskelverdi



Kilde: Oslo Economics og doffin.no

Tildelinger

Sammenlignet med antall utlysninger har vi tilgang til relativt få tildelinger, og det er derfor ikke mulig å analysere karakteristikker ved bedrifter som tildeles oppdrag i særlig grad. I utgangspunktet ønsket vi å bruke tekstsøk til å si noe om eventuelle forskjeller i tildeling mellom norske og utenlandske bedrifter, og å undersøke hvorvidt lærlingklausulen har ført til konkurransevidringer. Mangelen på data om hvilke bedrifter som faktisk tildeles oppdrag, og informasjon om størrelse, antall ansatte og geografisk lokasjon, gjør det vanskelig å si noe mer konkret om hvilke effekter lærlingklausulen har hatt på bedriftene. Kvalitative analyser som dybdeintervjuer og spørreundersøkelser har derfor vært nødvendig for å få svar på disse spørsmålene.

A.2 Registerdataanalyse

Vi har benyttet analyse av registerdata for å undersøke om sannsynligheten for at en elev får læreplass er økt etter innføring av lærlingklausulen. Denne analysen skal bidra til å svare på om lærlingklausulen har bidratt til å øke antall læreplasser.

Metode

Våren 2020 søkte vi Utdanningsdirektoratet om data fra VIGO-databasen og utdanningsdirektoratets egne data. I samarbeid med Utdanningsdirektoratet brukte vi våren på å avgrense variabler og tabeller som er relevante i vårt prosjekt. Vi fikk data fra tabellene: 'ssbProgramområde', 'Formidlingsstatistikk', 'UdirBedrift', 'ssbKontrakt maanedlig' og 'ssbElev'.

Kombinasjonen av formidlingsstatistikken og kontrakter fra 'ssbKontrakt maanedlig' gir mulighet til å lage et datasett som viser antall søkere hvert år og hvor mange av disse søkerne som får læreplass.

Vi har koblet formidlingsdata og kontraktsdata med bakgrunnsinformasjoner om elevens alder og utdanningsbakgrunn. UdirBedrift er koblet med kontraktsdata og Oslo Economics bedriftsdatabase.

Avgrensninger av data

For å kunne bruke data til den ønskede analysen har vi måttet gjøre noen tilpasninger. For det første eksisterer det ikke alder for alle søkere i «elev»-filen. Hvis voksne, som eventuelt har jobbet i noen år, har søkt læreplass vil de ikke fremgå av «elev»-filen. Derfor vil det ikke være mulig å bestemme alderen på disse personene. I tillegg er det en stor andel søkere uten alder fra 2011 til 2013. Vi inkluderer alle søkere i vårt datasett – men kontrollerer ikke for alderssammensetningen på grunn av dette.

For det andre er det ikke mulig å koble bransjer der søkere får læreplass med informasjon om søkere. Det skyldes at det ikke er registrert hvilken bedrift lærlingen har søkt til. I formidlingsfilen fremgår ofte opplæringskontoret. Derfor har vi valgt å bruke elevenes utdanningsprogram i stedet for bransje i analysen. Det gjør at vi ikke kan se hvilke bransjer det er et høyt søkertall til, kun hvor mange læreplasser det er i de enkelte bransjene.

Analyse

I vår OLS regresjonsanalyse ser vi på sannsynligheten for å få læreplass (1, hvis søkeren får læreplass, 0 hvis søkeren ikke får læreplass). Her ser vi på effekten på sannsynligheten av at det er etter lærlingklausulen.

For å ta høyde for at effekten av lærlingklausulen er høyest første år etter innførelsen av klausulen er verdien av dummy-variabelen 2 i 2017 og 1 i 2018 og 2019. I tillegg undersøker vi effekten av utdanningsprogram og avgiverfylke. Vi kontrollerer for effekten av antallet av søkere hvert år, om søkeren har søkt mer enn 10 læreplasser og utviklingen i sysselsettingen.

Vi har valgt å bruke OLS til å estimere vår regresjonsmodell. Dette skyldes hovedsakelig at koeffisientestimatene er enklere å tolke enn i ikke-lineære modeller, og derfor bidrar med resultater som er enklere å formidle. Det potensielle problemet med å bruke OLS til å estimere regresjonsmodeller når den avhengige variabelen er dikotom er at OLS i prinsippet gir mulighet for at den avhengige variabelen kan anta verdier over 1 og under 0. Dette har imidlertid ikke vært en utfordring i vår lineære modell. Vi har også gjort analyser ved hjelp av probit- og logitmodeller, som gir tilsvarende resultater. Funnene våre fremstår robuste med hensyn til endringer til ikke-lineære spesifikasjoner (se Figur C-13). Vi har også beregnet robuste estimater på standardfeil, ettersom den lineære sannsynlighetsmodellen i utgangspunktet vil gi heteroskedastiske feilledd.

Figur A-3: Regresjonsmodell for sannsynligheten for å få læreplass

$$\begin{aligned} \text{Sannsynlighet for å få læreplass} = & \beta_0 + \beta_1 \text{Etter lærlingklausulen} + \beta_2 \text{Utdanningsprogram} \\ & + \beta_3 \text{Etter lærlingklausulen} \times \text{Utdanningsprogram} + \beta_4 \text{Avgiverfylke} \\ & + \beta_5 \text{Etter lærlingklausulen} \times \text{Avgiverfylke} + \beta_6 \text{Antall søkere} \\ & + \beta_7 \text{Søkt over 10 læreplasser} + \beta_8 \text{Utvikling i sysselsetting} + \varepsilon_{it} \end{aligned}$$

Illustrasjon: Oslo Economics

Da vi ikke har tilgang på bransjer for alle søkere, har vi inkludert en utdanningsspesifikk utvikling i sysselsetting. Det betyr at vi kobler utdanningsprogrammet med bransjene for de som faktisk har fått læreplass. På den måten kan vi se hvor stor andel lærlinger med et gitt utdanningsprogram som har fått læreplass innen en bestemt bransje. Ut fra disse

opplysningene kan vi tildele utviklingen i sysselsettingen i de enkelte bransjene en vekt som reflekterer bransjens vekt i utdanningsprogrammet. Det gir oss en proxy for utvikling i sysselsetting innen de enkelte utdanningsprogrammene, se illustrasjon i Figur A-4.

Figur A-4: Illustrasjon av fordelingen av utdanningsprogram på bransjer

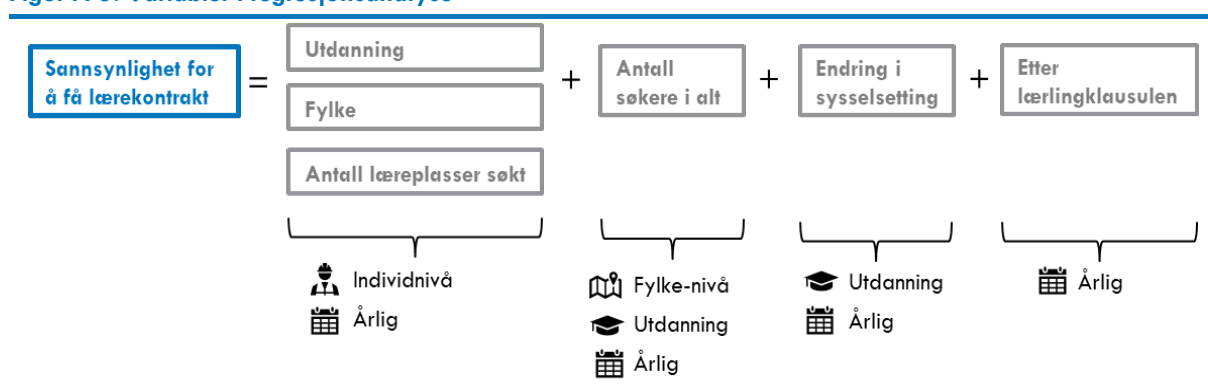
Utdanningsprogram	Bransje med flest lærlinger	Bransje med nest flest lærlinger
Bygg- og anleggsteknikk	Bygge- og anleggsvirksomhet	Industri
Design og håndverk	Annen tjenesteyting	Varehandel, reparasjon av motorvogner
Elektrofag	Bygge- og anleggsvirksomhet	Industri
Helse- og oppvekstfag	Off. adm., forsvar og sosialforsikring	Helse- og sosialtjenester
Naturbruk	Jordbruk, skogbruk og fiske	Forretningsmessig tjenesteyting
Restaurant- og matfag	Overnattings- og serveringsvirksomhet	Industri
Service og samferdsel	Varehandel, reparasjon av motorvogner	Transport og lagring
Teknikk og industriell produksjon	Industri	Varehandel, reparasjon av motorvogner

Illustrasjon: Oslo Economics på bakgrunn av registerdata

I analysen har vi variabler på ulikt nedbrytningsnivå. Nå informasjon er individspesifikt – for eksempel

utdanning, mens andre variabler er utdanningsspesifikt – som endring i sysselsetting, se Figur A-5.

Figur A-5: Variabler i regresjonsanalyse



Illustrasjon: Oslo Economics

A.3 Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen til bedrifter i dette prosjektet ble gjennomført i perioden mai-juni 2020. Undersøkelsen ble gjennomført som korte telefonintervjuer, og svarene ble registrert gjennom spørreundersøkelses-verktøyet QuestBack. Til sammen svarte 301 bedrifter på spørreundersøkelsen.

A.3.1 Spørsmål

Spørsmålene i spørreundersøkelsen var standardiserte og korte for å oppnå mange svar. Spørsmålene var som følger:

- Hva er din stilling i bedriften?
 - Daglig leder
 - HR-/rekrutteringsansvarlig
 - Opplæringsansvarlig
 - Annet
- Er bedriften lærebedrift?
 - Ja
 - Nei
 - Vet ikke
- Hvor mange lærlinger hadde dere totalt i 2019?
- Har dere fått flere eller færre lærlinger siden 2017?
 - Flere
 - Færre
 - Hverken eller
 - Vet ikke
- Hvor ofte opplever dere at det stilles krav til bruk av lærlinger i offentlige oppdrag?
 - I alle offentlige oppdrag
 - I de fleste offentlige oppdrag
 - I noen offentlige oppdrag
 - I ingen offentlige oppdrag
 - Vi har ikke offentlige oppdrag

f. Vet ikke

Dersom bedriften ikke opplevde lærlingkrav i offentlige oppdrag eller ikke hadde offentlige oppdrag, ble undersøkelsen avsluttet her. Dersom bedriften opplevde lærlingkrav i alle, de fleste eller noen offentlige oppdrag, ble følgende oppfølgings-spørsmål stilt:

8. Dersom det ikke var krav om lærlinger i offentlige anskaffelser, hvor mange lærlinger ville dere hatt da?
 - a. Like mange som i dag
 - b. Noen færre enn i dag
 - c. Under halvparten enn det man har i dag
 - d. Ingen/ville ikke hatt lærlinger
 - e. Vet ikke
9. Hva er det vanligste kravet til lærlinger som stilles i offentlige oppdrag?
 - a. Å være lærebedrift
 - b. Å være lærebedrift og at minst én lærling skal delta i arbeidet
 - c. Å være lærebedrift og at en gitt andel av arbeidet skal utføres av lærlinger
 - d. Vet ikke
10. I hvilken grad kontrollerer de fleste av deres offentlige oppdragsgivere kontraktskravene om bruk av lærlinger?
 - a. I stor grad/systematisk kontroll
 - b. I noen grad/stikkprøvekontroll
 - c. I liten grad/sporadisk/tilfeldig kontroll
 - d. I ingen grad/aldri
 - e. Vet ikke
11. I praksis kan oppdragstakere i offentlige kontrakter bli forhindret fra å oppfylle, eller ha incentiver til å fravike enkelte krav i kontraktene. I hvor stor grad vil du anslå at kravene til bruk av lærlinger vanligvis oppfylles av din bedrift?
 - a. Fullstendig
 - b. I stor grad
 - c. I noen grad
 - d. I liten/ingen grad
 - e. Vet ikke

Spørsmålene i spørreundersøkelsen har tatt for seg lærlingkrav på generelt grunnlag, ikke lærling-klausulen fra 2017 spesielt. Dette har vi gjort fordi bedriftene generelt ikke har kunnskap om hvilke regler som kom når, men forholder seg til de gjeldende og strengeste kravene som stilles til dem. Enkelte av svarene kan derfor tolkes som bedriftenes holdning til lærlingkrav generelt, ikke lærlingklausulen spesielt.

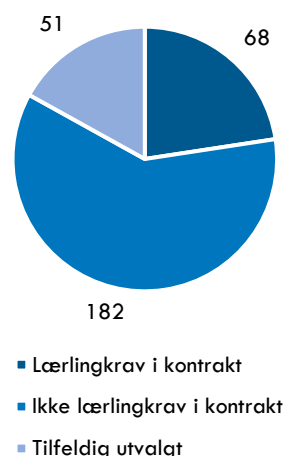
A.3.2 Utvalg

Utvalget av bedrifter vi har ringt har bestått av tre ulike grupper:

- Bedrifter vi har identifisert i tekstsøk som har fått offentlige kontrakter med lærlingkrav
- Bedrifter identifisert i tekstsøk med offentlige kontrakter der vi ikke har funnet lærlingkrav
- Tilfeldig utvalgte bedrifter innen bransjer hvor det kan stilles lærlingkrav

Fordelingen av bedrifter som har svart, er gjengitt i Figur A-6.

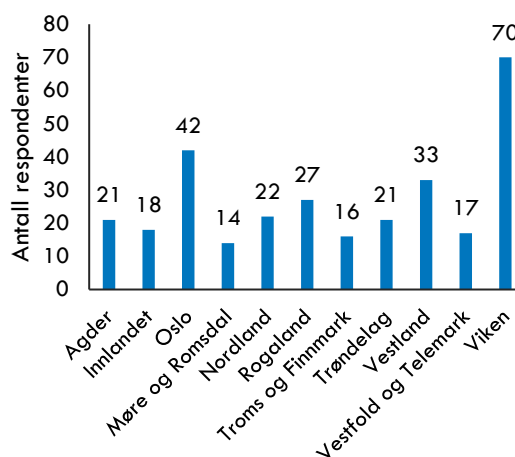
Figur A-6: Fordeling av bedrifter i utvalget,



Kilde: Undersøkelse gjennomført av Oslo Economics (N=301).

Bedriftene i utvalget er spredt mellom alle landets fylker, vist i Figur A-7.

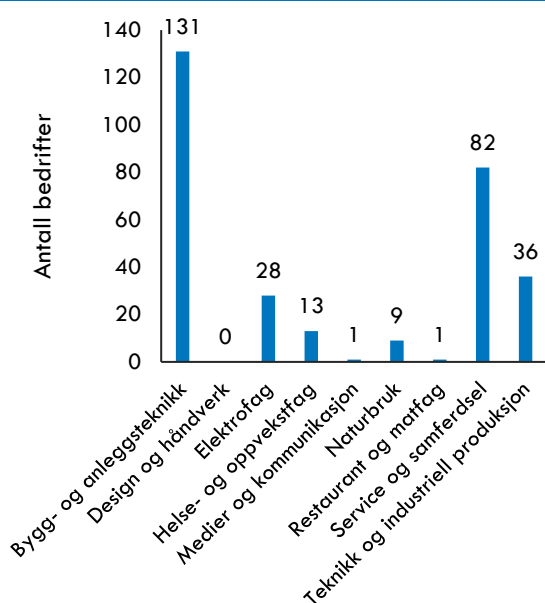
Figur A-7: Fordeling av bedrifter i utvalget, fylke



Kilde: Undersøkelse gjennomført av Oslo Economics (N=301).

Figur A-8 viser hvilke fagretninger bedriftene i utvalget representerer.

Figur A-8: Fordeling av bedrifter i utvalget, fagretning



Kilde: Undersøkelse gjennomført av Oslo Economics (N=301).

A.4 Intervjuer/workshop

I dette prosjektet har vi gjennomført en rekke intervjuer med relevante aktører. Intervjuene har hatt til hensikt å belyse de mer kvalitative sidene ved lærlingklausulen og effekten av denne. Vi har også gjennomført en workshop.

A.4.1 Dybdeintervjuer

Vi har til sammen gjennomført 34 intervjuer med ulike grupper av aktører. Intervjuobjektene er listet i Tabell A-3. I utvalget av kommuner og fylkeskommuner har vi så langt det var mulig skapt geografisk variasjon. Vi har også intervjuet både store og små kommunale innkjøpsenheter. I de mindre kommunene var disse

organisert som felles innkjøpsenheter som favnet flere kommuner. Blant statlige oppdragsgivere har vi tatt utgangspunkt i de større virksomhetene i ulike bransjer med antatt erfaring med å stille lærlingkrav. Når det gjelder partene i arbeidslivet, har vi intervjuet både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

I forkant av intervjuene utarbeidet vi intervjuguider tilpasset de aktuelle representantene. Intervjuguidene tok utgangspunkt i problemstillingene i oppdraget, og ble sendt til vedkommende i forkant som en forberedelse til samtalen.

Intervjuene ble gjennomført på en semi-strukturert måte med bakgrunn i intervjuguidene. Dette innebærer at tema og spørsmål kunne variere naturlig for de ulike intervjuobjektene. Spørsmål og temaer i intervjuguiden vil var veiledende og intervjuguiden fungerte som et verktøy for å sikre at alle relevante problemstillinger, temaområder og spørsmål ble dekket i løpet av intervjuet.

A.4.2 Workshop

Mot slutten av informasjonsinnsamlingsperioden samlet vi fire sentrale aktører til et felles arbeidsmøte. Vi brukte workshopen til å presentere foreløpige funn og analyser, for deretter å diskutere disse med aktørene.

På grunn av den pågående pandemien ble workshopen gjennomført digitalt på Teams den 27. august. Deltakere på workshopen representerte følgende aktører:

- Digitaliseringsdirektoratet
- Faglig råd elektro
- Faglig råd for bygg- og anleggsteknikk
- Norsk Arbeidsmandsforbund

I tillegg deltok to representanter fra oppdragsgiver Utdanningsdirektoratet.

Tabell A-3: Liste over intervjuer

Gruppe	Aktører
Fylkeskommuner	• Oslo • Møre og Romsdal • Trøndelag • Vestland
Bedrifter	• Assemlin AS, avd. Oslo • Matvarehuset Bergen • Moldjord bygg og anlegg • Nortekstil Bergen • Scandic
Oppdragsgivere	• Avinor • Bane Nor • Bergen kommune • Forsvarets logistikkorganisasjon • Grenlandskommunenes innkjøpssamarbeid • Nord-Gudbrandsdal felles innkjøpsenhet • Nye Veier • Oslo kommune • Porsanger kommune • ROR Innkjøp • Skatteetaten • Statsbygg • Trondheim kommune
Rådgiver/ myndighet for offentlige oppdragsgivere	• Digitaliseringsdirektoratet
Partene i arbeidslivet	• Byggencæringens landsforbund • Byggmesterforbundet • EL- og IT-forbundet • Entreprenørforeningen bygg og anlegg • Maskinentreprenørenes Forbund • NHO • Norsk Arbeidsmandsforbund • Oslo og Akershus håndverkerforening
Norske myndigheter	• Skatteetaten • Utdanningsdirektoratet
Utenlandske myndigheter	• Konkurrence- og forbrukerstyrelsen (Danmark)

Vedlegg B: Bedrifiers behov for lærlinger og utvikling av lærlingordningen over tid

B.1.1 Bedrifiers behov for lærlinger

Norske bedrifter er avhengig av stadig tilførsel av arbeidskraft og kompetanse, og innenfor mange bransjer er lærlingordningen sentral for å møte disse behovene. Mens behovet for arbeidskraft knyttes til den enkelte virksomhet, er kompetansebygging et kollektivt anliggende som knyttes til bedriftens samfunnsansvar (Fafo, 2016). Lærebedrifter varierer fra først og fremst å benytte lærlingordningen som en rekrutteringsstrategi, til å i større grad legge vekt på samfunnsansvaret for å utdanne nye fagarbeidere, bidra til kompetansebygging og ivareta håndverkstradisjoner.

Som rekrutteringskanal gir lærlingordningen bedriftene mulighet til å forme medarbeideres kompetanse etter sine egne behov. Lærebedriftene velger selv hvilke lærlinger de ønsker å ta inn, men er ikke forpliktet til å ansette lærlingen etter endt læretid og har derfor god tid til å teste lærlingens egnethet for videre ansettelse. Dersom lærlingen ansettes, er han eller hun klar til å gå rett inn i ordinære fagarbeideroppgaver uten videre opplæring. Fra et rent egoistisk rekrutteringsmotiv, kan bedrifter også velge å benytte seg av lærlingordningen uten planer om ansettelse etter endt læretid for å sikre kontinuerlig, billig arbeidskraft (Fafo, 2016). En motsetning vil være et altruistisk rekrutteringsmotiv der bedrifter ikke selv har særlig behov for arbeidskraft, men ser det som sitt samfunnsansvar å utdanne nye fagarbeidere.

*Som rekrutteringskanal gir
lærlingordningen bedriftene
mulighet til å forme medarbeideres
kompetanse etter sine egne behov.*

Det er stor variasjon i hvordan fagopplæring gjennom lærlingordning er forankret i ulike bransjer, og denne kommer til syne gjennom stor variasjon i bruk av lærlinger i dag (Fafo, 2016). Bedrifter innenfor håndverksfag og industri har en lang tradisjon for å ta inn lærlinger, og har opprettholdt og utviklet systemer for å benytte seg av lærlinger, uavhengig av offentlige støtteordninger og utdanningsløp. I en undersøkelse gjennomført av Byggencæringens landsforbund (2019) begrunner 93 prosent av deres medlemmer som tar inn lærlinger at de gjør dette for

å sikre fremtidig rekrutteringsbehov. Nesten like mange, 89 prosent, oppgir at de tar inn lærlinger for å sikre kvalifisert arbeidskraft til faget. Videre er det 79 prosent som oppgir at å ha lærlinger er samfunnsansvar. I nyere fagområder, som servicenæringen og helse og omsorg, har lærlinger vært brukt i langt mindre grad (Bergsli, 2016). Sammenlignet med håndverk- og industrifagene har fagene innen service og helse langt større utfordring med å få til et fagopplæringsløp som leder til videre arbeid. IKT-faget og kontor- og administrasjonsfaget fungerer for flere i praksis som en grunnutdanning for videre utdanning (Høst, et al., 2015).

B.1.2 Utvikling av lærlingordningen over tid²⁴

Lærlingordningen har røtter tilbake til laugsvesenet i middelalderen, der formålet var rekruttering til håndverkerfagene. Styringen av fagopplæringen foregikk i arbeidslivet, uten særlig innblanding av staten. Først i 1950 kom staten på banen med innføring av egen lærlinglov, som skulle gjelde i byer og bymessige områder. Ordningen omfattet på 1970-tallet mindre enn én av tre kommuner.

Gjennom 1980-tallet kom det flere tiltak rettet mot å øke antall læreplasser, som Lov om fagopplæring fra 1981 erstattet den tidligere Lærlingloven og omfattet flere nye fag. I tillegg gjaldt den hele landet. Gjennom denne fikk partene i arbeidslivet økt innflytelse på innholdet i opplæringen, både i skole og bedrift. Videre tok myndighetene i bruk økonomiske virkemidler, som lærlingtilskudd, for å stimulere flere bedrifter til å ta inn lærlinger. Lærebedriftene samarbeidet også gjennom opplæringskontor og opplæringsringer, som er samarbeidsorgan mellom bedrifter som tar inn lærlinger. Disse tiltakene bidro til økt interesse for lærlingordningen og en sterk vekst i antall nye lærekontrakter.

*Opplæringskontor og opplærings-
ringer er samarbeidsorgan mellom
bedrifter som tar inn lærlinger, som
har som hovedformål å rekruttere
lærlinger til medlemsbedriftene og*

²⁴ Beskrivelse av den historiske utviklingen er hentet fra Tønder (2013).

gi støtte til bedriftene underveis i opplæringen.

Med Reform 94 fikk ungdom lovfestet rett til videregående opplæring, og lærlingordningen ble en integrert del av videregående opplæring. 2+2-modellen, bestående av to år i skole og to år i lære, ble etablert som hovedmodell i fag- og yrkesopplæringen. Samtidig ble det etablert flere nye lærefag. Gjennom Reform 94 påtok partene seg en betydelig del av ansvaret for fagopplæringen. Lærlingtilskuddet ble økt for å stimulere flere bedrifter til å ta inn lærlinger. Tidligere hadde bedriftene tatt inn lærlinger etter eget rekrutteringsbehov, men nå ble det for første gang satt et mål om antall læreplasser – at en tredjedel av årskullene i videregående opplæring skulle få tilbud om læreplass. Myndighetene ønsket at bedriftene skulle ta inn lærlinger utover eget rekrutteringsbehov, men uten forpliktelse om å tilby dem jobb etter endt læretid.

Reform 94

Reform 94 innebar betydelige endringer i videregående opplæring. Det ble innført lovfestet rett til tre års videregående opplæring for alle mellom 16 og 19 år, med tilsvarende plikt for fylkeskommunen til å sørge for tilstrekkelig antall plasser.

For fag under lav om fagopplæring i arbeidslivet ble det innført en hovedmodell med 2 år i skole og resten av opplæringen i bedrift. Det skilles mellom en opplæringsdel og en verdiskapingsdel, og den samlede tiden fra påbegynt grunnkurs til avsluttet fagbrev tar inntil 4 år. Dersom det ikke finnes tilgjengelige lærlingplasser, er fylkeskommunen forpliktet til å tilby opplæring i skole.

Kilde: Regjeringen (1994)

Til tross for målet om å frikoble tilgangen på læreplasser fra konjunktursituasjonen, har lærlinginntaket også i årene etter 1994 vist seg å være sterkt knyttet til utviklingen i sysselsettingen. Dette gjelder særlig innenfor de tunge lærlingfagene håndverk og industri. Samtidig har det vært en betraktelig økning i antallet lærekontrakter, som i dag ligger på et langt høyere nivå enn i årene før 1994.

²⁵ Dersom læreplanen forutsetter lengre opplæringstid enn tre år, har ungdommen rett til opplæring i samsvar med oppsatt opplæringstid.

B.1.3 Dagens lærlingordning

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til tre²⁵ års heltids videregående opplæring. Det er fylkeskommunen har ansvaret for opplæringen på videregående nivå.

Videregående opplæring er delt inn i studieforbereidende og yrkesfaglige utdanningsprogram, som fører frem til hhv. studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Innenfor yrkesfaglige utdanningsprogram finnes det ulike opplæringsordninger, som illustrert i faktaboksen under.

Lærlingordning og opplæringskontrakter

Lærlinger er personer som har inngått en lærekontrakt om opplæring og praksis i en bedrift, med sikte på fag- eller svennebrev. Læretiden er normalt to år.

Lærekandidater inngår i en opplæringskontrakt med en lærebedrift og går opp til en kompetanseprøve med sikte på kompetansebevis, som er mindre omfattende enn fag- eller svennebrev.

Fagopplæring i skole er et tilbud til søkere som ikke har fått læreplass, og som får opplæring i faget ved skolen i stedet for i bedrift.

Praksisbrevutdanningen er en toårig ordning der søkere starter rett etter ungdomsskolen. Hoveddelen av utdanningen foregår i bedrift, og det er mulig å bygge videre fra praksisbrev til fullt fag- eller svennebrev. Målgruppen er elever med svake karakterer og høyt fravær, som ikke har særskilte opplæringsbehov.

Fagbrev på jobb er en ordning for voksne som er i et arbeidsforhold. Ordningen gir mulighet til å få fag- eller svennebrev på grunnlag av allsidig praksis, realpriskompetanse og opplæring kombinert med veiledet praksis i vanlig arbeid.

Kilde: Udir (2020) og Udir (2015)

Fylkeskommunen har finansieringsansvar for alle lærekontrakter, opplæringskontrakter og kontrakter om fagbrev på jobb. Midlene inngår i rammetilskuddet til fylkeskommunen.

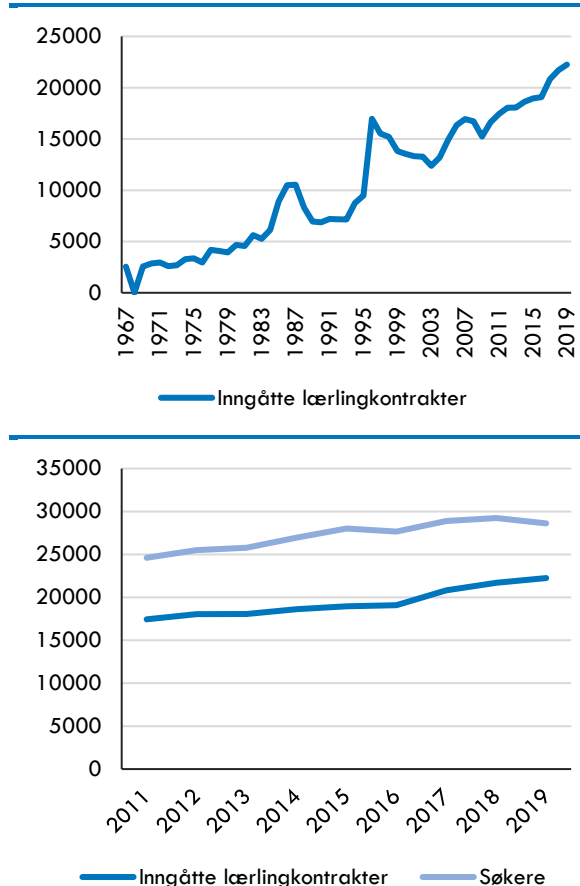
B.2 Utvikling i antall læreplasser og antall søkere

B.2.1 Totalt antall læreplasser og søkere

Etter formaliseringen av lærlingordningen på 1980-tallet og integreringen med videregående opplæring på 1990-tallet har det vært en kraftig økning både i antall læreplasser og søknader. Fra at det på 1970-tallet ble inngått mellom 2000 og 3000 lærekontrakter i året (SSB, 2009), ble det i 2019 inngått 23 000 nye lærekontrakter. På grunn av endringer i lærlingordningen finnes det ikke sammenlignbare søkertall fra før Reform 94, men etter 1994 har det vært en sterk økning i antall søkere. I 2003 var 16 200 søkere til læreplass, mens antallet i 2019 utgjorde 28 617. Dette tilsvarer en økning på 77 prosent. Antallet læreplasser økte i samme periode med 46 prosent.

Figur B-9 illustrerer utviklingen i antall lærekontrakter fra 1967 til 2019, samt utvikling i antall søkere og antall lærekontrakter i årene 2011-2019.

Figur B-9 Totalt antall lærekontrakter 1967 – 2019 og antall søkere til læreplass 1996-2000, 2003-2005 og 2011-2019



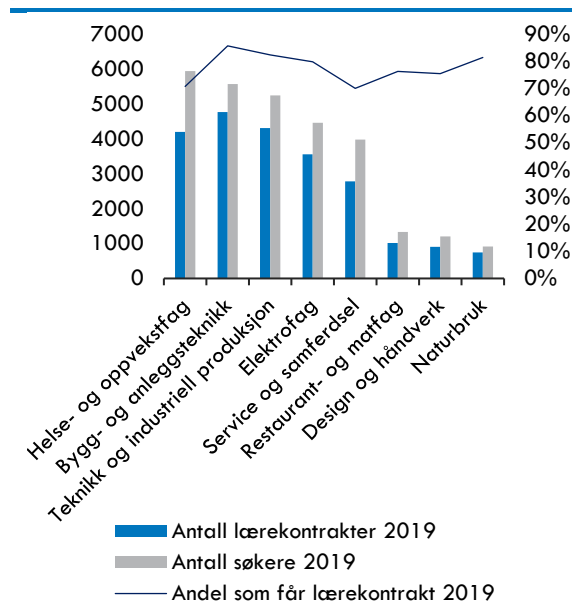
Kilde: SSB (1998), SSB (2002), SSB (2009), SSB (2020), Utdanningsdirektoratet (2020)

B.2.2 Utvikling i læreplasser og søkere innenfor ulike fagområder

Både antall søkere og antall læreplasser er nokså ulikt fordelt mellom de totalt åtte utdanningsprogrammene innenfor yrkesrettet opplæring (2020). Figur B-10 illustrerer fordelingen av søkere og lærekontrakter i 2019. De fem store programmene både målt etter antall søkere og antall læreplasser er helse- og oppvekstfag, bygg- og anleggsteknikk, teknikk og industriell produksjon, elektrofag, og service og samferdsel. De minste programmene er restaurant og matfag, design og håndverk og naturbruk. Av de totalt 21 706 som søkte om læreplass i 2019 var det 21 prosent som søkte bygg og anlegg, mens 3 prosent søkte naturbruk.

Selv om antall søkere er høyere enn antall lærekontrakter innenfor alle utdanningsprogrammene totalt sett, er ikke differansen like stor i alle fagområder. Linja i Figur B-10 viser andelen søkere som fikk læreplass innenfor hvert utdanningsprogram i 2019. Mens 86 prosent av alle søkere innenfor bygg- og anleggsteknikk fikk godkjent lærekontrakt, var andelen 71 og 70 prosent innenfor hhv. helse- og oppvekstfag og service og samferdsel.

Figur B-10 Andel søkere og lærekontrakter fordelt på utdanningsprogram, 2019



Kilde: (Utdanningsdirektoratet, 2020)

Fra 2011 til 2019 var det en sterk økning både i antall søkere og antall læreplasser i de fleste utdanningsprogrammene. Sterkest var økningen i helse og oppvekst og naturbruk. Søkere til læreplasser innenfor helse og oppvekst økte med 53 prosent, mens antallet læreplasser økte med 62 prosent. Innenfor naturbruk økte antall søkere med 44 prosent mens antall læreplasser økte med hele 80 prosent. Design og håndverk og restaurant og matfag hadde en

nedgang i søkertall på hhv. 24 og 21 prosent, mens antall læreplasser ble redusert med hhv. 23 prosent og 13 prosent.

Som følge av at økningen har vært sterkere i antall læreplasser enn i antall søkere, har andelen søkere med godkjent lærekontrakt steget fra 2011 til 2019. I 2019 fikk minst 70 prosent av søkerne innenfor alle utdanningsprogram læreplass. Til sammenligning hadde halvparten av programmene i 2011 en andel under 70 prosent. Det har vært en økning innenfor alle utdanningsprogram. Økningen har vært størst innenfor naturbruk og teknikk og industriell produksjon, og svakest i helse og oppvekst, elektrofag og design og håndverk.

B.2.3 Utvikling i søkere og læreplasser i ulike fylkeskommuner

Det er stor variasjon i andel søkere som får læreplass fra fylkeskommune til fylkeskommune. I statistikken fra 2011 til 2018 (merk tidligere fylkesinndeling) har Oslo og Rogaland har byttet på å ligge øverst på lista, med rundt 80 prosent. Nederst på lista ligger Østfold, men Østfold har hatt en sterk økning fra 53 prosent i 2011 til 61 prosent i 2018. I tillegg til Østfold har også Hedmark, Finnmark og Aust-Agder opplevd sterk vekst. De fleste øvrige fylkeskommuner har opplevd en vekst på mellom 3 og 6 prosentpoeng, og hadde i 2018 en andel søkere med lærekontrakt som mellom 65 prosent og 75 prosent.

Merk at blant søkerne som ikke får lærekontrakt, er det flere som fortsetter videregående opplæring på andre måter. I 2018 fikk 3 prosent av søkerne uten læreplass en opplæringskontrakt, og 3 prosent startet fagopplæring i skole innen utgangen av året (Utdanningsdirektoratet, 2019). Dersom vi inkluderer søkere med godkjente opplæringskontrakter, reduseres forskjellene mellom fylker fordi fylkene med lav andel med godkjent lærekontrakt gjennomgående har flere med godkjente opplæringskontrakter enn øvrige fylker.

B.2.4 Årsaker til at mange søkere ikke får læreplass

Under beskriver vi ulike begrunnelser som er gitt for å forklare hva som er årsaken til at andelen søkere som ikke får læreplass er såpass høy.

For få læreplasser totalt sett

Manglende tradisjon for å ta inn lærlinger oppgis som en vanlig begrunnelse for at bedrifter ikke deltar i lærlingordningen (Høst & Asgeir Skålholt, 2012). Bedrifter innenfor fagområder som primært rekrutterer ansatte gjennom andre kanaler enn lærlingordningen, er dermed i mindre grad godkjente lærebefdrifter enn bedrifter innenfor tradisjonelle

lærlingfag. Dette tilsier at det er et stort potensial for læreplasser i bedrifter som i dag står utenfor ordningen, særlig innenfor nyere fagområder.

Blant bygg- og anleggsbedrifter, som har lang tradisjon for å benytte seg av lærlinger, oppgir 27 prosent av bedriftene manglende arbeidsoppgaver og 26 prosent at de for tiden ikke har nok arbeidsoppdrag til å ta inn lærlinger (Byggenæringens landsforbund, 2019). 16 prosent oppgir at bedriften er for liten til å ta inn lærlinger, og 12 prosent har ingen ansatte som kan gå inn i rollen som instruktør/faglig leder.

I de fleste fylker utgjør godkjente lærebefdrifter mellom 3 og 4,5 prosent av bedriftene (Utdanningsdirektoratet, 2016). I Oslo er andelen kun 1,8 prosent. Andelen er høyest innenfor offentlig administrasjon og forsvar (12,4 prosent), kraftforsyning (9,7 prosent), industri (9,4 prosent) og bygg og anlegg (9,1 prosent). Blant disse næringene er bygg og anlegg og industri store fagopplæringsbransjer med mange bedrifter. Innenfor en annen stor fagopplæringsbransje, helse- og sosialtjenester, utgjør imidlertid andelen bedrifter som er godkjente lærebefdrifter kun 1,8 prosent. Innenfor helsefagarbeidet er lærlingtettheten²⁶ 8 prosent i Rogaland, og 3 prosent i Oslo. Basert på en forutsetning om at det ikke er noen forskjeller mellom fylkeskommunene som tilsier at ikke Oslo skal kunne ha like høy lærlingtetthet som Rogaland, tyder dette på et betydelig potensial for økt antall læreplasser innenfor helsefagarbeidet i Oslo (Utdanningsdirektoratet, 2019).

Av antallet godkjente lærebefdrifter har 1 og 4 ikke hatt lærling det siste året (Utdanningsdirektoratet, 2018). Det er dermed et potensial for læreplasser også innenfor eksisterende godkjente lærebefdrifter.

Manglende dimensjonering

Det har helt fra begynnelsen vært en utfordring å tilpasse dimensjoneringen av opplæringen, når det offentlige har ansvar for fagopplæring i skole og de hovedsakelig private bedriftene har ansvar for opplæring i bedrift. Fordi private bedrifter og kommuner deltar frivillig i lærlingordningen, er ordningen avhengig av at disse ønsker å ta inn lærlinger og at de har både relevante arbeidsoppgaver og ansatte med kapasitet og kompetanse til å medvirke i opplæringen. Det er fylkeskommunene som har ansvar for elevenes rett til videregående opplæring, herunder å sikre at elevene kan fortsette fagopplæringen i bedrift etter endt skolegang. I sin gjennomgang av myndighetenes arbeid å øke antall læreplasser vurderte

²⁶ Med lærlingtetthet menes andel lærlinger av totalt antall sysselsatte.

Riksrevisjonen (2016) at en viktig årsak til mismatchen mellom antall søknader og læreplasser er at mange fylkeskommuner ikke legger vekt på bedriftenes rekrutteringsbehov i samme grad som de hensyntar elevenes ønsker, til tross for at de ifølge opplæringsloven er pålagt å gjøre dette. Nifu (2019) viser til at fylkeskommunene kan deles i to; «skolefylkene» som tradisjonelt legger mest vekt på elevens ønsker og «fagopplæringsfylkene» som er mer orientert mot å dimensjonere etter arbeidslivets behov. Ifølge Nifu har det imidlertid de seneste årene vært en dreining mot å legge større vekt på dimensjonering ut fra den antatte tilgangen på læreplasser.

Det har helt fra begynnelsen vært en utfordring å tilpasse dimensjoneringen av opplæringen, når det offentlige har ansvar for fagopplæring i skole og de hovedsakelig private bedriftene har ansvar for opplæring i bedrift.

I den grad det finnes kvalifiserte søkere bosatt i andre fylker enn der læreplassene er lokalisert, påpeker Nifu (2019) at de fleste søkere er 18 år og relativt stedbundne. Ulikheter i tilgang på læreplasser mellom fylker vil dermed i mindre grad enn for voksne arbeidstakere resultere i flytting dit hvor tilbudet er størst.

For dårlig kvalifiserte søkere

En annen viktig årsak til at mange søkere ikke får læreplass er at søkerne ikke vurderes å ha de riktige kvalifikasjonene. I Riksrevisjonens undersøkelse (2016) oppgir mer enn 60 prosent av bedriftene at mangel på tilstrekkelig kvalifiserte søkere i stor eller noen grad begrenser inntaket. Også Utdanningsdirektoratet (2019) peker på at bedrifter i mange tilfeller ikke får tilstrekkelig antall søkere eller får søkere som ikke er tilstrekkelig kvalifiserte til å fylle ledige læreplasser. I undersøkelsen til BNL oppgir 20 prosent av bedriftene som ikke tar inn lærlinger at kvaliteten på disse ikke er god nok.

I en analyse av hvem som får læreplass, basert på søkere med ungdomsrett høsten 2016 og 2017, finner Udir et hovedmønster der andelen som får lærekontrakt er høyere jo bedre karakterer og jo lavere fravær ungdommen har (Utdanningsdirektoratet, 2018).

Søkere ikke klare for arbeidslivet

For flere av søkerne til læreplass er det en stor overgang fra skole til arbeidsliv. Bedriftene forventer som et minimum at ungdommene har god

arbeidsmoral og møter på jobb til avtalt tid.

Utdanningsdirektoratet (2018) beskriver fellesnevnerne for ungdom som strever med å innfri disse forventningene;

- Feil valg av utdanningsprogram, enten som følge av dårlige karakterer eller feil beslutning, leder til lav motivasjon
- Manglende arbeidstakerkompetanse, vanskelig å innfri krav som stilles på en ordentlig arbeidsplass
- Psykiske utfordringer kan gjøre det vanskelig å bidra sosialt, ha kontakt med kunder osv.
- Ungdom med særskilte behov kan trenge tilrettelegging både på arbeidsplassen og i formidlingsprosessen

B.3 Offentlige tiltak for å fremme antall lærlinger

Fag- og yrkesopplæring har de siste årene hatt høy prioritet på den politiske dagsordenen. Helt siden begynnelsen av 1990-tallet har det blitt tatt grep for å styrke grunnlaget for lærlingeordningen som del av det videregående opplæringssystemet i Norge (Nifu Step, 2008). De siste 10 årene har Stortinget ved flere anledninger understreket at det er et mål å sikre at flest mulig elever får læreplass gjennom forsterket samarbeid med partene i arbeidslivet, og at offentlige virksomheter bør gå foran med et godt eksempel ved selv ta inn lærlinger (se bl. a. (Innst. 192 S (2009-2010)) og (Meld. St. 20 (2012-2013))). Som følge av dette har det blitt innført en rekke tiltak, både overordnede og konkrete, for å øke antall læreplasser.

Sentralt i arbeidet for å øke antall lærlinger står Samfunnskontrakt for flere læreplasser (2011-2015), som ble underskrevet av Kunnskapsdepartementet og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene våren 2012. Denne kontrakten hadde som overordnet mål å forplikte myndighetene og partene i arbeidslivet til å forankre fagopplæringen i relevante bransjer og sektorer, og skaffe lærekontrakter til alle elever som ønsket det. Våren 2016 signerte regjeringen og partene i arbeidslivet en ny samfunnskontrakt for perioden 2016 til 2020. Målet med inneværende kontrakt er å sikre alle kvalifiserte elever som ønsker det, tilbud om læreplass.

Underveis i første samfunnskontrakt igangsatte regjeringen og samarbeidspartier et yrkesfagløft, med mål om å heve status til yrkesfagene og bekjempe høyt frafall gjennom å skape flere lærlingplasser og flere tilpassede utdanningsløp (Regjeringen, 2017). For å oppnå målet i samfunnskontrakten lanserte staten i 2015 også Strategi for å øke antallet lærlinger i staten. Gjennom samfunnskontrakten og yrkesfagløftet er det iverksatt

en rekke tiltak for å fremme antall lærlinger, både på nasjonalt og regionalt nivå.

I kap. B.2.4 har vi beskrevet flere årsaker til at mange søkere ikke får læreplass. Oppsummert er disse 1) for få lærebedrifter og læreplasser, 2) manglende dimensjonering av elevplasser i utdanningsprogram og læreplasser i bedrift, 3) manglende kvalifikasjoner blant søkere og 4) søkere som ikke er klare for arbeidslivet. I det følgende beskriver vi offentlige tiltak sortert etter hvilken hindring de retter seg inn mot. Tiltak som handler om å øke antall læreplasser gjennom offentlige anskaffelser, nevnes kort her og beskrives mer utfyllende i kap. O.

B.3.1 Tiltak rettet mot å øke antall lærebedrifter og læreplasser totalt sett

Stimuleringstilskudd til nye lærebedrifter

Fra 2014 ble det innført et stimuleringstilskudd på 50 000 kroner til nye lærebedrifter som inngikk lærekontrakt/opplæringskontrakt for første gang (Riksrevisjonen, 2016). Tilskuddet var ment å stimulere nye bedrifter til å ta inn lærlinger, og ble forvaltet av fylkeskommunen. Fra 2015 ble innretningen endret slik at fylkeskommunene selv kunne utarbeidet kriterier for hva som skulle utløse utbetalingen, og også selv fastsette nivået på tilskuddet. Fra 2016 ble fylkeskommunene gitt ytterligere frihet i hvordan midlene kunne benyttes for å motvirke økt arbeidsledighet blant unge (Udir, 2018).

Fra og med 2020 inngår tilskuddet i rammeoverføringen til fylkeskommunen.

Økning i lærlingstilskudd

I 2014 ble lærlingstilskuddet økt (utover prisjustering) for første gang siden innføringen i 1994.

Lærebedrifter har siden 1994 mottatt lærlingstilskudd fra staten. Tilskuddet gis som kompensasjon for tid og ressurser bruker på opplæringen i første opplæringsår. Det andre året antas det at lærlingen bidrar til verdiskaping, og bedriften mottar derfor ingen kompensasjon. En godkjent lærekontrakt utløser enten basistilskudd I eller II, avhengig av om lærlingen har ungdomsrett eller ikke.

Tilskuddet til lærlinger med ungdomsrett (basistilskudd I) økte med om lag 40 000 kr i perioden 2014 til 2017. Korrigeret for prisutvikling tilsvarer dette en økning på om lag 22 600 kr (Utdanningsdirektoratet, 2019). I årene før 2014 hadde lærlingstilskuddet ligget på samme nivå som i 1994, og kun blitt prisjustert.

De fleste bedrifter peker på økt lærlingstilskudd når de blir spurt om hvilke faktorer de mener kan bidra til flere læreplasser (NIFU, 2012), (Riksrevisjonen,

2016)). Om lag halvparten av enkeltstående lærebedrifter mener at økt lærlingstilskudd sannsynligvis vil medvirke til økt inntak av lærlinger, mens nesten 60 prosent av opplæringskontorene mener det samme. Fylkeskommunene mener lærlingstilskuddet har betydning for arbeidet med å skaffe flere læreplasser innen de fleste utdanningsprogram (Riksrevisjonen, 2016). Samtidig fremhevet flere fylkeskommuner i 2018 at ytterligere økning i lærlingstilskuddet ikke nødvendigvis vil lede til mange flere læreplasser, fordi få bedrifter primært er opptatt av lærlingstilskuddet når de rekrutterer. Riksrevisjonen (2016) vurderer at tilskuddet betyr mer for offentlige virksomheter og små bedrifter. De finner ingen entydig sammenheng mellom vekst i tilskudd og økning i antall nye kontrakter, men utelukker ikke at tilskudd som økonomisk insentiv kan ha betydning.

Fra og med 2020 inngår tilskuddet i rammeoverføringen til fylkeskommunen.

Lærlingløftet.no

Lærlingløftet er en informasjonspakke som skal hjelpe elever som ikke får læreplass, og bedrifter som vil bli lærebedrifter. Lærlingløftet.no ble lansert i 2013 som et samarbeid mellom utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet, som del av Samfunnskontrakten (2012-2015). og har som hensikt at nye bedrifter skal bli klar over fordelene ved å ha en lærling (Regjeringen, 2013). Nettsidene inneholder relevant informasjon om hvordan bedrifter går frem for å bli godkjent som lærebedrift, og gir oversikt over godkjente lærebedrifter.

Merkeordningen Godkjent lærebedrift

En del av Lærlingløftet var også utvikling og lansering av merkeordningen Godkjent lærebedrift. Målet var å gi godkjente lærebedrifter som har lærling en verdi, samt øke bevissthet om viktigheten av lærlinger hos forbrukere. For å bruke merket, må bedriftene ha minst en løpende lærekontrakt (Utdanningsdirektoratet, 2017).

Tabell B-4 Merket Godkjent lærebedrift



Kilde: Udir.no

Statlig opplæringskontor, OK stat

Et av de viktigste tiltakene i strategien for å øke antallet lærlinger i staten var etableringen av

opplæringskontoret for statlige virksomhet, OK stat (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). Opplæringskontoret ble først etablert som et midlertidig prosjekt i 2013 med varighet ut 2015, rettet mot virksomheter i Oslo og Akershus. Prosjektet ble senere forlenget ut 2016.

OK stat ble etablert som fast ordning fra og med 2017, tilknyttet Difi (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

Prisutdeling for beste statlige lærebedrift

Et av tiltakene under strategi for økt antall lærlinger i staten var innføring av prisutdeling for beste statlige lærebedrift. Prisen ble opprettet i 2016 både for å gjøre arbeidet med å rekruttere og følge opp lærlinger kjent i staten, og bidra til å fremme staten som attraktiv arbeidsgiver. Vinnerne av prisen er NAV (2016), Universitetet i Bergen (2017), Statsbygg (2018) og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) (2019). Juryen gjør en helhetlig vurdering av virksomhetenes arbeid med og oppfølging av lærlinger. I tillegg vektlegges i hvilken grad virksomhetene tilrettelegger for gode læringsforhold, involverer lærlinger i daglig drift, tilrettelegger for lærlinger med spesielle behov, har vekst i antall lærekontrakter, bistår lærlinger i videre arbeid eller utdanning og gjør arbeidet med lærlinger kjent for andre i og utenfor virksomheten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

B.3.2 Tiltak rettet mot å styrke dimensjonering og formidling mellom fagopplæring i skole og bedrift

Ekstra innsats og samarbeid om formidling i fire fylker

Et av tiltakene under den første samfunnskontrakten var å sette inn ekstra innsats og samarbeid om formidling av lære plasser. Fire fylkeskommuner deltok i ordningen. Østfold var først ute i 2014, og så ble tiltaket utvidet med Aust-Agder, Vest-Agder og Troms i 2015.

Tettere samarbeid mellom skoler og virksomheter

Våren 2014 lyste Utdanningsdirektoratet ut midler til prosjekter som hadde som målsetting å styrke samarbeidet mellom videregående skoler, skoleeiere og lokalt arbeidsliv. Av nesten 100 søknader ble 33 plukket ut, og disse mottok til sammen ca. 15 mill. kr i støtte. De utvalgte prosjektene ble ledet av fylkeskommuner, videregående skoler, opplæringskontorer, karrieresenter, bransjeforeninger og arbeidslivsforeninger.

Hospiteringsordning

I perioden 2010 til 2012 ble det satt av statlige midler til utprøving av ulike modeller for hospitering i seks fylker. Hospiteringsordningen ga lærere som underviser i yrkesrettede programmer mulighet til å

hospitere i bedriftene deres elever en dag kanskje ville jobbe i, mens instruktører i lærebedriftene kunne hospitere i skolene for å bli bedre kjent med undervisningen. Hospiteringstiltaket skulle (og skal fortsatt) bidra til utvikling av faglige nettverk, og en styrking av mellom skole og arbeidsliv (Utdanningsdirektoratet, 2018).

I sin evaluering av utprøving av hospiteringsordningen vurderte Fafo (2012) at forsøkene var svært vellykkede når det kommer til lærernes utbytte av den enkelte hospitering. Dette gjelder både lærer som har hospitert i eget fag eller fag de kjenner godt, og de som har hospitert i fag innenfor utdanningsprogrammer de kjenner mindre godt. Flertallet av lærerne opplevde også at hospiteringen styrket samarbeidet mellom skole og bedrift.

Hospiteringsordningen ble videreført og eksisterer fortsatt, fra 2019 som del av desentralisert ordning for kompetanseutvikling innen yrkesfag (Utdanningsdirektoratet, 2019).

Vekslingsmodeller mellom skole og lærebedrift

Vekslingsmodeller er alternative modeller der opplæringer veksler mellom skole og bedrift gjennom hele opplæringsløpet. Modellene er opplæringstilbud med tilsvarende innhold, kompetansemål og forhold mellom fellesfag og programfag som i hovedmodellen for yrkesfagene, men skiller seg ved 2+2-modeller ved at opplæringen i skole og bedrift skjer i en annen rekkefølge og veksler oftere (Utdanningsdirektoratet, 2016).

Vekslingsmodeller ble utprøvd for enkelte fag i 2013 og 2014. NIFU og FAFO konkluderte i sin evaluering av forsøket at modellene ga bedre samarbeid og større forståelse mellom skole, bedrift og opplæringskontor. Samtidig som at mange elever er fornøyde med ordningen, viser rapporten at ikke alle elever er modne nok til å gå ut i et voksent arbeidsmiljø som 16- eller 17-åringer. Fordi ulike fag og bransjer har hatt ulik erfaring med forsøkene, konkluderer rapporten med at dette bør være et supplement som kan brukes lokalt.

Det er i dag opp til fylkeskommunen om de vil ta i bruk vekslingsmodeller eller ikke. I vekslingsmodeller må lærere og veiledere i bedriftene samarbeide, og skole og bedrift får et større ansvar for den helhetlige opplæringen eleven/læreren skal gjennom (Utdanningsdirektoratet, 2016).

B.3.3 Tiltak rettet mot elever som mangler kvalifikasjoner eller ikke er klare for overgang til arbeidslivet

Alternativer på vg3-nivå for elever som ikke får læreplass

I 2013/2014 ble det satt i gang utprøving med forsterket alternativ for elever som ikke får læreplass. Fem fylkeskommuner deltok i utprøvingen; Akershus, Nord-Trøndelag, Telemark, Troms og Østfold. Tilbudet skulle vare i minst 18 måneder, og en stor del av opplæringen skulle foregå i bedrift. I stedet for læretid fikk elevene altså praksis, uten lønn. I sin evaluering av forsøket problematiserer Fafo (2015) blant annet at et slikt tilbud om alternativ Vg3 skal være godt nok til å få flere til å fullføre videregående opplæring, samtidig som at den ikke undergraver lærlingordningen.

Innføring av praksisbrev som fast ordning

Fra 2016 er praksisordningen etablert som en fast ordning som alle fylkeskommuner plikter å gi tilbud om (innenfor minst ett yrkesfaglig utdanningsprogram) (NIFU, 2018).

Praksisbrevutdanningen er en toårig ordning der man starter rett etter ungdomsskolen. Hoveddelen av utdanningen skal foregå i bedrift, og løpet avsluttes med en praksisbrevprøve. Det er mulig å bygge videre fra praksisbrev til fullt fag- eller svennebrev.

Målgruppen for ordningen er elever fra grunnskolen som kan ha svake karakterer og høyt fravær, men som ikke har lærevanser eller særskilte opplæringsbehov. Dette til forskjell fra lærekandidatordningen, som har som målgruppe de som ønsker videregående opplæring i bedrift, men som ikke har forutsetninger for å nå kravene til fag og svenneprøven.

Forsøk med praksisbrev ble gjennomført i Rogaland og Vestfold fra og med skoleåret 2007-2008, og i Akershus fra og med skoleåret 2008-2009. I evalueringen av forsøksordningen beskriver Nifu (2011) praksisbrevordningen som en forsterket opplæringsordning mot fagbrev for elever med et særdeles svakt skolemessig utgangspunkt. Mange av ungdommene som deltok i forsøksordningen ble værende i opplæringsordningen og gikk videre mot et fagbrev.

B.4 Offentlige anskaffelser som virkemiddel for å øke antall læreplasser

Mens det opprinnelige samfunnsmålet for offentlige anskaffelser er å bidra til effektiv offentlig tjenesteproduksjon ved å oppnå best mulig behovsdekning til lavest mulig kostnad, benyttes anskaffelsene i økende grad som et virkemiddel for å

nå ytterligere samfunns mål. Den nye anskaffelsesloven inneholder flere bestemmelser som pålegger offentlige innkjøpere å ta hensyn til blant annet miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold ved gjennomføring av anskaffelser. Mange oppdragsgivere opplever at lov- og forskriftsendringene har påvirket dem til å ta mer samfunnshensyn, samtidig som flere opplyser at lovendringen ikke var spesielt begrensende eller førende fordi ivaretagelsen av nye samfunnshensyn allerede var iverksatt i tilsvarende eller sterkere grad gjennom kommunale retningslinjer, tildelingsbrev og enkeltvedtak (Oslo Economics, 2018).

Ett av samfunnsmålene som skal ivaretas gjennom den nye anskaffelsesloven fra 2017 er å skape nok lærlingplasser, gjennom forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter (lærlingklausulen). Selv om plikten til å stille krav om bruk av lærlinger var ny, hadde anskaffelsesforskriften også tidligere (fra og med 2001) inneholdt en bestemmelse der oppdragsgiver kunne sette som betingelse for gjennomføring av en kontrakt at norske leverandører skulle være tilknyttet en godkjent lærlingordning (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2001). Forutsetningen var den samme som i lærlingklausulen fra 2017, at det var et klart definert behov for læreplasser i den aktuelle bransjen. Dette kapitlet ser på praksis for frivillige lærlingkrav i offentlige anskaffelser før 2017, og endringen som følge av pålagte lærlingkrav fra 2017.

B.4.1 Frivillige lærlingkrav i offentlige anskaffelser før 2017

I årene før 2017 var det ingen enhetlig praksis for bruk av lærlingkrav i Norge, og bestemmelsene varierte mellom ulike offentlige virksomheter.

Fra 1995 til 1997 utredet Tronslin-utvalget i hvilken utstrekning anskaffelsesregelverket kunne benyttes til å oppfylle en del andre behov enn de rent anskaffelsespolitiske på en hensiktsmessig måte. Deres vurdering var at det var uheldig å blande forretningsmessige kriterier med andre krav, særlig fordi slik krav kunne hindre oppdragsgiver i å opptre profesjonelt. Etter utvalgets oppfatning burde samfunnsmessige krav i forbindelse med offentlige anskaffelser kun stilles der disse ikke var i konflikt med målene i selve anskaffelsesprosessen (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016). Ett av kravene de vurderte var innføring av lærlingklausul, og deres vurdering var at det var knyttet stor usikkerhet til måloppnåelsen og hensiktsmessigheten av å innføre en slik på daværende tidspunkt. I tillegg var flertallet usikre på om ESØ-retten ga rett til å benytte lærlingklausul. Flertatt foreslo derfor at det ikke ble innført en lærlingklausul i det statlige anskaffelsesregelverket (Nærings- og

fiskeridepartementet, 1997). I den videre behandlingen i Stortinget mente flertallet i komiteen at en lærlingklausul ville gjøre det vanskelig for små og mellomstore bedrifter å delta i offentlige anbudsprosesser (Nærings- og handelsdepartementet, 2000). Deres henstilling ble i stedet at forskriftene skulle utformes slik at bedrifter som tok ansvar for opplæring av nye fagarbeidere fikk en konkurransefordel.

I 2001 ble en bestemmelse om lærlingklausuler tatt inn i anskaffelsesforskriften. For arbeid som skulle utføres i Norge, kunne oppdragsgiver sette som betingelse for gjennomføring av kontrakten at norske leverandører skal være tilknyttet en offentlig godkjent lærlingordning. Forutsetningen var et klart definert behov for lærlingplasser i den aktuelle bransjen. Fra 2001 kunne derfor oppdragsgivere velge å sette som vilkår at leverandører skulle vært knyttet til en offentlig godkjent lærlingordning, og også kreve at det ble brukt lærlinger. I sin evaluering av lærlingklausulen konkluderte Fafo i 2014 at denne ofte ble brukt ved offentlige anskaffelser i utlysingen av oppdraget, men at den i praksis ble forstått slik at en leverandør måtte være godkjent som lærebedrift, men ikke trengte å ha lærlinger. Deres vurdering var derfor at klausulen i liten grad hadde fungert etter intensjonen (Fafo, 2014).

Omforente seriøsitetsbestemmelser

I 2015 gikk Fellesforbundet, Byggenæringens Landsforening (BNL), Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i Norge (KS) og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sammen om å innføre seriøsitetskrav for offentlige anskaffelser i bygg- og anleggssektoren. Bestemmelsene inneholdt krav til lønns- og arbeidsvilkår, HMS-kort, krav om faglærte håndverkere og lærlinger i prosjektene, sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) og begrensninger i adgangen til bruk av underleverandører mv.

Bestemmelsene ble revidert i 2018.

Til tross for at anskaffelsesforskriften ikke krevde at offentlige oppdragsgivere tok i bruk lærlingklausuler, var det flere oppdragsgivere som valgte å forplikte seg til et strengere krav. I 2015 ble også de omforente seriøsitetsbestemmelsene lansert, og det var flere aktører som innførte strengere krav i sine anskaffelser. Statsbyggs seriøsitetsbestemmelser, lansert i 2015, krevde i tillegg at leverandørene var tilknyttet en lærlingordning at arbeidstimene utført av

en eller flere lærlinger skulle utgjøre minimum 5 prosent av arbeidede timer i utførende fag²⁷ (Statsbygg, 2019). Skien kommune hadde allerede i 2014 i samarbeid med Fellesforbundet og NHO Telemark innført en 14-punktsplan mot sosial dumping i byggebransjen. Hensikten med modellen var å sørge for gode arbeidsforhold i anbudsbedriftene, blant annet ved krav om at alt arbeid skal utføres av fast ansatte, at ingen entreprenørkjeder er lenger enn to ledd, at over halvparten av de involverte i prosjektet har fagbrev og at bedriftene måtte ha lærlinger. Denne såkalte Skiensmodellen ble videreutviklet med noen flere krav i Telemarkmodellen, innført i 2015 (Skien kommune, 2017).

B.4.2 Plikt til å stille krav i 2017 - innføring av lærlingklausul i 2017

Fra og med lov- og forskriftsendring 1. januar 2017 fikk statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer plikt stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at én 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

Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter (lærlingklausulen) har som formål å bidra til et tilstrekkelig antall læreplasser for elever i yrkesfaglig utdanning og et tilstrekkelig antall kvalifiserte arbeidere med fag- eller svennebrev, samt å motvirke økonomisk kriminalitet. Forskriften gjelder alle oppdragsgivere omfattet av anskaffelsesloven ved inngåelse av tjenestekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider omfattet av anskaffelsesforskriften eller forsyningsforskriften. Statlige myndigheters plikt til å kreve bruk av lærlinger gjelder kontrakter som har en anslått verdi på minst 1,3 mill. kr ekskl. mva. og en varighet over tre måneder. For andre oppdragsgivere er terskelverdien 2,05 mill. kr ekskl. mva. og en varighet over tre måneder (Kunnskapsdepartementet, 2016).

For utenlandske aktører kan kravet oppfylles ved å benytte lærling fra en lærlingordning i opprinnelseslandet. Dersom opprinnelseslandet ikke har lærlingordning, kan kravet oppfylles ved å benytte praksiselev fra opplæringsordning i landet.

B.4.3 Lærlingkravenes påvirkning på leverandører

Krav om at leverandører skal være godkjente lærebedrifter og at lærlinger skal delta i utførelsen av arbeidet vil ha stor påvirkning på bedrifter som ønsker å konkurrere om offentlige oppdrag som omfattes av lærlingkravene, men som ikke er godkjente lærebedrifter og har lærlinger. Disse

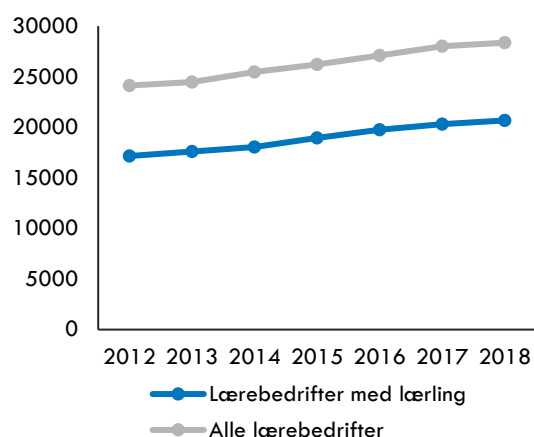
²⁷ Arbeidende fag vil si fag som omfattes av utdanningsprogrammet for bygg- og anleggsteknikk, elektrofag, samt anleggsgartnerfaget.

bedriftene må enten i) bli lærebedrift og ta inn lærlinger, eller eventuelt ii) la være å delta i konkurransen om oppdrag som omfattes av lærlingkravene.

Figur B-11 viser utvikling i antall lærebedrifter og antall lærebedrifter med lærling fra 2012 til 2018. Det fremgår av figuren at det har vært en tydelig økning i perioden. Totalt har antall lærebedrifter økt med 18 prosent, mens antall lærebedrifter med lærling har økt med 20 prosent. Dersom vi ser på utviklingen fra år til år, har denne vært nokså jevn gjennom hele perioden. Den årlige økningen i lærebedrifter med lærling har utgjort mellom 2 prosent (i 2018) og 5 prosent (i 2015), mens tilsvarende økning i alle lærebedrifter er mellom 1 prosent (i 2013 og 2018) og 4 prosent (i 2014).

Utviklingen innenfor bygg- og anleggsteknikk er særlig interessant, både fordi de pålagte og frivillige lærlingkravene i stor grad retter seg inn mot bygge- og anleggsvirksomhet og fordi nærmere 30 prosent av alle lærlingbedriftene tilhører bygg- og anleggsvirksomhet. Den relative økningen i antall lærebedrifter har vært lavere innenfor bygg og anlegg enn hva den har vært for alle næringsområder, og utgjør 10 prosent i perioden. Utviklingen i antall lærebedrifter med lærling, derimot, har vært langt kraftigere. Totalt økte antall lærebedrifter med lærling innenfor bygg- og anleggsteknikk med 18 prosent fra 2012 til 2018. Sterkest økte antall lærebedrifter med lærling i 2015, 2016 og 2017 med hhv. 5 prosent, 4 prosent og 4 prosent. Det er interessant at den sterkeste økningen sammenfaller med innføring av seriøsitetsbestemmelsene i 2015 (se nærmere beskrivelse i kap. B.4.1) og plikt til bruk av lærlinger gjennom lærlingklausulen i 2017. Disse bestemmelsene innebar nettopp et krav om at lærebedriftene benyttet seg av lærlinger i anskaffelsene, og ikke kun var registrert som lærebedrifter.

Figur B-11 Utvikling i antall lærebedrifter og antall lærebedrifter med lærling, 2012-2018*



Kilde: Utdanningsdirektoratet. *Merk at med 2012 menes skoleåret 2012/2013.

B.4.4 Utvikling i stadig strengere krav hos noen offentlige oppdragsgivere

Etter innføring av plikt til å stille krav om lærlinger i offentlige anskaffelser fulgte flere av aktørene som på forhånd hadde innført egne krav om lærlinger opp med ytterligere innstramning i krav til egne anskaffelser.

Fellesforbundet, BNL, KS og Difi gikk i 2018 sammen om å oppdatere de omforente seriøsitetsbestemmelsene med bakgrunn av endringer i regelverket. For å nå målsettingen om flere lærlinger innenfor bygg- og anleggsnæringen og å motvirke økonomisk kriminalitet, ble det i bestemmelsen stilt krav om at minst 7 prosent av arbeidede timer innenfor bygg- og anleggsfagene samlet utføres av lærlinger. Kravet kan delvis oppfylles av lærlinger. I 2019 ble kravet økt til at minst 10 prosent av arbeidede timer skal utføres av lærlinger (Fellesforbundet, 2019). Statsbygg beholdt i sine reviderte bestemmelser i 2019 krav om 5 prosent lærlinger, men kravet ble likevel skjerpet ved at praksisbrevkandidater telte utenom. For entreprisekontrakter er det ikke krav om at hovedentreprenør er godkjent lærebedrift, men da forutsettes det at lærlingkravet oppfylles gjennom underleverandører (Statsbygg, 2019).

Oslo kommune lanserte i 2017 Oslomodellen, utviklet i samarbeid med partene i arbeidslivet. Ett av ønskene fra Oslo kommune var å skjerpe og konkretisere kravene til bruk av lærlinger, og det ble bestemt at 10 prosent av arbeidet som utføres av faglærte på områder med behov for lærlinger skulle utføres av lærlinger. Dette gjaldt både for hoved- og underleverandører. Lærlingkravet i Oslomodellen gjelder i kontrakter over 1,1 mill. kr, altså statlig terskelverdi. (Oslo kommune, 2017). Ifølge loven er innslagspunktet for kommuner 2,05 mill. kr.

Vedlegg C: Detaljer fra analysefunn (tillegg)

C.1 Dokument- og tekstsøk

For å undersøke den statistiske signifikansen av endringen i krav om lærlinger i kontraktsdokumenter har vi gjort en difference-in-difference-analyse. Essensen i analysen er å undersøke om trenden i en tidsserie endrer seg etter en spesifikk hendelse. Hvis lærlingklausulen ikke var innført ville vi forvente at utviklingen i krav om lærlinger i utlysninger over terskelverdien ville være den samme som for utlysninger under terskelverdien. Ved å undersøke om det er en statistisk signifikant forskjell på utviklingen

mellom utlysninger over terskelverdien (treatment group) og utlysninger under terskelverdien (control group) kan vi si noe om hvorvidt lærlingklausulen har påvirket andelen av de offentlige utlysningene som stiller krav om bruk av lærlinger.

Resultatene viser at det er en statistisk signifikant endring i andelen av kontrakter som stiller krav om bruk av lærlinger etter lærlingklausulen ble innført per 1. januar 2017. For bygg og anleggs oppdrag, avløps- og miljøtjenester og «andre» oppdrag er det tillegg en signifikant effekt av at utlysningene er over terskelverdien etter 1. januar 2017 (Figur C-12).

Figur C-12: Resultater fra difference-in-difference-analyse av utviklingen i krav om bruk av lærlinger i offentlige oppdrag

	Andel kontrakter med krav om lærlinger				
	Samlet (1)	Bygg og anlegg (2)	Reparasjonstjenester (3)	Avløps- og miljøtjenester (4)	Andre oppdrag (5)
OverTerskel	5.755* (2.672)	11.181*** (3.071)	3.539 (3.814)	0.983 (2.374)	1.498 (1.114)
Etter2016	9.137*** (2.672)	15.117*** (3.071)	15.418*** (3.814)	5.264* (2.374)	-0.658 (1.114)
OverTerskelTRUE:Etter2016	6.558 (3.778)	8.666* (4.343)	4.140 (5.394)	6.735* (3.357)	5.267** (1.576)
Constant	15.850*** (1.889)	21.523*** (2.172)	20.976*** (2.697)	3.193* (1.678)	2.960*** (0.788)
Observations	12	12	12	12	12
R ²	0.896	0.944	0.854	0.823	0.849
Adjusted R ²	0.857	0.923	0.800	0.757	0.792
Residual Std. Error (df = 8)	3.272	3.762	4.671	2.907	1.365
F Statistic (df = 3; 8)	23.028***	45.073***	15.655***	12.398***	14.992***

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Kilde: Beregninger utført av Oslo Economics på bakgrunn av konkurransedokumenter fra doffin.no,

C.2 Registerdataanalyser

I vår regresjonsmodell har vi blant annet sett på betydningen av utdanningsbakgrunn for sannsynligheten for å få lære plass – både før og etter lærlingklausulen. I tillegg har vi kontrollert for en rekke andre variabler (se Figur C-13). Det datagrunnlaget som har vært tilgjengelig for oss har

hatt noen begrensninger. Vi har ikke hatt tilgang til variabler som beskriver de enkelte lærlingene – karakterer, kjønn og sosioøkonomisk status – noe vi forventer også vil påvirke sannsynligheten for å få lære plass. Likevel vurderer vi at vår regresjonsmodell reflekterer en stor del av faktorer som påvirker sannsynligheten for å få lære plass.

Figur C-13: Samlede resultater fra regresjonsanalysen

	Sannsynlighet for å få lærekontrakt			
	(1)	OLS (2)	(3)	probit (4)
Etter lærlingklausulen	0,022*** (0,001)	-0,005 (0,006)	0,005 (0,006)	0,010 (0,020)
Bygg og anleggsteknikk	0,058*** (0,005)	0,036*** (0,006)	0,038*** (0,006)	0,122*** (0,018)
Naturbruk	-0,044*** (0,007)	-0,069*** (0,009)	-0,068*** (0,009)	-0,203*** (0,026)
Elektrofag	-0,089*** (0,005)	-0,091*** (0,006)	-0,091*** (0,006)	-0,258*** (0,018)
Teknikk og industriell produksjon	-0,046*** (0,005)	-0,062*** (0,006)	-0,061*** (0,006)	-0,176*** (0,018)
Helse- og oppvekstfag	-0,608*** (0,005)	-0,610*** (0,005)	-0,609*** (0,005)	-1,964*** (0,020)
Restaurant- og matfag	-0,103*** (0,006)	-0,116*** (0,007)	-0,115*** (0,007)	-0,321*** (0,020)
Service og samferdsel	-0,246*** (0,005)	-0,260*** (0,006)	-0,259*** (0,006)	-0,689*** (0,018)
Etter lærlingklausul: Bygg og anleggsteknikk		0,049*** (0,007)	0,048*** (0,007)	0,177*** (0,022)
Etter lærlingklausul: Naturbruk		0,054*** (0,010)	0,050*** (0,010)	0,153*** (0,031)
Etter lærlingklausul: Elektrofag		0,007 (0,007)	0,007 (0,007)	0,028 (0,022)
Etter lærlingklausul: Teknikk og industriell produksjon		0,035*** (0,007)	0,036*** (0,007)	0,104*** (0,021)
Etter lærlingklausul: Helse- og oppvekstfag		0,008 (0,007)	0,006 (0,007)	0,017 (0,025)
Etter lærlingklausul: Restaurant- og matfag		0,032*** (0,009)	0,029*** (0,009)	0,085*** (0,025)
Etter lærlingklausul: Service og samferdsel		0,033*** (0,007)	0,031*** (0,007)	0,087*** (0,022)
Konstant	0,737*** (0,004)	0,748*** (0,005)	0,744*** (0,005)	0,672*** (0,016)
Øvrige kontrollvariabler:				
- Fylke,				
- Antall søkere hvert år,				
- Har søkt over 10 lære plasser,				
- Utvikling i sysselsetting				
Observations	220,313	220,313	220,313	220,313
R ²	0,246	0,247	0,247	
Adjusted R ²	0,246	0,247	0,247	
Log Likelihood				-120,816,000
Akaike Inf. Crit.				241,681,900
Residual Std. Error	0,432 (df = 220298)	0,431 (df = 220291)	0,431 (df = 220288)	
F Statistic	5,136,446*** (df = 14; 220298)	3,434,603*** (df = 21; 220291)	3,011,335*** (df = 24; 220288)	

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Kilde: Beregninger utført av Oslo Economics på bakgrunn av registerdata fra Utdanningsdirektoratet og Vigodatabasen. **Note:** Spesifikasjon 1 er uten interaksjonseffekter. Spesifikasjon 2 er med interaksjonseffekter mellom utdanning og etter lærlingklausulen. Spesifikasjon 3 inkluderer i tillegg interaksjonseffekter mellom fylke og etter lærlingklausulen.

Figur C-14: Beregninger av potensial for læreplasser og faktiske læreplasser som følge av lærlingklausulen

Kategori	2016	Etter 2017
Offentlige anskaffelser i alt (mill. kroner)	512 000	
Antall ansatte i privat sektor	1 768 029	
Bygg og anlegg som proxy for omsetting per ansatt		
Sysselsetting i bygg og anlegg	235 793	
Omsetting i bygg og anlegg (mill. kroner)	526 872	
Omsetting per ansatt (mill. kroner)	2,2	
Sysselsetting i offentlige anskaffelser		
Beregnet antall sysselsatte på offentlige oppdrag	229 137	
Beregnet andel av sysselsatte på offentlige oppdrag	13 %	
Lærlinger på offentlige anskaffelser		
Antall lærlinger i alt	28 860	
Lærlinger per sysselsatt i privat sektor	2 %	
Beregnet antall lærlinger som løser offentlige oppdrag	3 740	
Potensial for lærlinger for 2017-2019		
Endring i andel kontrakter med krav om lærlinger (øvre)		80 %
Endring i antall kontrakter med krav om lærlinger (nedre)		30 %
Beregnet potensial for lærlinger for 2017-2019 (øvre)		1 499
Beregnet potensial for lærlinger for 2017-2019 (nedre)		557
Økt antall årlige læreplasser basert på sannsynligheten for å få læreplass		635

Kilde: Beregninger utført av Oslo Economics på bakgrunn av registerdata fra utdanningsdirektoratet og Vigodatabasen, SSB.no, samt utlysninger fra doffin.no.

osloeconomics

www.osloeconomics.no

E-post :
post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo