

Kunnskapsdepartementet
Avd. for videregående opplæring, fagskole og
kompetansepolitikk

Vår dato: 15.11.2023
Deres dato: 14.08.2023
Vår referanse: KW
Deres referanse: 23/2381

postmottak@kd.dep.no

Høringssvar – forslag til endringer i Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter

INNLEDNING OG OPPSUMMERING AV HOVEDPUNKTER

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) viser til brev og høringsnotat av 14. august 2023 med forslag til endringer i Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter. Fristen for høringssvar er 15. november 2023.

Høringssvaret er utarbeidet på vegne av NHO og NHOs landsforeninger. NHO er imidlertid kjent med at BNL, NHO Service og Handel, NHO Mat og Drikke og Nelfo også inngir en egen høringssuttalelse.

NHO-fellesskapet har følgende hovedsynspunkter:

- 1) NHO-fellesskapet mener det er positivt for rekruttering til yrkesfagene og utdanning av fagarbeidere at det stilles krav til lærlinger i offentlige kontrakter.
- 2) NHO-fellesskapet støtter at kravet settes til 10 % lærlinger. Kravet om 10 prosent må gjelde de timene der arbeidet er knyttet til et lærefag. NHO fellesskapet ser at enkelte bransjer og fag har behov for tilpasningstid eller bransjemessige unntak fra kravene til lærlingklausul.
- 3) Definisjonen av bransjer med "særlig behov" foreslås å være hvor det er "klart flere søkere til læreplass enn antallet inngåtte lærekontrakter innen samme lærefag ved forrige søkning til videregående opplæring." NHO-fellesskapet er ikke helt overbevist om at dette er en tilstrekkelig klar definisjon, jf. merknader nedenfor.
- 4) NHO fellesskapet mener at sanksjoner ikke knyttes til bøter. I tidligere sak om manglende oppfyllelse av lærlingklausul har Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) sanksjonert dette med å avvise den aktuelle leverandøren fra offentlige kontrakter i en periode. Dette er i seg selv en effektiv sanksjon og vil forebygge at leverandører neglisjerer lærlinge krav i kontraktene.

OVERORDNEDE SYNSPUNKTER

NHO-fellesskapet er positivt til at regjeringen forsøker å ta tak i utfordringene med manglende læreplasser. NHO-fellesskapet er derfor positivt til hensikten med forslaget. NHO er opptatt av et seriøst arbeidsliv, og har jobbet lenge for å få på plass regler som sikrer dette og som motvirker arbeidslivskriminalitet. Omgåelse av regler, slik som beskrevet i høringsnotatet punkt 2, er et problem som hindrer seriøse bedrifter i å nå frem i konkurranse med useriøse aktører, og NHO støtter arbeidet med å få bukt med dette.

NHO-fellesskapet er positivt til at lærlingklausuler benyttes overfor bransjer som har et "særlig behov" for læreplasser. Det er imidlertid viktig å være klar over at det i enkelte bransjer og fag er mangel på *lærlinger*, ikke mangel på læreplasser. Dette gjelder for eksempel for de mindre håndverksfagene i byggenæringen, en utfordring som er beskrevet i BNL sitt hørings svar.

Det er også grunn til å understreke at man ikke kan sette et likhetstegn mellom mangel på lærlinger og useriøsitet eller arbeidslivskriminalitet. Det kan være mange legitime grunner til at bedrifter ikke har lærlinger, det kan for eksempel være tale om små bedrifter, gründerbedrifter eller store bedrifter i bransjer hvor det er problemer med å rekruttere lærlinger. NHO har i andre sammenhenger, f. eks knyttet til Norgesmodellen, trukket frem at bransjevise ordninger er enklere dersom man vil være treffsikker på ordninger som skal få bukt med arbeidslivskriminalitet.

NHO ser derfor behov for et generelt unntak fra reglene på mer bransjemessig grunnlag. Reglene er forholdsvis strenge og sanksjonene potensielt alvorlige. NHO mener det må sikres en måte å få gjennomført unntak på som er enkel å praktisere, og som eventuelt samtidig ikke utvider reglenes innhold mer enn nødvendig. En uklar regel knyttet til hva som anses som "uforholdsmessig" blir i en slik situasjon for diffust, uklart og vanskelig å praktisere.

SVAR PÅ DE ENKELTE HØRINGSSPØRSMÅLENE

NHO-fellesskapet har følgende kommentarer til de enkelte hørings spørsmålene til departementet:

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

NHO er av den oppfatning at forslaget bidrar til å løse de utfordringene som er skissert i høringsnotatet i de bransjer hvor det er tilstrekkelig antall lærlinger.

I forslaget punkt 6 forslås det et krav om at minst 10 % og alltid minst en person som deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten skal være en lærling. NHO-fellesskapet støtter i utgangspunktet kravet, men ser at enkelte bransjer trenger tid på å kunne tilfredsstille kravet.

NHO peker samtidig på at kravet antagelig ikke gjennomførbart i praksis for alle oppdragstakere. For eksempel vil det i sjøfarten tidvis ikke være fysisk plass på fartøyene til å ha med en lærling. De administrative oppgavene knyttet til å få unntak vil bli tilsvarende store og merarbeidet som påføres både oppdragstaker og oppdragsgiver vil være uproporsjonalt sammenlignet med gevinsten med reglene. NHO foreslår derfor at det i stedet gis hjemmel til generelle bransjemessige unntak fra reglene.

b) Finnes det andre hensiktsmessige måter å definere når det er særskilt behov for læreplasser enn det som høringsnotatet foreslår?

En utfordring ved den foreslåtte forskriftsendringen er at det er lite forutsigbart for en enkelt oppdragsgiver å kjenne til hvilke bransjer som har "særlig behov" for læreplasser. Denne utfordringen består uansett om vurderingen skal foretas ut fra programområde eller fagområde. Årsaken til den utfordringen er at den nasjonale statistikken som i dag brukes ved vurderingen ikke er egnet til dette formålet.

Et omforent tallgrunnlag vil gi en felles virkelighetsoppfatning om tilgangen på lærlinger og behovet for læreplasser. Det er følgelig hensiktsmessig med et bedre verktøy for kartlegging av behovet for lærlinger. NHO foreslår at det etableres et nasjonalt verktøy som fylkeskommunene kan bruke i dimensjoneringen, og som blant annet kartlegger arbeidslivets behov for lærlinger. Et slikt arbeid er allerede påbegynt av Direktoratet for Høyere utdanning og kompetanse ("HK-dir") gjennom dimensjonering.no. Tjenesten tester ut hvordan en samlet oversikt over det videregående opplæringstilbudet, søkere, elever, lærlinger og arbeidsmarkedet kan se ut og benyttes i fylkenes dimensjoneringsarbeid av den videregående opplæringen. NHO ser det som fordelaktig om dette arbeidet bør videreføres, slik at det blir et verktøy for å definere innenfor hvilke programområder og innenfor hvilke enkeltfag man har et "særlig behov" for lærlinger.

c) Er kravet om at minst ti prosent av arbeidet skal utføres av lærlinger hensiktsmessig, eller bør kravet settes høyere eller lavere?

I de bransjer hvor det er tilstrekkelig antall lærlinger, anser NHO at et krav om 10 % lærlinger er tilstrekkelig.

d) Vil forslaget kunne bidra til en helhetlig fagutdanning frem til fagbrev, og avhjelpe lærlingmangel der det er et problem?

På generell basis er NHO av den oppfatning at krav til lærlinger i offentlige kontrakter kan medvirke til at flere bedrifter søker å bli godkjent som lærebedrift. Krav til lærlinger på offentlige kontrakter bidrar til at virksomheter satser på lærlingeordningen, og bruker ressurser på å øke rekrutteringen både av unge og voksne til yrkesfagene. Dette kan på sikt føre til at flere unge søker seg til yrkesfagene, og også at flere voksne får formalisert sin realkompetanse, og man får flere fagarbeidere. Langtidseffekten vil følgelig være at rekrutteringen til yrkesfagene styrkes.

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

I bransjer med tilstrekkelig antall lærlinger - men for få læreplasser - vil tiltaket være et positivt stimuli for å få flere lærebedrifter og etablering av flere læreplasser. I de bransjene der det er mangel på lærlinger, så jobbes det allerede aktivt med rekruttering.

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

NHO mener regelendringen kan føre til merarbeid for oppdragstakere i utsatte bransjer ved at de pålegges å dokumentere at de har forsøkt å skaffe seg lærling, slik det påpekes i høringsnotatet side 10. Hvordan dette effektivt og enkelt kan dokumenteres, fremstår som uklart, og reglene vil dermed potensielt kunne være konfliktskapende og prosessdrivende. Dette gjelder særlig om man ser reglene opp mot sanksjoner som f.eks. i Osломodellen om "inntil 1% av total kontraktssum". Bruken av bøter fremstår som uforutsigbar og med store konsekvenser, og man bør heller sanksjonere manglende oppfyllelse av lærlingklausul med å avvise den aktuelle leverandøren fra offentlige kontrakter i en periode, slik KOFA har praktisert.

Det vil videre oppstå merarbeid knyttet til om det kan gjøres unntak fra regelen eller ikke. NHO mener det er behov for en enkel og praktisk løsning der det blir lett å få unntak for reglene i de tilfellene det er klart at de ikke kan eller bør få anvendelse. Det kan være for eksempel på et fartøy der det er klart at det ikke er fysisk plass til en lærling. I de tilfellene der en bedrift jobber hardt for å få fatt i lærlinger og dette ikke lykkes, må det utarbeides løsninger der bedriftene kan få fritak fra reglene. I utkastet til ny § 6 i forskriften, er det lagt opp til at kravet til antall lærlinger ikke gjelder når kravet under nærmere omstendigheter anses som "uforholdsmessig". En slik regel vil formodentlig være vanskelig å praktisere når kravet skjerpes, den vil generere merarbeid for både oppdragsgiver og oppdragstaker, og forutsigbarheten ved regelen kan bli dårlig.

Som tidligere nevnt er en av årsakene til at dagens regelverk er vanskelig for oppdragsgivere å følge opp, at nasjonale tall fra Utdanningsdirektoratet ikke er egnet til å definere særlig behov for læreplasser. Tallene viser kun differansen mellom antallet søkere til lære plass og antallet lærekontrakter som er tegnet, ikke hvor mange reelle søkere som ikke fikk lære plass. I tillegg fanger tallmaterialet ikke opp de regionale forskjellene i etterspørselen etter lærlinger. Feiltolkning av Utdanningsdirektoratets statistikk er med jevne mellomrom årsaken til at mangel på læreplasser blir løftet som problem, mens man i de aller fleste bransjer har mangel på lærling.

NHO-fellesskapet mener at det er partene i arbeidslivet som bør foreta en vurdering av om det er behov for læreplasser, for eksempel gjennom Samarbeidsrådet for Yrkesopplæring (SRY) og eller gjennom de partssammensatte Faglige råd for yrkesopplæringen utnevnt av Utdanningsdirektoratet.

g) Hvilke tiltak kan mest effektivt styrke oppdragsgivernes kontraktsoppfølging av bestemmelser som skal styrke det seriøse arbeidslivet, herunder dette forslaget om fornyet lærlingklausul?

Kravene til å bruke lærlinger må være realistiske, klare og tydelige. At det blir enkelt for oppdragsgiverne å følge opp kontraktene, er en forutsetning for å styrke kontraktsoppfølgingen.

h) Kan ytterligere forenkling oppnås ved justering av forslaget, i så fall hvordan?

NHO foreslår derfor at det gis hjemmel til generelle bransjemessige unntak fra reglene.

Med vennlig hilsen



Nina Melsom
områdedirektør arbeidsliv og tariff