

Kostnader og verdiskaping i lærlingordningen i kommunal sektor

Rapport nr. 14-2025
KS FOU nr. 244002

SØA



Samfunns-
økonomisk
Analyse

Rapport nr. 21-2024
fra Samfunnsøkonomisk Analyse AS

ISBN-nummer:	978-82-8395-258-2
Oppdragsgiver:	KS
Tilgjengelighet:	Offentlig
Dato for publisering:	14.05.2025
Forfattere:	Hanne Jordell, Jørgen Ingerød, Tyra Merker
Kvalitetssikrer:	Torgeir Nyen (Fafo) og Rolf Røtnes (SØA)

Borggata 2B
N-0650 Oslo
Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Det er ønskelig at kommunesektoren ansetter flere lærlinger, for å imøtekomme den økende etterspørselen etter fagarbeidere.

KS har derfor gitt Samfunnsøkonomisk Analyse AS (SØA) i oppdrag å undersøke tre problemstillinger som drøftes i denne rapporten.

- 1) Hva er de indirekte og direkte kostnadene ved å ha en lærling
- 2) Hvilke verdier skaper lærlingen som er kvantifiserbare, og hvordan kan dette beregnes?
- 3) Hva kjennetegner og gjør kommunene som tar inn mange lærlinger?

Vi vil rette en stor takk til kommunene som har bidratt i arbeidet, og til KS for et spennende oppdrag.

Oslo, 14.5.2025

Hanne Jordell

Prosjektleder

Samfunnsøkonomisk Analyse AS

Sammendrag

Over lengre tid har arbeidsgivere i kommunal sektor rapportert om betydelige utfordringer med å rekruttere fagarbeidere. Den samlede tilgangen på fagarbeidere avhenger av at tilstrekkelig mange ungdom og voksne velger yrkesfaglig utdanning og består fagprøven. Kommuner er selv viktige tilbydere av lære plasser i yrkesopplæringen, særlig i helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget. Stramme kommunebudsjetter kan imidlertid føre til at lære plasser ikke blir tilstrekkelig prioritert.

KS ønsker gjennom prosjektet å vise at å ta inn lærlinger gir kommuner verdi, fra et arbeidsgiverperspektiv. Vi drøfter følgende spørsmål:

- 1) Hva er de indirekte og direkte kostnadene ved å ha en lærling?
- 2) Hvilke verdier skaper lærlingen som er kvantifiserbare, og hvordan kan dette beregnes?
- 3) Hva kjennetegner og gjør kommunene som tar inn mange lærlinger?

Prosjektet er gjennomført ved bruk av kvalitative metoder, herunder litteraturgjennomgang, intervjuer med et strategisk utvalg kommuner og et arbeidsverksted med de samme kommunene.

Kostnader ved å ta inn lærlinger kan deles inn i tre kategorier: Lønnskostnader, eventuelle funksjonstillegg til faglige ledere og instruktører og administrative kostnader.

Lærlinger ansettes på en midlertidig arbeidskontrakt, i en 100 prosent stilling, med samme rettigheter og plikter som andre ansatte i kommunen. En andel av læretiden regnes som oppgaveløsning/verdiskaping, som lærlingene derfor skal motta *lønn* for å utføre. Nivået på lærlinglønnen avhenger av opplæringsmodell og varigheten på lærekontrakten. I hovedmodellen, som består av to år på skole etterfulgt av to år i lære, får lærlingen lønn tilsvarende én fagarbeiderårslønn i løpet av de to årene lærekontrakten varer.

For øvrig skal det settes av tid til opplæring i læretiden. Kommuner som tar inn lærlinger må ha en opplæringsplan i henhold til læreplanen i faget, og en faglig leder som er ansvarlig for opplæringen. Ansatte i kommunen må sette av tid til instruksjon og veiledning av lærlingene. Noen kommuner velger å kompensere ansatte som påtar seg rollen som faglig leder og instruktør med et *funksjonstillegg* i deres lønn.

Administrative kostnader som følger av å ha lærlinger omfatter alt fra planlegging og budsjettering til å utarbeide stillingsutlysninger, intervjuer og ansettelsesprosesser, oppfølging av lærlingene med dokumentasjon og vurdering gjennom læretiden og eventuelt kostnader til kurs som lærlinger, faglige ledere eller instruktører har behov for, for

å gjennomføre læretiden på en god måte. Mange kommuner velger å være medlem av et opplæringskontor, som håndterer mange av de administrative oppgavene mot betaling fra kommunen.

Kommunene mottar basistilskudd fra fylkeskommunen per lærekontrakt som tegnes. Tilskuddet er en kompensasjon for og støtte til opplæringsansvaret. Dersom kommunen er medlem av opplæringskontor, tar opplæringskontoret normalt en andel av basistilskuddet for å finansiere oppgavene som de påtar seg. Kommuner som ikke er medlem av et opplæringskontor, må håndtere alle administrative oppgaver selv, men beholder også hele basistilskuddet.

Det er et premiss i lærlingordningen at læretiden skal bestå av både opplæring og verdiskaping. Verdiskapingsdelen handler om at lærlingene skal bidra i produksjonen av varer og tjenester. Som pekt på over mottar lærlinger lønn for verdiskapingsdelen, på samme måte som andre arbeidstakere får lønn for deres bidrag til produksjon av varer og tjenester.

Når lærlingenes verdiskapingsbidrag skal tallfestes, er en logisk operasjonalisering knyttet til tiden lærlingen jobber selvstendig. En matematisk måte å uttrykke lærlingenes verdiskapingsbidrag på er:

$$\begin{aligned} & \textit{Verdiskapingsbidrag} \\ &= \textit{Lønnskostnad per time for en nyutdannet fagarbeider} \\ & * \textit{Antall timer lærlingen jobber selvstendig} \end{aligned}$$

I beregningen legger vi til grunn at lærlingers selvstendige arbeid, er utført med tilsvarende effektivitet og kvalitet som en nyutdannet fagarbeider ville gjort. Timene lærlingen jobber selvstendig verdsettes derfor til lønnskostnaden kommunen ville hatt dersom det var en nyutdannet fagarbeider som utførte det samme arbeidet. Denne verdsettingen inkluderer ikke andre bidrag fra lærlinger, som kompetanseutvikling i organisasjonen. Det beregnede verdiskapingsbidraget vil øke jo flere antall timer lærlingen jobber selvstendig.

Kommunene vi har intervjuet i prosjektet har ulik oppfatning om hvordan lærlingenes verdiskapingsbidrag kan og bør brukes i bemanning av kommunenes enheter. Flere av kommunene vi intervjuet i prosjektet tar inn lærlinger som *tillegg til grunnbemanningen*. I én av kommunene inngår lærlingene som en *del av grunnbemanningen* på tjenestestedene. Andre kommuner igjen har lærlinger i utgangspunktet som tilleggsressurs, dvs. i tillegg til grunnbemanning, men har som prinsipp at lærlingene som har forutsetninger for det kan settes inn som *vikar* ved behov. De forskjellige måtene å bruke verdiskapingsbidraget til lærlingene på, vil gi ulike utslag på kommunens kostnader.

Merk at en lærling kan jobbe selvstendig både i tillegg til grunnbemanningen så vel som i stedet for grunnbemanningen. Vi skiller med andre ord mellom hvordan et verdiskapingsbidrag beregnes og hvordan et verdiskapingsbidrag benyttes i bemanning.

Når det gjelder kjennetegn ved kommuner som tar inn mange lærlinger, tyder våre intervjuer på at politisk prioritering av ressurser til læreplaner er det meste sentrale kjennetegnet. Samtlige kommuner som er intervjuet i prosjektet peker på at det å bidra til at flere personer oppnår fagbrev er en politisk prioritert oppgave, og hovedårsaken til at kommunen tar inn (mange) lærlinger. Et annet kjennetegn er at kommunene har et bevisst forhold til lærlingenes verdiskapingsbidrag. Lærlingene tilfører både kompetanse og kapasitet i læretiden. Langsiktige gevinster kommunene framhever er at lærlingordningen fungerer som en rekrutteringskanal for å få kvalifisert arbeidskraft inn i tjenestene. Et tilleggsmoment er at læretiden også gir lærlingen opplæring i lokale prosedyrer og praksiser, og gjør lærlingen generelt kjent med arbeidsstedet. Det gjør overgangen til en eventuell fast stilling i kommunen enklere og billigere, sammenlignet med nyansatte som kommer fra andre kommuner.

Økonomi er én av faktorene som påvirker inntaket av lærlinger. Det er imidlertid også mange andre forhold som begrenser kommunenes inntak av lærlinger, ut over kostnadene. Det handler blant annet om kapasitet og motivasjon blant faglige ledere og instruktører, som er viktige forutsetninger for god opplæring.

Forskning har vist at kommunale pleie- og omsorgstjenester bruker nesten 20 prosent av lønnsmidlene på vikarer og overtid. Mange kommuner setter opp et urealistisk lønnsbudsjett som år etter år går med underskudd. Moland (2024) argumenterer for at disse kommunene trolig er tjent med å heller ha flere faste stillinger, og øke grunnbemanningen, framfor å konsekvent underbudsjette og så bruke penger på vikarutgifter. Å ha en mer robust bemanning synes også å ha effekter på sykefraværet, slik at vikarutgiftene går ned. I så måte virker modellen der kommuner lar lærlinger komme i tillegg til grunnbemanningen, samtidig som de settes inn som vikar når det er nødvendig, som en hensiktsmessig tilnærming. Å ha lærlingene som ekstra ressurs og kapasitet vil kunne redusere belastning på øvrige helsearbeidere, slik at vikarbehovet også muligens vil reduseres.

Hvorvidt en slik modell er kostnadsbesparende for kommunen avhenger av om ordningen bidrar til generelt redusert sykefravær, men også av hvordan lærlingens vikarvakt avlønnes. Fra intervjuene framstår det at det også her er ulik praksis. Noen kommuner gir lærlinglønn (pluss. evt. tillegg) for vikarvakten. Stillinger uten særskilt krav til utdanning, avlønnes normalt høyere enn en lærlinglønn.

Av andre kostnadseffektiviserende tiltak er det mulig å vurdere om opplæring av lærlinger kan gjøres mer effektivt. Vårt prosjekt har ikke sett inngående på dette, men gjennom annet prosjektarbeid har vi sett at noen forsknings- og undervisningsmiljøer i sykepleierfaget har tatt til orde for en ny opplæringsmodell, kalt «peer learning» Dette er en kunnskapsbasert veiledningsmodell som tilrettelegger for at studenter kan lære (mer) av hverandre. Man kunne vurdert muligheter for å utvikle en tilsvarende modell for lærlinger, noe som da kunne økt kapasiteten til å ta inn flere lærlinger.

English summary

The municipal sector in Norway has reported significant challenges in recruiting certified skilled workers. The overall availability of certified skilled workers depends on people choosing vocational education and passing the trade certificate. Municipalities play an essential role in providing apprenticeships in vocational training, particularly in health care and childcare. However, tight municipal budgets may lead to a lack of prioritization for apprenticeships.

Through this project, KS aims to demonstrate that taking in apprentices adds value to municipalities from an employer's perspective. The following questions are discussed:

1. What are the indirect and direct costs of having an apprentice?
2. What quantifiable value does the apprentice create, and how can this be measured?
3. What are the characteristics of municipalities that take in many apprentices?

The project was conducted using qualitative methods, including a literature review, interviews with a strategically selected sample of municipalities, and a workshop with the same municipalities.

The costs of taking in apprentices can be divided into three categories: wage costs, functional allowances, and administrative expenses.

Apprentices are hired on a temporary employment contract, in a 100 percent position, with the same rights and obligations as other employees. Part of the apprentice's time is considered as value creation, for which they are paid. In the main model, which consists of two years of school followed by two years of apprenticeship, the apprentice receives a total salary equivalent to one year of a certified skilled worker's wage over the two-year contract.

The time not spent on value creation is allocated to training. Municipalities taking in apprentices must have a training plan according to the curriculum and a qualified supervisor responsible for the training. Municipal employees must dedicate time to instruct and guide apprentices. Some municipalities choose to compensate employees who take on the role of supervisor with a functional allowance in their wages.

Administrative costs of having apprentices include planning and budgeting, preparing job postings, conducting interviews and hiring processes, following up on apprentices with documentation and evaluation throughout the training period, and potential costs for courses needed by apprentices or their supervisors to successfully complete the apprenticeship. Many municipalities choose to join an

apprenticeship office, which handles many of these administrative tasks.

Municipalities, that sign an apprenticeship or training contract receive a basic subsidy per contract from the county. This subsidy is compensation and support for the training responsibility. If the municipality is a member of an apprenticeship office, the office usually takes a portion of this subsidy to fund its tasks. Municipalities that are not members of an apprenticeship office must handle all administrative tasks themselves but retain the full subsidy.

As mentioned above, apprentices are paid for the value-creation portion, just as other employees are paid for their contributions to goods and services production. When quantifying the value-creation contribution of apprentices, a logical operationalization is tied to the time the apprentice works independently. A mathematical way to express the apprentice's value-creation contribution is:

Value-creation contribution = Wage cost per hour for a newly qualified skilled worker * Number of hours the apprentice works independently.

This calculation presupposes that the apprentice's independent work is performed with the same efficiency and quality as a newly qualified skilled worker. The hours the apprentice works independently are therefore valued at the wage cost the municipality would incur if a newly qualified skilled worker performed the same work. This valuation does not include other contributions from apprentices, such as skills development within the organization or the value of additional capacity.

The calculated value-creation contribution will increase with the number of hours the apprentice works independently. Working independently does not necessarily mean replacing another employee (substitute). An apprentice can also work independently as part of the regular staffing.

The municipalities interviewed in the project have different views on how the apprentices' value creation can and should be used in staffing the municipal units. Several of the municipalities we interviewed take on apprentices in addition to the regular staff. In one of the municipalities, apprentices are part of the regular staffing at service locations. Other municipalities use apprentices primarily as an additional resource, supplementing the regular staff, but apprentices that are capable can serve as substitutes when needed. The various ways of using apprentices' value-creation contributions will impact the municipality's overall costs.

As for the characteristics of municipalities that take in many apprentices, our interviews suggest that political prioritization of resources for apprenticeships is the main characteristic. Another characteristic is that the municipalities have a conscious approach to the value-creation contribution of apprentices. Apprentices provide both skills and capacity during the apprenticeship. Long-term benefits highlighted by the municipalities include the apprenticeship scheme as a recruitment channel to bring qualified workers into the services. An

additional factor is that the apprenticeship period also gives the apprentice training in local procedures and practices, making the apprentice familiar with the workplace. This eases and reduces the cost of transitioning to a permanent position in the municipality compared to hiring someone from outside.

Economics is one of the factors influencing the intake of apprentices. However, there are also many other factors that limit municipalities' intake of apprentices beyond costs. These include the capacity and motivation of supervisors and instructors, which are essential prerequisites for effective training of apprentices.

Research has shown that municipal care services spend nearly 20 percent of their wage budget on substitutes and overtime. Many municipalities set an unrealistic wage budget that consistently runs a deficit year after year. Moland (2024) argues that these municipalities would likely benefit from having more permanent positions and increasing core staffing, rather than continuously underbudgeting and then spending on substitute expenses. Having more robust staffing also seems to affect absenteeism, which reduces substitute costs. In this regard, the model where municipalities allow apprentices to supplement core staff while also serving as substitutes when necessary, appears to be a practical approach. Having apprentices as an additional resource could reduce the strain on other healthcare workers, potentially lowering the need for substitutes.

Whether such a model is cost-effective for the municipality depends on whether the arrangement contributes to an overall reduction in absenteeism, as well as on how the apprentice's substitute shifts are compensated. The interviews reveal that practices vary.

Other cost-saving measures could include assessing whether apprentice training could be made more efficient. Although this project has not delved deeply into this, in other work, we have seen some research and educational environments in nursing advocate for a new training model called "peer learning." This is an evidence-based guidance model that allows students to learn (more) from each other. One could explore the potential of developing a similar model for apprentices, which could increase the capacity to take in more apprentices.

Innhold

Forord	I
Sammendrag	II
English summary	V
1 Innledning	1
1.1 Stor og økende mangel på fagarbeidere i kommunal sektor	1
1.2 Tre problemstillinger	3
1.3 Metode	3
2 Kostnader ved å ha lærlinger	5
2.1 Lønnskostnader til lærlingene	5
2.2 Funksjonstillegg til faglige ledere og instruktører	6
2.3 Administrative kostnader i kommunene og til eventuelt opplæringskontor	7
2.4 Basistilskudd til lærebedrifter	7
3 Lærlinger tilfører verdi i form av arbeidskraft	9
3.1 Verdiskapingsbidrag fra lærlinger	9
3.2 Tallfesting av verdiskapingsbidraget tar utgangspunkt i lærlingenes selvstendige arbeid	10
3.3 Bruken av lærlinger påvirker kommunens kostnader	11
4 Kommuner som tar inn mange lærlinger vurderer lærlinger som viktige bidragsytere	14
4.1 Lærlinger vurderes som viktige bidragsytere	14
4.2 Kommunene er opptatt av å gi god opplæring til lærlinger, men har ulike vurderinger av hva som sikrer god opplæring	15
4.3 Også andre forhold enn økonomi begrenser lærlinginntaket	15
5 Kan lærlingenes verdiskaping tas ut som kostnadsbesparelser?	17
Referanser	19

1 Innledning

For å imøtekomme det økende behovet for fagarbeidere, er det ønskelig at kommunesektoren tar inn flere lærlinger. KS har gitt Samfunnsøkonomisk Analyse AS (SØA) i oppdrag å beregne kostnader og verdiskapingsbidraget forbundet ved å ha lærlinger og å undersøke hva som kjennetegner kommuner som tar inn mange lærlinger. I dette kapittelet presenterer vi problemstillingen og den metodiske framgangsmåten i prosjektet.

1.1 Stor og økende mangel på fagarbeidere i kommunal sektor

En fagarbeider er en person som har gjennomført en fag- og yrkesrettet videregående opplæring, og har bestått fagprøven. Over lengre tid har arbeidsgivere i kommunal sektor rapportert om betydelige utfordringer med å rekruttere fagarbeidere. Mange kommuner rapporterer særlige utfordringer med å rekruttere helsefagarbeidere (KS, 2023). NAV (2024) estimerer at det mangler 3 100 helsefagarbeidere i Norge i 2024.

Det er forventet at mangelen på fagarbeidere vil øke. I SSBs framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen, framgår det at Norge kan mangle i underkant av 90 000 fagarbeidere i 2035 (Cappelen, Dapi, Gjefsen, & Stølen, 2020). Samtidig peker Helsepersonellkommisjonen på behovet for å utvide bruken av helsefagarbeidere, for å løse ressursutfordringene i helse- og omsorgstjenestene – noe som kan legge ekstra press på etterspørselen etter helsefagarbeidere (NOU 2023:4 Tid for handling).

Den samlede tilgangen på fagarbeidere avhenger av at tilstrekkelig mange ungdom og voksne velger yrkesfaglig utdanning og består fagprøven. Det finnes flere veier til fagbrev, men som hovedregel er fag- og yrkesopplæringen en kombinasjon av teoretisk opplæring i skole og praktisk arbeidserfaring. Forholdet mellom opplæring i skole og opplæring på arbeidsplassen kan fordeles på ulike måter, men for ungdom er 2+2 år hovedmodellen, dvs. to år i videregående skole, etterfulgt av to år som lærling i en lærebedrift. Dersom fylkeskommunen ikke finner læreplass må all opplæring skje i skole.¹ En

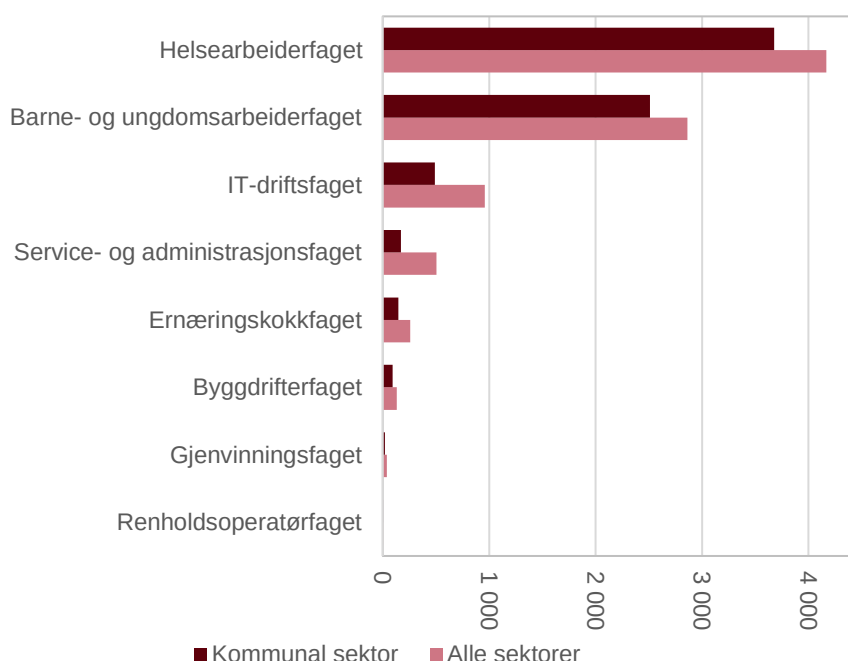
¹ Det finnes også spesialvarianter slik som Fagbrev på jobb og Menn i Helse.

lærling er benevnelsen på en person som har tegnet lærekontrakt med en virksomhet, der den yrkesrettede opplæringen foregår.²

Det er kun virksomheter som er godkjente som lærebedrifter som kan tilby lære plasser.³ Lærlingen blir formelt ansatt på lærekontrakt, og regnes som en midlertidig ansatt. Lærlingen har samme rettigheter og plikter som andre ansatte i virksomheten, men har også krav på kontinuerlig oppfølging og vurdering gjennom hele læreperioden (KD, 2023). Lærebedriften må ha en faglig leder som ivaretar opplæringsansvaret, og en instruktør som går sammen med lærlingen.

Kommunal sektor er en viktig tilbyder av lære plasser, særlig i helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget. Figur 1.1 viser det totale antallet løpende lærekontrakter i 2023, fordelt på utvalgte lærefag, og antallet kontrakter i kommunal sektor. Statistikken viser at 88 prosent av de løpende lærekontraktene i helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget var i kommunal sektor.⁴

Figur 1.1 : Løpende kontrakter per utdanningsretning, 2023. Utvalgte fagbrev



Kilde: Utdanningsdirektoratet.

Antallet løpende lærekontrakter i kommunal sektor har gått ned med 8 prosent i perioden mellom 2019 og 2023. Ovenstående danner noe av bakteppet for at myndighetene og partene i arbeidslivet har signert en samfunnskontrakt for flere lære plasser.⁵ I samfunnskontrakten framkommer det at partene skal bidra til å styrke det lokale og regionale arbeidet for flere lære plasser.

² Alternativt tegnes kontrakten med et opplæringskontor, dersom virksomheten er medlem.

³ Fylkeskommunen er godkjenningssinstans.

⁴ [Utdanningsdirektoratets statistikkbank](#)

⁵ Omtale av samfunnskontrakten kan leses på [KS sine hjemmesider](#).

Statistikk om antall løpende lærekontrakter viser videre at det er store regionale forskjeller når det kommer til omfang av læreplasser. Rogaland og Vestland peker seg ut, med et høyt antall læreplasser totalt, høyt antall læreplasser i kommunal sektor, og høy andel læreplasser i forhold til antall innbyggere (hhv. 1,21 prosent og 1,02 prosent).⁶

1.2 Tre problemstillinger

Stramme kommunebudsjetter kan føre til at læreplasser ikke blir tilstrekkelig prioritert i kommunal sektor. KS ønsker gjennom dette prosjektet å vise at å ta inn lærlinger gir verdi, fra et arbeidsgiverperspektiv.

Prosjektet drøfter følgende spørsmål:

- 1) Hva er de indirekte og direkte kostnadene ved å ha en lærling?
- 2) Hvilke verdier skaper lærlingen som er kvantifiserbare, og hvordan kan dette beregnes?
- 3) Hva kjennetegner og gjør kommunene som tar inn mange lærlinger?

1.3 Metode

Prosjektet er gjennomført ved bruk av kvalitative metoder, herunder litteraturgjennomgang, intervjuer med et strategisk utvalg kommuner og et arbeidsverksted med de samme kommunene.

Vi inviterte totalt 10 kommuner til å delta i prosjektet. Det mest sentrale utvalgsriteriet har vært at kommunene ansetter relativt mange lærlinger i antall og i forhold til innbyggerantall, men vi har også tilstrebet geografisk variasjon og variasjon i kommunestørrelse. Vi la til grunn hypotesen om at kommuner som ansetter relativt mange lærlinger, gjør vurderinger som andre kommuner kan la seg inspirere av.

Seks av de 10 inviterte kommunene samtykket til intervju, og flesteparten av disse deltok også på arbeidsverkstedet. Én av kommunene hadde ikke mulighet til å delta på intervju, men deltok på arbeidsverkstedet. For hver kommune har vi snitt intervjuet to representanter. Kommunene har selv valgt hvilke respondenter hos dem som var naturlig at stilte på intervju. Respondentene har i hovedsak vært ansatte innenfor HR i kommuneadministrasjonen, og hatt ansvar for inntak som lærlinger som del av sin stilling.

Foreløpige funn ble presentert og diskutert i et kommunedirektørmøte i regi av KS. Innspillene som kom i møtet, utgjør også en del av data- og informasjonsgrunnlaget i rapporten.

I litteraturgjennomgangen har vi gjennomgått forskning og utredninger som omhandler hvordan verdiskaping kan beregnes for lærlinger. Det har vært gjennomført noen forsøk på dette, eksempelvis i Tyskland (Wenzelmann & Schönfeld, 2022; Mühlemann & Pfeifer, 2023; OECD, 2018). Forskningsdesignet i disse forsøkene har ikke vært aktuelt å replisere i dette prosjektet

⁶ Utdanningsdirektoratet publiserer ikke statistikk på kommunenivå, men det er grunn til å tro at det også er store forskjeller her.

fordi beregningene baserte seg på spørreundersøkelser til virksomheter der de selv skulle anslå verdiskapingen den enkelte lærlingen bidro til. For å komme fram til rimelige anslag på kostnader og inntekter forbundet med lærlinger har vi derfor i større grad vektlagt intervjuer med kommunene. I tillegg har vi brukt dokumentasjon som beskriver det norske systemet med lærlinger og lærlingtilskudd.

2 Kostnader ved å ha lærlinger

Med inntak av lærlinger følger rettigheter og plikter fastsatt i opplæringsloven. De direkte og indirekte kostnadene kommuner, som tar inn lærlinger, står overfor kan deles inn i lønnskostnader, funksjonstillegg og administrative kostnader. Kommunene mottar tilskudd fra fylkeskommunene, som skal kompensere for kostnader ved å gi opplæring.

2.1 Lønnskostnader til lærlingene

Lærlinger ansettes på en midlertidig arbeidskontrakt, med samme rettigheter og plikter som andre ansatte i kommunen. I læretiden er lærlingen ansatt i en 100 prosent (midlertidig) stilling. Det er imidlertid bare en andel av tiden som regnes som direkte oppgaveløsning/verdiskaping⁷, og som da lærlingene skal motta lønn for. Den øvrige delen av tiden får lærlingen opplæring.

For lærlinger i kommunal sektor, er lønnsnivået regulert i Hovedtariffavtalen for kommunesektoren. Lønnsnivået varierer avhengig av opplæringsmodell og hvor lang varighet lærekontrakten har, jf. tabell 2.1.

Tabell 2.1 Lærlinglønn som prosentandel av fagarbeiderlønn i læretiden, fordelt på halvår og gjennomsnitt for hele læretiden

Halvår i lærekontrakten	Hovedmodell (2 år)	1 års læretid	1,5 års læretid	2,5 års læretid	3 års læretid
1	30%	50%	45%	30%	0%
2	40%	80%	55%	35%	15%
3	50%		80%	40%	25%
4	80%			65%	35%
5				80%	45%
6					80%
Gjennomsnitt i læretiden	50%	65%	60%	50%	33,3%

Kilde: Hovedtariffavtalen 2022-2024 (KS, 2022).

⁷ Vi drøfter verdiskapingsbegrepet mer inngående i kap. 3

Mange lærlinger med ungdomsrett følger hovedmodellen, dvs. at de først går to år på skole og deretter to år i lære i lærebedriften. I denne modellen utgjør verdiskapingsdelen ett av to år, og lærlingen får derfor lønn tilsvarende én fagarbeiderårslønn i løpet av de to årene lærekontrakten varer. Blant voksne lærlinger kan læretiden variere med tanke på erfaring og annen kompetanse i faget.

Merk at kommunen kan avtale et annet lønnsnivå med sine lærlinger, så lenge nivået ikke er lavere enn det som er fastsatt i Hovedtariffavtalen. Noen kommuner velger for eksempel å gi lærlingene samme lønn i hele læretiden, framfor en modell der lønnen øker hvert halvår.

Fra 1. mai 2024 er grunnlønnen for fagarbeiderstillinger i kommunesektoren 437 300 kroner. Det betyr at en lærling som følger lønnsprogresjonen i hovedmodellen får 153 100 kroner i lønn det første året og 284 200 kroner i lønn det andre året, til sammen 437 300 kroner over de to årene, jf. tabell 2.2.⁸

Tabell 2.2 Lærlinglønn i hovedmodellen, som prosentandel av fagarbeiderlønn i læretiden og i kroner (2024-sats)

Halvår i lærekontrakten	Hovedmodell (2 år i lærebedrift)	Lønn per halvår	Lønn per år
1	30%	65 595	
2	40%	87 490	153 100
3	50%	109 325	
4	80%	174 920	284 200
Gjennomsnitt gjennom læretiden	50%	437 300	437 300

På lik linje med andre ansatte har lærlingene rett på tillegg, for eksempel ved kvelds- og nattarbeid eller overtid. Kommunen som arbeidsgiver må også betale arbeidsgiveravgift og avsette til feriepenger og pensjon.⁹ Alle disse faktorene inngår i kommunens totale lønnskostnader.

2.2 Funksjonstillegg til faglige ledere og instruktører

Kommuner som tar inn lærlinger må ha en opplæringsplan i henhold til læreplanen i faget, og en faglig leder som er ansvarlig for opplæringen. Det betyr at noen ansatte i kommunen må påta seg ansvaret for lærlingene og sette av tid til instruksjon og veiledning av lærlingene.¹⁰

Noen kommuner velger å kompensere ansatte som påtar seg rollen som faglig leder og instruktør med et funksjonstillegg i deres lønn. I flere av kommunene

⁸ I eksempelet ser vi bort fra at grunnlønnen for fagarbeiderstillinger i kommunen kan endres i de årlige lønnsoppgjørene, som gjør at også lærlinglønnen øker.

⁹ [Altinn](#) har utviklet en kalkulator for beregning av totale lønnskostnader, der arbeidsgiveravgift, feriepenger og pensjon inngår som komponenter.

¹⁰ Dette gjelder alle lærebedrifter – ikke bare kommunale.

vi intervjuet med utgjorde funksjonstillegget rundt 10 000 kroner per år. Merk imidlertid at ikke alle kommuner gir slike tillegg.

2.3 Administrative kostnader i kommunene og til eventuelt opplæringskontor

Administrative kostnader som følger av å ha lærlinger omfatter alt fra planlegging og budsjettering til å utarbeide stillingsutlysninger, intervjuer og ansettelsesprosesser, oppfølging av lærlingene med dokumentasjon og vurdering gjennom læretiden og eventuelt kostnader til kurs som lærlinger, faglige ledere eller instruktører har behov for, for å gjennomføre læretiden på en god måte. De administrative kostnadene avhenger av hvordan kommunen har organisert arbeidet.

Mange kommuner velger å være medlem av et opplæringskontor som håndterer mange av de administrative oppgavene, både før og underveis i læretiden. Opplæringskontoret tar normalt en andel av basistilskuddet kommunen mottar som lærebedrift. (Basistilskudd er et tilskudd fra staten som skal kompensere for opplæringskostnader omtales i delkapittel 2.4). Våre intervjuer tyder på at andelen som tas av tilskuddet varierer mellom 30 og 50 prosent. Kommuner som er medlem av et opplæringskontor, har likevel gjerne behov for en ansatt som koordinerer og følger opp samarbeidet mellom kommunen og opplæringskontoret. Alle administrative oppgaver overføres derfor ikke til opplæringskontoret.

Kommuner som ikke er medlem av et opplæringskontor, må håndtere alle administrative oppgaver selv. Vi kjenner ikke størrelsen på de interne administrative kostnadene er for kommuner som er selvstendige lærebedrifter sammenliknet med kommuner som er medlem i opplæringskontor.

Våre intervjuer tyder på at det er mindre bevissthet om og måling av kommunens egne administrative kostnader, ut over det som eventuelt betales til et opplæringskontor. Samtidig viser våre intervjuer at disse kostnadene kan variere mye. Det kan for eksempel være alt fra flere årsverk som jobber for å dekke administrative behov i kommuner som ikke bruker opplæringskontor, til at koordinatortoppgavene kun utgjør en mindre andel av én medarbeiders stilling i mindre kommuner som bruker opplæringskontor.

2.4 Basistilskudd til lærebedrifter

Godkjente lærebedrifter, herunder kommuner, som tegner lærekontrakt eller opplæringskontrakt mottar basistilskudd fra fylkeskommunen per kontrakt. Tilskuddet skal kompensere for utgifter lærebedriften har som følge av at de gir opplæring. Lønnskostnader blir ikke dekket av basistilskuddet, fordi lønnskostnader skal gjenspeile lærlingenes bidrag til kommunens produksjon, og dermed verdiskaping.

Satsen på lærlingtilskuddet settes av staten, og ble i forbindelse med Reform 94¹¹ vært beregnet ut fra prinsippet om at det skal tilsvare det ett år i skole ville ha kostet (Nyen & Tønder, 2014).¹¹ Retten på tilskudd gjelder per inngåtte

¹¹ Hensikten da var administrativ forenkling. Tilskuddets størrelse vurderes årlig i budsjettprosessene.

lærekontrakt og gjelder fra den datoen læreforholdet starter. Tilskuddssatsen avhenger av hvilken type lærekontrakt som inngås. Overordnet skilles det mellom Basistilskudd I og Basistilskudd II.

Lærebedrifter som tegner lærekontrakt med ungdom som har ungdomsrett får Basistilskudd I. For 2024 er den samlede støttesatsen på 175 882 kroner per lærling per opplæringsår. Det totale tilskuddet til lærebedriften avhenger av hvor stor del av opplæringsansvaret lærebedriften påtar seg, jf. tabell 2.1

Tabell 2.1 Tilskuddssatser i lærlingordningen, 2024

Opplæringsmodell	Gjeldende sats fra 1.1.2024	Samlet tilskudd (2024-sats)
Hovedmodell (2+2) (tilsvarer 1 år opplæring og 1 år verdiskaping)	7 328 kr. i 24 måneder.	175 882 ¹²
Særløp (1+3) (tilsvarer 2 års opplæring og 1 års verdiskaping)	9 771 kr. i 36 måneder.	351 756
Full opplæring i bedrift (0+4) (tilsvarer 3 års opplæring og 1 års verdiskaping)	10 993 kr. i 48 måneder.	527 664

Kilde: Udir.no

Basistilskudd II gjelder for lærebedrifter som tegner lærekontrakt med personer som er 21 år eller eldre og for kandidater som har inngått kontrakt om Fagbrev på jobb. I 2024 er gjeldende tilskuddssats på 5 728 kroner per måned i hele læretiden i bedriften. Det tilsvare 68 732 kroner per år. Satsen er med andre ord lavere for voksenlærlinger enn for ungdomslærlinger.

En del av kommunene vi har intervjuet peker på at basistilskuddet ikke ivaretar alle faktiske opplæringskostnader til lærlingene. Dette henger sammen med at det er individuelle forskjeller på lærlingene. Noen krever mer veiledning og tilrettelegging enn andre. På inntakstidspunktet kan det være usikkerhet ved hvor godt lærlingen vil fungere i jobb. Kommunene peker på at noen lærlinger håndterer overgangen fra skoleundervisningen godt, og kan raskt gjøre mange oppgaver relativt selvstendig. Andre lærlinger opplever overgangen fra skolen som vanskeligere, og trenger mer veiledning og oppfølging gjennom hele læretiden. De individuelle behovene til lærlingen vil påvirke den enkelte instruktørs kapasitet, men kan også kreve andre ressurser for å få til god tilrettelegging.

At basistilskuddet ikke er dekkende for alle typer lærlinger, er en generell problemstilling også blant lærebedrifter i privat sektor (SØA, 2024). Lærebedrifter kan søke tilretteleggingstilskudd for ungdom som trenger ekstra tilrettelegging eller til lærlinger som har svake norskferdigheter. Samtidig indikerer tidligere forskning på at det ikke er størrelsen på lærlingstilskuddet som er den største utfordringen for lærebedrifter når det kommer til omfanget av lærlinger de tar inn, men snarere kapasiteten til å gi den nødvendige opplæringen (Fafo, 2021). Dette kommer vi tilbake til kapittel 4.3.

¹² Det månedlige beløpet rundes ned til 7 328 kr.

3 Lærlinger tilfører verdi i form av arbeidskraft

Lærlinger bidrar med verdier i hele læretiden. Når verdier skal kvantifiseres ser vi på den tiden de jobber selvstendig. Kommunene bruker lærlinger ulikt i produksjonen av tjenester, og bruken påvirker kostnadsbesparelsen til kommunen.

3.1 Verdiskapingsbidrag fra lærlinger

Det er et premiss i lærlingordningen at læretiden skal bestå av både opplæring og verdiskaping. Verdiskapingsdelen handler om at lærlingene skal bidra i produksjonen av varer og tjenester. I tradisjonelle lærefag anses deltakelse i produksjonen å være en betingelse for god læring og etter hvert høy produktivitet som fagarbeider (Høst, Skålholt, Reiling, & Gjerustad, 2014). Lærlingene får lønn for verdiskapingsdelen, på samme måte som andre arbeidstakere får lønn for bidrag til produksjon av varer og tjenester.

Kommunene vi har intervjuet bruker verdiskapingsbegrepet i lærlingordningen på ulike måter. Noen intervjuobjekter opererer ikke med et eksplisitt skille mellom opplæring og verdiskaping. Disse påpeker at lærlingene tilfører både kompetanse, kapasitet og nye perspektiver inn i tjenestene, samtidig som andre ansatte må utvikle seg for å gi god opplæring og veiledning. Andre intervjuobjekter bruker verdiskapingsbegrepet om vakter eller timer der lærlingene erstatter bruk av vikarer eller andre ansatte. Også disse intervjuobjektene understreker at lærlingene bidrar til kommunens produksjon også utenom vikarvakter, men verdiskapingsbegrepet brukes om sparte vikarkostnader.

Sett i sammenheng med ulik bruk av verdiskapingsbegrepet, har kommunene også ulik oppfatning om hvordan lærlingenes verdiskaping kan og bør brukes i bemanningen av kommunenes enheter.

Flere av kommunene vi intervjuet i prosjektet har lærlinger, i hvert fall innen helsefag og barne- og ungdomsarbeiderfag, i *tillegg til grunnbemanning*. Enkelte av disse kommunene mener at det ikke er forsvarlig eller utenfor intensjonen med lærlingordningen å bruke lærlinger som erstatning for ordinære ansatte ved fravær. Kommunene peker på at lærlingene, også mens de i utgangspunktet får instruksjon og veiledning, kan utføre enkelte av oppgavene, gi støtte til instruktøren eller på andre måter bidra til god oppgaveløsning. Kommunene peker videre på at økt bemanning gir redusert belastning for øvrige ansatte, som igjen kan bidra til mindre sykefravær.

I én kommunene vi intervjuet inngår lærlingene som en *del av grunnbemanningen* på tjenestestedene. Denne måten å bruke lærlinger på har tydeligere forankring i det prinsipielle skillet mellom opplærings- og verdiskapingsdelen av læretiden, som systemet med lærlingtilskudd bygger på. Tilnærmingen sammenfaller også med hvordan lærlinger brukes i de tradisjonelle lærefagene i privat sektor (Høst, Skålholt, Reiling, & Gjerustad, 2014). På bakgrunn av tidligere analyser og våre intervjuer er vårt inntrykk at denne måten å ta i bruk lærlingenes verdiskapingsbidrag er uvanlig i kommunesektoren.

Andre kommuner igjen har lærlinger i utgangspunktet som tilleggsressurs, dvs. i tillegg til grunnbemanning, men har som prinsipp at de lærlingene som har forutsetninger for det kan settes inn som *vikar* og ta selvstendige vakter ved behov. Særlig gjelder dette tilfeller med korttidsfravær i den ordinære bemanningen. Hovedinntrykket fra intervjuene er at mange kommuner virker åpne for la lærlingene ta vikarvakter. Noen av kommunene som setter inn lærlinger som vikar, har besluttet at lærlingene skal få samme lønn som det en vikar ville fått, mens andre bruker anledningen til å spare vikarutgifter.

Som nevnt er ikke vårt utvalg kommuner representativt for hele kommune-Norge, også fordi vi har vektlagt kommuner som tar inn mange lærlinger. Høst mfl. (2014) har tidligere funnet at det å la lærlinger komme som tilleggsbemanning virker å være «normalen» i kommunal sektor, men det kan ha skjedd en utvikling de siste 10 årene. Flere av våre intervjuobjekter har også kommentert at de opplever en mer positiv holdning fra tjenestestedene til å ta inn lærlinger, gi opplæring og å bruke lærlingene i produksjonen.

3.2 Tallfesting av verdiskapingsbidraget tar utgangspunkt i lærlingenes selvstendige arbeid

I økonomifaget måles verdiskaping i kroner, og skal gjenspeile de verdiene en virksomhet skaper gjennom bruk av arbeidskraft, utstyr og annen kapital (SNL, 2022). I et marked måles verdiskaping som markedsprisen på det ferdige produktet minus kostnadene til innkjøp av varer og tjenester som inngår i produksjonen. Markedsprisen gir uttrykk for samfunnets (kundernes) verdsetting av produktet. Verdiskapingen måler dermed de økonomiske verdiene som virksomheten skaper, med bruk av de ansattes kompetanse og de maskinene og det utstyret virksomheten har investert i.

Denne beregningsmetoden fungerer ikke i kommunal sektor. Siden offentlig tjenesteproduksjon ikke omsettes i et marked, finnes det ingen markedspris som kan gi uttrykk for verdsettingen av tjenestene som skapes. I stedet for at brukerne (fullt ut) viser sin verdsetting av produktene gjennom betaling, finansieres offentlige tjenester med skatteinntekter. I offentlig statistikk måles verdiskapingen i offentlig sektor derfor, litt forenklet, som summen av lønnskostnadene (SSB, 2014).

Måten verdiskaping måles på i offentlig sektor, tar ikke høyde for kvalitetsnivåer på tjenesten, som i markeder normalt gir høyere betalingsvilje. Det kan tenkes at verdien av de kommunale tjenestene er høyere enn summen av lønnskostnadene, men det finnes ingen praktisk gjennomførbar måte å måle denne verdien på.

Når lærlingenes verdiskapingsbidrag skal tallfestes, er vår oppfatning fra intervjuene at en logisk operasjonalisering tar utgangspunkt i tiden lærlingen jobber selvstendig. En matematisk måte å uttrykke en beregning av lærlingenes verdiskapingsbidrag på er:

$$\begin{aligned} & \textit{Verdiskapingsbidrag} \\ &= \textit{Lønnskostnad per time for en nyutdannet fagarbeider} \\ & * \textit{Antall timer lærlingen jobber selvstendig} \end{aligned}$$

I beregningen legger vi til grunn at lærlingers selvstendige arbeid, er utført med tilsvarende effektivitet og kvalitet som en nyutdannet fagarbeider ville gjort. Timene lærlingen jobber selvstendig verdsettes derfor i økonomisk verdi til lønnskostnaden kommunen ville hatt dersom det var en nyutdannet fagarbeider som utførte det samme arbeidet. Verdsettingen tar ikke innover seg andre bidrag fra lærlinger, som kompetanseutvikling i organisasjonen.

En konsekvens av den matematiske ligningen over, er at på individnivå vil lærlinger som jobber mer selvstendig ha et større beregnet verdiskapingsbidrag enn de som jobber mindre selvstendig.

I denne sammenhengen har våre intervjuobjekter påpekt flere sentrale forhold. Et hovedpoeng er at en lærling kan jobbe selvstendig med oppgaver uavhengig av om det er som erstatning for andre ansatte eller et tillegg til grunnbemanningen. Videre har alle intervjuobjektene påpekt at det er individuelle forskjeller for i hvilken grad lærlinger kan og bør jobbe selvstendig. Noen har forutsetninger for å jobbe mer selvstendig tidlig i læretiden, mens andre trenger mer opplæring og veiledning før de kan jobbe selvstendig. Alle intervjuobjektene understreker også at det er svært viktig at kombinasjonen av opplæringstid og verdiskapingstid skjer innenfor rammene av lærlingenes rettigheter i opplæringsloven.

3.3 Bruken av lærlinger påvirker kommunens kostnader

En gitt lærling vil ha det samme beregnede verdiskapingsbidraget, uavhengig av hvordan kommunen velger å bruke dette bidraget i sin bemanning. De forskjellige måtene å bruke verdiskapingsbidraget på, vil imidlertid gi ulike utslag på kommunens kostnader.

For å belyse problemstillingen tar vi utgangspunkt i et beregningseksempel der tre kommuner skal drifte identiske sykehjem. Vi understreker at eksempelet er forenklet og stilisert, men laget for å illustrere de økonomiske konsekvensene av hvordan kommunen bruker lærlingene i produksjonen.

For enkelhets skyld antar vi at kommunene kan dekke tjenestebehovet med et lønnsbudsjett på 10 millioner kroner i året, når vi ser bort fra sykefravær.

Kommunen har ansatt to lærlinger i helsearbeiderfaget. Vi legger til grunn at de to er omtrent halvveis i læretiden, og at de derfor jobber i gjennomsnitt 50 prosent av tiden selvstendig. Til sammen utgjør de to derfor ett årsverk, som tilsvarer rundt 1 700 timer. De får betalt 50 prosent av en fagarbeiderlønn i hele læretiden. Videre antar vi i eksempelet at kommunene har 875 fraværstimer som dekkes inn med innleide vikarer. Vi har lagt til grunn en

kostnad på 800 kroner per vikartime, som gjør at totale vikarkostnader er på 700 000 kroner i året. Vi legger også til grunn at alt fraværet er korttidsfravær.

Forskjellen mellom kommunene, er hvordan de bruker lærlingenes verdiskaping i produksjonen, jf. tabell 3.1.

Tabell 3.1 Ulik bruk av lærlinger i bemanningsplan og tjenesteproduksjon.

Kommunetype	Bemanningsstype ¹³	Bruk av lærling
Kommune 1	Grunnleggende overbemanning: Bemanningsplanen har flere ansatte enn det som er nødvendig for å dekke bemanningsbehovet	Bruker lærlinger i tillegg til grunnbemanningen.
Kommune 2	Minimumsbemanning: Bemanningsplanen ivaretar bemanningsbehovet når alle ansatte er tilstede på oppsatte vakter	Bruker lærlinger som del av grunnbemanningen
Kommune 3	Økt (utvidet) grunnbemanning: Bemanningsplan med stillinger som dekker bemanningsbehovet også når det er økt fravær	Bruker lærlinger i tillegg til grunnbemanning, men også som vikar

I kommune 1 kommer lærlingene i tillegg til grunnbemanningen. Årsaker til å ha grunnleggende overbemanning kan være at kommunen ønsker å prioritere denne tjenesten. Kommunene vi intervjuet i prosjektet mente at å bruke lærlinger på denne måten gir en kvalitetsforbedring til tjenesten. Noen kommuner pekte også på at økt kapasitet bidrar til lavere belastning på de øvrige ansatte, noe for eksempel kan bidra til økt trivsel og lavere sykefravær.

Kommune 2 velger å la lærlingen inngå i grunnbemanningen. De to lærlingene ansatt i eksempelet tilsvarer dermed ett årsverk. I denne situasjonen bruker kommunen akkurat de ressursene som trengs, herunder lærlingene, for å oppnå et bestemt nivå på tjenesteproduksjon.

Den tredje kommunen har i utgangspunktet nok ansatte i grunnbemanningen til å dekke tjenestebehovet, og lærlingene kommer i tillegg. Ved behov bruker kommunen imidlertid lærlingene, framfor å leie inn vikarer. På dager uten fravær er tjenesten derfor i prinsippet «overbemannet», men overbemanningen brukes til å dekke inn ved eventuelt fravær. I eksempelet har vi lagt til grunn at lærlingene i disse tilfelle uansett skulle på jobb, og de får derfor ikke ekstra betalt for de timene de erstatter vikarer.¹⁴

Vi har oppsummert konsekvensene for lønnskostnader og beregnet verdiskaping i det skisserte eksempelet for de tre kommunene i tabell 3.2. Merk at vi ikke i denne tabellen har inkludert andre kostnader, eksempelvis kostnader til opplæringskontor eller interne administrative kostnader. Vi har heller ikke tatt med basistilskuddet. I det tenkte eksempelet er kommunene og lærlingene helt like hverandre, med unntak av hvordan lærlinger brukes i bemanning, for å illustrere poenget om at ulik bruk av lærlinger får ulik innvirkning på kostnader.

¹³ Begrepene under kategorien *bemanningsstype* er hentet fra Moland (Moland L., 2024).

¹⁴ Merk at praksis hos én av kommunene vi intervjuet var at lærlinger som erstatter vikarer fikk tilsvarende lønn som en vikar ellers ville fått.

Tabell 3.2 Utgifter til lønn avhenger av bruken av lærlingers verdiskapingsbidrag

	Kommune 1 (lærlinger i tillegg)	Kommune 2 (lærlinger som del av grunnbemanning)	Kommune 3 (lærlinger i tillegg til grunnbemanning og som vikar)
Tjenestebehov	10 000 000	10 000 000	10 000 000
Kostnader til grunnbemanning	10 000 000	9 425 000	10 000 000
Kostnader til lærlinger	575 000	575 000	575 000
Ordinære lønnsutgifter	10 575 000	10 000 000	10 575 000
Kostnader til vikarer	700 000	700 000	-
Totale utgifter	11 275 000	10 700 000	10 575 000
Beregnet verdiskaping	10 575 000	10 000 000	10 301 000

Kilde: SØA

Tabellen viser at både kommune 1 og kommune 3 i utgangspunktet har en grunnbemanning som dekker hele tjenestebehovet. Lærlingene kommer i tillegg til denne grunnbemanningen. De samlede ordinære lønnsutgiftene blir dermed høyere enn tjenestebehovet tilsier. For kommune 2 er kostnadene til grunnbemanningen lavere, fordi lærlingene inngår i grunnbemanningen. Grunnbemanningen og lærlingene summerer seg derfor til det samlede tjenestebehovet på 10 millioner kroner.

De tre kommunene håndterer fravær på ulike måter. I både kommune 1 og 2 tilkommer det vikarkostnader for å dekke inn fraværstimene. I kommune 1 skyldes det at lærlingene alltid kommer i tillegg til grunnbemanningen. Ved fravær leies vikarer inn for å dekke fraværet, selv om lærlingene i prinsippet kunne dekket tjenestebehovet. I kommune 2 er det ikke ekstra kapasitet i bemanningen, som skaper et behov for å hente inn vikarer ved fravær. Kommune 3 har på sin side ingen vikarutgifter i dette eksempelet, fordi de bruker lærlinger for å dekke inn for fraværet.¹⁵

Når det gjelder den beregnede verdiskapingen, så ser vi at den er høyest i kommune 1. Det skyldes at denne kommunen i praksis har den høyeste gjennomsnittlige bemanningen. Kommune 2 har den laveste verdiskapingen, ettersom tjenesten alltid er minimumsbemannet. I kommune 3 er den målte verdiskapingen på et mellomnivå. Det skyldes at lærlingene på dager uten fravær kommer i tillegg og øker verdiskapingen, mens de erstatter og opprettholder verdiskapingen på dager med fravær.

¹⁵ Hvis lærlingene fikk høyere lønn for disse timene, ville det i prinsippet være å regne som vikarkostnader også i denne kommunen.

4 Kommuner som tar inn mange lærlinger vurderer lærlinger som viktige bidragsytere

Våre intervjuer tyder på at politisk prioritering av ressurser til læreplaner er det meste sentrale kjennetegnet blant kommuner som tar inn mange lærlinger. Et annet kjennetegn er at kommunene har et bevisst forhold til lærlingenes verdiskapingsbidrag. Så vel som økonomi er det praktiske forhold som begrenser inntak av flere lærlinger.

4.1 Lærlinger vurderes som viktige bidragsytere

Samtlige kommuner som er intervjuet i prosjektet peker på at det å bidra til at flere personer oppnår fagbrev er en politisk prioritert oppgave, og hovedårsaken til at kommunen tar inn (mange) lærlinger. Selv om vårt utvalg ikke er representativt for hele Kommune-Norge, framgår det av KS arbeidsgivermonitor at fire av ti kommuner har satt mål om å øke antall lærekontrakter (KS, 2023). Det indikerer at tematikken er på dagorden i mange kommuner.

Et annet sentralt fellestrekk ved kommunene vi har intervjuet, er at de framhever lærlingene som viktige ressurser. Lærlingene bidrar ikke bare etter oppnådd fagbrev, men også i læretiden. Lærlingene tilfører både kompetanse og kapasitet i tjenesteproduksjonen.¹⁶ Kommunene peker på at fagene utvikler seg, og lærlinger som kommer fra skolebenken bidrar med ny kunnskap, samt nye perspektiver inn tjenestene.

Langsiktige gevinster kommunene framhever er at lærlingordningen fungerer som en rekrutteringskanal for å få kvalifisert arbeidskraft inn i tjenestene. Det er særlig viktig ettersom flere opplever at behovet for fagarbeidere er både stort og økende. Et tilleggsmoment er at læretiden også gir lærlingen opplæring i lokale prosedyrer og praksiser, og gjør lærlingen generelt kjent med arbeidsstedet. Det gjør overgangen til en eventuell fast stilling i

¹⁶ Det varierer mellom kommunene hvordan de utnytter denne ekstra kapasiteten, som drøftes i kap. 2.3

kommunen enklere og billigere, sammenlignet med nyansatte som kommer fra andre kommuner.

Innen helsefag er det en generell utfordring at helsefagarbeiderstillingene som lyses ut i kommunene ofte har lav stillingsprosent og dermed er vanskelige å bemanne. Årsaken til lave stillingsprosenter er sammensatt, men én av hovedforklaringene er kommunenes utlysningsspraksis (Moland & Bråthen, 2021).

En annen langsiktig gevinst flere kommuner har trukket fram er viktigheten av å kvalifisere ufaglærte, for å derigjennom gi dem en sterkere tilknytning til arbeidslivet. Behovet for fagarbeidere er i mange kommuner så stort, at flere strekker seg langt for å tilby læreplasser til lærlinger som ikke tradisjonelt ville vært førstevalget. Kommunene ser dette dels som sitt samfunnsansvar, men begrunner det også økonomisk, fordi flere personer i arbeid betyr færre personer som må motta ytelser eller på andre måter øker ressursbehovet i andre offentlige tjenester kommunen har ansvar for.

Kun én av kommunene vi intervjuet vektla at bruk av lærlinger som vikarer bidrar til kostnadsbesparelse for kommunen. De øvrige kommunene framhevet ikke kostnadsbesparelse som en sentral faktor for hvorfor de tok inn lærlinger, men framhevet snarere at det å ta inn lærlinger er viktig også fra et samfunnsperspektiv.

4.2 Kommunene er opptatt av å gi god opplæring til lærlinger, men har ulike vurderinger av hva som sikrer god opplæring

Kommunene vi har intervjuet i dette prosjektet har alle til felles at de er opptatt av å gi god opplæring, og gjør det de kan for at lærlingene skal oppnå fagbrev.

De er imidlertid ulike hverandre når det gjelder vurderinger av hva som skal til for at lærlingen får god nok opplæring. Kommuner som lar lærlinger gå utenpå ordinær bemanning legger til grunn at lærlingene *ikke* kan inngå i grunnbemanningen, fordi at det vil gå på bekostning av opplæringen.

Andre peker på selvstendig arbeid som nøkkelen til god opplæring. Én av intervjuobjektene henviste til erfaringer fra pandemiårene. Det var en tid der lærlinger ble brukt mye selvstendig, og kanskje mer enn hensiktsmessig. Samtidig hadde kommunens lærlinger aldri bestått fagprøvene med så gode karakterer tidligere. Alle intervjuobjektene pekte på at det også er individuelle forskjeller mellom lærlinger; noen lærer godt av å jobbe selvstendig, mens andre trenger mer kontinuerlig oppfølging.

4.3 Også andre forhold enn økonomi begrenser lærlinginntaket

Ingen av kommunene vi intervjuet i prosjektet pekte direkte på «høye kostnader» som en utfordring for å ta inn (flere) lærlinger. Men det konkrete antallet lærlinger kommuner tar inn vil like fullt avhenge av budsjettet som settes av, uavhengig av lokalpolitiske målsetninger.

Fra intervjuene framstår det som at det i hovedsak er andre forhold enn økonomi som er årsaken til at kommuner begrenser inntaket av lærlinger. Flere av respondentene pekte på at antallet ansatte kommunen har som kan og ønsker å påta seg oppgaven som instruktører og faglige ledere begrenser lærlinginntaket. Det tar tid å være instruktør, og tid brukt på å gi opplæring reduserer også instruktørenes egen produktivitet. Kommunene som våre intervjuobjekter er ansatt i, tar eksempelvis inn én lærling i helsefag per avdeling. Lærebedrifter i privat sektor peker også først og fremst på praktiske problemstillinger, som hovedbarrieren når det gjelder inntak av lærlinger, i en rekke prosjekter SØA har gjennomført (se for eksempel SØA (2022)).

Det er verdt å merke seg at kommuner *også* tilbyr praksisplasser til studenter under utdanning i helse- og omsorgsfag. Mange utdanninger, herunder sykepleie, har relativt lange praksisperioder. Det er også manglende kapasitet som trekkes fram som den absolutt største utfordringen når det gjelder studenter i praksis ([KS, 2023](#)).

5 Kan lærlingenes verdiskaping tas ut som kostnadsbesparelser?

Gjennom prosjektet har vi sett at kommuner bruker lærlinger på ulikt vis i tjenesteproduksjonen, og at bruken av verdiskapingsbidraget påvirker kostnadseffektiviteten i kommunene. Ut fra annen kunnskap og forskning kan det framstå som at det kan være en fornuftig modell å ha lærlinger i tillegg til grunnbemanningen, men å la dem ta vikarvakter etter behov.

Som vi har vist i dette prosjektet bruker kommuner lærlinger ulikt i tjenesteproduksjon/ bemanningsplaner. Vi har kun intervjuet kommuner som tar inn relativt mange lærlinger, og observerer at det er ulike vurderinger og holdninger også blant disse når det gjelder hvordan lærlingenes arbeidskraft kan disponeres. På bakgrunn av intervjuer har vi identifisert tre modeller for bruk av lærlingenes verdiskapingsbidrag i kommuner som tar inn mange lærlinger:

- 1) Kommuner som utelukkende tar inn lærlinger i tillegg til den ordinære grunnbemanningen,
- 2) Kommuner som inkluderer lærlinger i den ordinære grunnbemanningen
- 3) Kommuner som tar inn lærlinger i tillegg til grunnbemanningen, men bruker dem som vikar ved sykefravær

Alle våre intervjuobjekter har understreket at det er svært viktig at lærlingenes rettigheter ivaretas og at kommunens plikter som lærebedrift oppfylles. Det handler blant annet om god opplæring og veiledning, kombinert med en tilpasset mengde verdiskaping i form av selvstendig arbeid. Det selvstendige arbeidet oppfattes også som en viktig del av læringen.

Kommunene varierer imidlertid seg imellom når det gjelder vurdering av hvordan lærlingenes selvstendige arbeid kan og bør nyttiggjøres. I noen kommuner er det et ønske at lærlinger som har forutsetninger til det brukes som vikarer ved behov. Denne måten å bruke lærlinger på er også begrunnet med at det reduserer kommunens vikarutgifter. I andre kommuner kommer lærlingene i tillegg til grunnbemanningen, og brukes kun unntaksvis som vikarer.

Økonomi er én av faktorene som påvirker inntaket av lærlinger. Det er imidlertid også mange andre forhold som begrenser kommunenes inntak av lærlinger, ut over kostnadene. Det handler blant annet om kapasitet og motivasjon blant faglige ledere og instruktører, som er viktige forutsetninger for god opplæring av lærlingene.

Vår oppfatning fra intervjuene er at kommunene vektlegger god opplæring høyere enn kostnadseffektiviserende tiltak i tilknytning til lærlingordningen. Samtidig er bakteppet at økonomien er svært presset i mange norske kommuner, og det får også konsekvenser for inntak av lærlinger. Dette tilsier at kostnadsminimering i alle offentlige tjenester, inkludert lærlingordningen, vil bli viktigere. Særlig er helse- og omsorgssektoren under press, jf. Helsekommisjonen (NOU 2023:4 Tid for handling). Videre fant Menon (2022) at ingen kommuner tilfredsstiller alle lovpålagte oppgaver, noe som forsterker behovet for kostnadseffektiv drift.

I forlengelsen av ovenstående er det relevant nevne at kommunale pleie- og omsorgstjenester bruker nesten 20 prosent av lønnsmidlene på vikarer og overtid. Størstedelen av vikarbruken er forutsigbar og i mange tilfeller planlagt (Moland, Tofteng & Bråthen 2023). Det vil si at mange kommuner setter opp et urealistisk lønnsbudsjett som år etter år går med et forutsigbart underskudd. Moland peker på at kommuner trolig vil være tjent med å heller ha flere faste stillinger, og øke grunnbemanningen, framfor å konsekvent underbudsjettere og så bruke penger på vikarutgifter. Å ha en mer robust bemanning synes også å ha effekter på sykefraværet, slik at vikarutgiftene går ned. I så måte virker modellen der kommuner lar lærlinger komme i tillegg til grunnbemanningen, samtidig som de settes inn som vikar når det er nødvendig, som en hensiktsmessig tilnærming. Å ha lærlingene som ekstra ressurs og kapasitet vil kunne redusere belastning på øvrige helsearbeidere, slik at vikarbehovet også muligens vil reduseres.

Hvorvidt denne modellen er kostnadsbesparende for kommunen avhenger av om ordningen bidrar til generelt redusert sykefravær, men avhenger også av hvordan lærlingens vikarvakt avlønnes. Fra intervjuene framstår det at det også her er ulik praksis. Noen kommuner gir lærlinglønn (pluss. evt. tillegg) for vikarvakten. Stillinger uten særskilt krav til utdanning avlønnes høyere enn lærlinglønn.

Det er også mulig å vurdere om opplæring av lærlinger kan gjøres mer effektivt. Vårt prosjekt har ikke sett inngående på hvordan kommuner organiserer selve opplæringen av lærlingene, og pedagogikk er også utenfor vårt fagområde. Gjennom annet prosjektarbeid har vi sett at noen forsknings- og undervisningsmiljøer i sykepleierfaget har tatt til orde for en ny opplæringsmodell, kalt «peer learning» Dette er en kunnskapsbasert veiledningsmodell som tilrettelegger for at studenter kan lære av hverandre.¹⁷ Man kunne vurdert å utvikle en tilsvarende modell for lærlinger, noe som ville økt kapasiteten til å ta inn flere lærlinger.

¹⁷ <https://sykepleien.no/fag/2023/02/laering-og-veiledning-styrkes-gjennom-peer-learning-i-praksisstudier>

Referanser

- Andersen, J. J. (2018). *Økonomen svarer: Jørgen Juel Andersen om verdiskaping*. Hentet fra BI.no: <https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2018/04/hva-er-egentlig-verdiskaping/>
- Borge, L.-E., Kråkenes, T., & Wold, M. F. (2022). *Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2019-2020*. SØF-rapport nr. 02/22.
- Cappelen, Å., Dapi, B., Gjefsen, H. M., & Stølen, N. M. (2020). *Framskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter endt utdanning mot 2040*. Oslo: SSB.
- Fafo. (2021). *Finansiering av lærlinger. En diskusjon av styrker og svakheter ved ulike ordninger*. Oslo: Fafo.
- Høst, H., Skålholt, A., Reiling, R. B., & Gjerustad, C. (2014). *Hvorfor blir lærlingordningen annerledes i kommunene enn i privat sektor? Sentrale utfordringer for kommunesektoren i arbeidet med fagopplæring*. NIFU-rapport 22/2014.
- Jia, Z., Kornstad, T., Stølen, N. M., & Hjemås, G. (2023). *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2040*. Oslo: SSB.
- KD. (2023). *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)*.
- Kommunal Rapport. (2024). *Kommunene brukte minst 1,9 milliarder kroner på helsevikarer*. Hentet fra Kommunal Rapport: <https://www.kommunal-rapport.no/helse/kommunene-brukte-minst-19-milliarder-kroner-pa-helsevikarer/454995>
- KS. (2022). *Hovedtariffavtalen 2022-2024*. Kommuneforlaget.
- KS. (2023). *KS Arbeidsgivermonitor 2023*. Oslo: KS.
- Menon. (2022). *Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*. Menon-publikasjon nr. 46/2022.
- Moland, L. (2024). *Modeller for økt grunnbemanning og mindre vikarbruk i omsorgstjenesten*. Fafo-rapport 2024:36.
- Moland, L. E., & Bråthen, K. (2021). *Stillingsutlysninger, rektuttering, heltidskultur i de kommunale helse- og omsorgstjenestene*. Fafo rapport 2021:25. Oslo: Fafo.
- Moland, L. E., Tofteng, M., & Nesland, A. (2023). *Vikarbruk i sykehus og kommunale helse- og omsorgstjenester*. Fafo-rapport 2023:17.

- Mühlemann, S., & Pfeifer, H. (2023). *Evaluating apprenticeship training programs for firms*. IZA World of Labor.
- NAV. (2024). *NAVs bedriftsundersøking 2024: Redusert mangel på arbeidskraft*. NAV-rapport 1/2024.
- NOU 2023:4 Tid for handling. (2023).
- Nyen, T., & Tønder, A. (2014). *Yrkesfagene under press*. Oslo: Universitetsforlaget.
- OECD. (2018). *Seven Questions about Apprenticeships*. Paris: OECD Reviews of Vocational Education and Training.
- SNL. (2022). *Verdiskaping*. Hentet fra Store norske leksikon: <https://snl.no/verdiskaping>
- SSB. (2014). *Begreper i nasjonalregnskapet*. Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/metoder-og-dokumentasjon/begreper-i-nasjonalregnskapet>
- SSB. (2023). *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2040*. Oslo: SSB.
- SØA. (2022). *Fagarbeidere i jernbanesektoren*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- SØA. (2024). *BIO-pilot - vurdering av to direkte bedriftsstøtteordninger i Agder*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- Wenzelmann, F., & Schönfeld, G. (2022). *Kosten und Nutzen der dualen Ausbildung aus Sicht der Betriebe. Ergebnisse der sechsten BIBB-Kosten-Nutzen-Erhebung*. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.

