

Torgeir Nyen og  
Anna Hagen Tønder

---

## **Finansiering av lærlinger**

En diskusjon av styrker og  
svakheter ved ulike ordninger



Torgeir Nyen og Anna Hagen Tønder

## **Finansiering av lærlinger**

En diskusjon av styrker og svakheter  
ved ulike ordninger

Fafo-notat 2021:23

Fafo-notat 2021:23

© Fafo 2021

ISSN 0804-5135

# Innhold

---

<b>1 Innledning</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Bakgrunn og formål</b> .....	<b>6</b>
<b>3 Lærlingordningen i perspektiv</b> .....	<b>8</b>
3.1 Tre hovedmodeller for yrkesrettet utdanning .....	8
3.2 Lærlinger og lærlingordninger .....	9
3.3 Institusjonelle betingelser for lærlingordninger .....	9
<b>4 Ordninger i andre land</b> .....	<b>11</b>
4.1 Danmark .....	11
4.2 Storbritannia .....	13
4.3 Finansieringsordninger i andre land med lærlingordning .....	14
<b>5 Utforming av en mulig innbetalingsordning i Norge</b> .....	<b>15</b>
5.1 Innbetaling .....	15
5.2 Utbetaling og forholdet til lærlingtilskuddet .....	16
5.3 Forvaltning .....	17
<b>6 Overordnet vurdering</b> .....	<b>18</b>
6.1 Økt tilskuddsnivå .....	19
6.2 Innbetalingsordning som prinsipp .....	20
6.3 Oppsummering og konklusjon .....	21
<b>Litteratur</b> .....	<b>22</b>

# Forord

---

Dette notatet er utarbeidet av Fafo på oppdrag for Byggenæringens Landsforening, BNL. Formålet med oppdraget har vært å kartlegge og beskrive innbetalingsordninger for finansieringer av lærlinger i andre land og å diskutere styrker og svakheter ved ulike finansieringsordninger. Notatet er skrevet av Torgeir Nyen og Anna Hagen Tønder. Prosjektet er gjennomført innenfor en økonomisk ramme på om lag ett månedsverk.

Vi vil benytte anledningen til å takke BNL for et interessant oppdrag. Jørgen Leegaard og Kjersti Grindal i BNL skal ha takk for gode innspill og kommentarer til tidligere utkast av notatet. Vi vil også takke professor Christian Helms Jørgensen ved Roskilde Universitet for utfyllende informasjon om innbetalingsordningen i Danmark. På Fafo vil vi takke Kristin Alsos, som har vært kvalitetssikrer, og publikasjonsavdelingen som har bearbeidet manus til ferdig notat. Eventuelle feil og mangler ved notatet er forfatternes eget ansvar.

Oslo, 22. desember 2021

Torgeir Nyen og Anna Hagen Tønder

# 1 Innledning

---

I dette notatet diskuterer vi ulike ordninger for finansiering av lærlinger. Vi ser nærmere på erfaringer med finansieringsordninger i andre land, med hovedvekten på Storbritannia og Danmark. I Storbritannia innførte regjeringen i 2017 en lærlingavgift som administreres av skattevesenet. I Danmark blir lærlingordningen finansiert gjennom en kollektiv ordning der alle virksomheter bidrar. Vi drøfter styrker og svakheter ved ulike modeller og ved ulike utforminger av en innbetalingsordning.

I 2016 gjennomførte Fafo en utredning av ulike modeller for finansiering av læreplasser på oppdrag for LO (Andresen et al., 2016). Spørsmålet som ble reist var om det norske regimet for finansiering av lærlinger bør utvikles etter mønster av den danske modellen. I dette notatet har vi hentet inn ny informasjon om erfaringer og senere justeringer av innbetalingsordningen i Danmark. Vi har blant annet sett nærmere på innføringen av et nytt *praktikplads-afhængigt AUB-bidrag*<sup>1</sup> som ble innført i 2018 på toppen av den ordinære kollektive AUB-ordningen. Vi har også søkt informasjon om innbetalingsordninger i Storbritannia og andre land i Europa.

I vurderingen av ulike ordninger tar vi blant annet utgangspunkt i om ordningen kan forventes å bidra til en *økning i antall læreplasser*, om den har andre *positive eller negative bieffekter* og i hvilken grad ordningen vil være *enkel å administrere*. Et sentralt spørsmål er hvordan en eventuell innbetalingsordning skal avgrenses. Bør den gjelde for arbeidslivet som helhet, eller bare for enkelte næringer? Skal ordningen gjelde bare for tariffbundne virksomheter, eller for alle? Bør og kan ordningen også omfatte utenlandske bedrifter? Andre spørsmål er knyttet til grunnlaget for beregning av inn- og utbetalinger og koblingen mellom en eventuell ny ordning og dagens lærlingtilskudd. Videre må det avklares hva midlene skal brukes til, hvilke kriterier som skal legges til grunn for utløsning av tilskudd og hvor ansvaret for forvaltningen av ordningen skal ligge.

Vi ser også nærmere på håndteringen av avtaleregulerte finansieringsordninger på andre områder enn fagopplæringen, og diskuterer i hvilken grad og på hvilken måte slike ordninger kan ha relevans for en innbetalingsordning for finansiering av lærlinger. I denne sammenhengen er det særlig relevant å diskutere implikasjonene av om ordninger reguleres gjennom avtaleverket eller i det generelle lovverket.

Prosjektet er gjennomført innenfor en økonomisk ramme på om lag ett månedsverk. Metodisk har vi i hovedsak basert oss på en gjennomgang av relevant litteratur. Vi har gjennomført litteratursøk og hentet informasjon fra nettsider og skriftlige kilder. I tillegg har vi hatt kontakt med en dansk forsker som har gitt supplerende informasjon om erfaringene med innbetalingsordninger for finansiering av lærlinger i Danmark.

---

<sup>1</sup> AUB står for arbeidsgivernes uddannelsesbidrag

## 2 Bakgrunn og formål

---

Å skaffe et tilstrekkelig antall læreplasser er en utfordring i alle land der lærlingordningen er en integrert del av utdanningssystemet. I Norge ble utfordringen aktualisert med Reform 94, da alle sekstenåringer fikk lovfestet rett til tre års videregående opplæring, enten allmennfaglig eller yrkesfaglig. Mangelen på læreplasser har vært en utfordring i alle år etter innføringen av reformen.

En av de viktigste ambisjonene med Reform 94 var å forene skoletradisjonen og lærlingtradisjonen i en felles videregående opplæring (St. meld. nr. 33 (1991-92)). Ved å innlemme lærlingordningen i utdanningssystemet, var det mulig å øke kapasiteten betydelig. Samtidig var det et mål å sikre utviklingen av fagkompetanse med relevans for arbeidslivet. Hovedmodellen i yrkesfaglige program etter Reform 94 har vært 2+2-modellen, med to års grunnleggende opplæring i skole fulgt av to års læretid i arbeidslivet. Av de to årene i lære, blir halvparten regnet som opplæringstid og halvparten som verdiskapingstid.

I forbindelse med innføringen av reformen diskuterte man ulike ordninger som kunne sikre en stabil tilgang på læreplasser (Andresen et al., 2016, p. 14). Målet var at om lag en tredel av hvert årskull skulle få tilbud om læreplass. Dette forutsatte en vesentlig økning i antall læreplasser. De økonomiske rammebetingelsene for lærebedriftene ble betydelig styrket ved innføringen av Reform 94. Direkte tilskudd fra fylkeskommunene i form av basistilskudd og kvalitetssikringstilskudd skulle dekke bedriftenes arbeid med selve opplæringen og arbeidet med å utvikle kvaliteten på opplæringen. Bedriftene på sin side skulle bære lønnskostnadene for verdiskapingsdelen i læretiden. I tillegg til basistilskuddet og kvalitetssikringstilskuddet ble det gitt ekstratilskudd til nye lærebedrifter og til bedrifter som tok inn flere lærlinger enn tidligere. Departementet påpekte at de offentlige tilskuddene til lærebedriftene i Norge var betydelige, sammenliknet med praktisk talt alle andre land som har en lærlingordning. Samtidig var det usikkerhet om i hvilken grad økonomiske forhold utgjorde en vesentlig hindring for bedriftene når det gjaldt å ta inn lærlinger (St. meld. nr. 22 (1996-97)).

Den tydelige ansvarsdelingen mellom utdanningsmyndighetene og bedriftene ble ansett som en av styrkene ved finansieringsmodellen som ble innført med Reform 94. Departementet påpekte som en mulig svakhet at ordningen ikke i tilstrekkelig grad stimulerte bedriftene til å påta seg et ansvar for opplæringen. Flere alternative modeller ble diskutert i stortingsmeldingen, herunder en fondsordning etter mønster av den danske modellen. Det ble påpekt at det ville være flere fordeler med en slik modell. Bedrifter som tok et opplæringsansvar, ville få dekket sine kostnader, og lærlingene kunne bidra til økt produksjon eller tjenesteyting i bedriften. Ordningen ville opprettholde ansvarsdelingen mellom utdanningsmyndighetene og arbeidslivet og prinsippet om likebehandling av elever og lærlinger. Det ble videre vurdert som en styrke at ordningen ville stimulere *alle* bedrifter til å ta et opplæringsansvar, fordi alle ville være pliktige bidragsytere til fondet. Alle bedriftene ville dermed ta et felles ansvar for utvikling av kvalifisert arbeidskraft som ville komme arbeidslivet som helhet til gode. Det ble antatt at en fondsordning ville bidra til flere læreplasser fordi det ville være lønnsomt for bedriftene å ta inn lærlinger. Av svakheter ved en fonds-



ordning ble det påpekt at det kunne være vanskelig å utforme en innbetalingsordning der kriteriene ble oppfattet som rimelige i arbeidslivet. Bedrifter som ikke rekrutterte faglært arbeidskraft, ville ikke se fordelene ved å bidra til å betale for opplæringen av lærlinger. I bransjer med underskudd på lærlinger ville ordningen kunne bli oppfattet som urettferdig. Departementet oppsummerte likevel med at en fullfinansiering av kostnadene for den enkelte lærebedrift gjennom en fondsordning ville kunne stimulere til at bedrifter og bransjer tok et felles opplæringsansvar og dermed trolig også bidra til å øke tilgangen på læreplasser (St. meld. nr. 22 (1996-97)).

Ved stortingsbehandlingen av meldingen, mente komitéflertallet at etableringen av et lærlingfond ville være et effektivt tiltak for å øke inntaket av lærlinger. Stortinget ba derfor departementet utrede en fondsordning i samarbeid med partene i arbeidslivet.

I 1998 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utrede en fondsordning. Arbeidsgruppa besto av representanter fra LO, NHO, KS, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Norsk Bedriftsforbund og Kirke- og undervisningsdepartementet. Arbeidsgruppa kom etter en samlet vurdering fram til at den ikke ville tilrå å innføre en innbetalingsordning for finansiering av lærlinger. Dette ble begrunnet med at det ut fra den daværende tilgangen på læreplasser ikke var behov for en slik ordning (Arbeidsgruppe, 1998).

De siste årene har det vært stor politisk oppmerksomhet om fag- og yrkesopplæringen. Mangelen på læreplasser blir ansett som en av hovedutfordringene i videregående opplæring og en viktig årsak til at mange unge ikke fullfører. De siste årene har rundt 70 prosent av søkerne fått tilbud om lære plass (Bratholmen & Ekren, 2020; Utdanningsdirektoratet, 2019).

En fornyet interesse for alternative finansieringsordninger de siste årene må ses i lys av den stadige mangelen på læreplasser og de utfordringer dette medfører for den enkelte, for utdanningsmyndighetene og for arbeidslivet som helhet. I 2016 la Riksrevisjonen fram en rapport om myndighetenes arbeid med å øke antall læreplasser. Rapporten konkluderte med at arbeidet med å skaffe flere lærebedrifter ikke har vært høyt nok prioritert fra myndighetenes side. Riksrevisjonen viste i den sammenhengen til at andre land i Europa har tatt i bruk økonomiske virkemidler som fondsløsninger eller skattelette for lærebedrifter (Riksrevisjonen, 2016).

En rekke tiltak er de siste årene iverksatt for å skaffe flere læreplasser. Regjeringen har blant annet økt lærlingtilskuddet, innført et stimuleringsstilskudd til nye lærebedrifter og skjerpet krav om bruk av lærlinger i forbindelse med offentlige anskaffelser. I 2016 signerte myndighetene og partene i arbeidslivet en ny samfunnskontrakt for flere læreplasser (Kunnskapsdepartementet, 2016). Målet med avtalen er at alle kvalifiserte elever som ønsker det, skal få tilbud om lære plass. I 2019 hadde andelen av søkerne som fikk lære plass økt til 78 prosent. Likevel sto flere enn 6000 søkere uten tilbud om lære plass ved utgangen av året (Utdanningsdirektoratet, 2020).

I 2017 konkluderte daværende kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen med at tiltakene som var gjennomført for å øke antall læreplasser hadde hatt liten effekt. Han la vekt på at det store løftet framover måtte komme på rekruttering av nye lærebedrifter. I den sammenhengen ble en innbetalingsordning for lærlinger igjen løftet fram som et mulig tiltak (Gullestad, 2017).

Så lenge det er mangel på læreplasser, vil det være behov for tiltak som kan bidra til å skaffe flere lærebedrifter og sikre at flere unge får mulighet til å fullføre sin yrkesutdanning med fag- eller svennebrev. Formålet med dette notatet er å gi et bedre grunnlag for diskusjonen om kollektive innbetalingsordninger som tiltak for å skaffe flere læreplasser.

## 3 Lærlingordningen i perspektiv

---

Utformingen av finansieringsordninger må ses i sammenheng med hvordan ansvaret for den yrkesrettede utdanningen er fordelt mellom ulike aktører på nasjonalt nivå. I dette kapittelet ser vi nærmere på ulike nasjonale modeller for yrkesutdanning. Deretter diskuterer vi hva som kjennetegner en lærlingordning og hvilke institusjonelle betingelser som må være til stede for at en lærlingordning skal framstå som attraktiv, både for bedrifter og for søkere til videregående opplæring.

### 3.1 Tre hovedmodeller for yrkesrettet utdanning

Ser vi nærmere på utdanningssystemene i Europa, finner vi svært ulike modeller for utviklingen av yrkesrettet kompetanse. Modellene har utviklet seg gjennom historiske prosesser der samspillet og styrkeforholdet mellom staten og partene i arbeidslivet har hatt stor betydning. Forholdet mellom partene i arbeidslivet og organiseringen på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er andre faktorer som spiller inn (Busemeyer & Trampusch, 2012; Nyen & Tønder, 2014). I den internasjonale komparative forskningslitteraturen skilles det ofte mellom tre hovedmodeller eller regimer for yrkesrettet utdanning: statsstyrte, markedsbaserte og korporative (Greinert, 2004). I de *statsstyrte* regimene er det primært staten og utdanningsmyndighetene som styrer den yrkesrettede utdanningen, mens partene i arbeidslivet spiller en mindre sentral rolle. Opplæringen er i hovedsak skolebasert, eventuelt med kortere praksisperioder i arbeidslivet. Et *markedsstyrt* regime er preget av få statlige reguleringer. Den yrkesrettede opplæringen foregår i hovedsak i arbeidslivet, og innholdet i opplæringen er i stor grad styrt av behovet i den enkelte virksomhet. I det *korporative* regimet, eller fagopplæringsmodellen, utgjør fagene og yrkene sentrale kategorier i yrkesutdanningen. Opplæringen foregår gjerne vekselvis i skole og bedrift, og lærlingordningen er et sentralt element i utdanningen. Innholdet og organiseringen av opplæringen er regulert av staten, på grunnlag av et formalisert samarbeid med partene i arbeidslivet.

Ulike nasjonale modeller for yrkesrettet utdanning kan beskrives med utgangspunkt i de tre idealtypene. Noen land ligger nært opp til én av hovedtypene, mens andre land har trekk fra flere modeller. Frankrike brukes ofte som eksempel på en statsstyrt modell, mens Storbritannia ligger tett opp til et markedsstyrt regime. Tyskland, Østerrike, Sveits, Nederland og Danmark har trekk av korporative regimer, med godt etablerte lærlingordninger. Norge kan karakteriseres som en hybrid- eller blandingsmodell, med trekk både fra det statsstyrte og det korporative regimet (Nyen & Tønder, 2014; Olsen et al., 2008).

Spørsmålet om finansiering av lærlingordningen er naturlig nok mest relevant for de korporative regimene, der lærlingordningen står sentralt. Men hva legger vi i begrepet lærlingordning i dag? Og hva er betingelsene for at slike ordninger skal fungere i et moderne utdanningssystem? Dette er spørsmål vi vil gå nærmere inn på i det følgende.

### 3.2 Lærlinger og lærlingordninger

Å gå i lære hos en mester i faget har i flere hundre år vært en vanlig måte for unge mennesker å tilegne seg ferdigheter, kunnskaper og verdier i et yrke, særlig innen håndverksfagene (Nielsen & Kvale, 1999, p. 17). I løpet av det 20. århundre ble mesterlæren på mange områder erstattet av skolebasert opplæring, i takt med utviklingen og ekspansjonen av moderne utdanningssystemer (Olsen, 2008). Siden 1990-tallet har vi imidlertid sett en fornyet interesse for mesterlære og lærlingordninger i Europa. Det er flere grunner til dette. Yrkesrettet kompetanse på mellomnivå blir for det første ansett som et viktig bidrag til sysselsetting og økonomisk vekst. For det andre er den økte interessen for mesterlære og lærlingordninger pedagogisk begrunnet. Noen ferdigheter, kunnskaper og holdninger er det lettere å tilegne seg gjennom praksis i arbeidslivet enn i skolens undervisningslokaler, og for mange elever bidrar praksisperioder i arbeidslivet til økt motivasjon og bedre læring. For det tredje viser flere studier at lærlingordningen bidrar til å lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv (Ryan, 2000).

Opprinnelig var lærlingordningen først og fremst en rekrutteringsordning for arbeidslivet. I dag er lærlingordningen i flere land en integrert del av det formelle utdanningssystemet, oftest på videregående nivå. I dag brukes begrepet lærlingutdanning i mange sammenhenger om ulike former for bedriftsbasert opplæring underveis i utdanningsløpet. En snevrere definisjon av en lærlingordning forutsetter at en vesentlig del av opplæringen finner sted i arbeidslivet, at lærlingen mottar lønn og at lærlingen tegner kontrakt med en bedrift som har et hovedansvar for opplæringen i læretiden (Ryan, 2000, p. 44). Om vi legger den siste definisjonen til grunn, er det bare et fåtall land i Europa som kan sies å ha omfattende og fungerende lærlingordninger i dag.

### 3.3 Institusjonelle betingelser for lærlingordninger

For at en yrkesfaglig utdanning med en integrert lærlingordning skal fungere, er det en rekke betingelser som må være oppfylt. Yrkesutdanningen må framstå som attraktiv for ungdom, og ikke bli oppfattet som et tilbud som primært retter seg mot elever med lave skoleprestasjoner. Arbeidsgiverne på sin side må være villige til å ta inn lærlinger og rekruttere faglært arbeidskraft. En underliggende forutsetning er at arbeidsgiverne opplever innholdet i opplæringen som relevant. Men en velfungerende lærlingordning krever i tillegg et institusjonelt rammeverk for å sikre utviklingen av en bred og overførbar fagkompetanse (Ryan, 2000, p. 45; Streeck, 1989).

Standardiserte læreplaner og krav til opplæringen er et sentralt element i et slikt institusjonelt rammeverk. I de klassiske fagopplæringslandene spiller partene i arbeidslivet en sentral rolle når det gjelder utformingen av kompetansemål og nasjonale standarder i fagene. Det må stilles krav til bedrifter som tar inn lærlinger, og kvaliteten i opplæringen må følges opp. Det må kunne iverksettes sanksjoner mot bedrifter som ikke gir opplæring i samsvar med målene i læreplanene. Videre må det være etablert et system som sikrer at læreplanene kan endres i takt med kompetansebehov i arbeidslivet og samfunnet. Igjen forutsetter dette et tett samarbeid mellom utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet. Ved å delta i et forpliktende samarbeid, får bedriftene tilgang til høyt kvalifisert arbeidskraft som et kollektivt gode. Utviklingen av fagopplæringen vil i stor grad avhenge av styrken i og utformingen av dette samarbeidet (Olsen, 2008, p. 13).

En innbetalingsordning der partene bidrar til finansiering av lærlingordningen kan bidra til å støtte en modell der partene både har innflytelse på innholdet i læreplanene og et vesentlig ansvar for å sikre kvaliteten i opplæringen.

## 4 Ordninger i andre land

---

I dette kapitlet går vi igjennom utvalgte lands innbetalingsordninger. Vi har lagt hovedvekten på en beskrivelse av ordningen i Danmark, som er det landet med en etablert lærlingordning som er mest sammenlignbart med norske forhold. Innbetalingsordninger for lærlinger finnes primært i land hvor representanter fra arbeidslivssiden, og særlig arbeidsgiverne, har stor innflytelse på styringen av fagopplæringen. Ordningene kan være avtalebaserte og begrenset til bedrifter som omfattes av tariffavtale, eller de kan være regulert i lov og forskrift og omfatte alle bedrifter som oppfyller gitte kriterier.

### 4.1 Danmark

I Norden er det bare Danmark som har en innbetalingsordning for finansiering av lærlinger. I den danske AUB-ordningen betaler offentlige og private arbeidsgivere en kollektiv avgift til et fond. AUB står for Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag. Før 2013 het ordningen Arbejdsgivernes Elevrefusion, AER. AER ble opprettet i 1977. Allerede fra 1950-tallet fantes det partsbaserte innbetalingsordninger innenfor noen fagområder, men fra 1977 ble dette utvidet og gjort til en generell opplæringsavgift for alle virksomheter (Jørgensen, 2018).

AUB-ordningen er forankret i Lov om Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag (LBK nr.822 av 15.8.2019). Ordningen forplikter alle arbeidsgivere som bidrar til Arbejdsmarkedets Tillægspension, ATP, til å bidra til AUB, med unntak av virksomheter som bare har én ansatt. I praksis omfatter innbetalingsordningen dermed de aller fleste danske virksomheter som har to eller flere ansatte. AUB-bidraget utgjorde i 2019 en årlig innbetaling fra bedriftene på 2 415 danske kroner per fulltidsansatt. I tillegg kommer VEU-bidraget på 451 danske kroner som går til etter- og videreutdanning for faglærte og ufaglærte.<sup>2</sup>

Fondet betaler ut ulike former for støtte til bedrifter som har lærlinger. AUB-ordningens klart største utgift er lønnsrefusjon som helt eller delvis refunderer arbeidsgivers utgifter til elevlønn når lærlingene får opplæring i skole. I Danmark får lærlingene regelmessig opplæring i skole i løpet av læretiden, normalt 10–15 uker per år. Satsen per skoleuke for 2019 økte fra 2 750 danske kroner det første året til 4040 det fjerde året på grunn av økt lønn utover i læretiden. For voksenlærlinger betales det ut 5150 danske kroner per uke. Det er verdt å merke seg at arbeidsgiverne ikke får støtte for opplæringen i bedrift, men bare for den tiden lærlingen oppholder seg på skole. Fra AUB-fondet utbetales det også befordringstilskudd, som er refusjon for inntil 80 prosent av billigste offentlige transport hvis arbeidsgiver har utgifter i forbindelse med lærlingens transport til og fra skolen. Utover dette finnes det mulighet for arbeidsgivere til å få utbetalt tilskudd til kost og losji dersom eleven må bo på skolen under skoleopplæringen. Det finnes videre egne tilskudd hvis lærlingen utstasjoneres i utlandet og for arbeidsgivere som ansetter lærlinger som uforskyldt har mistet læreplassen andre steder. I tillegg er det egne tilskudd for arbeidsgivere som

---

<sup>2</sup> VEU referer her til «voksen- og etteruddannelse».

ansetter elever i forbindelse med «forberedende grunduddannelse» som kan kvalifisere for å begynne i et ordinært yrkesfaglig løp. Fra AUB gis det også ulike former for støtte til faglige utvalg og lokale utdanningsutvalg til aktiviteter/prosjekter som kan gi flere læreplasser.

Fra 2018 ble det innført en ny ordning kalt Praktikplads-AUB. Denne kommer på toppen av den ordinære AUB-ordningen, som ikke berøres av den nye ordningen. Praktikplads-AUB er en nullsumsordning som omfordeler midler fra virksomheter med relativt få læreplasser til virksomheter som øker antallet læreplasser eller tilbyr læreplasser i fag med stort behov for plasser. Virksomheter som har betalt ATP-bidrag for flere enn én yrkesfaglig fulltidsansatt, er omfattet av ordningen. Det blir beregnet måltall for hvor mange lærlinger en gitt virksomhet bør ha. Måltallene i modellen beregnes blant annet ut fra antall årsverk i virksomheten med yrkesfaglig utdanning og hvordan disse fordeler seg på fag/utdanning. Måltallene vektet også etter hvor stor økning partene og utdanningsmyndighetene mener er ønskelig i bransjen eller sektoren. Dersom virksomheten har færre lærlinger enn måltallet, må de betale et bidrag til ordningen. For 2019 var dette innbetalingsbidraget på rundt 27 000 kroner for hver læreplass bedriften lå under måltallet.

Virksomhetene kan oppfylle måltallene ved å ta inn et tilstrekkelig antall lærlinger. Når det skal beregnes om virksomheten oppfyller kravene, skjer det en vektning etter ulike fag. Det betyr at hvis virksomheten har lærling i et fag der det er stort behov for læreplasser, vil det telle mer enn dersom virksomheten har lærling i et fag der behovet er mindre. Virksomheten kan unntas fra krav om bidrag dersom den kan dokumentere at den har forsøkt å få tak i lærling, men ikke har fått søkere. Hvis virksomheten oppfyller måltallet og kan vise til en økning i antall læreplasser sammenlignet med gjennomsnittet for de tre foregående år, kan de få såkalt praktikbonus: en utbetaling fra ordningen. For 2019 var denne på 25 000 kroner per ekstra læreplass. Virksomheter kan også få såkalt fordelsbonus dersom de har tatt inn lærlinger i bestemte fag der det er stort behov for arbeidskraft. Denne var i 2019 på 5000 per læreplass. Ettersom ordningen skal være nullsum, returneres eventuelle gjenstående midler etter at bonus er betalt tilbake til virksomhetene. Tilsvarende kreves det inn ekstra midler hvis bonusutbetalinger overstiger innbetalte midler.

Praktikplads-AUB er i likhet med ordinær AUB obligatorisk og lovhjemlet. Ordningen er basert på en avtale fra 2016 mellom regjeringen og arbeidslivets parter, der ordningen inngår som ett av flere elementer for å skaffe tilstrekkelig kompetent arbeidskraft og læreplasser.

Fra 2006 til 2013 fantes det en premie- eller bonusordning som ga ekstra tilskudd til virksomheter som opprettet nye læreplasser. I det meste av perioden ordningen eksisterte ga den høye tilskuddsbeløp per læreplass (kr 70 000). Ordningen var ikke nullsum og la et stort press på AUB-ordningens egenkapital (Andresen et al., 2016). Daværende undervisningsminister Christina Antorini forsvarte avskaffelsen av ordningen med at effekten av den, altså det å skape flere lærlingplasser, hadde avtatt. Praktikplads-AUB kan sees på som en erstatning for den nedlagte premie- eller bonusordningen.

Fra AUB-midlene betales det også såkalt VEU-godtgjørelse. Disse midlene finansierer ikke lærlinger, men betales som tilskudd til virksomheter som har ansatte som deltar i opplæring og utdanning. I hovedsak er det ansatte med utdanning på nivå med yrkesfaglig videregående utdanning eller lavere det utbetales støtte for.

AUB-ordningene forvaltes av en selveiende institusjon, der partene i arbeidslivet har avgjørende innflytelse. Styret består av en formann og åtte representanter fra

arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, samt én representant fra staten. Samlet utbetalte AUB 4334 millioner danske kroner i 2018.

Den nye ordningen med Praktikplads-AUB, som skal belønne økning i inntaket av lærlinger, ble innført så sent som i 2018, og det foreligger ikke noen evalueringer av ordningen. Det finnes heller ikke noen nyere evalueringer av den ordinære AUB-ordningen som ble innført på 1970-tallet (Statsrevisorerne, 2020).

## 4.2 Storbritannia

Storbritannia mangler noen av de sentrale institusjonelle forutsetningene for en lærlingordning i tradisjonell forstand. Ikke minst mangler de et aktivt samarbeid mellom arbeidslivsorganisasjoner og myndigheter som kan utvikle fag som knytter utdanning og yrkeskvalifikasjoner sammen. I stedet har de et system der bedrifter går sammen på mer ad-hoc basis for å foreslå nye «apprenticeship standards». Likevel valgte den konservative regjeringen i Storbritannia i 2017 å innføre en avgift for å finansiere opplæring av lærlinger («apprenticeship levy»). Alle bedrifter med et årlig lønnsbudsjett på mer enn £ 3 millioner, betaler 0,5 prosent av lønnsutgiftene i lærlingavgift. I England betales dette til en konto administrert av det engelske skattevesenet. Bedriftene kan gjøre fratrukk fra sin konto dersom de tar inn lærlinger. Det er anslått at om lag halvparten av bedriftene har tatt midler ut. Også bedrifter som ikke betaler inn, kan få tilskudd dersom de gir opplæring til lærlinger. For å kunne få midler, må opplæringen følge en «apprenticeship standard». Dette er en type yrkesprofil eller læreplan med læringsmål, inntakskrav, varighet og beskrivelse av nivå, og hva opplæringen kvalifiserer til. Per mars 2021 finnes det 750 ulike standarder. Det er Institute for Apprenticeships and Technical Education som på initiativ fra bedrifter anbefaler nye standarder overfor utdanningsdepartementet. Standardene er ikke begrenset til videregående skoles nivå, men kan variere fra lavere til høyere utdanningsnivå.

Ordningen med lærlingavgift synes å ha bidratt til at bedriftene har prøvd å redefinere opplæring til lærlingopplæring. En rapport utgitt av tenketanken Education and Skills (EDSK) hevder at om lag halvparten av midlene (£ 1,2 av £ 2,4 millioner) er blitt brukt til andre formål enn hva vi tradisjonelt tenker på som lærlingopplæring (Richmond, 2019). Midlene har eksempelvis blitt brukt til lederopplæring, blant annet i universiteter og andre høyere utdanningsinstitusjoner, og til opplæring for arbeid som ikke er basert på faglært kompetanse. I rapporten foreslås det en strengere avgrensning av kriteriene for å få støtte, slik at støtte bare gis til opplæring på såkalt A-level. Det vil innebære EQF-nivå 4, tilsvarende videregående skoles nivå. Det foreslås også å knytte definisjonen av en lærlingordning opp mot den kontinentale forståelsen, noe som vil ekskludere ordninger med snevre kompetanser på lavt nivå.

Problemer med finansieringsordningen som EDSK-rapporten avdekker, henger sammen med at man mangler et kollektivt begrep om *fag* som finansieringsordningen kan knyttes til. En fordel med lærefagene slik vi kjenner dem i Norge, er at det finnes etablerte ordninger for hvordan arbeidslivets parter kan påvirke innhold og vurdering i fagene og dermed sette slike standarder. Å avgrense hvilke nivå et tilbud skal være på for å utløse støtte, slik EDSK-rapporten foreslår, vil kunne hindre at midlene brukes på andre typer opplæring. Fraværet av partsbaserte organer for lærlingordninger gjør det imidlertid vanskelig å etablere gode mekanismer for etablering av lærestandarder i Storbritannia.



### 4.3 Finansieringsordninger i andre land med lærlingordning

Tyskland og Østerrike er land med etablerte lærlingordninger, der mer enn 30 prosent av elevene i videregående opplæring går i lære (Kuczera, 2017). Finansieringsordningen i begge disse landene er en klassisk delingsmodell, der arbeidsgiverne som hovedregel dekker kostnadene knyttet til opplæring i bedrift, mens statlige eller lokale myndigheter dekker kostnader knyttet til den skolebaserte delen. I motsetning til i Danmark dekker bedriftene også lønnskostnader i periodene der lærlingene får skolebasert opplæring. I Østerrike ble det på 1990-tallet etablert offentlige tilskuddsordninger til bedrifter som tar inn lærlinger. I Tyskland er det derimot ikke etablert offentlige tilskudd til lærebedrifter (Cedefop, 2020).

Bedrifter i Tyskland og Østerrike som ikke tar inn lærlinger har i utgangspunktet ingen kostnader knyttet til ordningen. Et viktig unntak er byggebransjen i Tyskland. Her ble partene enige om å etablere en innbetalingsordning på 1970-tallet. Alle bedrifter som omfattes av avtalen betaler inn en avgift som fastsettes gjennom kollektive forhandlinger. Bedrifter som tar inn lærlinger mottar tilskudd fra fondet (Cedefop, 2020).

Nederland har også en etablert lærlingordning, og kostnadene knyttet til fagopplæringen er delt mellom staten og partene i arbeidslivet. I kontrast til Tyskland og Østerrike er det i Nederland etablert bransjevise fond til opplæringsformål på en lang rekke områder. Mange av disse fondene omfatter også kostnader knyttet til opplæring av lærlinger. Størrelsen på inn- og utbetalinger blir fastlagt på bransjenivå, og fondene forvaltes av partene i arbeidslivet (Cedefop, 2020). En av fordelene med en innbetalingsordning på bransjenivå er at den gjør det mulig å tilpasse størrelsen på inn- og utbetalinger til behovene i den aktuelle bransjen. En av ulempene er at bransjevise løsninger vanskeliggjør en helhetlig koordinering og gjennomføring av yrkesfaglig opplæring (Ziderman, 2016).

Finansieringsordninger i andre land gjenspeiler store forskjeller når det gjelder tradisjoner for yrkesfaglig utdanning, arbeidsmarkedsrelasjoner og politiske systemer. Samtidig står de ulike landene i dag overfor mange av de samme utfordringene, med mangel på læreplasser, nedgang i søkningen og høyt frafall fra yrkesfaglige utdanningsprogram. Dette forsøker myndighetene og partene i arbeidslivet å møte med stadige tilpasninger av finansieringsmodeller og tilskuddsordninger, både på nasjonalt nivå og bransjenivå. Cedefop (2020) har nylig gjennomført en studie av finansieringsmodeller for lærlingordninger i EU, men finner at evalueringer av *effekten* av ulike finansieringsløsninger ofte er mangelfull. En av konklusjonene i Cedefop-rapporten er derfor at det er et stort behov for systematiske undersøkelser av styrker og svakheter ved ulike finansieringsordninger.



# 5 Utforming av en mulig innbetalingsordning i Norge

---

En innbetalingsordning kan utformes på mange måter. Vi diskuterer her noen av de mest sentrale spørsmålene i utformingen. I teksten nedenfor har vi gruppert diskusjonene i tre hovedtema: innbetaling, utbetaling, herunder forholdet til lærlingtilskuddet, og forvaltning.

## 5.1 Innbetaling

Det mest sentrale spørsmålet om innbetaling er *hvilke bedrifter som skal betale inn* til ordningen. Skal en ordning gjelde alle bedrifter med flere enn én ansatt, slik som i Danmark? Eller skal den avgrenses til bestemte næringer eller bransjer, for eksempel til der det er etablert relevante lærefag eller til der det er behov for flere læreplasser? At de aller fleste bedrifter betaler, vil være i tråd med et prinsipp om bredt skattegrunnlag og lave satser (Meld. St. 4 (2015-2016)). Det vil gi størst inntekt og minst negative tilpasningseffekter. Med tilpasningseffekter tenker vi her på konsekvenser av forsøk på å unndra seg innbetaling. En slik avgrensning vil også kunne bidra til å bevisstgjøre et bredt spekter av bedrifter om muligheten for å ansette lærlinger og til å bruke faglært arbeidskraft i produksjonen. Dersom motivet for å innføre en ordning er å skape økt eller sikrere finansiering eller bred bevisstgjøring, kan en slik avgrensning være hensiktsmessig. Et motargument kan være at det ikke oppleves som rettferdig at bedrifter i næringer uten eller med svært få faglærte skal bidra til utviklingen av faglært arbeidskraft med en øremerket avgift. Hvis motivet i større grad er å unngå gratispassasjerproblemer, at bedrifter som bruker faglært arbeidskraft ikke tar inn lærlinger og bidrar til å utvikle slik kompetanse, kan det være mer aktuelt å avgrense ordningen til næringer med en viss andel faglærte/lærlinger. Det samme gjelder dersom man primært ønsker bevisstgjøringseffekter i disse næringene.

Et annet viktig spørsmål er hvordan ordningen skal være forankret juridisk: *i lov eller i avtale*. En avtalebasert ordning vil i utgangspunktet bare omfatte bedrifter som er bundet av tariffavtale. Dersom bare tariffbundne bedrifter skal betale inn, vil det kunne gi bedriftene et insentiv til å være uorganisert. En innbetalingsordning som er forankret i lov vil kunne forplikte ikke-tariffbundne bedrifter til å betale og være nøytral i så måte. I prinsippet kan man også se for seg at en avtalebestemmelse om en innbetalingsordning kan allmenngjøres i tråd med overenskomstens omfangsbestemmelse, men dette måtte i tilfelle vurderes nærmere juridisk. En rent lovforankret ordning (ikke via allmenngjøring) vil gjøre det mulig å la ordningen omfatte alle bedrifter på tvers av næringer. Å gå avtaleveien for å få til en ordning som gjelder store deler av arbeidslivet på tvers av næringer, ville innebære at man koordinerer bestemmelsene på flere avtaleområder, for eksempel ved at løsningen på ett område danner mønster for andre. En slik prosess krever trolig koordinering mellom hovedorganisasjonene for å få til en løsning som passer alle. Kanskje er det mer aktuelt å se for seg en politisk avtale mellom relevante organisasjoner og nasjonale utdanningsmyndigheter på sentralt nivå som kan danne grunnlag for en lovforankret ordning.

En innbetalingsordning forankret i lov vil ha karakter av å være en øremerket avgift. En øremerking innebærer at formålet tilføres de midlene som genereres av den øremerkede avgiften. Midlene er derfor mer beskyttet og i større grad uavhengig av den politiske styringen. Sett fra et statlig styringsperspektiv har det tradisjonelt vært motstand mot bruk av øremerkede avgifter fordi de reduserer fleksibiliteten i finanspolitikken.

I dette notatet har vi ikke hatt mulighet for å vurdere en innbetalingsordning juridisk opp mot EØS-avtalen. Spørsmålet om utenlandske bedrifter kan pålegges å bidra til en innbetalingsordning vil kreve en nærmere juridisk vurdering. Hvis ordningen utformes slik at den anses som en skatt, er det tenkelig at utenlandske bedrifter vil kunne være forpliktet til å bidra. Norsk rett gir i utgangspunktet utenlandske bedrifter som driver virksomhet i Norge, en såkalt begrenset skatteplikt til Norge for den delen av virksomheten som skjer i Norge. Skatteavtalene Norge har tegnet med en lang rekke land, setter imidlertid også krav til at virksomheten har et «fast driftssted» over en viss tid i Norge for å utløse slik skatteplikt, slik at langt fra alle utenlandske bedrifter vil ha slik skatteplikt (Alsos & Jensen, 2013, pp. 79-81). Enda viktigere er det at også skatteregler vil kunne underlegges en vurdering av om de virker diskriminerende og handelshindrende etter EØS-avtalen. I en dom fra EU-domstolen i 2001 (C-49/98 Finalarte) om hvorvidt utenlandske bedrifter i Tyskland kunne pålegges å betale inn penger til et feriepengefond, kom retten til at ordningen utgjorde en faktisk begrensning på grenseoverskridende tjenesteytelser som kun ville være lovlig dersom ordningen ivaretok tungtveiende formål og at begrensningen (på handelen) ikke var «uforholdsmessig». Fondet var etablert gjennom en allmenngjort tariffavtale. I hvilken grad utenlandske bedrifter vil kunne pålegges å delta i en lovforankret innbetalingsordning for finansiering av lærlinger er med andre ord uklart.

Et grunnleggende prinsipp for en ordning vil videre være likebehandling mellom norske og utenlandske bedrifter. Det kan innebære at dersom utenlandske bedrifter som opererer i Norge, skal kunne forpliktes til å delta i en øremerket innbetalingsordning, bør de også ha mulighet til å motta ytelser som midlene finansierer. Kriteriene for utbetaling av midler vil derfor også kunne spille inn i vurderingen av innbetalingsplikten. Hvis man for eksempel ser på ordningen med lærlingklausuler i offentlige anskaffelsesprosesser, er utenlandske bedrifter pålagt enten å være godkjent lærebedrift i Norge og ha lærlinger etter norsk ordning eller å ha lærlinger eller praksiselever fra en «tilsvarende» utenlandsk opplæringsordning. Hvorvidt en eventuell utbetaling av midler fra en innbetalingsordning kan begrenses til tilskudd kun til norske lære plasser, er ikke klart.

## 5.2 Utbetaling og forholdet til lærlingtilskuddet

Det sentrale spørsmålet om utbetaling er hvilke kriterier som skal legges til grunn for å motta utbetaling fra ordningen. I Danmark har hovedelementet i utbetalinger fra AUB-ordningen vært lønnsrefusjon for den tiden lærlinger får opplæring i skole. Dette passer dårlig med den norske opplæringsmodellen, der man først er elev i skole og deretter lærling i bedrift. Mange lærlinger vil derfor ikke være tilbake i skolebasert opplæring i lærlingetiden. For beregning av det norske lærlingtilskuddet deles læretida i en tenkt todeling mellom opplæring og verdiskaping, hvor lærlingtilskuddet skal finansiere opplæringskomponenten. Den er sjablongmessig beregnet til 50 prosent av læretida i alle fag, slik at en lærling i prinsippet utløser samme beløp per læreår i alle fag. Denne beregningsmåten gjelder for unge opp til 21 år. For voksne over 21 år er det ikke skiller mellom opplæring og verdiskaping, og tilskuddssatsen er lavere

enn for unge og beregnet per måned. Dagens lærlingtilskudd er ikke rammestyrte, men utbetales med et gitt beløp per lærling.

Utbetaling av midlene fra en ny innbetalingsordning kan eventuelt fordeles etter prinsippet om et gitt beløp per lærling per læreår (eller måned). En innbetalingsordning tilsier ikke i seg selv at utbetaling bør skje etter andre prinsipper enn dagens lærlingtilskudd, særlig ikke hvis utbetalingen helt eller delvis erstatter tilskuddet. Dersom en innbetalingsordning skal komme i tillegg til dagens lærlingtilskudd, vil det gjøre det mer aktuelt å vurdere å utbetale etter andre prinsipper. Utbetalingen fra ordningen kunne da ivareta andre, mer spesifikke formål, for eksempel å øke antallet lærlinger i bestemte fag, samtidig som bedriftene ville være sikret en delfinansiering av kostnadene ved å ha lærling gjennom lærlingtilskuddet. I Danmark har man hatt flere slike «ekstraordninger» med andre utbetalingskriterier på toppen av ordinær AUB-finansiering (bonusordningen, praksisplass-AUB), men det foreligger lite dokumentert kunnskap om hvilke effekter dette har hatt. Det kan være grunn til å være varsom med å vente store effekter av økonomiske insentiver. Riktignok svarer mange norske lærebedrifter i en survey at økte tilskudd vil kunne bidra til at de tar inn flere lærlinger, men samtidig svarer de fleste også at økonomi ikke er en hindring for å ta inn lærlinger (Høst, Skålholt & Nyen 2013).

### 5.3 Forvaltning

En innbetalingsordning hvor arbeidslivets parter har innflytelse over forvaltningen av midlene kan bevege styringen av fagopplæringen mer i retning av et partsstyrt framfor et statsstyrt regime, men det er ikke gitt at partene vil ha en slik innflytelse. I Danmark forvaltes inn- og utbetaling av AUB-midler av ATP, Arbejdsmarkedets Til-lægspension. ATP har oppgaver både som pensjonsforvalter, investor og administrator for offentlige ytelser. AUB-ordningen inngår i ATPs administrasjonsansvar, sammen med en rekke andre offentlige ytelser, herunder pensjonsytelser. I en norsk sammenheng ville dette nærmest tilsvare at NAV administrerte ytelsen, men det er samtidig betydelig forskjell på ATPs og NAVs ansvarsområder.

Forvaltningen av en eventuell norsk innbetalingsordning vil avhenge av hvordan ordningen utformes og forankres. Rent avtalebaserte ordninger i enkelt næringer kan ivaretas av partsbaserte institusjoner, lik de som eksisterer for fondsordninger for kompetansetiltak i dag (Olberg et al., 2017; Talberg, 2019, pp. 40-44). Bredere ordninger som er forankret i lov på tvers av næringer, kan i prinsippet legges til en ny institusjon opprettet for ordningen, eller til eksisterende institusjoner. Å opprette en ny institusjon er dyrere enn å legge forvaltningen til en eksisterende institusjon. Arbeidslivets parter kan ha stor eller liten innflytelse, avhengig av hvilken eksisterende institusjon som velges og av hvilke styringsregler som legges til grunn. I prinsippet kan forvaltningen av innbetaling og utbetaling legges til separate institusjoner, men et argument mot dette kan være at ordningen da vil kunne ha en svakere bevisstgjørende effekt for bedriftene.

## 6 Overordnet vurdering

---

I dette kapittelet gir vi en overordnet vurdering av argumentene for og mot en innbetalingsordning. En innbetalingsordning er en annen måte å finansiere lærlinger på enn dagens ordning, som er basert på offentlige lærlingtilskudd. En innbetalingsordning kan tenkes i stedet for eller som et tillegg til dagens ordning. Vi vurderer innbetalingsordningen opp mot formålet for lærlingtilskuddet, nemlig å bidra til at det etableres flere læreplaner. Vurderingss spørsmålet er derfor om en innbetalingsordning vil føre til en økning i antall læreplaner eller til økt kvalitet i opplæringen.<sup>3</sup> I tillegg vil vi vurdere om en innbetalingsordning kan ha positive eller negative biefekter.

Lærlingordningen bidrar til å dekke bedriftenes rekrutterings- og kompetansebehov, noe den enkelte bedrift har egeninteresse av. Samtidig har lærlingordningen også karakter av å være et kollektivt gode. Bedriftene forplikter seg til å gi opplæring etter en felles standard som sikrer kompetanse som har verdi for flere virksomheter. Utfordringen er at det ikke nødvendigvis lønner seg for den enkelte bedrift å ta ansvar for opplæringen. Det kan skape gratispassasjerproblemer, der bedrifter benytter seg av faglært arbeidskraft uten selv å ta inn lærlinger. En innbetalingsordning der alle bedrifter bidrar kan ses som et middel til å løse gratispassasjerproblemer og styrke lærlingordningen. Idémessig kan kollektive innbetalingsordninger sies å støtte opp under kollektive, partsbaserte systemer for yrkesfaglig opplæring, mens statlige lærlingtilskudd (idémessig) i større grad knytter seg til statsstyrte systemer. Både i Norge og Tyskland er det påpekt i debatten at store statstilskudd kan lede til at man betrakter lærlingordningen som en rent statsstyrt utdanningsordning.

Statlig lærlingtilskudd ble innført på 1980-tallet, men ble betydelig økt ved innføringen av Reform 94. Før reformen var lærlingordningen sett på som arbeidslivets opplæringsordning, men nå ble den i større grad integrert i utdanningssystemet. De fleste yrkesfagene skulle følge en modell med to års opplæring i skole og to år i lære. For finansieringsdel ble det enighet om at halvparten av læretiden skulle anses som opplæring, mens den andre halvparten skulle være verdiskaping. Bedriftene skulle selv bære lønnskostnadene for den halvparten av læretiden som ble beregnet som verdiskaping. Den andre halvparten, opplæringen, skulle finansieres gjennom et statlig lærlingtilskudd. Nivået på dette lærlingtilskuddet ble satt tilsvarende gjennomsnittskostnaden for en elevplass i videregående skole.

Å innføre en fonds- eller innbetalingsordning ble drøftet i Stortingsmeldingen om lærlings situasjonen i forbindelse med Reform 94. Et argument i favør av en innbetalingsordning var at den ville opprettholde ansvarsdelingen mellom arbeidslivet og utdanningsmyndighetene. Når alle bedrifter måtte bidra til finansieringen, ble det også argumentert for at det ville føre til flere læreplaner fordi det ville stimulere alle bedrifter til å ta et opplæringsansvar. Samtidig kunne det bli vanskelig å lage gode kriterier for innbetaling (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1997). I

---

<sup>3</sup> Det kan argumenteres for at økt antall læreplaner (og økt kvalitet i opplæringen) er mellomliggende effekter og ikke et mål i seg selv. Det overordnede målet er at flere skal få fagbrev og et godt grunnlag for deltakelse i arbeids- og samfunns liv.

innstillingen mente flertallet at en innbetalingsordning ville være et effektivt tiltak for å øke antallet læreplasser. Den partssammensatte arbeidsgruppen som utredet spørsmålet videre, tilrådte likevel ikke å innføre en slik ordning. Dette ble blant annet begrunnet med at behovet for nye tiltak for å skaffe læreplasser var blitt mindre og at effekten var uviss. Arbeidsgruppen viste også til mulige ulemper ved en innbetalingsordning. En ulempe som ble nevnt var at for sterke økonomiske insentiver kan gå ut over kvaliteten på opplæringen. Arbeidsgruppen mente at bedrifter som har en egeninteresse i å utvikle gode fagarbeidere trolig vil gi bedre opplæring enn bedrifter som tar inn lærlinger ut fra økonomiske vurderinger.

I dagens situasjon vil mange av de samme argumentene for og mot en innbetalingsordning være relevante. Det er hensiktsmessig å diskutere to ulike situasjoner: 1) en situasjon hvor innbetalingsordningen kommer *i tillegg til* lærlingtilskuddet og gir bedriftene økt utbetaling per lærling, og 2) en situasjon hvor innbetalingsordningen *erstatte* lærlingtilskuddet og utbetalingen per lærling er den samme. Det gir mulighet til å diskutere effekten av økte utbetalinger per lærling og et nytt finansieringsprinsipp hver for seg.

## 6.1 Økt tilskuddsnivå

Vil en innbetalingsordning som gir økte utbetalinger per lærling føre til at det tas inn flere lærlinger? Vi diskuterer her en nivåeffekt som ikke har med selve prinsippet om en innbetalingsordning å gjøre. Generelt vil inntak av lærlinger i privat sektor være mest avhengig av i hvilken grad bedriftene ønsker å bruke faglært arbeidskraft i produksjonen. Dette avhenger blant annet av hvor relevant fagopplæringen er for arbeidslivets behov, og kostnadene og tilgangen på faglært arbeidskraft relativt til andre typer arbeidskraft, for eksempel ufaglærte. Det er likevel sannsynlig at økte tilskudd vil føre til at bedriftene tar inn noen flere lærlinger, men effekten vil trolig være begrenset. Bedrifter vil normalt være positive til økonomiske tilskudd, men undersøkelser blant bedrifter kan tyde på at nivået på slike tilskudd ikke har avgjørende betydning for hvor mange lærlinger de tar inn. I spørreundersøkelser svarer mange bedrifter at økte tilskudd vil føre til at de tar inn flere lærlinger (Arbeidsgrupperapport 1998; Høst, Skålholt & Nyen 2012). Samtidig trekkes ikke svak økonomi i bedriften fram som en hindring, snarere er det manglende tradisjon for å ta inn lærlinger eller manglende rekrutteringsbehov som påvirker inntaket (Høst, Skålholt & Nyen 2012: 71). For svært mange bedrifter benyttes hele eller deler av lærlingtilskuddet til drift av opplæringskontor som bedriften er medlem av. Det innebærer at en økning i tilskuddsnivået ikke nødvendigvis vil komme bedriftene direkte til gode. I mange bedrifter vil det dessuten ligge begrensninger i instruktør- eller opplæringskapasiteten. Tidligere forskning tyder på at offentlig sektor, og særlig kommunal sektor, er mer påvirket av økonomiske insentiver enn privat sektor når det gjelder å ta inn lærlinger. I kommunal sektor er beslutningen om inntak av lærlinger ofte frikoblet fra beslutninger om rekruttering av arbeidskraft, og økonomiske insentiver synes derfor å spille en større rolle (Hagen & Nyen 2005, Høst et al. 2014).

Det kan være negative sider ved et høyt nivå på utbetalingene per lærling. Det er ikke ønskelig at bedrifter tar inn lærlinger for å motta tilskudd dersom de ikke har forutsetninger for å gjennomføre god opplæring. Strengt tatt er det ikke økt antall lærlinger som er formålet med å finansiere lærlinger, men et økt antall arbeidstakere med fagbrev, noe som igjen kan ha positive effekter på individ- og samfunnsnivå. Det er derfor ikke ønskelig at en endret finansieringsordning fører til at bedrifter tar inn lærlinger av økonomiske grunner dersom de ikke har oppgaver, ansatte og

læringsmiljø som gjør dem i stand til å ta hånd om en lærling på en god måte. Økt rekruttering av dårlige lærebedrifter må ses som negative bivirkninger. I den forbindelse kan det være verdt å nevne at tilskuddet per lærling i dag ligger på et relativt høyere nivå i Norge enn i andre land, og høyere enn i Danmark. Vi ser også at innbetalingsordninger ikke fungerer i tråd med formålet når de tas i bruk som virkemiddel for å øke antallet læreplasser i land som Storbritannia, som mangler gode forutsetninger for en velfungerende lærlingordning. Tidligere i notatet har vi pekt på at Storbritannia blant annet mangler et etablert trepartssamarbeid for utvikling av fag og partsbaserte ordninger for vurdering og sertifisering av faglig kompetanse. I Storbritannia har innbetalte midler blitt brukt på andre former for opplæring enn det vi i Norge forbinder med en lærlingordning, og midler fra innbetalingsordningen har til dels erstattet bedriftenes bruk av egne midler.

## 6.2 Innbetalingsordning som prinsipp

Vil en ordning med innbetaling til et fond som utbetaler tilskudd for lærlinger eller andre fagopplæringsformål føre til at det opprettes flere læreplasser? Ut fra et økonomisk rasjonelt perspektiv kan man ikke forvente at en innbetalingsordning vil føre til at det opprettes flere læreplasser, gitt at utbetalingene fra ordningen ligger på samme nivå som lærlingtilskuddet. Hvor pengene kommer fra, om det er fra et fond eller fra offentlige lærlingtilskudd, er i utgangspunktet irrelevant, så lenge utbetalingen ikke påvirkes av innbetalingen. Likevel virker det sannsynlig at en innbetalingsordning kan føre til en *bevisstgjørings effekt* om muligheten for å bruke faglært arbeidskraft og lærlinger i virksomheten og føre til at noen flere bedrifter tar inn lærlinger. Slike bevisstgjørings effekter virker ikke gjennom nytte-kostnads-kalkyler, men gjennom å skape oppmerksomhet om muligheter som kanskje allerede eksisterer. Tidligere undersøkelser viser at det ligger et betydelig potensial i å få nye bedrifter til å bli lærebedrifter (Høst, Skålholt & Nyen 2012).

Bevisstgjørings effekter vil trolig være større i bransjer hvor kunnskapen om fagopplæringen i utgangspunktet er svak, men hvor det finnes lærefag, enn i bransjer der lærefag og lærlingordningen er godt kjent. Samtidig kan man ikke utelukke at flere bedrifter i bransjer med sterke fagopplæringstradisjoner vil ønske å «få noe igjen» for det de betaler inn. I hvilken grad man får en bevisstgjørings effekt avhenger også av hvordan ordningen utformes når det gjelder inn- og utbetaling. En utforming av ordningen som gir et inntrykk av at egne midler låses til de benyttes, kan tenkes å ha en større bevisstgjørings effekt enn en ordning som oppleves som en generell skatt.

En forutsetning for at en endring i finansieringssystemet skal ha effekt, er likevel at det er ledig opplæringskapasitet og relevante oppgaver i bedriftene som gjør det mulig å tilby flere læreplasser.

En utfordring med en innbetalingsordning er å komme fram til allment aksepterte kriterier for hvilke bedrifter som skal betale inn til ordningen, jf. kapittel 5.1. En ordning som er forankret i tariffavtale alene vil pålegge tariffbundne bedrifter en innbetalingsbyrde som ikke-tariffbundne bedrifter ikke har. Det vil kunne svekke bedriftenes interesse for å inngå tariffavtaler og dermed svekke organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden. Alternativet er en lovforankret ordning, eller en allmenngjort ordning. I norsk arbeidsliv er det i dag et langt større innslag av utenlandske bedrifter og bruk av andre tilknytningsformer, som innleie, enn da spørsmålet om en innbetalingsordning sist ble vurdert på slutten av 1990-tallet. Utfordringen med å finne gode kriterier for innbetaling vil derfor trolig være større i dag.



### 6.3 Oppsummering og konklusjon

Målet om at flere unge skal gjennomføre en yrkesfaglig opplæring har bred politisk oppslutning. Mangelen på læreplasser er en utfordring i Norge, som i andre land der lærlingordningen utgjør en vesentlig del av videregående opplæring. En innbetalingsordning for finansiering av lærlinger må i lys av dette vurderes som ett av flere mulige virkemidler for å skaffe flere læreplasser. En innbetalingsordning vil innebære at arbeidslivet tar et kollektivt ansvar for lærlingordningen ved å betale inn til et fond, enten på nasjonalt nivå, som i Danmark, eller på bransjenivå, som i byggebransjen i Tyskland og i en rekke bransjer i Nederland.

I kapittel 4 pekte vi på at Storbritannia mangler sentrale institusjonelle forutsetninger for en lærlingordning i tradisjonell forstand, ikke minst gjennom et velfungerende trepartssamarbeid. I Norge er disse forutsetningene i større grad til stede. I kapittel tre skilte vi mellom tre hovedtyper for yrkesrettet utdanning: en statsstyrt modell, en markedsstyrt modell og en korporativ modell, og viste til at Norge har trekk fra den statsstyrte modellen, men også fra den korporative modellen. Dagens statlige lærlingtilskudd kan sies å støtte opp under den statsstyrte modellen. Etableringen av en kollektiv finansieringsordning kan bidra til å styrke partssamarbeidet om fagopplæringen, men det vil avhenge av hvordan en eventuell ordning utformes og forvaltes.

Det sentrale spørsmålet i dette notatet er imidlertid i hvilken grad og på hvilken måte etableringen av en innbetalingsordning vil bidra til flere læreplasser og dermed flere faglærte i norsk arbeidsliv. Vår vurdering er at etableringen av en innbetalingsordning vil kunne føre en økning i antall læreplasser på to måter. Dels vil en kollektiv innbetalingsordning trolig bidra til en bevisstgjørings- eller forventningseffekt. Dersom alle bedrifter skal bidra, vil trolig flere bli bevisst mulighetene som ligger i ordningen, og samtidig få en forventning om å få noe igjen for eget bidrag. Dels vil en innbetalingsordning kunne få en økonomisk effekt dersom størrelsen på det samlede tilskuddet øker. På bakgrunn av tidligere undersøkelser forventes denne effekten isolert sett å være begrenset.

En mulig negativ effekt av en samlet økning i tilskuddet er at bedrifter motiveres til å ta inn lærlinger uten å ha forutsetninger for å gi god opplæring. Slike negative effekter kan imidlertid motvirkes gjennom ordninger for godkjenning av lærebedrifter og sanksjoner mot bedrifter som ikke tilfredsstillere kravene som er fastsatt gjennom trepartssamarbeidet.

# Litteratur

---

- Alsos, K., & Jensen, R. S. (2013). *Bemanningsbransjens gråsoner. Fafo-rapport 2013:20*. Fafo. <https://fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/bemanningsbransjens-grasoner>
- Andresen, S., Reegård, K., & Rogstad, J. (2016). *Å sette pris på lærlinger. Finansiering av læreplaner i Norge og Danmark. Fafo-notat 2016:15*. Fafo. <https://fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-notater/item/a-sette-pris-pa-laerlinger>
- Arbeidsgruppe. (1998). *Refusjonsordning for lønn til lærlinger*.
- Bratholmen, N. V. L., & Ekren, R. (2020). *Hvordan går det med elever som ikke får læreplass?*. Statistisk sentralbyrå [https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/432121?\\_ts=174a0c88550](https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/432121?_ts=174a0c88550)
- Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (Eds.). (2012). *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford University Press.
- Cedefop. (2020). *Financing apprenticeships in the EU* Publications Office. <https://doi.org/doi/10.2801/36563>
- Greinert, W.-D. (2004). European vocational training "systems" - some thoughts on the theoretical context of their historical development. *European Journal Vocational Training* 32(May-Aug 2004), 18-25. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.853.4332&rep=rep1&type=pdf>
- Gullestad, F. H. (2017, 15.09.). Seks av ti får ikke læreplass. *Klassekampen*, 8.
- Jørgensen, C. H. (2018). The modernisation of the apprenticeship system in Denmark 1945-2015 In S. Michelsen & M. L. Steenström (Eds.), *Vocational Education in the Nordic Countries. The Historical Evolution*. (pp. 171-190). Routledge.
- Kuczera, M. (2017). Incentives for apprenticeship. <https://doi.org/doi:https://doi.org/10.1787/55bb556d-en>
- Kunnskapsdepartementet. (2016, 14.03.). *Ny samfunnskontrakt for flere læreplaner*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kd/pressemeldinger/2016/ny-samfunnskontrakt/id2479670/>
- Nielsen, K., & Kvale, S. (1999). Mesterlære som aktuell læringsform. In K. Nielsen & S. Kvale (Eds.), *Mesterlære. Læring som sosial praksis* (pp. 17-33). Ad notam Gyldendal.
- Nyen, T., & Tønder, A. H. (2014). *Yrkesfagene under press*. Universitetsforlaget.
- Olberg, D., Steen, J. R., & Tønder, A. H. (2017). *Tariffavtalene som virkemiddel i kompetansepolitikken. Fafo-notat 2017:14*. Fafo.
- Olsen, O. J. (2008). *Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesutdanning. Fornylse eller gradvis omdannelse? Notat 5-2008*. Rökkansenteret, Universitetet i Bergen. <http://bora.uib.no/handle/1956/4267>
- Olsen, O. J., Høst, H., & Michelsen, S. (2008). Veier fra yrkesopplæring til arbeidsliv. En studie av det norske overgangsregimets effektivitet. In J. Olofsson & A. Panican (Eds.), *Ungdomars väg från skola till arbetsliv. Nordiska erfarenheter. TemaNord 2008: 584* (pp. 249-332). Nordisk ministerråd. [https://www.nordic-ilibrary.org/education/ungdomars-vag-fran-skola-till-arbetsliv\\_tn2008-584?mlang=sv](https://www.nordic-ilibrary.org/education/ungdomars-vag-fran-skola-till-arbetsliv_tn2008-584?mlang=sv)
- Richmond, T. (2019). *Why the apprenticeship levy is broken and how to fix it. EDSK Report*. Retrieved 9. januar from <https://www.edsk.org/wp-content/uploads/2020/01/EDSK-Runaway-training.pdf>
- Ryan, P. (2000). The institutional requirements of apprenticeship: evidence from smaller EU countries. *International Journal of Training and Development*, 4(1), 42-65. <https://doi.org/https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2419.00095>



- Streeck, W. (1989). Skills and the Limits of Neo-Liberalism: The Enterprise of the Future as a Place of Learning. *Work, Employment & Society*, 3(1), 89-104.  
<https://doi.org/https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0950017089003001006>
- Talberg, N. (2019). *Fra festtaler til realitet. Bruken av kompetansebestemmelsene i tariffavtalene i privat sektor. Fafo-rapport 2019:07*. Fafo.
- Utdanningsdirektoratet. (2019). *Hvorfor får ikke alle søkere læreplass? En kunnskapsoversikt*.  
[https://www.udir.no/contentassets/4a898f6ef35c442ea7421d880599e675/kunnskapsoversikt\\_lareplass.pdf](https://www.udir.no/contentassets/4a898f6ef35c442ea7421d880599e675/kunnskapsoversikt_lareplass.pdf)
- Utdanningsdirektoratet. (2020, 04.04.). *Andelen søkere som har fått læreplass*  
Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/tema/yrkesfag/sokere-til-lareplass-2019/>
- Ziderman, A. (2016). *Funding mechanisms for financing vocational training: An analytical framework, IZA Policy Paper, No. 110*. Institute for the Study of Labor (IZA).

## Finansiering av lærlinger

Mangelen på lære plasser er en stor utfordring i Norge og i andre land der lærlingordningen utgjør en viktig del av utdanningssystemet. I dette notatet diskuterer vi styrker og svakheter ved ulike finansieringsmodeller. Vi spør også i hvilken grad og på hvilken måte en kollektiv innbetalingsordning kan bidra til flere lære plasser. Vår vurdering er at etableringen av en innbetalingsordning vil kunne føre en økning i antall lære plasser på to måter. Dels vil en kollektiv innbetalingsordning kunne bidra til en bevisstgjørings- eller forventningseffekt. Dersom alle bedrifter skal bidra, vil trolig flere bli bevisst mulighetene som ligger i ordningen, og samtidig få en forventning om å få noe igjen for det de betaler inn. Dels vil en innbetalingsordning kunne få en økonomisk effekt dersom størrelsen på det samlede tilskuddet øker. På bakgrunn av tidligere undersøkelser forventes denne effekten isolert sett å være begrenset.

En mulig negativ effekt av en samlet økning i tilskuddet til lærebedrifter er at bedrifter motiveres til å ta inn lærlinger uten å ha forutsetninger for å gi god opplæring. Slike negative effekter kan motvirkes gjennom ordninger for godkjenning av lærebedrifter og sanksjoner mot bedrifter som ikke tilfredsstillt kravene som er fastsatt gjennom trepartssamarbeidet i fag- og yrkesopplæringen.



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

Fafo-rapport 2021:23  
ID-nr.: 10360