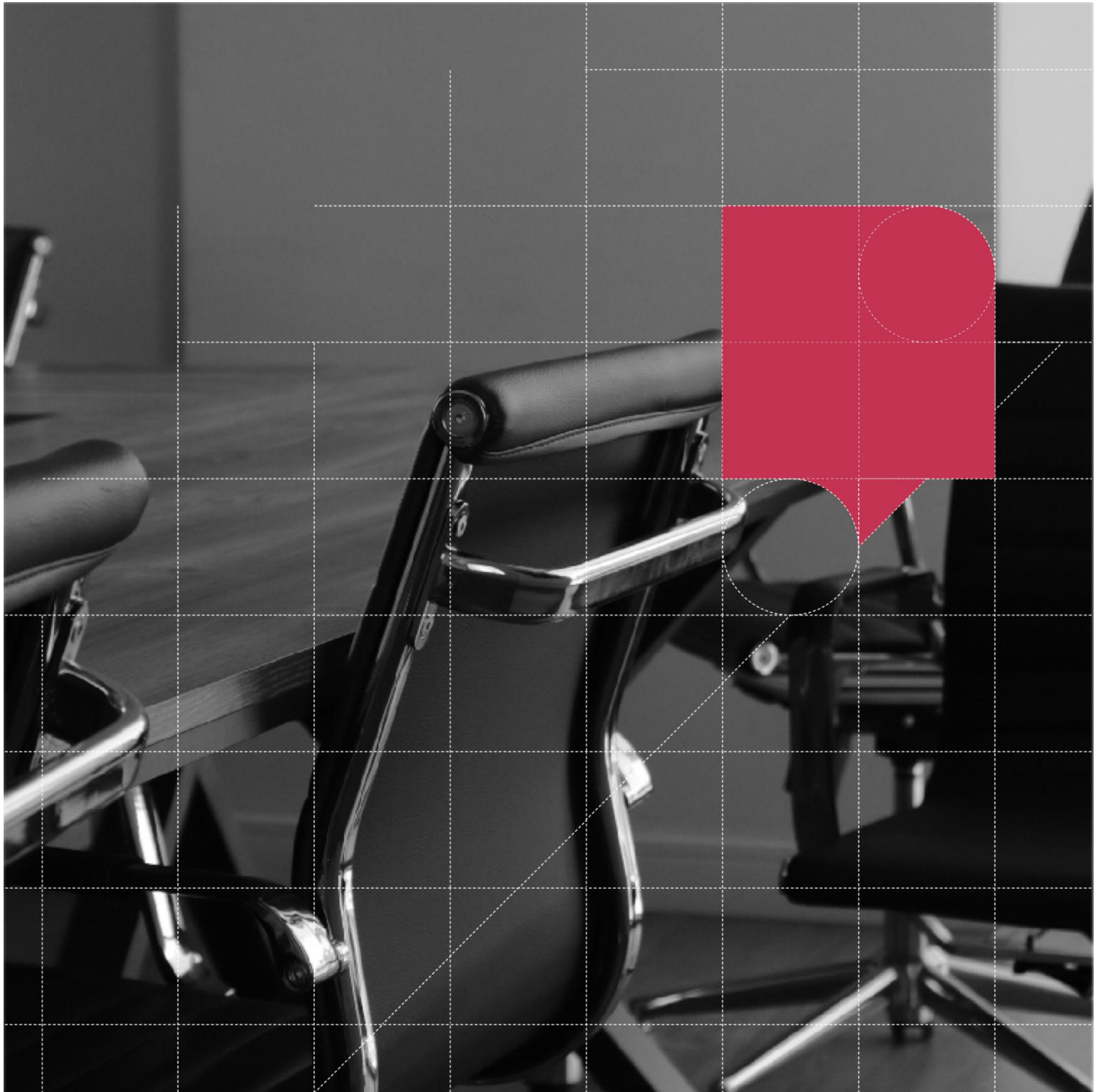


Regelrådets uttalelse

Om: **Endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak**

Ansvarlig: **Arbeids- og inkluderingsdepartementet**



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

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Deres ref.:
22/272

Vår ref.:
22/00019

Vår saksbehandler:
Merete Grøtt Grinde

Dato:
13.03.2022

Uttalelse

Om: **Endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak**
Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i arbeidsmiljøloven mm. om endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak. Regelrådet mener det er positivt at departementet gir en grundig situasjonsbeskrivelse og at berørt næringslivet er beskrevet. Regelrådet mener imidlertid at nullalternativet, dvs. forventet utvikling dersom det ikke innføres tiltak, burde vært omtalt i høringsnotatet. Forslagene i høringsnotatet er inngripende og vil påvirke mange virksomheter i forskjellige næringer. Høringsnotatet beskriver flere mulige store samfunnsøkonomiske effekter av forslagene og Regelrådet mener derfor at det burde vært utført en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse i denne saken.

Departementet har i høringsnotatet ikke drøftet alternative virkemidler for å nå målet med reguleringen. Et forbud er et veldig sterkt virkemiddel. Regelrådet mener derfor at det er naturlig å utrede også andre alternativer for å se om målene kan oppnås med mindre inngripende tiltak. Positive og negative konsekvenser er drøftet i høringsnotatet, men departementet har ikke vurdert virkningene samlet. Siden tiltakene har en rekke negative konsekvenser for næringslivet, og kan bidra til å redusere samlet aktivitetsnivå og etterspørsel etter arbeidskraft, stiller Regelrådet spørsmål ved om enkelte av forslagene kan virke mot sin hensikt. En fullstendig samfunnsøkonomisk analyse ville gitt et bedre bilde av de samlede virkningene av tiltakene og dermed et bedre beslutningsgrunnlag.

Regelrådet mener det er grunn til å tro at virkningene vil bli større for de små virksomhetene enn for de store. Små virksomheter er gjerne avhengig av høy fleksibilitet, og vil trolig ha dårligere forutsetninger for å håndtere svingninger i markedet. Det er derfor behov for en bedre utredning av virkningene for små virksomheter.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Forslagene i høringsnotatet omhandler innstramninger og tiltak i forbindelse med innleie fra bemanningsforetak. Departementet foreslår følgende tiltak:

- Forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid i Oslo-området.
- Oppheve tilgangen til å inngå avtale om innleie fra bemanningsbyrå når arbeidet er av midlertidig karakter.
- Lovfeste en innleiedefinisjon for å tydeliggjøre grensen mellom innleie og entrepriser.
- Innleid arbeidstaker skal ha rett til fast ansettelse etter en viss tid også når innleien er hjemlet i avtale etter § 14-12 andre ledd.
- Nye krav til bemanningsforetak.

Formålet bak innstramningene i innleieregelverket er å unngå at arbeidsmiljølovens hovedregel om faste ansettelser undergraves.

2 Regelrådets mandat og prioritering

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

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

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Forslagene i høringsnotatet berører en hel næring direkte og indirekte hele næringslivet. Regelrådet mener at det er viktig at inngripende reguleringer av næringsvirksomhet er godt utredet og begrunnet. Det er viktig at målene med reguleringen kan nås uten at næringslivet får unødvendige kostnader. De generelle innstramningene som blir foreslått i høringsnotatet berører veldig mange virksomheter på tvers av næringer. Regelrådet vil minne om at denne type forslag kan få større konsekvenser for små virksomheter enn for store virksomheter blant annet fordi de store bedriftene lettere kan flytte kapasitet mellom ulike deler av virksomheten. Regelrådet har derfor valgt å uttale seg om denne høringen.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

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

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Det fremgår av høringsnotatet at målet med forslaget er at det skal være et topartforhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver der fast ansettelse skal være hovedregelen. Etter Regelrådets vurdering kommer målet med forslaget tydelig frem i høringsnotatet.

Regelrådet registrerer at departementet i høringsnotatet også peker på en rekke andre problemstillinger og målsettinger for utviklingen i arbeidsmarkedet. Det gjelder forhold som at det i forbindelse med forbudet er behov for å få ned innleieandelen, at andelen fast ansatte skal øke, at rekrutteringen av fagarbeidere skal styrkes og at organisasjonsgraden skal gå opp. Det kommer ikke klart frem av høringsnotatet om departementet mener at dette er virkninger av forslaget om et forbud mot innleie, eller om det er egne problemer som også søkes løst gjennom forslagene i høringsnotatet. Dersom dette er tilfelle burde departementet for eksempel utredet eller i det minste vist til andre tiltak for å øke rekrutteringen av fagarbeidere.

Etter Regelrådets vurdering er det en grundig situasjonsbeskrivelse i høringsnotatet, men Regelrådet kan ikke se at det er skrevet noe om forventet utvikling dersom det ikke innføres tiltak. Regelrådet mener at nullalternativet, altså forventet utvikling om det ikke innføres noen tiltak, burde vært fremstilt tydeligere i høringsnotatet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Det fremgår av høringsnotatet at flere av tiltakene er varslet i regjeringens politiske plattform («Hurdalsplattformen»). I plattformen fremgår det at Regjeringen vil *«Fjerne den generelle adgangen til midlertidige ansettelse (arbeidsmiljøloven §14-9 F). Stramme inn på muligheten til å omgå arbeidsgiveransvaret og sikre at den som i realiteten bestemmer hvordan arbeidet skal utføres, har rettigheter og plikter som arbeidsgiver, blant annet ved å endre arbeidsmiljøloven. Sette i gang et lovarbeid for å begrense bemanningsbransjens omfang og rolle. Arbeidet skal også klargjøre regelverket for utsendte arbeidstakere.»*

Regelrådet registrerer at den politiske bestillingen er forholdsvis konkret. Det fremgår imidlertid av veileder til utredningsinstruksen at: *«Ofte har man allerede tenkt på et bestemt tiltak som vil kunne løse problemene man står overfor. Det kan være at andre tiltak er bedre egnet til å løse problemene og gir større verdi for samfunnet eller foretrekkes av prinsipielle grunner. Det er derfor viktig ikke å binde seg til et tiltak for tidlig, men åpne opp for å tenke «utenfor boksen». Videre fremgår det at «I noen situasjoner er det allerede fattet politiske vedtak om tiltak. For å overholde minimumskravene må utredningen likevel besvare hvilke andre tiltak som også kan være relevante, i tillegg til de andre spørsmålene som gjenstår.»* På denne bakgrunn mener Regelrådet at alternative tiltak burde vært utredet i denne saken.

Etter Regelrådets vurdering er alternative tiltak ikke tilstrekkelig utredet i høringsnotatet. Regelrådet kan ikke se at departementet har drøftet ulike tiltak som kan bidra til å løse de problemene som er skissert. For eksempel mener Regelrådet at departementet burde utredet mindre inngripende tiltak enn forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid i Oslo-området. Selv om det er positivt at det er drøftet ulike innretninger av forbudet savner Regelrådet en vurdering av om forbudet bør tidsbegrenses. Det er positivt at departementet har vurdert både den sektorielle og geografiske utstrekningen av forbudet. Videre er det positivt at det vises til reguleringen i andre land.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Regelrådet mener det er en grundig situasjonsbeskrivelse i høringsnotatet, og at det er positivt at det fremgår hvor mange som blir berørt av forslaget. Videre er det en god beskrivelse av de ulike næringene som blir berørt.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering tilsier omfanget av denne saken at det bør utføres en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse. Regelrådet mener at departementet tar opp så store og viktige spørsmål at det burde vært vurdert å sette ned et offentlig utvalg (NOU).

I høringsnotatet blir de positive og negative virkningene drøftet kvalitativt. Regelrådet finner det positivt at også de potensielt negative virkningene og tilpasningene av regelverket blir omtalt. Samtidig mener Regelrådet at det er en svakhet at disse virkningene ikke blir satt opp mot nytten av forslaget, og at departementet ikke ser på de samlede konsekvensene av forslagene. Regelrådet stiller også spørsmål ved om ikke flere tiltak kunne vært forsøkt tallfestet.

Regelrådet mener videre at utredningen burde inneholdt usikkerhetsanalyser, slik at det kommer tydelig frem i høringsnotatet hvilke usikkerhetsmomenter som finnes og hvilke konsekvenser tiltakene kan gi. Vi viser i den forbindelse til veilederen i samfunnsøkonomisk analyse.¹ For eksempel skriver departementet selv i høringsnotatet at flere av næringene som blir berørt av dette forslaget er sensitive for konjunkturedringer. Denne utfordringen burde vært nærmere utredet.

Videre mener Regelrådet at det er mangler en utredning av konkurransevirkninger. Vi kan ikke se at det er drøftet konkurransevirkninger av det geografisk avgrensede forbudet. For eksempel savner Regelrådet en vurdering av om det er rimelig å innlemme hele Viken i forbudet. Kommuner i utkanten av Viken konkurrerer kanskje mot aktører i andre fylker enn det virksomhetene i det sentrale Viken-området gjør.

Det nevnes at konkurranseutsatte virksomheter med mye svingninger i arbeidsmengde må finne andre måter å løse bemanningsbehovene på, men det er ikke drøftet nærmere om dette kan påvirke kostnadsnivået og at de dermed kan komme dårligere ut i konkurransen med andre land.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Det er i høringsnotatet drøftet overgangsordninger i forbindelse med forbudet. Regelrådet mener i utgangspunktet at det er positivt med overgangsordninger for næringslivet, slik at de får bedre tid til å tilpasse seg nytt regelverk.

Regelrådet registrerer at forslaget om godkjenningsordning for bemanningsforetak bygger på reglene som i sin tid ble utarbeidet for renholdsregisteret. Renholdsregisteret var også modellen for forslaget om å etablere en godkjenningsordning for bilvask, dekkskift og dekklagring. Regelrådet ga uttalelse til denne høringen i februar 2021. Om godkjenningsordningen skrev Regelrådet: *«Regelrådet finner det positivt at departementet har sett hen til erfaringene med godkjenningsordningen for renhold. Regelrådet har forståelse for at det kan være fordelaktig å bygge godkjenningsordningen for bilvask mv. over samme lest som godkjenningsordningen for renhold. Regelrådet mener likevel at departementet burde vurdert om det er grunnlag for endringer særlig som følge av manglende måloppnåelse for godkjenningsordningen for renhold.»* Etter Regelrådets vurdering vil det være behov for å vurdere de samme forholdene i denne saken.

¹ [Veileder til samfunnsøkonomisk analyse \(pdf\)](#)

Regelrådet kan ikke se at det er drøftet forutsetninger for en vellykket gjennomføring utover dette i høringsnotatet. Siden forslaget berører mange virksomheter på tvers av næringer vil det være nyttig med tydelig veiledning.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

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

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

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

Departementet skriver at en konsekvens av innleiebegrensningene vil være at mange virksomheter vil få redusert muligheten til å leie inn ekstra arbeidskraft. Regelrådet mener det er grunn til å tro at virkningene av dette forslaget vil bli større for de små virksomhetene enn for de store. Små virksomheter er gjerne avhengig av høy fleksibilitet, og vil trolig ha dårligere forutsetninger for å håndtere svingninger i markedet. Innleiebegrensningene vil også kunne hindre små virksomheter i å vokse og utvikle seg ved å ta på seg større enkeltoppdrag enn de har ansatte til. Regelrådet savner på denne bakgrunn en utredning av om det kunne vært foreslått unntak eller tilpassinger for små virksomheter, eller eventuelt andre kostnadsreducerende tiltak.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremgår ikke av høringsdokumentene om berørt næringsliv eller næringslivsorganisasjonene/arbeidsgiverorganisasjonene er involvert i regelverksprosessen forut for høringen. Det fremgår av veileder til utredningsinstruksen at «Tidlig involvering av dem som er berørt av tiltaket, vil bidra til at man i en tidlig utredningsfase får nyttige innspill som vil øke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Det er enklere å innarbeide innspill fra en høring på et tidlig tidspunkt enn ved en senere høring».

4.3 Rapporteringsbyrder

Regelrådet registrerer at departementet foreslår nye dokumentasjonsplikter for bemanningsforetak, men kan ikke se at den praktiske gjennomføringen er særskilt drøftet. Regelrådet oppfordrer departementet til å legge til rette for digitale og brukervennlige løsninger, og gjenbruk av data som allerede er rapportert til det offentlige.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

På grunn av potensielt store virkninger av forslagene og usikkerheten knyttet til disse virkningene, mener Regelrådet at det er behov for å evaluere regelverket. Regelrådet kan ikke se at behovet for

evaluering er drøftet særskilt i høringsnotatet. Vi oppfordrer derfor departementet til å se nærmere på dette i det videre arbeidet.

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

Regelrådet registrerer at det mangler utredning av alternative tiltak med tilhørende vurdering av virkninger. Det er derfor krevende å vurdere om målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.

Regelrådet mener at en tydeliggjøring av hvilke problemer departementet faktisk forsøker å løse, en samlet vurdering av de positive og negative virkningene av tiltakene og en drøftelse av de samlede samfunnsøkonomiske konsekvensene ville gitt et bedre grunnlag for å forstå hvorfor departementet foreslår akkurat disse tiltakene.

I høringsnotatet s. 18 står det *«ifølge bemanningsbransjen har det store flertallet av arbeidstakerne en fast ansettelse i bemanningsforetak. Det varierer hvilken stillingsprosent en ansettelse er i.»* Siden de fleste arbeidstakerne allerede er fast ansatt i bemanningsforetak er Regelrådet usikker på hvordan forslagene skal bidra til å nå målet om å få flere faste ansatte. Flere av tiltakene har negative konsekvenser, blant annet for næringslivet. Regelrådet stiller derfor spørsmål ved om enkelte av forslagene kan virke mot sin hensikt ved at de reduserer samlet aktivitetsnivå og arbeidskraftetterspørsel.

Det er i høringsnotatet pekt på potensielle kostnad- og nyttevirkinger for næringslivet, men slik Regelrådet forstår det er det høy usikkerhet rundt i disse virkningene. Det er manglende utredning av alternativer, mangelfull samfunnsøkonomisk analyse og usikkerhet rundt måloppnåelse. På den bakgrunn er det etter Regelrådets syn ikke grunn til å tro at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet med disse tiltakene.