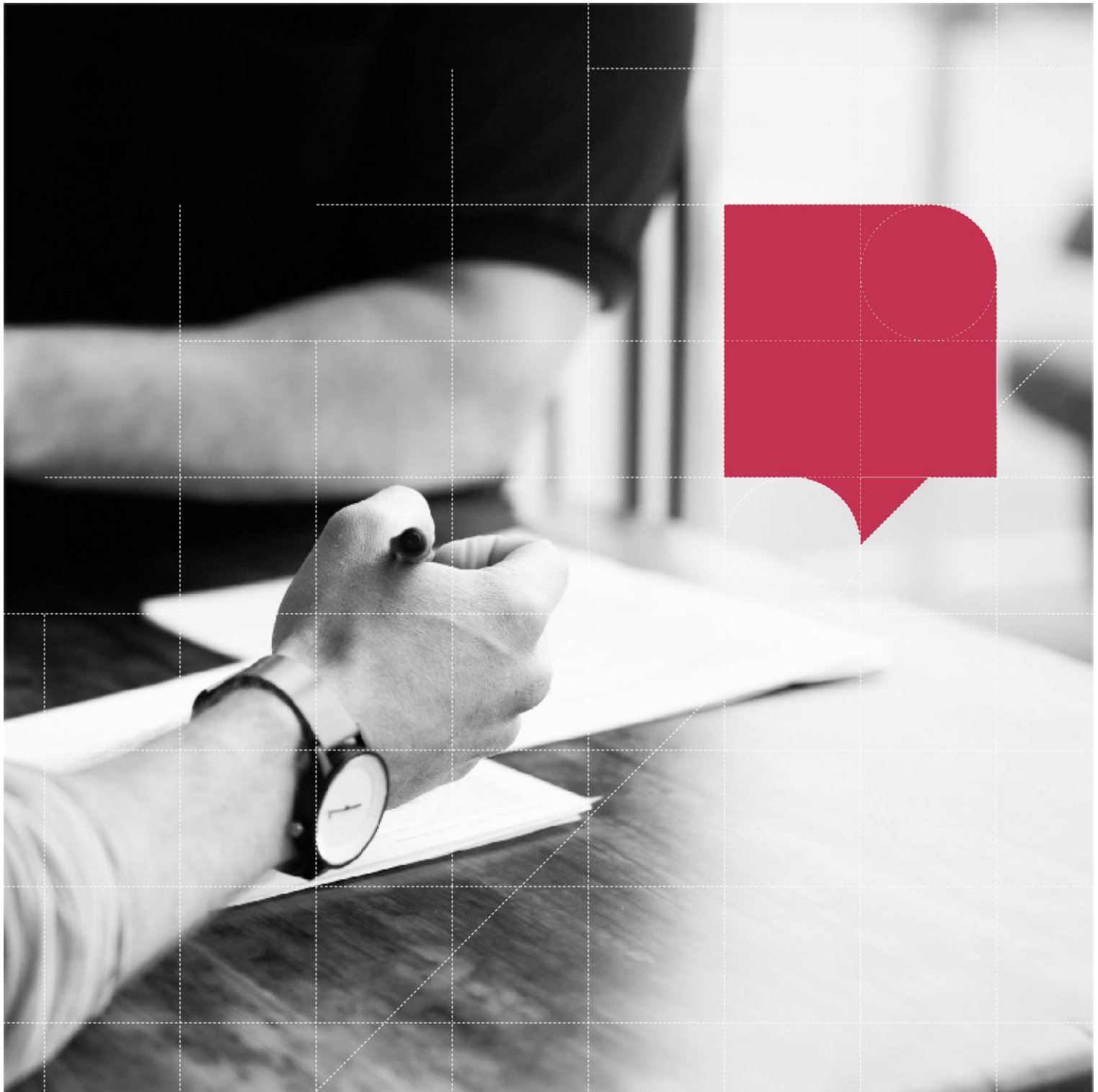


Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til endringer i forskrift om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter**

Ansvarlig: **Kunnskapsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Kunnskapsdepartementet

Deres ref.:

23/2381

Vår ref.:

23/00200

Vår saksbehandler:

Jørgen Falkheim

Dato:

17.10.2023

Uttalelse

Om: **Forslag til endringer i forskrift om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter (lærlingklausulen).

Offentlig sektor er en viktig oppdragsgiver for næringslivet, og kriteriene som blir stilt i anbudskonkurranser har stor betydning for oppdragstakerne. Mindre virksomheter kan få en konkurranseulempe mot større virksomheter i anbudsrunder om omfanget av ulike vilkår blir for omfattende. Det er derfor spesielt viktig at de mindre virksomhetene blir hensyntatt i utformingen av nytt regelverk.

Etter Regelrådets vurdering er flere av de seks minimumsspørsmålene i utredningsinstruksens punkt 2-1 ikke tilstrekkelig besvart. Mangler ved problembeskrivelsen gjør det vanskelig å få oversikt over dagens utfordringer og hvilke målsetninger departementet har med forslaget. Høringen mangler også en grundig vurdering av alternative tiltak og forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

Ettersom høringsnotatet ikke inneholder informasjon om berørt næringsliv og virkningene ikke er forsøkt tallfestet, mener Regelrådet det er vanskelig å anslå hvordan forslaget vil påvirke de berørte virksomhetene. Det mangler også en vurdering av tiltak som kan forbedre etterlevelsen av lærlingvilkårene i kontraktene. Det er et problem at vilkårene ikke blir kontrollert i dag, og det fremstår ikke klart for Regelrådet at forslaget vil forandre på dette. Regelrådet kan derfor ikke konkludere med at forslaget er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Kunnskapsdepartementet foreslår følgende endringer i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter (lærlingklausulen):

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

Departementet skriver i høringen at formålet med forslagene er å øke antall læreplasser for elever som tar svenne- eller fagbrev, da det i dag er ca. 6 000 søkere årlig som ikke får lære plass. Videre søkes det å klargjøre når det foreligger et «særlig behov» for læreplasser innenfor bransjen for å forenkle oppdragsgivers vurdering av når det skal stilles krav til bruk av lærlinger i kontraktene. Til slutt er det oppsatt et mål å forhindre at virksomheter bruker en lærling for å oppfylle lærlingskravet i flere separate kontrakter samtidig.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Offentlig sektor er en viktig oppdragsgiver for næringslivet, og kriteriene som blir stilt i anbudskonkurranser har stor betydning for oppdragstakerne. Ifølge SSB utgjorde offentlige innkjøp 650 milliarder kroner i 2021. Regelrådet er derfor opptatt av utformingen av nye regler for offentlige anskaffelser. De fleste virksomheter her i landet er å regne som små og mellomstore bedrifter. Mindre virksomheter kan få en konkurranseulempet mot større konkurrenter i anbudsrunder om vilkårene blir for omfattende. Det er derfor spesielt viktig for Regelrådet at disse virksomhetene blir hensyntatt i utformingen av nytt regelverk.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Høringsnotatet inneholder en problembeskrivelse, men Regelrådet mener beskrivelsen fremstår mangelfull. Problembeskrivelsen kunne med fordel i større grad beskrevet utviklingen over tid, forventet fremtidig utvikling uten tiltak og hvilke næringer som blir berørt. Høringen oppgir blant annet hvor mange som ikke får læreplass, men sier ikke noe om den samlede mangelen på arbeidskraft i de berørte sektorene. En nærmere beskrivelse av nullalternativet ville gitt et bedre bilde av problemet vi ønsker å løse og hvor vi står i dag.

Det er positivt at høringen opplyster klare mål med forslagene, men manglene ved beskrivelsene av problemene fører til at potensielt viktige målsetninger ikke kommer frem. Utredningen fra Oslo Economics trekker blant annet frem mangelfull etterlevelse og etterkontroll av kontraktsvilkårene som et av problemene med dagens ordning. Regelrådet kan ikke se at høringen inneholder en grundig gjennomgang av denne problemstillingen, noe som fremstår som en klar svakhet ved utredningen.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Det er en svakhet ved høringen at den ikke inneholder en grundigere utredning av alternative tiltak. Det kunne for eksempel vært vurdert tiltak for å sikre bedre etterlevelse av regelverket og på den måte bidra til flere læreplasser. Det kunne også vært vurdert andre innretninger av selve kravet. Vi viser til avsnitt 4.1 om vurdering av hensynet til små virksomheter for en nærmere drøfting av dette. En bedre utredning av alternative tiltak ville styrket høringen, og kunne gitt et bedre utgangspunkt i prosessen mot å finne de beste løsningene på problemstillingene.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Regelrådet kan ikke se at høringen inneholder en beskrivelse av berørt næringsliv.

Det hadde vært en fordel om departementet kunne brukt statistikk til å tallfeste og beskrive markedene, bransjene, antall foretak og om det er store eller små foretak, geografiske forhold med videre. For å finne frem til alle relevante virkninger av tiltakene som blir utredet, bør en starte med å identifisere berørte, blant annet hvilke virksomheter som direkte og indirekte får fordeler eller ulemper som følge av tiltaket. Vi viser til vår veiledning om dette temaet på vår hjemmeside: [Regelrådets råd til utredere om hvordan beskrive berørt næringsliv \(regelradet.no\)](https://regelradet.no/utredning-om-hvordan-beskrive-berort-naeringsliv)

Høringen kunne også vært styrket med en beskrivelse av regionale forhold. En slik beskrivelse kunne belyst problemstillinger knyttet til geografiske forskjeller. Regelrådet stiller spørsmål til om det innen samme lærefag kan være mangel på læreplasser noen steder i landet samtidig som det er mangel på lærlinger andre steder. Dette kunne vært nærmere vurdert.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Regelrådet mener det er positivt at høringsnotatet inneholder kvalitative vurderinger av nyttevirkningene av forslagene. Likevel er det en svakhet ved utredningen at det ikke er gjort forsøk på å tallfeste kostnadene forslagene vil ha for berørt næringsliv. En bedre gjennomgang av berørt næringsliv kunne gjort det lettere å beskrive virkningene for de forskjellige virksomhetene, og kunne samtidig gitt et bedre bilde av hvilke bransjer som i større grad vil bli påvirket av

forslagene.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Departementet skriver i høringsnotatet at manglende etterlevelse av kontraktsvilkårene er blant de største problemene knyttet til lærlingklausulen. Regelrådet savner en diskusjon av hvordan dette problemet kan løses. Vi registrerer at departementet skriver at de fremover vil se på tiltak knyttet til problemet, men vi savner en bredere diskusjon om temaet i høringen. Om aktørene i stor grad kan ignorere reglene i dag uten konsekvenser, så er Regelrådet usikre på om reglene i større grad vil følges med de nye forslagene.

Regelrådet mener at det ikke kommer klart frem i høringsnotatet hvilke krav som stilles til oppdragstaker når det kommer til dokumentasjon av «reelle forsøk på å inngå lærekontrakt» jf. § 9 i forskriften. Departementet kunne sagt noe mer om hva som regnes som et tilstrekkelig forsøk på å få tak i lærling, og hvordan dette eventuelt skal dokumenteres av virksomhetene.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestepraksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Høringsnotatet beskriver forslaget som en forenkling for små og mellomstore virksomheter i forhold til de større aktørene. Det fremstår ikke klart for Regelrådet hvorfor forslaget er en forenkling for små virksomheter sammenliknet med gjeldende rett. Slik Regelrådet ser det, vil resultatet av forslagene fortsatt være at mindre aktører ofte vil måtte ha en større andel enn 10 prosent av arbeidsstyrken dekket av lærlinger.

Det kunne vært utredet nærmere om man kunne oppnådd målene med forslaget med et alternativ der kravet om minst en lærling ble erstattet med krav om 10 prosent lærlinger. Regelrådet vil påpeke at kravet slik det står i dag i realiteten betyr at andelen lærlinger må være høyere på små oppdrag (så lenge de er over terskelverdien for kravene) enn for store. Det burde vært vurdert alternativer til dette.

Samtidig kommer det frem i rapporten fra Oslo Economics at flere oppdragsgivere mener det kan være lettere for større aktører å oppfylle lærlingkravene, og mindre bedrifter har uttrykt at de opplever å bli utkonkurrert av store bedrifter i konkurransen om oppdrag med krav om lærlinger. Regelrådet savner en større diskusjon rundt denne problemstillingen.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det kommer frem i høringen at departementene har mottatt innspill fra oppdragsgivere, leverandører og andre interessenter om at oppdragsgivernes oppfølging av kontraktsvilkårene må forbedres. Utover dette fremgår det ikke av høringsnotatet om berørt næringsliv har vært involvert i regelverksprosessen.

4.3 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Det fremkommer ikke av høringsnotatet om det er planlagt en fremtidig evaluering av regelverket. Regelrådet vil anbefale at departementet etter en tid gjennomfører en evaluering av effektene av det nye regelverket.

4.4 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Oslo Economics har gjennomført en grundig utredning av dagens lærlingklausul, og rapporten gjennomgår mange aspekter ved lærlingklausulen. Det blir vist til dette dokumentet flere ganger i høringsnotatet, men Regelrådet mener høringen kunne blitt ytterligere styrket med mer informasjon fra denne utredningen. Relevant informasjon knyttet til problembeskrivelsen, virkninger og berørt næringsliv finnes her. Kunnskapsdepartementet kunne i større grad vist til rapporten i sin egen utredning, og/eller lagt den til som et vedlegg til høringsnotatet.

Vi gjør oppmerksom på at det følger av utredningsinstruksen pkt. 4-3 at Regelrådet skal informeres om høringen når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring. Vi kan ikke se å ha mottatt informasjon om denne saken, og ber om at dere i fremtiden også setter Regelrådet som mottaker av høringer som berører næringslivet.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Høringsnotatet inneholder ingen informasjon om berørt næringsliv og virkningene er ikke forsøkt tallfestet. Det er derfor vanskelig å anslå hvordan forslaget vil påvirke de berørte virksomhetene. Regelrådet savner også en vurdering av tiltak som kan forbedre etterlevelsen av lærlingvilkårene i kontraktene. Regelrådet kan derfor ikke konkludere med at forslaget er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.