

Svein Erik Moen, Ole Johnny Olsen,  
Asgeir Skålholt og Anna Hagen Tønder

# Bruk av lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser





Svein Erik Moen, Ole Johnny Olsen,  
Asgeir Skålholt og Anna Hagen Tønder

## **Bruk av lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser**

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0137-6 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0138-3 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
Sammendrag .....	7
<b>1 Innledning .....</b>	<b>11</b>
1.1 Formål og avgrensning .....	12
1.2 Problemstillinger .....	13
1.3 Utvikling i bruken av lærlingklausuler .....	13
1.4 Erfaringer fra Danmark.....	17
1.5 Datagrunnlaget for rapporten .....	18
<b>2 Lærlingklausuler og fagopplæringens normative dimensjon ....</b>	<b>21</b>
<b>3 Erfaringer med bruk av lærlingklausul .....</b>	<b>25</b>
3.1 Oslo kommune .....	25
3.2 Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune.....	30
3.3 Statsbygg .....	39
<b>4 Oppsummering og diskusjon.....</b>	<b>45</b>
4.1 Erfaringer med bruk av lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser.	45
4.2 Forutsetninger for at lærlingklausuler skal bidra til flere læreplasser	46
4.3 Potensialet for bruk av lærlingklausuler som virkemiddel .....	47
Referanser .....	49



# Forord

Dette er sluttrapporten fra en utredning om bruken av lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser. En lærlingklausul er en kontraktsbestemmelse om lærlinger som en oppdragsgiver kan ta inn i et anbud. Formålet med utredningen har vært å øke kunnskapsgrunnlaget om bruk av lærlingklausuler som virkemiddel for å øke antall læreplasser og styrke fag- og yrkesopplæringen. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) har vært oppdragsgiver for utredningen.

Prosjektet er gjennomført i samarbeid mellom NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, Universitetet i Bergen og Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning. Anna Hagen Tønder (Fafo) har vært prosjektleder. Prosjektgruppa har for øvrig bestått av Ole Johnny Olsen (UiB/Fafo), Svein Erik Moen (NIFU) og Asgeir Skålholt (NIFU). Anna Hagen Tønder har hatt hovedansvaret for kapittel 1 (unntatt kapittel 1.4), kapittel 3.1 og kapittel 4. Ole Johnny Olsen har skrevet kapittel 2 og kapittel 3.2. Svein Erik Moen og Asgeir Skålholt har skrevet kapittel 1.4 og kapittel 3.3.

Vi vil gjerne takke alle som har latt seg intervjuet i forbindelse med prosjektet. Vi vil også takke medlemmene av referansegruppa for interessante diskusjoner og nyttige tilbakemeldinger underveis. På Fafo vil vi takke Torgeir Nyen for kommentarer og innspill til rapporten.

Oslo, juni 2014  
Anna Hagen Tønder





# Sammendrag

## **Lærlingklausuler som virkemiddel for å styrke fag- og yrkesopplæringen**

En lærlingklausul er et kontraktvilkår som en oppdragsgiver kan benytte i forbindelse med et anbud. Lærlingklausuler er et av flere mulige virkemidler for å øke antall lære plasser og styrke fag- og yrkesopplæringen. Formålet med denne rapporten er å bidra til økt kunnskap om muligheter og utfordringer ved bruk av lærlingklausuler i offentlige anbudprosesser.

Datagrunnlaget for rapporten er kvalitative intervjuer, supplert med en gjennomgang av skriftlig dokumentasjon og litteratur om bruk av lærlingklausuler i Norge og Danmark. Vi har valgt å fokusere spesielt på byggenæringen. Denne næringen står i dag overfor store utfordringer som følge av økt arbeidsinnvandring og bruk av innleid arbeidskraft. Samtidig er byggenæringen et område der offentlige myndigheter har gode muligheter for innflytelse gjennom sin rolle som innkjøpere og oppdragsgivere. Konklusjonene i rapporten er likevel ikke avgrenset til byggenæringen, men antas å ha relevans også for andre områder for offentlige anskaffelser.

## **Lærlingklausuler har i liten grad fungert etter intensjonen**

Datagrunnlaget for rapporten gir grunnlag for å si at lærlingklausuler hittil i liten grad har bidratt til flere lære plasser. Vi har gjennomført intervjuer i Oslo, Bergen/Hordaland og i Statsbygg. Oslo kommune ved Utviklings- og kompetanseetaten har utarbeidet en veileder for offentlige anskaffelser. Veilederen, som sist ble revidert i 2010, tar utgangspunkt i den norske anskaffelsesforskriften og presiserer at kravene til å være tilknyttet en lærlingordning kun gjelder for norske leverandører. I praksis blir lærlingklausulen forstått slik at en leverandør må være godkjent som lærebedrift. Informantene som er intervjuet i Oslo, virker samstemte i sin vurdering av at situasjonen i byggenæringen er dramatisk, med færre bedrifter som tar inn lærlinger og færre lære plasser. Samtidig opplever bedriftene at interessen for byggefagene blant ungdom er synkende. Erfaringene med lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser er at klausulen ofte blir brukt i utlysningen av oppdrag, men at klausulen har liten praktisk betydning for tilgangen på lære plasser. En viktig forklaring er at det er mulig å være godkjent lærebedrift uten å ha lærlinger. I andre tilfeller har leverandøren lærlinger, uten at inntaket av lærlinger er påvirket av oppdrag med lærlingklausul.

Det er bred enighet blant informantene om at kommunen som innkjøper har mulighet til å styrke lærlingordningen ved å stille krav om lærlinger hos sine leverandører. For at klausulene skal ha noen direkte effekt på antall læreplasser, må det også stilles krav til at de som skal gjennomføre oppdraget, faktisk har lærlinger. Videre må det stilles krav om at bedriften har lærlinger som er tilknyttet arbeidet som omfattes av kontrakten. Våren 2014 har Oslo kommune på politisk nivå signalisert at de vil stramme inn bruken av lærlingklausuler og kreve at leverandørene faktisk har lærlinger. Det er likevel for tidlig å si hvilke praktiske konsekvenser dette vil få, så lenge det ikke er gjennomført endringer i det norske anskaffelsesregelverket som gir rom for å stille denne typen krav.

På bakgrunn av intervjuene i Bergen og Hordaland er det vanskelig å anslå et konkret omfang av offentlige oppdrag som går til bedrifter som ikke har lærlinger. Selv om oppfatningene varierer noe, ser det ut til å være en generell forståelse av at omfanget er betydelig og økende. De som er intervjuet i bransjeorganisasjoner og bedrifter i Bergen, ser på aktiv bruk av lærlingklausuler som et direkte og indirekte virkemiddel, dels for å sikre at flere bedrifter satser på lærlingordningen, og dels for å gjøre det mer attraktivt for ungdom å satse på en yrkesfaglig utdanning. En direkte effekt kan oppnås ved at seriøse bedrifter ikke blir presset ut av konkurrenter som satser ensidig på bruk av innleie og utenlandsk arbeidskraft. Den indirekte effekten er særlig viktig for å sikre framtidig rekruttering til byggfagene. Et av resonnementene som blir framført, er at virkemidler som støtter opp om seriøse bedrifter som satser langsiktig, også vil bidra til økt attraktivitet for den yrkesfaglige utdanningen. Informantene i bransjeorganisasjoner og bedrifter gir uttrykk for stor frustrasjon over offentlige innkjøpere som framstår som formalistiske og til dels uvitende om de aktuelle utfordringene og om mulige tiltak som kan støtte opp om økt seriositet og langsiktighet.

De offentlige virksomhetene som er intervjuet, erkjenner på sin side at de ikke er kjent med alle sider ved bruken av lærlingklausuler som virkemiddel. Samtidig gir informantene uttrykk for at de har behov for klarere retningslinjer og føringer fra sentralt hold dersom kursen skal legges om. Inntrykket fra intervjuene er at det ikke nødvendigvis er noen aktiv motstand, men snarere en avventende holdning til i større grad å ta i bruk lærlingklausuler som virkemiddel.

Informantene i Statsbygg gir inntrykk av at man internt i organisasjonen har begrenset oversikt over bruken av lærlingklausuler. På bakgrunn av intervjuene som er gjort, er vårt inntrykk at det er vanskelig å se at lærlingklausulen, slik den blir benyttet i dag, har noen praktisk betydning for antall lærlingplasser. Slik klausulen er formulert, vil de fleste aktuelle leverandører oppfylle kriteriene. Ifølge informantene i Statsbygg, er de fleste leverandører per i dag norske bedrifter. Det har derfor liten praktisk betydning at lærlingklausulen kun omfatter norske bedrifter. Dette vil imidlertid kunne komme til å endre seg framover. Totalentreprenører og underentreprenører som er intervjuet, mener på sin side at lærlingklausulen også må omfatte utenlandske bedrifter dersom den skal ha noen hensikt.

Vi finner en viss uenighet blant informantene om hvorvidt en lærlingklausul bør stille krav til at det skal være lærlinger på det aktuelle prosjektet. Med noen forbehold er de fleste entreprenørene positive til en slik presisering. Blant informantene i Statsbygg finner vi noe større tilbakeholdenhet når det gjelder dette spørsmålet. Det blir påpekt at ikke alle prosjekter er egnet for lærlinger, og at det heller ikke er alle bedrifter som vil kunne tilby god opplæring. Flere av informantene peker likevel på at lærlingklausulen vil få umiddelbare effekter i byggenæringen dersom kontraktsvilkårene blir strammet inn ved at det stilles krav til at lærlinger faktisk skal arbeide på de aktuelle prosjektene, eller ved at antall lærlinger blir dimensjonert ut fra type prosjekt eller størrelsen på prosjektet.

### **Et underutnyttet potensial**

Regelverket for offentlige anskaffelser gir i dag adgang til å ta i bruk lærlingklausuler. Det er imidlertid opp til offentlige virksomheter selv å ta dette virkemidlet i bruk. Datagrunnlaget som ligger til grunn for rapporten, er begrenset, men viser likevel at praksis varierer fra sted til sted. Et viktig funn er at selv der lærlingklausuler blir benyttet, ser det ut til at virkemidlet i liten grad har bidratt til at det er blitt etablert flere læreplasser. Den viktigste årsaken til dette, er at det kun blir stilt krav til at bedriftene som skal utføre oppdraget skal være godkjente lærebedrifter. Det har ikke vært stilt krav til at oppdragstakerne skal ha lærlinger i prosjektperioden eller til at lærlingene skal være tilknyttet det aktuelle oppdraget. Oppfatningen blant informantene som er intervjuet, er at den norske anskaffelsesforskriften per i dag ikke gir rom for å stille denne typen krav. Det er tilsynelatende bred enighet om at denne typen kontraktsvilkår forutsetter endringer i det norske regelverket. Når det gjelder regelverket i EU og EØS, ser det ut til å råde ulike oppfatninger. Usikkerheten blir forsterket av at regelverket i EU har vært og er i endring.

Våren 2014 er det vedtatt tre nye direktiver i EU på anskaffelsesområdet. Det nye regelverket åpner i større grad enn tidligere for å vektlegge sosiale hensyn ved offentlige anskaffelser. Endringene blir blant annet begrunnet ut fra et ønske om å kunne legge større vekt på kvalitetskriterier og unngå en ensidig vektlegging av laveste pris. Lærlingklausuler er et eksempel på et kontraktsvilkår som trolig vil kunne begrunnes ut fra sosiale hensyn.

En viktig konklusjon er at lærlingklausuler vil kunne bli et effektivt virkemiddel for flere læreplasser, forutsatt at det norske regelverket for offentlige anskaffelser endres. Dersom lærlingklausuler skal ha noen praktisk betydning, må det være rom for å stille krav til at bedrifter som skal utføre et oppdrag ikke bare er godkjente lærebedrifter, men også har lærlinger i prosjektperioden. Om lærlingklausulene skal føre til at det opprettes flere læreplasser, må lærlingene også være tilknyttet det aktuelle prosjektet. Slik vi forstår det, betyr det sannsynligvis at den norske anskaffelsesforskriften må endres. Samtidig er det viktig å understreke at en mer effektiv bruk av lærlingklausuler ikke bare er et

spørsmål om juridiske tilpasninger. Det hjelper lite at det juridiske handlingsrommet blir utvidet, dersom det ikke er politisk vilje eller økonomiske ressurser til å ta dette handlingsrommet i bruk.

Bruken av lærlingklausuler synliggjør lærlingordningens sammensatte karakter. Fagopplæringen og lærlingordningen er underlagt ulike former for privat og offentlig regulering og basert på en kombinasjon av økonomiske egeninteresser, kollektive forpliktelser og faglig/sosialt engasjement. Som andre former for statlig regulering og styring på dette området, vil lærlingklausulene kunne påvirke bedriftenes rolleforståelse og tilpasninger på ulike måter. Disse virkningene kan til dels være utilsiktede. Eksempelvis vil et krav om lærlinger kunne føre til at noen bedrifter vil ta inn lærlinger uten å ha forutsetninger for å gi god opplæring. Erfarne lærebedrifter som kanskje er uten lærlinger i en periode, vil på sin side kunne oppleve en lærlingklausul som urettferdig. Alt i alt vil vi likevel mene at økt bruk av lærlingklausuler i all hovedsak vil kunne fungere konstruktivt for bedriftenes engasjement for fagopplæring.

# 1 Innledning

En lærlingklausul er et krav om lærlinger knyttet til gjennomføringen av et oppdrag. Når et slikt krav eller kontraktsvilkår bidrar til at bedrifter tar inn flere lærlinger enn de ellers ville ha gjort, er dette et effektivt virkemiddel for å skaffe flere læreplasser. Tiltak som bidrar til flere læreplasser, vil også bedre tilgangen på faglært kompetanse i arbeidslivet. Ved innføringen av Reform 94, var lærlingklausuler et av flere virkemidler som ble benyttet for å dekke behovet for læreplasser. Med reformen fikk ungdom i Norge lovfestet rett til videregående opplæring. Lærlingordningen ble gjort til en integrert del av videregående opplæring. Dette ble gjort for å øke kapasiteten i opplæringssystemet og for å sikre utviklingen av fagkompetanse med relevans for arbeidslivet. Med reformen ble det også etablert en rekke nye lærefag. Målet var at om lag en tredjedel av hvert ungdomskull skulle velge en yrkesfaglig utdanning etter fagopplæringsmodellen, med en kombinasjon av opplæring i skole og læretid i bedrift. Reformen skapte dermed et stort behov for nye læreplasser.

I årene som er gått siden innføringen av Reform 94, har antall nye lærekontrakter per år ligget på et klart høyere nivå enn i årene før reformen. Hvert år er det likevel flere tusen søkere som ikke får tilbud om læreplass. Samtidig opplever deler av arbeidslivet store rekrutteringsutfordringer. Dette var bakgrunnen for at Regjeringen og partene i arbeidslivet i 2012 undertegnet den såkalte Samfunnskontrakten for flere læreplasser. Det overordnede målet for partene er å sikre en bedre rekruttering til yrkesopplæringen. Gjennom at flere unge gjennomfører utdanningen, bidrar man også til å dekke arbeidslivets kompetansebehov. I Samfunnskontrakten forplikter myndighetene og partene i arbeidslivet seg til «å forankre fagopplæringen i alle relevante bransjer og sektorer, og framskaffe flest mulig læreplasser til elever som ønsker det».<sup>1</sup> En innskjerping av bruken av lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser blir nevnt som et av flere konkrete tiltak for å nå dette målet.

Når lærlingklausuler de siste årene har fått fornyet aktualitet, har det også sammenheng med at fagopplæringen i dag blir utfordret av økt internasjonal konkurranse og kostnadspress. Liberaliseringen av arbeidsmarkedet, med økt arbeidsinnvandring og bruk av innleid arbeidskraft, har skapt store utfordringer for lærlingordningen i deler av arbeidslivet. Det gjelder ikke minst i byggenæringen, som tradisjonelt har vært et av

<sup>1</sup> [http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Vgo/Samfunnskontrakt\\_for\\_flere\\_laereplaser\\_2012\\_2015.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Vgo/Samfunnskontrakt_for_flere_laereplaser_2012_2015.pdf)

fagopplæringens kjerneområder. Det er derfor interessant å belyse i hvilken grad og på hvilken måte lærlingklausuler kan gi bedriftene bedre insentiver til å satse på lærlinger og dermed bedre vilkårene for utvikling av faglært kompetanse i samfunnet.

Fagkompetanse kan betraktes som et kollektivt gode i den forstand at opplæringen skjer i én bedrift, mens kompetansen som utvikles, har verdi for mange flere. Offentlige myndigheter har et særlig ansvar for at denne typen goder lar seg produsere. Når offentlige virksomheter tar i bruk lærlingklausuler, benytter de sin posisjon som innkjøpere til å skaffe flere læreplasser. Et annet virkemiddel er når staten eller kommunene som arbeidsgivere tar inn egne lærlinger. Eksempelvis er Forsvaret i dag landets største lærebedrift, med 600 lærlinger fordelt på 30 ulike fagfelt i 2014.<sup>2</sup> De aller fleste norske kommuner er også lærebedrifter som hvert år tegner nye lærekontrakter, spesielt i helsearbeiderfaget og i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Et tredje virkemiddel er når staten bruker økonomiske insentiver i form av lærlingtilskudd for å stimulere virksomheter i offentlig og privat sektor til å ta inn lærlinger. Hovedtemaet for denne rapporten er bruken av lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser. Vi fokuserer derfor primært på hvordan offentlige virksomheter kan bruke sin posisjon som innkjøpere for å skaffe flere læreplasser og styrke fag- og yrkesopplæringen.

## 1.1 Formål og avgrensning

Formålet med rapporten er å bidra til økt kunnskap om muligheter og utfordringer når det gjelder bruk av lærlingklausuler i offentlige anbudsprosesser. Bruken av lærlingklausuler kan være et aktuelt virkemiddel innenfor mange ulike fagfelt. Det offentlige kjøper blant annet inn transport-, catering- og vaktmestertjenester, de bestiller omsorgstjenester fra ulike aktører, og de setter i gang en rekke store og små byggeprosjekter. Når vi i denne rapporten har valgt å fokusere på byggenæringen, er det dels fordi utredningsoppdraget er begrenset i omfang, men også fordi byggenæringen er et område som i dag står overfor store utfordringer. Samtidig er dette et område der offentlige myndigheter har stor innkjøpsmakt og gode muligheter for innflytelse. Utviklingstrekkene og utfordringene i byggenæringen er spesielle, men erfaringene i denne næringen vil også ha relevans for andre fagområder. Med byggenæringen som utgangspunkt, ønsker vi derfor å belyse muligheter og begrensninger i bruken av lærlingklausuler som virkemiddel mer generelt.

Tradisjonelt har byggenæringen vært et av kjerneområdene for lærlingordningen og fagopplæringen. Håndverkere utgjør de største yrkesgruppene i næringen, og rekrutteringen til håndverksyrkene har i stor grad foregått ved at ungdom har gått i lære i

<sup>2</sup> <http://forsvaret.no/aktuelt/publisert/Sider/Trenger-350-nye-laerlinger.aspx>

etablerte håndverksbedrifter. Det har vært god søkning til byggfagene blant ungdom. Opplæringen har gitt kompetanse som har vært etterspurt i arbeidslivet, og innslaget av ufaglært arbeidskraft har vært begrenset. De siste ti årene har situasjonen endret seg dramatisk. Siden EU/EØS-utvidelsene i 2004 og 2007, har det vært en kraftig økning i arbeidsinnvandringen og i bruk av innleid arbeidskraft i byggenæringen. I den samme perioden har det vært en klar nedgang i søkningen til bygg- og anleggsfagene i videregående skole. Sammenhengene mellom utviklingen i arbeidsmarkedet og yrkesfagenes status er komplekse, men utviklingen i byggenæringen har skapt uro og debatt om framtidsutsiktene for fagopplæringen og for håndverksyrkene. Ett av virkemidlene som har vært diskutert for å styrke fagopplæringen og skaffe flere læreplasser, er økt bruk av lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser. I rapporten spør vi i hvilken grad slike klausuler tas i bruk i dag, og om de fungerer etter hensikten. Sist, men ikke minst, diskuterer vi hva som skal til for at lærlingklausuler skal kunne bidra til å styrke fagopplæringen i et marked preget av sterk konkurranse og kostnadspress.

## 1.2 Problemstillinger

NHO ønsket å få utredet erfaringer med og potensialet for bruken av lærlingklausuler som virkemiddel for å styrke lærlingordningen og fagopplæringen. Det er formulert tre overordnede spørsmål for utredningen:

1. Hva er erfaringene med bruk av lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser?
2. Hva er forutsetningene for at bruken av lærlingklausuler som virkemiddel skal bidra til flere læreplasser?
3. Hvilket potensial har bruken av lærlingklausuler som virkemiddel når det gjelder å styrke lærlingordningen og fagopplæringen mer generelt?

## 1.3 Utvikling i bruken av lærlingklausuler

Det finnes i dag ingen enhetlig praksis når det gjelder bruken av lærlingklausuler i Norge. Bestemmelser, praksis og konkrete formuleringer varierer mellom ulike offentlige virksomheter. I 1991 ble Statsbygg pålagt av det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet å ta i bruk en lærlingklausul ved tildelingen av bygge- og anleggskontrakter. I retningslinjene het det at byggherren ikke bare skulle legge vanlige forretningsmessige vurderinger til grunn i anbudsprosesser, men også legge

vekt på om entreprenøren hadde lærlinger. Etter Statsbyggs egen vurdering, var denne klausulen i strid med EØS-avtalen. Da EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, ble derfor lærlingklausulen ikke lenger tatt i bruk.

I 1992 fikk alle kommunale oppdragsgivere en anbefaling fra Kommunal- og arbeidsdepartementet om å ta inn en klausul som stilte krav til lærlinger ved tildeling av kommunale bygge- og anleggskontrakter. Sommeren 1994 reiste EFTAs Overvåkningsorgan (ESA) klagesak mot Tinn kommune, fordi kommunens bruk av lærlingklausul ble ansett å være i strid med EØS-avtalen. Tinn kommune endret klausulen, og ESA forfulgte ikke saken videre.<sup>3</sup> Etter kritikken fra ESA, valgte imidlertid Kommunenes Sentralforbund (KS) å gå bort fra sin anbefaling om bruk av lærlingklausul i sin innkjøpsinstruks for kommunesektoren.

I 1995 ble det nedsatt et offentlig utvalg, Tronslinutvalget, som skulle foreslå et nytt og forenklet statlig anskaffelsesregelverk.<sup>4</sup> Utvalget ble blant annet bedt om å vurdere krav om lærlinger som vilkår for tildeling av kontrakter. Norsk Institutt for Utdanningsforskning (NIFU) ble gitt i oppdrag av utvalget å utarbeide en rapport om effekten ved bruk av lærlingklausul. NIFU skulle se spesielt på i hvilken grad lærlingklausul ved offentlige oppdrag vil være motiverende for at bedriften skal ønske å ta inn lærlinger, samt vurdere eventuelle konkurransevridende effekter av en slik klausul. NIFU-rapporten konkluderte blant annet med at det er vanskelig å gi et entydig svar på om lærlingklausuler virker motiverende, men at det er stor sannsynlighet for at klausulen har en positiv effekt ved at det blir skapt økt oppmerksomhet om behovet for lærlingplasser (Aamodt & Vibe 1996). De fleste av informantene i NIFUs undersøkelse var positive til bruk av lærlingklausul. Rapporten konkluderte også med at lærlingklausulen virker konkurransevridende, siden en rekke bedrifter ville bli stengt ute fra offentlige oppdrag på grunn av klausulvedtak. Antakelsen var at mange bedrifter ville velge å droppe offentlige oppdrag snarere enn å prøve å bli godkjente lærebedrifter. I tillegg ville klausuler kunne slå uheldig ut for transportbransjen på grunn av aldersgrensen for førerkort, og delvis for små og mellomstore bedrifter.

Blant medlemmene i Tronslinutvalget var det ulike oppfatninger om hvorvidt EØS-retten åpner for å ta i bruk lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser. Flertallet konkluderte med at det var *tvilsomt* om EØS-retten gir adgang til å ta i bruk slike vilkår. Et mindretall mente at det var *uavklart* om bruk av lærlingklausuler er i strid med EØS-avtalen. Utvalget var usikre på hvor effektiv bruken av lærlingklausuler ville være som virkemiddel og valgte derfor ikke å gå inn for at det ble innført en slik klausul i det norske anskaffelsesregelverket. Utvalget mente likevel at det var riktig å gi noen retningslinjer for utformingen av en lærlingklausul som i størst mulig grad var i samsvar med EØS-regelverket og andre internasjonale avtaler. Dette mente utvalget

<sup>3</sup> NOU 1997: 21 Offentlige anskaffelser, s. 65

<sup>4</sup> NOU 1997: 21 Offentlige anskaffelser.



kunne gjøres ved å bruke lærlingklausulen som et krav til norske leverandører, men ikke til utenlandske. Et spørsmål som ble diskutert, var hva som skal til for å innfri kravet i en lærlingklausul. Utvalget mente at det avgjørende måtte være at en bedrift som blir tildelt et oppdrag, er godkjent som lærebedrift og har sagt seg villig til å ha én eller flere lærlinger i det faget eller de fagene som omfattes av kontrakten. Etter utvalgets vurdering kunne det derimot ikke stilles krav til at bedriften hadde lærlinger på det aktuelle tidspunkt eller under utførelsen av den aktuelle kontrakten.

Flertallet av høringsinstansene var enige i utvalgets vurderinger og var gjennomgående negative til forslaget om å innføre en lærlingklausul. Næringslivets Hovedorganisasjon, NHO, mente at bruk av lærlingklausuler ville være et hinder for effektive anskaffelser. For små og mellomstore bedrifter mente man at et krav om lærlinger kunne gjøre det vanskeligere å vinne oppdrag. NHO viste også til EØS-regelverkets generelle forbud mot tiltak som kunne virke diskriminerende. LO på sin side mente at alle bedrifter som vil levere til offentlig sektor bør være godkjente lærebedrifter og ha sagt seg villig til å ta inn lærlinger.<sup>5</sup>

I proposisjonen som lå til grunn for den nye innkjøpsloven, støttet Nærings- og handelsdepartementet utvalgets vurdering. Konklusjonen var den gangen at anskaffelsesregelverket ikke ville være et velegnet virkemiddel for å fremme utdanning gjennom lærlingordningen.<sup>6</sup>

Under stortingsbehandlingen mente komitéflertallet at en lærlingklausul kunne gjøre det vanskelig for små og mellomstore bedrifter å delta i offentlige anbudsprosesser. Komiteen hadde likevel følgende henstilling:

«... På den andre sida ser fleirtalet det som viktig at tilbydarar som tek ansvar for opplæring av nye fagarbeidarar får ein konkurranseføremon og ikkje ei konkurranseulempe. Fleirtalet ber derfor om at forskriftene vert utforma slik at verksemder med lærlingar vert gitt slikt konkurranseføremon». <sup>7</sup>

I 2001 ble en bestemmelse om lærlingklausuler tatt inn i anskaffelsesforskriften. I § 3-1 i forskriften heter det:

- Oppdragsgiver kan fastsette særlige vilkår for gjennomføringen av en kontrakt, forutsatt at disse er forenlige med EØS-avtalen og er angitt i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Vilkår for gjennomføring av en kontrakt kan omhandle sosiale hensyn og miljøhensyn.

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 3 (2000-2001).

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 71 (1997-1998).

<sup>7</sup> Innst. O. nr. 27 (1998-99).

- For arbeid som skal utføres i Norge, kan oppdragsgiver sette som betingelse for gjennomføringen av kontrakten at norske leverandører skal være tilknyttet en offentlig godkjent lærlingordning. Slik betingelse kan likevel kun settes dersom det er et klart definert behov for lærlingplasser i den aktuelle bransje.

Bestemmelsen om lærlingklausuler i den norske anskaffelsesforskriften åpner med andre ord for at oppdragsgiver *kan* sette som betingelse at en leverandør er tilknyttet en offentlig godkjent lærlingordning. Bestemmelsen omfatter imidlertid kun norske, ikke utenlandske leverandører. En forutsetning for å ta inn et slikt vilkår, er at det er et klart definert behov for lærlingplasser. Det må med andre ord foretas en skjønnsmessig vurdering av behovet for lærlingplasser. Videre innebærer kravet kun at leverandøren skal «være tilknyttet en offentlig godkjent lærlingordning», ikke at bedriften faktisk skal ha lærlinger i prosjektperioden.

De siste årene har man i EU arbeidet for å endre regelverket for offentlige anskaffelser. I februar 2014 vedtok Rådet tre nye direktiver på dette området. Formålet med endringene har vært å bidra til en forenkling av regelverket. I tillegg har man fra EUs side ønsket å gi økt rom for å ivareta bredere samfunnshensyn, slik som miljø, innovasjon og sosiale hensyn.<sup>8</sup> Krav om lærlinger er ett eksempel på slike sosiale hensyn som kan vektlegges ved offentlige anskaffelser. Når de nye EU-direktivene er innlemmet i EØS-avtalen, skal de også gjennomføres i norsk rett.

I Norge ble det i desember 2012 nedsatt et offentlig utvalg, Forenklingsutvalget. Utvalget fikk i oppdrag å gjennomgå den særnorske delen av regelverket om offentlige anskaffelser og foreslå et nytt regelverk på området. Formålet er å få på plass et enklere og mer fleksibelt regelverk.<sup>9</sup> Utvalget leverer sin innstilling i juni 2014. Sammen med de nye EU-direktivene vil forslaget fra Forenklingsutvalget danne grunnlaget for etableringen av et nytt regelverk om offentlige anskaffelser i Norge.

Vi vil i denne rapporten gå nærmere inn på hvordan bestemmelsene om bruk av lærlingklausuler i det norske regelverket er blitt forstått og praktisert av ulike aktører i Norge de siste årene. Først vil vi imidlertid se kort på erfaringer med bruk av lærlingklausuler i vårt naboland Danmark.

<sup>8</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/aktuelt/nyheter/nyheter-2013/innsjill-nye-eu-regler.html?id=735045>

<sup>9</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fad/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2012/utvalg-skal-foresla-forenkling-av-offent.html?id=710280>

## 1.4 Erfaringer fra Danmark

Både på statlig og kommunalt nivå i Danmark har det de senere årene blitt innført lærlingklausuler. Klausulene blir gjerne kalt for uddannelsesklausuler eller praktikpladsklausuler,<sup>10</sup> men går også under det mer generelle navnet sociale klausuler, som refererer til begrepsbruken i EU. Bruken av lærlingklausuler ble innført på statlig nivå av den nåværende danske regjering, som i sitt regjeringsgrunnlag fra 2011 skriver:

«Regeringen vil skærpe uddannelsesgarantien og sikre praktikpladser, så alle kan afslutte deres erhvervsuddannelse. Det skal bl.a. ske ved indførelse af sociale klausuler, hvor der ved offentlige udbud laves aftaler om, at leverandøren opretter eller har oprettet et bestemt antal praktikpladser dog ikke nødvendigvis til den konkrete opgave.»<sup>11</sup>

På statlig nivå har man med andre ord ingen lang erfaring med slike klausuler. Før den nåværende danske regjeringen vedtok denne politikken, hadde lærlingklausulen allerede blitt innført i en rekke kommuner. Spesielt etter at Folketinget vedtok at det var lovlig i 2010, men også før 2010, har det vært lignende ordninger i noen kommuner.<sup>12</sup>

Det er København kommune og Aarhus kommune som har kommet lengst i arbeidet med lærlingklausuler. Noen av erfaringene med lærlingklausuler i Danmark har blitt beskrevet i et studentarbeid ved Aalborg universitet (Petersen 2012), en evaluering av KLS konsultentselskap KLL (KL tilsvarer det norske KS) og en rapport fra Konkurrence- og forbrugerstyrelsen (2012).

Jevnt over peker alle de tre arbeidene vi har sett på, at erfaringene er for få, og for nye, til å kunne trekke konklusjoner om effekten av klausulene. De erfaringene som er kommet hittil, er også tvetydige. Ifølge København kommune ser det ikke ut til at klausulene har fått konsekvenser for pris for kommunene, videre at det ikke har medført mer byråkrati, verken for tilbudsgiver eller -taker. Det sies også at effekten av klausulen for nyopprettede lærlingplasser er høyst usikker.<sup>13</sup> Ifølge Dansk byggeri, som er negative til klausulene, viser rapporten fra Konkurrence- og forbrugerstyrelsen (KF) at det blir

<sup>10</sup> I Danmark har man to litt ulike lærlingordninger, en ordinær lærlingordning og en ordning med mer vekslning mellom skole og bedrift. Begrepet praktikplads har blitt brukt mye om opphold i bedrifter i den siste betydningen, men blir også brukt som synonym for lærlingplass.

<sup>11</sup> Se s. 19: [http://www.stm.dk/publikationer/Et\\_Danmark\\_der\\_staar\\_sammen\\_11/Regeringsgrundlag\\_okt\\_2011.pdf](http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf)

<sup>12</sup> Se [http://www.lo.dk/Nyheder/Nyhedsarkiv/2010/05/20100504\\_Praktikpladser\\_JurRespondum\\_EKH.aspx](http://www.lo.dk/Nyheder/Nyhedsarkiv/2010/05/20100504_Praktikpladser_JurRespondum_EKH.aspx)

<sup>13</sup> [http://www.aalborgkommune.dk/SiteCollectionDocuments/Notat\\_om\\_uddannelsesklausuler\\_i\\_Aalborg\\_Kommune.pdf](http://www.aalborgkommune.dk/SiteCollectionDocuments/Notat_om_uddannelsesklausuler_i_Aalborg_Kommune.pdf)

økt byråkrati (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2012).<sup>14</sup> Det skal likevel sies at KF selv skriver i sin rapport at erfaringene er så begrensede at det ikke er mulig å trekke klare konklusjoner på grunnlag av de casene som de har sett på.

I Petersens kandidatoppgave konkluderer han, basert på ni intervjuer, med at man ikke kan si at klausulene har ført til nyoppretting av praksisplasser; behovet for rekruttering var viktigere for bedriften og gjorde at de uansett oppfylte kravene fra kommunen (Petersen 2012). Videre peker Petersen (2012) på at bedriftene definerer «praksisplasser» videre enn det som kanskje var tenkt fra myndighetenes side. Mer sammenlignbart med Norge er det når han peker på at det i deler av bygg- og anleggsprosjektene er mindre naturlig med lærlinger (slik som maskintungt arbeid og spesialisert byggearbeid).

Det finnes ulike modeller for slike utdanningsklausuler i kommunene, men modellene som er tatt i bruk i Århus og København, ser ut til å være et forbilde for andre kommuner.<sup>15</sup> Begge disse kommunene følger prinsipper i veiledningen «Sociale klausuler om utdannings- og praktikaftaler i forbindelse med udbud», som blant annet krever en laveste grense på anbudet på 6 måneder og 10 millioner kroner for at det skal brukes utdanningsklausuler i bygg- og anleggsanbud (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2013, s. 11–15). Overstiger prosjektene en slik ramme, skal minst 10 prosent av de ansatte i de bedriftene som får oppdraget, være lærlinger. Har ikke oppdragstaker så mange lærlinger, kan bedriften opprette nye praksisplasser, for så å være kvalifisert for oppdraget.<sup>16</sup> Det vil si at et visst antall praksisplasser ikke er et kriterium for å få anbudet, men et krav for å kunne gjennomføre kontrakten.

## 1.5 Datagrunnlaget for rapporten

Datagrunnlaget for denne rapporten er i hovedsak kvalitative intervjuer, supplert med gjennomgang av tilgjengelig skriftlig dokumentasjon og litteratur om bruk av lærlingsklausuler. Vi har gjennomført intervjuer i Oslo og i Hordaland. Intervjuene har gitt mulighet til å undersøke erfaringer med bruk av lærlingsklausuler i Oslo kommune, Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune, samt i Statsbygg. Oslo og Hordaland er to fylker med ulik næringsstruktur og ulike fagopplæringsstradisjoner. Det kommer blant annet til uttrykk ved at andelen av et elevkull som søker læreplass, er omtrent dobbelt så stor i Hordaland som i Oslo. Det er interessant å undersøke om

<sup>14</sup> <http://www.danskbyggeri.dk/files/Filbibliotek/Uddannelse/Partnerskabsaftaler/228084.Partnerskabsaftaler.pdf>

<sup>15</sup> F.eks. Randers og Aalborg kommune.

<sup>16</sup> I Danmark går yrkeselvene i en vekselordning, der oppholdet i bedrift kalles praksisplass.

og hvordan slike forskjeller har betydning for kommunenes praksis og erfaringer når det gjelder bruken av lærlingklausuler. Statsbygg er et eksempel på en stor statlig aktør med en sentral rolle når det gjelder rekruttering til og utvikling av byggenæringen. I den sammenhengen er vi også interessert i hvordan Statsbygg som statlig aktør forstår regelverket og praktiserer bruken av lærlingklausuler på sitt område.

I Oslo er det gjennomført intervjuer med informanter i Byggenæringens Landsforening, Byggmesterforbundet, Oslo kommune (Utviklings- og kompetanseetaten), Undervisningsbygg, Fellesforbundet og NELFO Oslo og omegn. I tillegg er det gjennomført et gruppeintervju med en malermester, en murmester, en byggmester og en rørleggermester.

I Hordaland er det gjort et gruppeintervju med informanter i henholdsvis Byggmesterforbundet Region Vest, NELFO Bergen og omegn og Entreprenørforeningen - Bygg og Anlegg (EBA) Vesten fjelske. Et tilsvarende gruppeintervju ble gjennomført med informanter i LO Hordaland, Fellesforbundet avdeling Unionen fagforening og EL & IT Forbundet Distrikt Hordaland. Representanter for noen enkeltbedrifter ble gjennomført som telefonintervju. I tillegg er det gjennomført intervjuer med informanter i avdeling for innkjøp og kontrakter i etat for utbygging i Bergen kommune og i etat for bygg og eiendom i samme kommune. Førstnevnte håndterer entrepriser<sup>17</sup> på nybygg og tjenester som rådgivning på det samme, mens sistnevnte primært håndterer rammeavtaler for service på offentlige bygninger og eiendommer. Det ble også gjennomført et intervju med informanter i fylkeskommunens innkjøpsavdeling og fagopplæringskontoret i Hordaland fylkeskommune.

Når det gjelder Statsbygg, er det gjennomført et gruppeintervju i Statsbyggs byggherreavdeling. Det er videre gjennomført individuelle intervjuer med to prosjektledere i Statsbygg, én prosjektleder og én kontor/økonomiansatt hos en totalentreprenør, to prosjektledere hos underentreprenører samt en direktør med ansvar for strategi.

I denne studien har vi primært vært opptatt av informantenes erfaringer med og vurderinger av bruken av lærlingklausuler. Forskerne i prosjektet er ikke jurister og har ikke ekspertkunnskap om regelverket og eller om hvordan dette skal fortolkes. Det viktigste for oss har vært å få kunnskap om hvordan innkjøpere og tilbydere forstår og praktiserer regelverket, og hvilke konsekvenser dette får for tilgangen på læreplasser.

Det bør understrekes at datagrunnlaget i prosjektet er begrenset og ikke gir grunnlag for å trekke generelle konklusjoner om omfanget av eller effekten av lærlingklausuler på nasjonalt nivå. Dette har heller ikke vært formålet med utredningen. Hovedformålet har vært å få et bedre grunnlag for å diskutere muligheter og utfordringer knyttet til

<sup>17</sup> En entreprise er en avtale mellom en byggherre og en entreprenør om utførelsen av et bygge- eller anleggsarbeid. Entreprenøren har ansvaret for gjennomføringen av arbeidet på oppdrag for byggherren og kan benytte én eller flere underleverandører i utførelsen av oppdraget. Hovedentreprisen kan også deles inn i underentrepriser med én eller flere underentreprenører.

bruk av lærlingklausuler som virkemiddel for å øke antall læreplasser og dermed styrke fag- og yrkesopplæringen.

## 2 Lærlingklausuler og fagopplæringens normative dimensjon

Bruken av lærlingklausuler som virkemiddel berører karaktertrekk ved lærlingordningen som det kan være nyttig å tenke igjennom ved en utredning av dette spørsmålet. Lærlingordningen inngår i vår tid i en økonomi som grunnleggende sett bygger på konkurranseprinsippet, både i produkt- og arbeidsmarked. Bedrifter kan ikke unndra seg konkurransen fra andre bedrifter i eget produktmarked, like lite som lærlinger og arbeidstakere kan oppheve markedets logikk i arbeidsmarkedet. Men markedenes krav kan modereres gjennom ordninger som sikrer kollektive forpliktelser til andre hensyn enn kun rene vinningsmotiver og økonomisk egennytte. Slike bånd på markeders «frie» spill kjenner vi særlig fra velferdsstatlige tiltak og regulering av arbeidslivsrelasjoner gjennom lover og avtaleverk. Men også lærlingordningen og hele systemet med fagopplæring i arbeidslivet bygger på slike markedsregulerende prinsipper. Hvis bedrifter kun hadde tenkt på egen gevinst, ville de forsøkt å rekruttere ferdig kvalifisert arbeidskraft, for å slippe å bruke tid og krefter på opplæring. Alternativt ville de rekruttert folk som de lærte opp til akkurat det som passet bedriften best. I den internasjonale litteraturen om fag- og yrkesopplæring går systemer som kjennetegnes av en slik rekrutterings- og kvalifiseringspraksis gjerne under betegnelsen *markedsbaserte opplæringssystemer* (Greinert 1978). Fagopplæring med sin lærlingordning, som inngår i typiske duale opplæringssystemer, kjennetegnes derimot av former for *korporativ regulering* i et samarbeid mellom stat og arbeidslivets parter, og med en stor grad av selvforvaltning (autonomi) gjennom fagopplæringens særegne institusjoner (råd og nemnder på ulike nivåer). Hele dette systemet bygger på en kompleks orden av selvpålagt forpliktelse til å ta inn lærlinger og til å lære dem opp og gi dem kvalifikasjoner i tråd med de krav de faglige myndighetene har blitt enige om. Gjennom denne fagopplæringen skapes et «kollektivt gode» (et felles arsenal av faglig kompetanse) for de bedriftene som anvender faglig arbeidskraft, og det bygges opp faglige kvalifikasjoner og kollektive identiteter i de faglige fellesskapene lærlingene integreres i. Helt generelt kan vi si at fagopplæringen bæres av kollektive ordener på to plan: av en politisk-institusjonell orden gjennom den korporative reguleringen, og av en sosiokulturell orden i de faglige fellesskapene. Begge deler innlemmer fagopplæringens aktører i en type handlingsrom der egennytte og individuelt vinningsmotiv ikke er enerådende. I faglitteraturen om

politisk økonomi og økonomisk sosiologi sier man at markedene under slike forhold er sosialt innvevd, eller på engelsk «socially embedded».

Det er ingen tvil om at bidraget til utformingen av et slikt «kollektivt gode» også er noe bedriftene investerer i med tanke på egennytte og langsiktig gevinst. Ja, dette må nok sies å være det primære motivet. Det er også klart at det er en konkurranse om de beste rekruttene ved inntak av lærlinger, på samme måte som det er stadige avveininger av hva som er mest nyttig og fornuftig ut fra egne hensyn underveis i opplæringsløpet. Men hele tiden er det også andre prinsipper enn (kortsiktig) egennytte med i bildet. De kollektive ordningene som bærer fagopplæringsystemet gjør det mulig og nødvendig å handle ut fra langsiktige interesser. De gjør også at det oppfattes som riktig å ta andre hensyn enn rent økonomiske. De formelle regler, lover og avtaler som en lærebedrift må forholde seg til, er naturligvis viktige institusjonelle rammer i en slik sammenheng. Det samme er uformelle tradisjoner og konvensjoner for rekruttering og organisering av arbeid. «Gamle vaner» kan ofte gi like sterke føringer som strategisk kalkulasjon. Tradisjonene er dessuten gjerne knyttet til etablerte strukturer for arbeidsdeling og autoritetsforhold i bedriftene, der de langsiktige investeringene i fagarbeidere går sammen med oppfatninger om hva som gir den mest effektive arbeidsorganiseringen. Det er imidlertid kanskje verken formelle regler, gamle vaner eller (kognitiv) verdsetting av en fagbasert arbeidsorganisasjon som er de mest bemerkelsesverdige elementene i fagopplærings sosiale «embedding» (innveving) av arbeidskraftens kvalifisering. Ordningen bæres også av et sammensatt sett av normative forpliktelser, både til å ta inn lærlinger og til å lære dem opp på en måte som er i tråd med fagenes krav og forventninger. I arbeidet med fagopplæringen finnes en dimensjon av moralsk ansvar. Dette støter man stadig på i studier av fagopplæring og lærlingordningen. Aktører på ulike nivåer og ulike posisjoner begrunner eget engasjement for fagopplæringen med et samfunnsansvar for å bidra til kompetanseutvikling og for å gi et tilbud til ungdoms utdanning. Dessuten ytres det ofte en faglig forpliktelse overfor egen fagtradisjon eller overfor bedriftens bransjefellesskap. At de normative forpliktelsene har en moralsk karakter, er kanskje særlig tydelig i enkeltbedrifters konkrete praksis når de tar inn lærlinger som ikke har de beste utgangsforutsetninger, kanskje ut fra lokal kunnskap og relasjoner til lokalmiljø, kanskje i samarbeid med lokale skoler eller sosiale myndigheter (se senest Olsen m.fl. 2014).

Både samarbeidet innen fag- og bransjeområder og relasjonene mellom bedrifter og deres lokale miljø på området fag- og yrkesopplæring har en rekke trekk av det som i sosiologien karakteriseres som *Gemeinschafts*-relasjoner, der sosiale bånd kjenne-tegnes av uformelle og moralske normer og ikke bare av formelle og legale regler eller av strategisk nyttehandling (som karakteriserer *Gesellschafts*-relasjoner, typisk for marked og byråkrati). Går vi inn i de konkrete læringsmiljøene, vil den moralske dimensjonen i relasjonen mellom lærling og hans/hennes «læremestere» bli enda tydeligere. En vellykket sosialisering til faglige fellesskap skjer gjennom støtte, hjelp og



anerkjennelse av lærlingens behov, egenutvikling og kompetanseoppnåelse. Igjen, det må understrekes, de konkrete forholdene det her er snakk om, bygger på begge typer normer og handlingsregler. Men det er den tydelige normative orienteringen som kommer til uttrykk i lærlingordningens begrunnelse og praksis, som likevel gjør det rimelig å si at lærlingordningen har trekk av det som den kjente sosialhistorikeren E.P. Thompson i sin tid ga betegnelsen «moral economy» (Thompson 1971). Han beskrev hvordan opprør mot ublue matpriser på 1800-tallet ble legitimert med henvisning til normer fra feudale tider, da lokale bønder og handelsfolk ikke hadde rett til å selge dyrt til kjøpesterke kunder andre steder hvis det var knapphet på mat i lokalsamfunnet. Profittmotive måtte vike for menneskenes basale behov i lokalsamfunnet. Siden har dette begrepet vært mye brukt i studier av sosial mobilisering der ensidige økonomiske markedshensyn har vært kritisert og bekjempet med henvisning til ulike typer moralske rimelighets- eller rettferdighetsnormer (for en oversikt, se f.eks. Booth 1994).

Disse sidene av lærlingordningen kommer tydelig fram i diskusjonen om lærling-klausuler. Rett nok har kravene om bruk av slike klausuler også klare referanser til økonomiske interesser, som for eksempel sikker tilgang på kontrakter med offentlige virksomheter. Det er likevel begrunnelsene ut fra andre hensyn som vi her vil framheve som særlig interessante. Allerede referansen til den såkalte «samfunnskontrakten» viser til forpliktelser som går ut over egen individuell vinning. Denne kontrakten er jo i seg selv heller ikke en kontrakt i streng forstand, men en avtale om felles innsats for et «samfunns gode», der mangel på ytelse og gjenytelse ikke kan sanksjoneres med annet enn moralsk indignasjon. Det er også det som mange representanter fra arbeidslivet viser når de for eksempel peker på manglende bruk av den aktuelle klausulen, som de mener bør ses i lys av denne samfunnskontrakten. «Vi yter vår del i kontrakten, men det gjør ikke myndighetene» (informanter i bransjeorganisasjonene i Hordaland). Ved konkretiseringen av hva som legges i dette samfunnsansvaret, framheves alt fra verdien av kunnskap og kompetanse for produksjon av realverdier, til behovet for å ta seg av ungdommens utdanning.

Det normative engasjementet knyttet til lærlingordningen kommer også fram i vekten som blir lagt på hva bruken av slike klausuler kan ha av symbolsk verdi. Som vi skal se i et senere kapittel, er dette noe som blir svært sterkt understreket av aktørene i byggebransjen i Hordaland. For selv der lærlingklausulen kanskje ikke har en reell betydning (der det egentlig er mangel på lærlinger og ikke læreplasser), vil en aktiv bruk av slike klausuler, ble det hevdet, gi en signaleffekt som formidler anerkjennelse av og «klapp på skuldra» til de som driver seriøst og langsiktig og bidrar aktivt til utdanning av lærlinger. Til grunn for et slikt argument er nettopp erkjennelsen av at det ikke kun er snevre økonomiske interesser som ligger til grunn for bedriftens opplæringsaktivitet, men et ganske komplekst sett av forpliktelser og ønske om å bidra til noe som har verdi ut over det økonomiske, både for bedriftens egne folk og for lærlingene. På en måte gir det en klargjørende kontrast til problemstillingene rundt ordningen når

denne moralske dimensjonen vektes sterkt av arbeidslivets aktører, mens de offentlige virksomhetene opplever at de er bundet til formelle krav om konkurranseleikhet basert på premissene til de som ikke bidrar til fellesskapets goder.

Vi synes det er viktig å framheve disse sidene, da de sier noe om betingelsene for den videre utviklingen av lærlingordningen og bærekraften i den fagbaserte yrkesopplæringen i det hele. På en måte kan det store engasjementet og de normative begrunnelsene for lærlingklausuler i byggebransjen ses som tegn på styrke. Sterke krefter mobiliserer for fagopplæringen. På den annen side er disse kreftenes mobilisering også et uttrykk for at det kan observeres en overhengende fare for undergraving og forvitring av fagopplæringen gjennom konkurransepress fra gratispassasjerer og stadig sterkere fristelser i retning av kortsiktighetstenkning. Tas det ikke aktive grep for å imøtegå slike farer, vil fagopplæringen oppleve en alvorlig svekkelse.

Går vi til aktørene som styrer offentlig virksomhet, kan vi observere den samme spenningen her. Det har lenge vært en ambisjon om å styrke norsk fag- og yrkesopplæring, og lærlingordningens plass har vært understreket. Arbeidet med denne målsetningen er tillagt fylkeskommunenes utdanningsetater. Men forbindelsen mellom politikk og forvaltning av oppgaver på utdanningsområdet og tilsvarende forbindelse på området for innkjøp og eiendomsdrift, synes relativt svak. Samtidig omorganiseres offentlig virksomhet på en slik måte at store eiendomsetater eller store innkjøpere av offentlige tjenester i stadig større grad legger vekt på pris og kortsiktige økonomiske gevinster ved anbudskonkurranser. Verken kunnskap om fagopplæringen eller normativ forpliktelse til målsetningen om denne samfunnsoppgaven har særlig god grobunn i disse etatene i en slik situasjon.

Vi har i andre bidrag pekt på tendensen til at økt statlig styring og overtakelse av kontroll kan undergrave arbeidslivets eget engasjement og opplevelse av «eierskap» til fagopplæringen, og dermed tære på dens «bærebjelke», dens autonomi og selvstyre (Olsen 2008). Aktiv bruk av lærlingklausuler er også en form for statlig/offentlig virkemiddel som legger føringer på fagopplæringen. Dette kan riktignok bidra til å gjøre fagopplæringen svært avhengig av staten og offentlige myndigheter, og dermed svekke autonomien. På den annen side, det kan også, som aktørene argumenterer for, bidra til å styrke en generell anerkjennelse av fagopplæringen og dermed øke dens status.

## 3 Erfaringer med bruk av lærlingklausul

I dette kapitlet presenteres erfaringene med bruk av lærlingklausuler i byggenæringen i Oslo og Bergen, og hvilken betydning bruk av lærlingklausuler har hatt for tilgangen på lære plasser. Utgangspunktet for kapitlet er individuelle intervjuer og gruppeintervjuer som er gjennomført i Oslo og Bergen i tidsrommet fra februar til april 2014.

### 3.1 Oslo kommune

Oslo kommune har utarbeidet en veileder i offentlige anskaffelser.<sup>18</sup> Veilederen ble sist revidert i 2010. I veilederen vises det til at den norske anskaffelsesforskriften gir muligheter til å stille krav til at leverandører «skal etablere en lærlingeordning i forbindelse med gjennomføringen av kontrakten». I veilederen vises det også til en byrådssak fra 2009,<sup>19</sup> der det ble vedtatt at det i Oslo kommune skal vurderes om det skal stilles krav til lærlingordning før kunngjøring av konkurranser om oppdrag over terskelverdiene i EØS. Vedtaket gjelder bransjer der det er «et klart definert behov for lærlingplasser». Håndverksbransjen blir nevnt som et eksempel på en bransje der det kan være hensiktsmessig å stille krav om lærlingordning. Veilederen presiserer at bestemmelsen bare gjelder for norske leverandører og for arbeid som utføres i Norge. At utenlandske leverandører ikke omfattes av kravet, blir begrunnet med at å stille et slikt krav til utenlandske leverandører vil stride mot flere bestemmelser i EØS-avtalen, blant annet prinsippet om fri flyt av tjenester. Veilederen viser også til at det er «få land i EØS som har en lærlingordning» (s. 30). I veilederen heter det at det ikke kan kreves at leverandører skal ha en lærlingordning på tidspunktet for innlevering av tilbud, men at det kan stilles krav til at leverandører etablerer en ordning om vedkommende blir tildelt kontrakt. Lærlingordning kan benyttes som et vilkår for å tegne kontrakt, men ikke som et kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterium i anbudsprosessen.

<sup>18</sup> [http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utviklings-%20og%20kompetanseetaten%20\(UKE\)/Internett%20\(UKE\)/Dokumenter/Anskaffelser/Veilederen%20til%20anskaffelsesprosessen%20Revidert%20per%20august%202010.pdf](http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utviklings-%20og%20kompetanseetaten%20(UKE)/Internett%20(UKE)/Dokumenter/Anskaffelser/Veilederen%20til%20anskaffelsesprosessen%20Revidert%20per%20august%202010.pdf)

<sup>19</sup> Byrådssak 1090.1/09.

I praksis blir bestemmelsen om at virksomheten skal ha en lærlingordning eller etablere en lærlingordning forstått slik at bedriften skal være godkjent lærebedrift når det tegnes kontrakt. Det å være godkjent lærebedrift betyr ikke nødvendigvis at man har lærlinger i kontraksperioden. Dersom bedriften har lærlinger, er det ingen forutsetning at disse er tilknyttet det konkrete oppdraget som omfattes av avtalen. Så lenge det ikke er noe krav at leverandøren faktisk har lærlinger, er det heller ikke aktuelt fra kommunens side å følge opp dette underveis i prosjektet. Det får derfor ingen praktiske konsekvenser om leverandøren ikke har noen lærlinger i kontraksperioden, eller om det aktuelle oppdraget blir gjennomført uten bruk av lærlinger.

Kommunens oppfølging av bruken av lærlingklausuler finner sted gjennom årlige kartlegginger. Underliggende enheter blir bedt om å rapportere på type kontrakt, kontraksverdi og varighet, hvem som er leverandør og om det er brukt lærlingklausul ved utlysningen. Om det er brukt lærlingklausul, blir enhetene bedt om å oppgi når bedriften ble godkjent lærebedrift, antall lærlinger og antall lærlinger som er inntatt som konsekvens av kontrakten. Om det ikke er stilt krav om lærlinger, skal dette begrunnes.

### **Klausulen virker ikke etter hensikten**

Informantene i Oslo er i stor grad samstemte om at lærlingklausulen i mange tilfeller blir tatt i bruk i forbindelse med anbud, men at bestemmelsen har liten praktisk betydning for lærlinginntaket. Utviklings- og kompetanseetaten (UKE) i Oslo kommune er en serviceetat under byrådsavdeling for finans, med ansvar for å utvikle og ivareta kommuneovergripende tjenester, strategier og fellesfunksjoner. I UKE er vurderingen at lærlingklausulen, slik den har vært praktisert de siste årene, ikke virker etter hensikten. Hensikten blir forstått som å bidra til at det blir flere læreplasser i kommunen. Det er et stort behov for læreplasser, ikke bare i byggenæringen og håndverksfagene, men også for eksempel innenfor helse- og oppvekstfag. Når det gjelder byggenæringen, er det stort sett i entreprisekontraktene at det blir stilt krav til lærlinger. Man oppfatter at man har lagt seg tett opp mot anskaffelsesforskriften, og at det mulighetsrommet som forskriften gir, er svært begrenset. Internt i kommunen har man derfor vurdert hva som kan gjøres for å øke antall læreplasser og sørge for at leverandørene faktisk har lærlinger som også jobber på prosjektene som gjennomføres for kommunen. Vurderingen i UKE er at de viktigste begrensningene ikke ligger i EØS-regelverket, men i den norske anskaffelsesforskriften. Man ønsker seg derfor en endring i forskriften som gir mulighet for å stille krav til et konkret antall lærlinger. Informanten viser til et utkast til veileder i bruk av lærlingklausuler som er utformet av jurister i NHO.<sup>20</sup> Ifølge informanten ligger denne veilederen innenfor det handlingsrommet som EØS-avtalen

<sup>20</sup> Veileder til bruk av lærlingklausuler ved offentlige og private innkjøp. NHO.

i dag gir. Veilederen medfører imidlertid en innskjerping av praksis som vil kreve en endring i den norske anskaffelsesforskriften.

NHOs forslag til veileder for bruk av lærlingklausuler baserer seg blant annet på at hjemmelen blir utformet slik at den gjelder uavhengig av hvilket land leverandøren kommer fra. Det betyr i så fall at avgrensningen til norske leverandører blir tatt ut av forskriften. Tidligere har forståelsen vært at kravet om lærlinger ikke kan stilles til utenlandske leverandører. I Oslo kommune diskuterer man likevel om det kan stilles krav om lærlinger til leverandører fra andre land som har egne lærlingordninger. I UKE mener man at det kan være rom for et slikt krav innenfor det gjeldende EU/EØS-regelverket.

I UKE ønsker man seg en endring av anskaffelsesforskriften og en tydeliggjøring av det offentliges ansvar for å kreve lærlinger hos leverandører. Samtidig legger informanten vekt på behovet for en mer enhetlig praksis i stat og kommune, noe som vil kreve politisk handling på sentralt nivå:

«Vi er kjempestore, men så er det de bittesmå kommunene som kanskje ikke har ressurser og kompetanse til å gjøre dette. Derfor er det viktig at det blir tydeliggjort og at det blir lik praktisering. Her mener jeg at politikerne kunne være seg sitt ansvar bevisst og endre regelverket når de sier de ønsker dette så sterkt. For det er faktisk forskriften, og den norske særreguleringen, som skaper en hindring i dag.»

Også i Byggmesterforbundet er man tydelig på at lærlingklausulen ikke fungerer så lenge det ikke stilles krav til lærlinger ute på prosjektet. I tillegg blir det lagt vekt på at kravet også må gjelde for underleverandører.

«Vi ser at hvis det er lærlingekrav bare til foretaket, men ikke i prosjektet, så er du like langt. Det kan du gå rett rundt. Du kan ha én lærling og 500 ansatte. Da har du oppfylt vilkåret. Og om det ikke er krav nedover, så kan du få én som har totalentreprisen, men han setter bort alt arbeidet til underentrepriser nedover.»

Det er tilsynelatende bred enighet om disse synspunktene blant våre informanter i Oslo. Om lærlingklausulen skal være et effektivt virkemiddel, må det stilles konkrete krav til lærlinger i bedriftene som skal utføre prosjektet. Disse kravene må også omfatte eventuelle underleverandører. Kravene må følges opp tett fra kommunens side, og eventuelle brudd på vilkårene må få konsekvenser for leverandørene. Samtidig mener informantene at dagens norske regelverk må endres dersom det skal stilles slike krav. Begrensningene i handlingsrommet ligger i første rekke i den norske anskaffelsesforskriften. Endringene krever imidlertid ikke bare juridiske tilpasninger, men også politisk vilje til å satse på lærlinger.

Samtidig som informantene gir uttrykk for en positiv holdning til lærlingklausuler som virkemiddel, advares det mot rigide anbudsprosesser og tildelingskriterier, for eksempel knyttet til et visst antall lærlinger. En mulig effekt av slike krav kan være at

enkelte virksomheter tilpasser seg kravene og blir «spesialister på offentlige anbud», uten at de nødvendigvis er egnet som opplæringsarenaer.

### **Oslo kommune vil skjerpe kravene til bruk av lærlinger**

I en pressemelding 26. mars 2014 varsler finansbyråden i Oslo kommune at kravene til bruk av lærlinger hos leverandører til kommunale oppdrag skal skjerpes.<sup>21</sup> I pressemeldingen heter det at kommunen nå «vil stille endra strengere krav i kontrakter der dette er relevant, og kontraktens omfang og varighet tilsier at det lar seg gjøre». Det skal «i størst mulig grad stilles krav om bruk av et konkret antall lærlingeplasser ved utførelse av et oppdrag for kommunen». Kravene som stilles skal være de samme, uavhengig av om arbeidet utføres av hovedleverandør eller underleverandør. Kontrollen skal bli strengere, og følges opp av sanksjoner, ifølge pressemeldingen.

### **Men innkjøperne må forholde seg til det gjeldende regelverket**

Undervisningsbygg Oslo KF er et kommunalt foretak i Oslo kommune, som har som oppgave å utvikle, bygge, drifte og forvalte skolebyggene i Oslo. Foretaket er den største eiendomsforvalteren i Oslo. I 2012 bygget Undervisningsbygg for 2,3 milliarder kroner. Investeringene omfatter nybygg, tilbygg og rehabilitering av en bygningsmasse på nær 1,4 milliarder kvadratmeter, fordelt på 178 skoler og 750 bygninger.<sup>22</sup>

I Undervisningsbygg er man godt kjent med vedtaket og pressemeldingen fra Oslo kommune. Samtidig viser man til gjeldende regelverk og den gjeldende veilederen fra UKE. Oppfatningen er at det kan bli vanskelig å forene intensjonen i byrådets vedtak med dagens anskaffelsesregelverk. Det vises til at anskaffelsesforskriften kun åpner for å stille krav til at norske leverandører skal være «tilknyttet en offentlig godkjent lærlingordning». Dette vilkåret vil være innfridd om en bedrift er godkjent lærebedrift. Forskriften gir, slik informanten ser det, ikke rom for å kreve et visst antall lærlinger, eller for å stille krav til at disse lærlingene skal være tilknyttet gjennomføringen av et konkret oppdrag.

Som tidligere referert, heter det i pressemeldingen at det «i størst mulig grad» skal stilles krav om et konkret antall læreplasser ved utførelsen av et oppdrag for kommunen. Informanten i Undervisningsbygg ser det slik at formuleringen «i størst mulig grad» kan tolkes slik at det skal stilles krav om lærlinger i den grad det lar seg gjøre innenfor

<sup>21</sup> <http://www.byradet.oslo.kommune.no/getfile.php/Byr%C3%A5det%2028BYR%29/Internett%20%28BYR%29/Dokumenter/Pressemeldinger/140326%20PM%20Vil%20skjerpe%20kravene%20til%20bruk%20av%20l%C3%A6rlinger.pdf>

<sup>22</sup> [http://www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no/getfile.php/undervisningsbygg%20oslo%20kf%20%28UBF%29/Internett%20%28UBF%29/Dokumenter/Aarsrapport\\_2012\\_Web.pdf](http://www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no/getfile.php/undervisningsbygg%20oslo%20kf%20%28UBF%29/Internett%20%28UBF%29/Dokumenter/Aarsrapport_2012_Web.pdf)

dagens regelverk. Om forståelsen er at dette ikke lar seg gjøre innenfor dagens regelverk, vil den varslede innskjerpingen fra kommunen trolig få liten praktisk betydning før det eventuelt blir gjennomført endringer i anskaffelsesforskriften. I den nåværende situasjonen oppfatter man i Undervisningsbygg at det rent anbudsteknisk er vanskelig å vite hva man kan kreve. Samtidig viser informanten til at dersom noen tilbydere oppfatter at kravene som stilles er i strid med regelverket, så vil dette fort kunne føre til klager, økte kostnader og store forsinkelser i prosjektene.

### **Håndverksbedriftene taper oppdrag til bedrifter uten lærlinger**

Byggmesterforbundet tegner langt på vei det samme bildet av situasjonen som håndverksmestrene som er intervjuet. De store oppdragene i kommunen går i stor grad til bedrifter som reduserer antall fast ansatte og satser på innleie av arbeidskraft. Disse bedriftene satser i liten grad på lærlinger. Når man samtidig blir oppfordret av kommunen til å ta inn flere lærlinger, blir dette av flere oppfattet som en provokasjon.

«De sitter og banker i bordet og sier at vi må ta inn lærlinger. Og jeg sier at jo, men vi får jo ikke jobb hos dere! Oslo kommune er ikke interessert i lærlinger. De er interessert i lavest mulig pris. (...) Det er status. Vi kan ikke ta inn lærlinger hvis vi ikke har jobb. Det er den store utfordringen i dag.» (Byggmesterforbundet).

### **Oppsummering**

Informantene som er intervjuet i Oslo, virker samstemte i sin vurdering av at situasjonen i byggenæringen er dramatisk, med færre lærebedrifter, færre læreplasser og sviktende rekruttering til byggfagene. Erfaringene med lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser er at klausulen ofte blir brukt i anbudsprosessen, men at den har liten praktisk betydning for tilgangen på læreplasser i kommunen. Det er bred enighet om at kommunen som innkjøper har stor mulighet til å styrke lærlingordningen ved å stille krav om lærlinger hos leverandørene. Det forutsetter imidlertid at det stilles krav til at de som skal utføre oppdraget har lærlinger, og at lærlingene jobber på oppdraget som omfattes av kontrakten. Kommunen har nylig signalisert politisk vilje til å stille strengere krav om at leverandørene faktisk har lærlinger. Det er likevel for tidlig å si hvilke praktiske konsekvenser dette vil få, så lenge det ikke blir gjennomført endringer i det norske anskaffelsesregelverket.

## 3.2 Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune

Situasjonen er noe annerledes i Bergen og Hordaland enn i Oslo. Spørsmålet om lærlingklausuler er blitt viet mindre politisk oppmerksomhet, kunnskapen om ordningen varierer og det er ingen nøyaktig oversikt over i hvor stor grad klausulen er lagt inn i anbudskonkurranser. Det er også sprikende oppfatninger om og på hvilken måte klausulen i det hele tatt brukes. At ordningen har fått mindre oppmerksomhet her enn i Oslo, kan henge sammen med at Hordaland er et «sterkt» fagopplæringsfylke, der det delvis er mer mangel på lærlinger enn på læreplasser. Ikke desto mindre har spørsmålet om lærlingklausuler fått en voksende aktualitet, der arbeidslivets representanter i byggebransjen argumenterer kraftig for den effekten en aktiv bruk av lærlingklausuler kan ha for å styrke motstanden mot «useriøse» bedrifters undergraving av både fagopplæringen og arbeidslivets normer mer generelt.

### Lite bruk av lærlingklausuler i kommunale og fylkeskommunale anbudsutlysninger

I Bergen kommunes Etat for utbygging kjente man til ordningen med lærlingklausuler, men ikke særlig godt. I deres prosjekter hadde den ikke vært i bruk. I alle fall ikke de siste årene; noen prosjektledere kunne fortelle at «jo, det hadde vært noe tidligere, men det var falt bort». De tenkte på praksisen på 1990-tallet. Avdelingen hadde møtt spørsmålet om lærlingklausuler på et møte med Byggmesterlauget i september 2013, men ikke fått gjort noe mer med det siden det. Før vårt intervju hadde informanten sjekket forskrifter og formelle spørsmål, og vedkommende konkluderte med at det ikke var lett å la lærlingklausulen komme til anvendelse. Premisset var at «alle innkjøp skal være innenfor regelverket for offentlige anskaffelser». Når forskriften sier at man «kan sette som betingelser at norske bedrifter» skal være lærebedrifter, legges det vekt på «kan». Det «kan» gjøres hvis det er klart definerte behov, det vil si at det ikke er nok læreplasser. Informanten erkjenner at initiativet til å legge inn en slik klausul skulle ha kommet fra etatens ansvarlig for innkjøp og kontrakter, men erkjenner også at det ikke har vært særlig kjennskap til eller oppmerksomhet om dette. På den annen side, når informanten nå hadde sett nærmere på forskriften, mente vedkommende at det synes usikkert om det kan være aktuelt å anvende en slik klausul i konkurranser.

Et uttrykk for avstanden mellom fagopplæringens sak og utbyggingsavdelingen er kanskje like mye det forholdet at dette temaet ikke er formidlet gjennom ingeniørene i avdelingen, som man skulle tro hadde kontakt med byggmesterne som sender inn anbud. Denne kontakten er imidlertid svært formell og distansert, ikke minst grunnet de formelle kravene til anbudsprosessen. Denne foregår omtrent som følger: Først kommer en bestilling fra byråden, for eksempel til etaten. Så etableres det et prosjekt i avdelingen, med en ansvarlig. Når prosjektet er utformet teknisk-faglig, går det til



innkjøpsansvarlig, som utformer konkurranseutlysningen. På det grunnlaget sendes det inn anbud, eller mer presist, tilbud om utførelse av oppdraget. I denne prosessen er det ingen dialog og ingen kontakt. Forholdet mellom utlyser og tilbydere skal være strengt atskilt.

Anbudskonkurranse er mest vanlig, da dette er påkrevd for alle prosjekt over 1,6 millioner kroner i tjenesteoppdrag og 40 millioner kroner i byggeoppdrag, siden de må utlyses i hele EU-området. Svært få får prosjekter under denne summen. Antallet tilbud varierer mye, etter hvordan markedet er. I dag er det lite å gjøre for rådgiverbransjen, og vinteren 2014 fikk et prosjekt tilbud fra 22 prosjekteringsgrupper, fra hele landet og fra utlandet. Generelt har det vært slik at det innen byggentrepriser som regel har vært få utenlandske tilbydere, mens det for tjenesteoppdrag har vært mange.

Informanten er oppmerksom på situasjonen med stor frustrasjon hos bedriftene over formalismen av anbuksreglene. «Vi får utblåsninger fra tilbyderne». Ja, det kommer utblåsninger «også fra prosjektlederne». Oppfatningen er at «det er mer fokus på regler enn på en god anskaffelse.» Informanten kan forstå en slik oppfatning. Men de ser seg forpliktet til å følge reglene strengt. Hvis bedriftene ikke leverer alt korrekt, kan de ikke bli vurdert. «Vi må forholde oss til reglene.»

Informanten oppfattet lærlingklausuler slik at «det vil redusere konkurransen», det «vil ekskludere noen». Og det igjen «vil bryte prinsippet om likebehandling» og kravet om at «ingen skal diskrimineres». Ifølge informantens forståelse måtte dette prinsippet gå foran. På våre spørsmål om hvilken rolle lærlingklausuler kunne spille for å bidra til å styrke fagopplæringen, ble det konstatert at dette var utenfor deres interesseområde. De hadde aldri hørt noe om dette eller fått noen politiske føringer i retning av slike hensyn. «Vi skal sikre best mulig anskaffelser innenfor rammene som gis, økonomisk og tidsmessig.» Og «vi må gjøre det på rette måten». Hvis oppdraget er grundig beskrevet fra deres side, blir tildelingskriteriet «ofte laveste pris + eventuelle kvalifikasjonskrav». Krav til kvalifikasjoner kunne variere, men handlet om slikt som autorisasjon for ulike fagområder mv.

Rammeavtalene for vedlikehold og andre tjenester i Bergen kommune ligger i dag under Etat for bygg og eiendom. Dette er en ny avdeling, etter en omorganisering av tidligere avdelinger og et kommunalt foretak for drift og vedlikehold av bygningsmassen. Informanten i den nye etaten presiserte at etaten var i en oppbyggingsfase, og at det ikke var helt klart hva som er praksis når det gjaldt lærlingklausuler. Den generelle oppfatningen var at «der det er juridisk tillatelig, vil vi ha det.» «Vi bør ha en gitt norm, etter en diskusjon med sentralt innkjøp», det vil si innkjøpsseksjonen under Byråd for finans, eiendom og eierskap. Informanten kunne «forstå kravet fullt ut» og mente at de «burde ha det samfunnsansvaret». Det ville være uheldig «hvis ikke vi stiller krav, mens andre gjør det», som det ble uttrykt. På den annen side, ble det poengtert, kom de ikke i kontakt med mange useriøse tilbydere. De fleste av etatens tilbydere er bedrifter med lærlinger, ble det sagt.

I Hordaland fylkeskommune var situasjonen noe mer avklart. Der var det ifølge informantene i innkjøpsavdelingen lagt inn lærlingklausul i utlysninger på alle konkurranser som involverer fagområder «der det er behov for lærlinger». Det siste var helt avgjørende. I praksis betydde dette først og fremst på oppdrag for elektrobransjen. «Elektro ville ikke finne seg i konkurranse uten klausul», der er det mangel på læreplasser. «Tømrerne, derimot, har nok plasser, da kan det ikke kreves», var informantenes klare oppfatning. På den annen side, «det er ikke noe problem, da de bedriftene vi har kontrakter med, har lærlinger».

Det var en generell oppfatning at regler for konkurranse og kriterier for tildeling var en kompleks problematikk. Det kunne ses som et paradoks at det ikke er lov å legge vekt på erfaring som kriterium for tildeling av oppdrag for tjenester. Det syntes også klart at anbudsprosessene er en fordel for store bedrifter som har råd til advokater. «Det er vanskelig for enmannsbedrifter, som må bli underleverandører.» Når det gjaldt mulighet for å ta lokale hensyn, ble kravet om responstid sett som særlig relevant. Ved behov, kan det forventes at tilbyder kan stille på så og så kort tid. Dette er «eneste kriterium for å ta hensyn til lokale bedrifter», «ikke lov på annen måte».

I motsetning til i Bergen kommune, har avdelingen for innkjøp og eiendom i fylkeskommunen fått generelle føringer for bruken av lærlingklausuler. Det har blant annet kommet etter at saken ble drøftet i fylkesutvalget november 2012 og februar 2013, der det ble lagt fram forslag om at fylkesrådmannen skulle presisere kravet i lærlingklausulene slik at virksomhetene må ha lærlinger og ikke bare være en godkjent lærebedrift. I rådmannens svar avvises dette på prinsipielt grunnlag, med henvisning til ordlyden i forskrift om offentlige anskaffelser, støttet av en juridisk utredning.<sup>23</sup> Denne saken bekreftet den linjen som har vært fulgt: lærlingklausuler skal legges inn, men ut fra anskaffelsesforskriftens ordlyd og begrensning. Ut over disse generelle føringene oppfattet ikke innkjøpsavdelingen at fagopplæringens målsetninger lå under deres ansvarsområde.

Representanten for fagopplæringskontoret kunne berette at de «møter dette hele tida». Stadig blir det argumentert for at «det offentlige må gå foran med godt eksempel», men trykket fra lærebedriftene på dette varierer i takt med utviklingen i markedet. Kontakten til andre deler av offentlig forvaltning er, som nevnt ovenfor, svært sparsom.

### **Vurderinger fra lokale bransjerepresentanter**

I de lokale bransjeorganisasjonene var temaet om lærlingklausuler godt kjent og mye diskutert. Alle informantene mente slike klausuler kunne være et godt virkemiddel. Problemet var, slik de så det, at ordningen var lite i bruk.

<sup>23</sup> Se Notat fra Fylkesrådmannen til Fylkesutvalget av 2. april 2013, Fylkesrådmannen Hordaland fylkeskommune, arkivsak 201206699-18/MSOG, arkivnummer 545.

Det hadde vært visse forventninger etter den reviderte «samfunnskontrakten» fra 2012. Men etter informantenes syn, er denne ikke innfridd. «Bedriftene tar ansvar, men det offentlige bidrar ikke med sin del. De synes ikke å ta den på alvor.» Bransjerepresentantene opplever at offentlige anbud ikke har klausul om lærebedrift, mens store anbud går til «riksentreprenører», av «hvitsnipptypen», som ikke har egne lærlinger eller ikke stiller krav om dette til sine leverandører. Et aktuelt eksempel var anbudet på bygging av Voss videregående skole, som de mente representerte noe av dette. «Og denne skolen er til og med en yrkesskole!» Ut fra deres kunnskap var det heller ikke lagt inn lærlingklausuler i serviceavtaler/rammeavtaler på sykehus og andre offentlige bygninger. Slike avtaler går dermed lett til utenlandske bedrifter.

For bransjerepresentantene ble lærlingklausuler sett som ett av flere tiltak som måtte brukes for å styrke fagopplæringen. Klausulene anses som særlig viktige for å demme opp mot endringsprosesser i bygg- og anleggsbransjen som er styrt av ensidig økonomisk kortsiktighet, og som undergraver fag og faglighet. Dessuten ses de som gode virkemidler for å bidra til fagopplæringens anerkjennelse og heve dens status. Grunnen til at ordningen i dag ikke fungerer slik den kunne, etter bransjerepresentantenes syn, var at den ikke brukes. Dette skyldtes, etter deres mening, tre forhold: 1) Offentlige anbud vurderes ensidig ut fra pris. Det skal være «billigst mulig». Det er ingen vekt på/forståelse av samfunnsansvar. 2) Det vises servilitet overfor EU-krav. Antikorrupsjonskravet (fra EU) tolkes og praktiseres altfor rigid. 3) Det er manglende kunnskap om bransjen og aktuelle virkemidler. Disse synspunktene skal utdypes noe nærmere.

### **Lærlingklausulers symbolske verdi for å styrke fagopplæringens status**

Lærlingklausulenes direkte effekt er naturligvis av stor betydning. Når det er mange prosjekter som går til bedrifter som ikke har lærlinger, eller som bruker innleid arbeidskraft og underleverandører uten lærlinger, vil en klausul med krav om lærlinger ha en direkte virkning i form av å sikre lære plasser. Den indirekte effekten slike klausuler vil kunne ha for å styrke fagopplæringen generelt, ble, imidlertid, av bransjerepresentantene kanskje poengtert vel så mye. En systematisk bruk av klausuler vil ha stor symboleffekt, ble det hevdet. Det ville vise at det offentlige tar fagopplæring på alvor og at de anerkjenner den jobben bedriftene gjør. Når de ikke brukes, derimot, signaliserer det offentlige at de «gir blaffen». Det gjør at bedriftene opplever at de ikke får noe igjen for den innsatsen de gjør. Det er klart at bedriftene tar inn lærlinger for å sikre egen rekruttering. Men det er også et stort engasjement for fagopplæring generelt sett, understreket informantene. Det er en bevissthet om at fagopplæringen hører til nasjonal videregående utdanning, og det er mange som også tar inn lærlinger fra NAV, fra rusomsorg osv. Hele dette engasjementet blir lite verdsatt, ble det hevdet. Og når det offentlige ikke en gang viser et minimum av interesse ved å legge inn klausuler om lærlinger – som de kunne gjøre – viser det liten respekt overfor det arbeidet som gjøres.

Dette var et hovedbudskap fra bransjeorganisasjonene. Aktiv bruk av klausuler vil ha stor betydning som ett av flere tiltak som kan opprettholde og styrke motivasjonen og engasjementet for arbeidet med fagopplæringen. Ikke å bruke det, undergraver engasjementet og motivasjonen.

Det rapporteres også om en generell opplevelse av manglende anerkjennelse av bedriftenes bidrag og lite forståelse for deres situasjon gjennom andre forhold. «Bedriftene er sinte på det offentlige. Det er masse regler og ordninger som skaper store problemer. Det oppleves som at de skal bøtelegges.» Mer konkret er det også en oppfatning at såkalte «ROT-fradrag» kunne vært brukt som tiltak mot dumping, det vil si at arbeid med rehabilitering, oppussing og tilbygg kunne gitt fradrag på skatten for den enkelte skattyter. Fradraget brukes i Sverige med stor suksess, ble det hevdet. Dette er naturligvis en annen type tiltak, men bransjerepresentantene poengterte at det nettopp er en helhet av ulike former for tiltak som kan gi oppmuntring til bedriftene, styrke grunnlaget for stabil virksomhet og på ulike måter sikre deres engasjement for fagopplæring. Siden dette engasjementet langt fra ene og alene bunner i økonomisk nyttevurdering og bedriftenes inntjening, er det også svært verdifullt å vise anerkjennelse og synliggjøre en allmenn verdsetting av det som gjøres, mener de. Som i alle andre sammenhenger gir slik anerkjennelse en opplevelse av tilfredshet, stolthet og motivasjon for videre arbeid. Manglende anerkjennelse skaper derimot ergrelse og lyst til å trekke seg fra oppgavene.

### **Seriøse bedrifters bekymringer over en bransje i rask endring**

Bedriftene vi intervjuet i Bergen, var alle vel etablerte som lærebedrifter og hadde stor erfaring med lærlinger. Oversikten over bruken av klausuler var litt varierende. Men alle var klare på at markedet for offentlige anskaffelser var stort og viktig, og at det burde sikres for seriøse bedrifter som også driver fagopplæring. Noen husket fra tidlig på 90-tallet, «i resesjonsåra, da var det private markedet tørket inn, det offentlige var helt avgjørende». Den gang var ordningen med lærlingklausuler svært viktig. Det er det også i dag, understrekes det. For selv om markedet i dag er noe annerledes, er det andre farer som truer, useriøse bedrifter, som satser alt på innleie og ikke har egne lærlinger. Salgsansvarlig i en stor byggmesterbedrift resonnerer som følger: «Lærlingklausulen er en viktig ordning for oss som ønsker å gi norsk ungdom en utdanning. Det sikrer at vi får en viss mengde oppdrag.» Det vi ber om, sier han, er «å kunne konkurrere på like vilkår». Å droppe langsiktighet og bare ta inn billig arbeidskraft via innleie, argumenterer han, er å unndra seg et ansvar som andre føler seg forpliktet av.

«Jeg kjenner ikke jussen», sier han videre, «men det burde være mulig å bygge inn krav til kvalifikasjoner som innebærer at man har lærlinger, folk med fagbrev mv.» Det bør også kunne rettes mot utenlandske bedrifter, mente han. For det er så store krav i dag og behov for kvalitet med tanke på fukt, tetthet, isolasjon osv., at dette er

nødvendig. Kravene til norske bygg er spesielle, og det bør det tas høyde for i konkurransekriteriene. Men problemet er at «de ser bare på pris, ikke på kvalitet», mente han, og får følge av andre bedrifters representanter. En informant fra bygg og anlegg er ikke sikker på hvor mange som får prosjekter uten lærlinger, men har en følelse av at «til syvende og sist er det prisen som avgjør.» «Vi ser jo noen ganger at prosjekt går til andre som har masse innleie og utlendinger, og da vet vi at de har presset prisen.»

Kunnskapen om bruken av klausuler er noe mer presis i en større byggmesterbedrift som ble intervjuet: Det er masse offentlige anskaffelser, men de ser lite til lærlingklausuler. Fylkeskommunene har krav om lærebedrift som en del av kriteriene, men ikke Bergen kommune og ikke staten, slås det fast. Av statlige virksomheter nevnes i denne sammenhengen Universitetet i Bergen, Helse Bergen og Avinor. Sistnevnte hadde store anbud på byggeoppdrag på flyplassen uten lærlingklausul. De ser det riktignok slik at det i den siste perioden kanskje ikke har vært mangel på oppdrag som har vært problemet, og de er i dag ikke særlig truet av konkurranse fra «de useriøse». Men det er faren for at disse skal få større innpass som skremmer. «Vi er heldige her i Bergen. De fleste er seriøse og de fleste vi konkurrerer med, har lærlinger.» Men uten tiltak av typen lærlingklausuler vil det komme flere useriøse, antas det. Seriositet forbindes med langsiktighet og ansvar for fag, bransje og ungdommens utdanning. «Vi mener at det er viktig å tenke langsiktig, vi må ta vare på dette med å utdanne fagfolk.» «Hvis ikke vil flere og flere se seg fristet til å tilpasse seg useriøs virksomhet, droppe lærlinger og presse prisene.» «Det er en stor fare for bransjen som helhet at mange kun ser på den kortsiktige gevinsten. Det er mer innleie.» Dette er en sterk tendens i byggebransjen på nasjonalt nivå, hevdes det, som undergraver hele byggebransjen som fagmiljø.

Samme byggmester pekte på problemet med omorganisering av arbeidet på byggeplassene. «Det skjer en fremmedgjøring på de store byggeplassene, i de store prosjektene». Det er stor rotasjon på innleiesiden, de bytter ut folk, ingen blir kjent, og det blir ingen kommunikasjon mellom fagfolkene. For lærlingene er det svært uheldig. Og de blir raskt oppmerksom på problemet. «Ungdom ønsker seg ikke på det eller det prosjektet, for 'der er det bare utlendinger'. Ingen kan språket, de har ingen å snakke med, osv.»

Det er helt klart at bedriftene så arbeidet for å forsvare betingelsene for seriøse bedrifter som en del av kampen for å sikre fagopplæringens status og tilgangen på gode lærlinger. Klausuler kan inngå som en «belønning» for seriøs virksomhet. «Det må være status å ha lærlinger. Landet skal gå videre. Det er viktig å bevisstgjøre. Det skal bety noe å bli sett som seriøs.» Signaleffekten kan være viktig, klausuler har en stor symbolverdi. Det blir sett som et problem at bedriftene tar et stort samfunnsansvar gjennom opplæring mv., mens det ikke kommer tegn på støtte og ingen krav overfor de som ikke driver seriøst.

## **Forutsetningen for at lærlingklausuler skal bli et effektivt virkemiddel?**

### **Hva er de viktigste utfordringene?**

Dommen fra bransje og bedrifter i Bergen og Hordaland er ganske klar: Den avgjørende forutsetningen for at lærlingklausuler skal bli et effektivt virkemiddel, er at ordningen tas i bruk gjennomgående i all offentlig virksomhet.

De lokale bransjeinformantene hadde klare oppfatninger om hva som gjør at dette ikke skjer:

- Det legges ensidig vekt på pris, og det er dårlige holdninger til næringslivet. «De drar på 'roadshow' for å invitere utenlandske selskaper.»
- «Det er et latterlig anbudssystem, med tusenvis av regler der det viktigste man må kunne er å skrive anbudspapirer. Kompetanse i produksjon av anbudspapirer er viktigere enn kompetanse i utførelse av bygg med kvalitet.»
- Offentlige bygg er ikke rettet mot kvalitet. Etatene står ikke til ansvar overfor brukerne, men overfor «regelryttere» for antikorrupsjon. «De er redde for å bli tatt med buksene nede». Dessuten: Anbud vurderes av folk som får eget vurderingsoppdrag på anbud – «til slutt kommer de til blårusen».
- Næringsbygg, derimot, bygges av norske bedrifter. «Der legges det vekt på kvalitet. For de skal leve med bygget, de skal møte de andre på møter osv.»

Samme budskap kommer til uttrykk i intervju med bedriftene. En av informantene viste til en BNL-leder, som sa omtrent dette: Myndighetene lager regler og retningslinjer som skal kontrollere/regulere de useriøse, men de eneste som bryr seg om de reglene, er de som allerede driver seriøst. De andre unndrar seg uansett.

De lokale bransjeinformantene hadde også klare oppfatninger om hvorfor det ikke var blitt noen endring. «Det er snakk om maktpolitikk», mente de. Problemet er at «det ikke er lagt nok makt bak kravet.» Som forklaring på hva dette skyldes, ble det påpekt en rekke forhold som de mener svekker den samlede arbeidsgiversidens organisering. Det mest generelle problemet i den sammenhengen, hvis vi forsto synspunktene riktig, anses å være organisasjonenes sentralisering. Hele NHO-systemet er sentralisert, og avstanden mellom sentral ledelse og grasrot oppleves som stor. Det gjør at man kan oppleve skepsis til lokale initiativ, ble det sagt. Det er en viss mistenksomhet mot slikt: «hva setter de i gang nå?» Og i vestregionen er det svært aktive foreninger. «Det oppleves som trussel sentralt når man er god lokalt», som én uttrykte det. Dessuten følte man at det var liten kontakt mellom NHO regionalt og bransjeorganisasjonenes lokalkontorer. Og NHO er opptatt av veibygging mv. og ikke av bransjeorganisasjonenes engasjement for fag- og fagopplæring, mener informantene. Det er også store avstander mellom ulike deler av næringslivet. I dag er det medlemmer fra håndverk og industri i Bergens Næringsråd. Og denne organisasjonen gjør mye bra/er viktige,

ble det påpekt. Men det er få bransjefolk som deltar, og rådet er dominert av bank, forsikring, advokater og handel.

Disse synspunktene berører en rekke klassiske problemer i interesseorganisasjoner, og er sannsynligvis svært relevante. Som en mer spesifikk kommentar er det også nærliggende å peke på de tradisjonelle skillelinjene på arbeidsgiversiden, som går tilbake til Norsk Arbeidsgiverforening på den ene siden og Norges Industriforbund på den andre. Flere av de store bransjeorganisasjonenes aktiviteter var tettere opp til sistnevntes enn førstnevntes interessefelt. Ikke minst gjaldt dette spørsmålet om lærlingordningen og fag- og yrkesopplæring mer generelt. Selv om dette organisatoriske skillet går tilbake en del år i tid, er de tematiske interesseorienteringene fortsatt til stede. Man skal ikke bevege seg langt ned i organisasjonene før man hører kritiske utsagn om «blårussens» manglende forståelse av næringslivets konkrete hverdag og produksjonsbetingelser.

### **Felles problemforståelse mellom partene i arbeidslivet**

På området for fag- og yrkesopplæring ser vi ofte stor grad av konsensus og felles problemforståelse mellom representanter på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Dette ser vi også i stor grad i spørsmålet om lærlingklausuler. På nasjonalt nivå har vi våren 2014 sett et økende samlet engasjement og samarbeid mellom arbeidslivets parter for å bekjempe useriøs og kriminell virksomhet i byggebransjen. I dette bildet har lærlingklausulen vært et element. I Bergen og Hordaland var det også stor grad av enighet i synspunktene mellom bransje- og bedriftsfolk og representanter for LO og fagforeningene. Informantene fra LO og fagforeningene var godt kjent med NHO sin utredning om retningslinjer for bruk av klausuler og initiativene for å få utredet og utformet en ny forskrift, der klausulen også vil kunne gjelde utenlandske selskaper. De var også godt kjent med de presiseringer og anvendelser av gjeldende regler som var gjort i Oslo. Det var videre interessant å merke seg at de var mer opplyst om sakens behandling på politisk nivå i Bergen kommune enn informantene i kommunens egne avdelinger. Det hadde for et drøyt år tilbake blitt stilt et begrunnet spørsmål til byråden om hvorvidt kommunen benyttet lærlingklausulen. Svaret fra kommunalråden hadde vært at dette ble gjort, men bare i utlysninger som berørte fagområder som manglet læreplaner. Som vi har sett, var ikke dette kjent for informantene i kommunen (som var nøkkelpersoner i sine etater). Vi tolker dette som uttrykk for den beskjedne oppmerksomheten saken har fått internt i kommunen.

Informantene fra LO og fagforeningene mente, som bransjens representanter, at en aktiv og «reell» bruk av lærlingklausuler ville kunne ha stor verdi for fagopplæringen. Det vil «bidra til å øke statusen», gjennom en generell økt anerkjennelse av fagarbeid og fagopplæring. For bedriftene vil det «gi et klapp på skulderen» og vise en verdsetting av arbeidet med lærlinger. Dessuten vil økt forutsigbarhet gjøre det mer attraktivt å ta inn lærlinger. Det er klart at de bedriftene som tar fagopplæringen på alvor vil ha et

høyere kostnadsnivå, som ikke måtte bli en konkurranseulempe. For lærlingordningen ble sett som svært viktig, både for å sikre nødvendig kompetanse og for å gi ungdom en utdanning. «Ungdom må få seg jobb.»

I det hele tatt så de lærlingklausulen som et av mange tiltak som må settes inn for å styrke fagopplæringen og fagenes status. Den relative økningen i omfang av høyere utdanning, tendensen med ingeniører som ser seg som «ledere» og som mangler praktisk kunnskap, tilbøyeligheten hos slike ingeniører til å tro at man kan «organisere seg ut av problemene», nedbygging / utskilling av egen faglig kompetanse, som gjør bedrifter avhengig av innleie osv., er selvforsterkende momenter som svekker fagopplæringens status. Informantene har observert at deler av bransjen, også i enkelte bedrifter som har satset på innleie og kortsiktig gevinst, signaliserer et ønske om å dreie kursen mot mer langsiktighet. Dette er tegn som de ønsker svært velkommen. For det er slik spørsmålet står, slik de oppfatter det: De som støtter en utvidet bruk av lærlingklausuler, og at de også skal gjelde underleverandører, er «de som ser litt lenger». I det store og det hele står det om å forsvare den norske fagarbeideren og styrke grunnlaget for norsk fagkompetanse.

## Oppsummering

Selv om det er vanskelig å anslå et konkret omfang av offentlige oppdrag som går til bedrifter som ikke har lærlinger, og selv om oppfatningene er noe forskjellige, synes det å være enighet om at omfanget er betydelig og økende, også i Bergen og Hordaland. For representanter for bransje og bedrifter og fagforeninger som ønsker å styrke grunnlaget for langsiktighet og seriøsitet, er ivaretagelsen av en god fag- og yrkesopplæring gjennom lærlingordningen et avgjørende spørsmål. De ser en aktiv bruk av lærlingklausuler ved offentlige anbud som både et direkte og et indirekte virkemiddel for å sikre at flere bedrifter satser på lærlingordningen og for å gjøre det mer attraktivt for ungdom å satse på en yrkesfaglig utdanning. En direkte effekt oppnås ved at seriøse bedrifter ikke presses ut av konkurrenter som ensidig satser på innleie og utenlandsk arbeidskraft. (Denne effekten er naturligvis sterkt økende ved svekkelse av det private markedet i byggeoppdrag.) Den indirekte effekten er særlig viktig for å sikre framtidig rekruttering. Det er en rekke enkeltfaktorer som spiller inn i prosessen som sikrer status og attraktivitet til yrkesfaglig utdanning. Trygghet, godt arbeidsmiljø, langsiktighet, seriøsitet og mulighet for videre utdanning og interessante karriereløp må antas å være svært viktig. Allerede i dag er det mange tegn på at det i deler av ungdomsmassen skjer en stigmatisering av byggebransjen som flyktig, fremmed og lite attraktiv. Utbredelsen av uheldige uttrykk som «polakkbransje» er et uttrykk for dette. Alle former for støtte til seriøs virksomhet og sanksjoner mot useriøs drift, vil være en støtte til langsiktighet og attraktiviteten til den yrkesfaglige utdanningen. Slik resonneres det.



Frustrasjonen er derfor stor over at offentlige virksomhet ikke kan støtte opp om en slik politikk, men tvert om oppfattes som dels uvitende og dels så bundet av formalistiske holdninger at det ikke gjøres særlige forsøk på en slik linje. Fra offentlige virksomheters side erkjennes det at de ikke er kjent med alle sider av dette, men synes at de trenger klarere retningslinjer og føringer om kursen skal legges om. Det er ingen motstand mot økt bruk av lærlingklausuler, men mer en avventende holdning.

### **3.3 Statsbygg**

Lærlingklausulen ble innført i Statsbyggs kontraktsmaler i august 2012, men hvorvidt lærlingklausulen skal brukes, bestemmes av prosjektleder (i Statsbygg). Det er ifølge våre informanter i Statsbygg, få prosjekter hvor lærlingklausulen er inne i kontrakten. Vi måtte derfor gjennomføre intervjuer både på prosjekter med og uten klausul for å dekke alle kontraktsnivåer (fra prosjektleder til underentreprenør). Vi har blant annet gjort intervjuer med flere aktører i et byggeprosjekt hvor det ikke er lærlingklausul i kontrakten. Kontrakten ble inngått i mars 2012, rett før bestemmelsen om lærlingklausul ble tatt inn i kontraktsmalene. Her har vi snakket med prosjektleder hos byggherren, prosjektleder hos totalentreprenør og prosjektledere hos tre underentreprenører, i tillegg til at vi har hatt kortere intervju med en fjerde underentreprenør. Alle bedriftene i prosjektet er norske, bortsett fra en underentreprenør. Vi har også gjennomført intervju med prosjektleder hos Statsbygg, som har ansvaret for flere prosjekter der lærlingklausulen brukes. I tillegg har vi gjennomført et intervju med en sentral representant for en annen stor hovedentreprenør, som har utført flere prosjekter for Statsbygg over flere år.

#### **Tildelingsbrev fra staten forutsetter bruk av lærlingklausul i Statsbyggs anbud**

I de årlige tildelingsbrevene legger departementet rammene for Statsbyggs virksomhet. Tildelingsbrevene til Statsbygg i 2012 og 2013 (FAD 2012 og 2013) refererer til samfunnskontrakten for flere lærlingplasser. Tildelingsbrevene vektlegger både at Statsbygg skal legge til rette for å ta inn lærlinger i sin egen organisasjon og at det skal være krav i anbudene om at leverandørene skal være tilknyttet en offentlig godkjent lærlingordning:

«Statsbygg skal i sine anbud stille krav til leverandører om at de er tilknyttet en offentlig godkjent lærlingordning. Dette gjelder anbud i bransjer som har behov for flere lærlinger. Statsbygg kan gjøre unntak i anbud der kravet vil virke konkurransehemmende. Statsbygg skal i årsrapporten for 2013 gi en kort omtale av

- hvordan kravet om lærlingordning har vært praktisert i anbudene,
- i hvor stor grad anbudene har inneholdt slikt krav (det kreves ikke rapport om antall anbud, men en overordnet og kvalitativ vurdering),
- antatt effekt av at Statsbygg har stilt/ikke stilt slikt krav.» (FAD 2013, s. 12–13)

Teksten i tildelingsbrevet i 2012 skiller seg ikke fra tildelingsbrevet for 2013. Statsbyggs årsrapporter/årsmeldinger for 2012 og 2013 har ikke fulgt opp kravet fra tildelingsbrevene om rapportering om praktisering av lærlingklausulen, i hvor stor grad klausulen har blitt brukt i anbudene, eller om antatt effekt av at Statsbygg har stilt krav om lærlingklausul. Vi finner heller ingen andre offentlige tilgjengelige dokumenter fra Statsbygg som berører temaet på måten som tildelingsbrevene etterspør. I tildelingsbrevet for 2014 omtales ikke lærlinger eller lærlingklausul.

### Kontraktsmaler

En gjennomgang av Statsbyggs kontraktsmaler for generelle og spesielle kontraktbestemmelser for entrepriser (f.eks. Blåboka 01.04.2014, Totalentrepriseboka 01.04.2014 og Totalentrepriseboka 01.04.2014 og samspillskontrakter i ulike entreprisformer) som Statsbygg i sine bygg- og anleggskontrakter viser at bruk av lærlingklausulen er satt opp som et eget alternativ. Vi kan se på et eksemplet på dette hentet fra Totalentrepriseboka.

«Alternativ 1: Norsk totalentreprenør som skal utføre arbeid i Norge iht. denne kontrakten skal være tilknyttet en offentlig godkjent lærlingordning. Dette krav gjelder kun dersom det finnes slik ordning for det lag som kontrakten gjelder.

Totalentreprenøren plikter jevnlig å ta inn lærlinger i sin virksomhet under kontraktens løpetid, og skal dokumentere dette på byggherrens forespørsel.

Totalentreprenøren skal stille tilsvarende krav som i denne bestemmelse til sine norske underleverandører. Byggherren kan kreve at totalentreprenøren bytter ut de underleverandører som ikke oppfyller sine plikter etter denne bestemmelse.

Hvis ovennevnte plikter misligholdes, anses det som et vesentlig mislighold av kontrakten. Dette gjelder dog ikke dersom totalentreprenøren eller underleverandøren kan godtgjøre at

- han ikke kan lastes for at han ikke lyktes med inntak av lærlinger, eller
- tilknytning til en lærlingordning ikke er regningssvarende for han.

Alternativ 2: Det gjelder ingen lærlingklausul for denne kontrakt.»

Kilde: Statsbyggs kontraktsmal, Totalentrepriseboka 01.04.214

Det er viktig å merke seg at hvis klausulen skal brukes, gjelder denne i alle ledd, så lenge det er norske foretak. Ellers er det interessant å merke seg at mislighold av kontrakten ikke gjelder hvis tilknytning til lærlingordningen ikke er regningssvarende for entreprenøren eller at entreprenøren ikke kan lastes for ikke å ha lykkes i å få inn lærlinger. Disse bestemmelsene er ikke videre definert.

### **Lærlingklausulen i anbudprosesser**

I våre intervjuer med ledere i Statsbygg finner vi at lærlingklausulen generelt oppfattes som viktig i Statsbyggs anbudprosesser, men at det ikke foreligger tilgjengelig oversikt over hvor stor andel av anbudene som har lærlingklausul. Om Statsbygg i dag bruker lærlingklausuler som virkemiddel i anbudene, bestemmes fra prosjekt til prosjekt. I prosjekter der det ikke er grunn til å tro at man kan få tak i lærlinger, velger Statsbygg ikke å bruke lærlingklausulen. Kontraktsformen har ikke betydning for hvorvidt man bruker lærlingklausuler, alle entrepriserformer kan ha lærlingklausul.

Statsbygg har ikke kartlagt omfanget av lærlingklausuler i sine anbudprosesser, men informantene mener at de fleste prosjektene inngått etter august 2012 i Byggherreavdelingen, som er mest relevant for bruk av lærlingklausul, har dette inne i kontrakten. Kontraktsbestemmelsene om lærlingklausul gjelder alle kontraktsformer, men i Eiendomsavdelingen er det ifølge informantene mindre bruk av lærlingklausulen, på grunn av at porteføljen består av vesentlig mindre og mer spesielle prosjekter (ned mot 500 000 kr), lokalisert på mange forskjellige steder i Norge. I praksis har derfor rammeavtaler knyttet til vedlikehold av for eksempel eksisterende bygg, liten bruk av lærlingklausuler. Dette er en motsatt tilnærming av det vi så i Hordaland fylkeskommune, hvor det nettopp var kun rammeavtaler som kunne ha en slik klausul.

### **Statsbyggs oppfølging av klausulen i praksis**

Ifølge Statsbygg skal lærlingklausulen sikres i hele kjeden der man har norske underleverandører. Prosjektleder fra Statsbygg utformer kontraktgrunnlaget, som også har ansvaret for at kontrakten følges opp. Statsbygg kjenner ikke til byggeprosjekter i sin portefølje med noen former for brudd på lærlingklausulen, men medgir samtidig at det ikke er innarbeidet rutiner som sikrer at alle bedriftene i hvert enkelt byggeprosjekt er godkjente lærebedrifter. Statsbygg kan sanksjonere mot leverandører som ikke oppfyller kontrakten, men ingen informanter kan huske at sanksjonering som følge av brudd på lærlingklausulen har skjedd.

En prosjektleder vi snakket med som hadde flere prosjekter der lærlingklausul var inne i kontrakten, påpekte at entreprenørene i alle disse prosjektene var godkjente lærebedrifter allerede i anbud-/tilbudsprosessen, og at oppfølging av kontraktsbe-

stemmelsene har vært uproblematisk. Alle underentreprenørene/fagene var også ved byggestart godkjente lærebedrifter.

### Synspunkter på lærlingklausul som virkemiddel

Mange informanter (totalentreprenør og underentreprenør) i et Statsbygg-byggeprosjekt uten lærlingklausul har hørt om lærlingklausuler, men de har lite eller ingen erfaring med lærlingklausuler i offentlige anbud eller i tidligere eller pågående byggeprosjekter. De fleste informantene i byggeprosjektet er likevel positive til bruk av lærlingklausuler i offentlige anbud. Grunnene til den positive holdningen er antakelsen om at den vil fremme økt seriøsitet i bransjen (mindre svart arbeid, mindre brudd på arbeidsmiljøloven), fremme rekrutteringsinsentivene bedriftene har for bruk av lærlinger, og på lengre sikt bedre kompetansen i den norske byggenæringen, med alt det innebærer av bedre kvalitet i produktet og bedre HMS. Samtidig kom det fram fra en underentreprenør at klausulen går inn i rekken av økte byråkratiske krav, og at selv om tanken er god, kan klausulen oppleves som et urimelig krav.

Når det gjelder klausulens innretning, ser informantene for seg ulike løsninger. Det er spesielt to aspekter ved klausulen i Statsbyggs kontrakter som er problematisk for en del informanter. Det ene er at klausulen kun gjelder for norske entreprenører og underentreprenører, og ikke utenlandske bedrifter. Flere av informantene har påpekt at hvis klausulen skal virke etter sin intensjon, det vil si å øke rekrutteringen av lærlinger/faglærte til bygg- og anleggsbransjen, må klausulen også gjelde for utenlandske bedrifter, eventuelt at det å ha lærlinger vektet i anbudsprosessen og i prekvalifiseringen på samme måte som andre kvalifikasjonskrav, som igjen vil gi godkjente lærebedrifter et klart konkurransefortrinn i anbudsprosessen. En informant i Statsbygg som har flere prosjekter med lærlingklausul, mente imidlertid at innretningen på klausulen er fornuftig per i dag, i hovedsak på grunn av at de fleste hovedentreprenører som leverer anbud til deres prosjekter er norske. Men samtidig sier informanten at det i framtiden blir nødvendig at også utenlandske bedrifter må inkluderes. Dette begrunnes med at utenlandske bedrifter (innen alle fag) uten tilknytning til lærlingordning eller tilsvarende ordninger, etter hvert vil ta en større andel av det norske markedet – også i prosjekter der Statsbygg er prosjektleder.

Et annet viktig poeng er at klausulen per i dag ikke spesifiserer at det skal være lærlinger på det aktuelle prosjektet, det står kun at totalentreprenøren jevnlig må ta inn lærlinger i sin *virksomhet* under kontraktens løpetid. Slik klausulen står i dag, gir den derfor ikke nødvendigvis noe insitament til bedriftene om å øke rekrutteringen av lærlinger – siden det vil være nok å ha én lærling i kontraktperioden i virksomheten som sådan. Det er ulike syn på hvorvidt klausulen bør være innrettet slik at det må være lærlinger på *prosjektet*. Fra en underentreprenør fikk vi høre at det er lærlingen selv og lærlingens behov for riktige arbeidsoppgaver som bør være det essensielle, og

ikke hvorvidt prosjektet har lærlinger eller ikke. Et prosjekt som en lærling skal arbeide på, bør ifølge informanten ha arbeidsoppgaver som kan imøtekomme lærlingens utdanningsbehov. Det er derfor viktig å ha et system der entreprenører ikke har med lærlinger bare for å ha med lærlinger, men at det må være rom for at hver enkelt bedrift kan avgjøre hvor de ønsker å bruke sine lærlinger, ut fra hva hvilke behov lærlingene har for faglig utvikling. I tillegg vil det for mange entreprenører være vanskelig å ha lærlinger på alle prosjektene de har til enhver tid, for eksempel på grunn av liten tilgang på lærlinger, men kanskje enda viktigere at små bedrifter med en til to lærlinger og flere prosjekter ikke bør låse fast lærlingene sine på kun ett prosjekt. Dette er spesielt framhevet i anleggsgagnene, hvor andelen lærlinger er lavere (Høst & Skålholt 2013), og også tilgangen på lærlinger er lavere.

Flere informanter (totalentreprenør, underentreprenører) er likevel av den oppfatning at lærlingklausulen bør gjelde slik at lærlinger skal arbeide på byggeprosjektet for å sikre intensjonen bak klausulen. En slik ordning kan ifølge flere informanter lett følges opp og kontrolleres. Mannskapslister/timelister foreligger allerede i dag, disse har som regel også spesifisert om den aktuelle ansatte er lærling. Det vil derfor ikke være noen problemer eller særlig ekstra arbeid forbundet med å rapportere antall lærlinger i prosjektet til byggherren.

En informant som har ledet flere prosjekter der lærlingklausul er inne i kontraktene, mener at innføring av lærlingklausulen for Statsbygg bør være en trinnvis utvikling, der man først starter med krav om at bedriftene skal være godkjente lærebedrifter, og at Statsbygg innen et par år innfører krav om at det skal være et visst antall lærlinger på det aktuelle prosjektet. Siden lærlingklausulen i Statsbygg er relativt ny, sies det at Statsbygg har liten kunnskap om og erfaring med effektene av klausulen, men at klausulens innretning bør revideres etter hvert som man får flere erfaringer.

Erfaringen med Statsbyggs lærlingklausul er altså kommet kort. Også i de prosjektene hvor man har klausulen, har man ennå ikke nok erfaring til å gi grundige anbefalinger om hvordan dette bør utvikles videre. For å skaffe noe bredere erfaring, har vi derfor intervjuet en representant for en stor norsk totalentreprenør.

Entreprenøren er godt fornøyd med at det fokuseres på lærlinger, men opplever at kravet, slik det er formulert i Statsbygg sine kontrakter, blir for generelt. Det er ikke nok med klausul om bare å være opplæringsbedrift, det må også knyttes til det konkrete prosjektet – selvsagt med forbehold om at prosjektet muliggjør lærlinger. En entreprenør opplever dessuten at kun å stille kravet til norske bedrifter, kan være det motsatte av å gi mer like konkurransevilkår, som er noe av hensikten med klausulen.

## Oppsummering

I Statsbygg-caset finner vi at byggherren har lite oversikt over bruken og effekten av klausulene, og at det per i dag er vanskelig å se effekter av lærlingklausulen slik den er

praktisert i Statsbygg. Slik klausulen er formulert nå, vil de fleste relevante bedrifter oppfylle kravet i Statsbyggs prosjekter (muligens med noen unntak for underentreprenører, men dette kravet følges i liten grad opp, slik det framstår nå). Ifølge sentrale informanter i Statsbygg, er det ingen utfordringer med at lærlingklausulen kun gjelder for norske bedrifter, siden de fleste innenfor byggfagene uansett er norske. Det pekes imidlertid på at dette kan komme til å endre seg i framtiden. Totalentreprenører og underentreprenører mener likevel at klausulen må gjelde utenlandske bedrifter hvis den skal virke etter sin hensikt. Det er noe uenighet om hvorvidt klausulen bør spesifisere at det skal være lærlinger på det aktuelle prosjektet. Med noen forbehold er de fleste entreprenørene positive til at det må være en slik presisering, men det er større tilbakeholdenhet hos byggherren (Statsbygg). Flere informanter vi har snakket med, påpeker at lærlingklausulen vil få umiddelbare effekter i næringen hvis innretningen på klausulen blir strammere, for eksempel ved krav om at lærlinger arbeider på prosjektene, eller ved krav om at antall lærlinger dimensjoneres etter prosjektype/størrelse.

## 4 Oppsummering og diskusjon

I dette siste kapitlet vil vi oppsummere og diskutere hovedfunnene fra utredningen. Først oppsummeres aktørenes erfaringer med bruk av lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser. På bakgrunn av erfaringene i Oslo, Bergen/Hordaland og Statsbygg diskuterer vi forutsetningene for at lærlingklausuler skal fungere etter intensjonen, det vil si at de faktisk bidrar til etableringen av flere læreplasser. Til slutt diskuterer vi muligheter og begrensninger knyttet til bruken av lærlingklausuler som virkemiddel for å styrke fagopplæringen mer generelt.

### 4.1 Erfaringer med bruk av lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser

Utredningen viser at det varierer i hvilken grad lærlingklausuler blir tatt i bruk ved offentlige anskaffelser. Den konkrete ordlyden i kontraktsbestemmelsene varierer også fra sted til sted. I Bergen og Hordaland er hovedinntrykket at kjennskapet til lærlingklausuler er begrenset, og at dette virkemidlet i begrenset grad er tatt i bruk. I Oslo blir lærlingklausulene i større grad benyttet. Oslo kommune ønsker nå å skjerpe praksisen ved å stille strengere krav om lærlinger i bedrifter som skal utføre oppdrag for kommunen. I Statsbygg er det tatt inn en lærlingklausul i kontraktsmalene, men intervjuene tyder på at det også blir inngått mange kontrakter uten bruk av lærlingklausul. Vi finner med andre ord ingen enhetlig praksis på dette området. Et annet viktig funn er at selv der lærlingklausuler blir benyttet, ser det ut til at virkemidlet i liten grad har fungert etter hensikten. I denne sammenhengen vil det si at bruken av lærlingklausul i liten grad har bidratt til at det er etablert flere læreplasser. Den viktigste årsaken til at lærlingklausulene tilsynelatende har hatt begrenset effekt, er at det kun har vært stilt krav til at bedriftene som skal utføre oppdraget, skal være godkjente lærebedrifter. Det har ikke vært stilt krav til at oppdragstakerne skal ha løpende lærekontrakter i prosjektperioden, eller at lærlingene skal være tilknyttet prosjektet som omfattes av oppdraget. Når det ikke har vært tatt inn slike vilkår i forbindelse med anbudene, er det fordi det norske anskaffelsesregelverket blir forstått slik at det ikke er anledning til å stille denne typen krav. Siden det ikke har vært noe krav om at de som utfører oppdragene faktisk har lærlinger, har det heller ikke vært aktuelt å følge opp dette eller å sanksjonere bedrifter som ikke har hatt lærlinger i prosjektperioden eller på det aktuelle prosjektet.

## 4.2 Forutsetninger for at lærlingklausuler skal bidra til flere lære plasser

Tilbakemeldingene fra informantene som er intervjuet, peker i all hovedsak i én retning. Om lærlingklausuler skal bidra til flere lære plasser, må det stilles krav til at den som utfører oppdraget ikke bare er godkjent lærebedrift, men også har lærlinger i den perioden som prosjektet skal gjennomføres. Med et slikt vilkår vil konkurransen om oppdraget begrenses til bedrifter som satser på lærlinger og utvikling av fagkompetanse. Dette vil likevel ikke nødvendigvis bidra til flere lære plasser, med mindre det også stilles krav til at lærlingene skal være tilknyttet prosjektet som omfattes av oppdraget. De samme vilkårene må dessuten gjelde for eventuelle underleverandører. I prosjektgjennomføringen må innkjøperne følge opp at oppdraget blir gjennomført i samsvar med vilkårene i kontrakten, og eventuelle brudd må få konsekvenser. Aktuelle sanksjoner kan eksempelvis være i form av dagbøter eller mulktter.

Det er tilsynelatende bred enighet om at kontraktsvilkår av den typen som er beskrevet her, forutsetter endringer i det norske regelverket for offentlige anskaffelser. Når det gjelder regelverket i EU og hvilket handlingsrom Norge har til å stille krav til at bedriftene skal ha lærlinger, ser det ut til å råde ulike oppfatninger. Usikkerheten om hvilket handlingsrom man har på nasjonalt nivå, blir forsterket av at regelverket og praksisen i EU har vært og er i endring. En viktig endring i regelverket i EU er at det i større grad enn tidligere gis rom for å vektlegge sosiale hensyn i forbindelse med offentlige anskaffelser. Gjennom disse endringene ønsker man i EU å kunne legge større vekt på kvalitetskriterier og unngå en tendens til en ensidig vektlegging av laveste pris ved offentlige anskaffelser.<sup>24</sup> Lærlingklausuler er et eksempel på et kontraktsvilkår som trolig vil kunne begrunnes ut fra sosiale hensyn.

Også i Norge arbeides det for tiden med utvikling av regelverket for offentlige anskaffelser. Det nye regelverket må ta hensyn til de nye bestemmelsene i EU, som også vil bli gjort gjeldende for Norge gjennom EØS-avtalen. Det er per i dag ingen bestemmelser i det norske regelverket som pålegger offentlige virksomheter å vektlegge sosiale hensyn i sine anskaffelsesprosesser. Det offentlige har likevel et særlig ansvar for å forvalte fellesskapets midler på en god måte. Dette blir også påpekt av Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT), som viser til at offentlige virksomheter i Norge har et forbruk på om lag 400 milliarder kroner i året.<sup>25</sup> Som innkjøpere har offentlige virksomheter dermed betydelige muligheter til å legge til rette for økt satsing på lærlinger og en mer bærekraftig fag- og yrkesopplæring.

<sup>24</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140110IPR32386/html/New-EU-procurement-rules-to-ensure-better-quality-and-value-for-money>

<sup>25</sup> <http://www.anskaffelser.no/samfunnshensyn/sosialt-ansvar/hva-er-sosialt-ansvar>



## 4.3 Potensialet for bruk av lærlingklausuler som virkemiddel

Det er for tiden stor politisk oppmerksomhet om yrkesfagene og bred enighet om at det er behov for tiltak som kan bidra til bedre vilkår for fag- og yrkesopplæringen. Fra et utdanningsperspektiv er det viktig å legge til rette for at flere fullfører videregående opplæring. I den sammenheng er det også viktig å sikre et tilstrekkelig antall lære plasser, slik at elever som velger yrkesfag får muligheten til å fullføre opplæringen med et fag eller svennebrev. Fra et arbeidskrafts- og rekrutteringsperspektiv er det viktig å legge til rette for at det blir utdannet nok fagarbeidere til å dekke behovene i arbeidsmarkedet, på kort og lang sikt.

Fagopplæringen er et klassisk eksempel på et kollektivt gode i den forstand at det er noen få bedrifter som produserer faglærte, men mange som potensielt har nytte av at denne kompetansen finnes. For å sikre at denne typen goder blir produsert, er det behov for kollektive løsninger og regulering. I den sammenhengen vil lærlingklausuler kunne være et viktig virkemiddel. Liberaliseringen av arbeidsmarkedet gjør det mulig og lønnsomt for bedriftene på kort sikt å satse på andre arbeidskraftstrategier enn rekruttering og opplæring av lærlinger. Uten noen form for regulering, vil økt konkurranse kunne føre til en undergraving av fagopplæringen, ved at færre bedrifter vil bruke ressurser på opplæring gjennom lærlingordningen. Det er i dag stor etterspørsel etter fagarbeidere i norsk arbeidsliv, og etterspørselen antas å øke i årene framover. Dersom det blir stilt krav om lærlinger ved offentlige anskaffelser, blir konkurransen om oppdragene begrenset til de aktørene som tar ansvar for opplæring av lærlinger og utvikling av fagkompetanse som bransjen er avhengig av. Bruken av fagkompetanse vil i tillegg bidra til å sikre at arbeidet utføres i samsvar med etablerte normer for faglig kvalitet.

En viktig konklusjon er derfor at lærlingklausuler vil kunne bli et effektivt virkemiddel for flere lære plasser, forutsatt at det norske regelverket endres. Det nye regelverket bør gi rom for å kreve at de som skal utføre et oppdrag, faktisk har lærlinger, og at disse lærlingene er tilknyttet utførelsen av det konkrete oppdraget. Slik vi forstår det, betyr det at den norske anskaffelsesforskriften må endres. Samtidig er det viktig å understreke at en mer effektiv bruk av lærlingklausuler ikke bare er et spørsmål om juridiske tilpasninger. Det hjelper lite å øke handlingsrommet dersom det ikke er politisk vilje eller økonomiske ressurser til å ta dette handlingsrommet i bruk.

Som vi har sett i rapporten, handler bruk av lærlingklausuler ikke bare om å øke antall lære plasser. Det å stille krav om lærlinger i anbudsprosessen er også et viktig signal om at offentlige virksomheter ønsker å støtte opp om bedrifter som satser langsiktig på utvikling av fagarbeidere og fagkompetanse. Slike signaleffekter vil kunne bidra til å heve yrkesfagenes status og dermed øke rekrutteringen til yrkesfagene.

En generell konklusjon er at lærlingklausuler som virkemiddel har et potensial som så langt kan sies å være underutnyttet. Det kreves både regelverksendringer og

politisk vilje for at dette virkemidlet skal fungere etter intensjonen. Samtidig er det viktig å understreke at dette virkemidlet også har noen begrensninger. Fagopplæringen omfatter i utgangspunktet alle deler av arbeidslivet, og det er behov for læreplasser på en lang rekke områder. Lærlingklausuler vil imidlertid først og fremst være et aktuelt virkemiddel på områder der offentlige virksomheter har en sterk posisjon som innkjøpere. Bygg og anlegg er eksempler på næringer der offentlige virksomheter har en betydelig innkjøpsmakt. Her vil lærlingklausuler kunne ha stor betydning. Det samme vil i noen grad kunne gjelde på andre områder, som transporttjenester og kantinedrift. Innenfor områder som helse- og omsorgstjenester, vil trolig offentlige virksomheter i større grad kunne påvirke lærlinginntaket gjennom sin rolle som arbeidsgivere enn gjennom sin posisjon som innkjøpere, selv om kommunene i noen grad også kjøper inn disse tjenestene fra private aktører. Det vil imidlertid også være områder der offentlige virksomheter i liten grad kan påvirke lærlinginntaket, verken som innkjøpere eller som arbeidsgivere. Det kan for eksempel gjelde for deler av industrien.

Også innenfor et område som byggenæringen, vil det kunne være prosjekter og oppdrag som i liten grad vil være egnet som opplæringsarenaer. Eksempelvis er høy sikkerhetsrisiko, stort tidspress eller lite varierte oppgaver forhold som kan gi dårlige lærevilkår. I den sammenheng vil det være viktig å sikre at kvantitative mål om et visst antall læreplasser ikke går på bekostning av kravene til en kvalitativt god opplæring. Det er også en fare for at strengere krav om lærlinger vil kunne føre til at bedrifter tar inn lærlinger for å kunne konkurrere om offentlige oppdrag, uten at de nødvendigvis er egnede opplæringsarenaer. For å motvirke slike negative effekter, må bruk av lærlingklausuler ses i sammenheng med ordningen for godkjenning og oppfølging av lærebedrifter.

Bruken av lærlingklausuler synliggjør lærlingordningens sammensatte karakter; styrt gjennom en blanding av privat og offentlig rettsregulering og basert på en kombinasjon av økonomiske egeninteresser, kollektive forpliktelser og faglig/sosialt engasjement. Som ved all statlig inngripen på dette området, vil klausulene kunne få ulike – og til dels utilsiktede – virkninger på bedriftenes rolleforståelse og interesseopplevelse. Noen bedrifter kan komme til å ta inn lærlinger uten å ha forutsetninger til å gi dem en god oppfølging. Små og mellomstore bedrifter som er erfarne lærebedrifter, men som kanskje er uten lærlinger i en periode, kan oppleve kontraktskrav om lærlinger som formalistiske og urimelige. Alt i alt vil vi likevel mene at bruk av lærlingklausuler vil kunne støtte opp under bedriftenes engasjement for fagopplæring.

## Referanser

- Bauman, Z. & May, T. (2004). *Å tenke sosiologisk*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Booth, W. J. (1994). On The Idea of the Moral Economy. *American Political Science Review*, 88(3), 653–667.
- FAD, Fornyings og administrasjonsdepartementet (2012). Tildelingsbrev 2012 Statsbygg, 2. februar 2012.
- FAD, Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2013). Tildelingsbrev 2013 Statsbygg, 21. februar 2013.
- Greinert, W-D. (1998). *Das 'deutsche System' der Berufsausbildung. Tradition. Organisation. Funktion* (3. überarbeitete Auflage). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Høst, H. & Skålholt, A. (2013). Tilpasning mellom yrkesfag og arbeidsliv. I E. Hovdhaugen, H. Høst, A. Skålholt, P. O. Aamodt & S. Skule, *Videregående opplæring – tilstrekkelig grunnlag for arbeid og videre studier?* NIFU-rapport 50/2013.
- KMD, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). Tildelingsbrev 2014 Statsbygg, 17. januar 2014.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2012). *Rapport om sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i forbindelse med udbud*.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2013). *Sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i forbindelse med udbud – Vejledning*.
- Olsen, O. J. (2008) *Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesutdanning. Fornyelse eller gradvis omdannelse?* Notat 5-2008. Bergen: Rokkansenteret.
- Olsen, O. J., Reegård, K., Seland, I. & Skålholt, A. (2014). På sporet av kvaliteter i lærlingenes læringsmiljø og overgang mellom skole og læretid. I H. Høst (red.), *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Fokus på opplæring i bedrift*. NIFU Rapport 12/2014.

- Petersen, M. (2012). Virksomhederne og den offentlige politik. En analyse af praktikpladsklausuler i København og Århus. Akademisk grad: 4. semester, Politik og Administration, Kandidat (Kandidatuddannelse), Aalborg Universitet.
- Thompson, E. P. (1971). The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century. *Past & Present*, 50(1), 76–136.
- Aamodt, P. O. & Vibe, N. (1996) *Lærlingeklausuler – et virkemiddel for flere læreplasser?* NIFU U-notat 8/96.



# Bruk av lærlingklausuler ved offentlige anskaffelser

Det er i dag bred enighet om at det er behov for tiltak som kan bidra til å skaffe flere læreplasser og styrke fag- og yrkesopplæringen. Ett av virkemidlene som blir diskutert, er å stille krav om lærlinger i forbindelse med offentlige anskaffelser. I denne rapporten spør vi i hvilken grad slike klausuler blir tatt i bruk i dag og om de fungerer etter hensikten. Vi diskuterer også hva som skal til for at lærlingklausuler skal være et effektivt virkemiddel.

**NIFU**

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2014:36  
ISBN 978-82-324-0137-6  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20383