

# Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til forskriftsregulering av innleie til helse- og omsorgstjenesten og innleie av rådgivere og konsulenter med spesialkompetanse**

Ansvarlig: **Arbeids- og inkluderingsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Deres ref.:  
22/3904

Vår ref.:  
22/00232

Vår saksbehandler:  
Kristin Johnsrud

Dato:  
16.11.2022

## Uttalelse

Om: **Forslag til forskriftsregulering av innleie til helse- og omsorgstjenesten og innleie av rådgivere og konsulenter med spesialkompetanse**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring forslag til forskriftsregulering av innleie til helse- og omsorgstjenesten og innleie av rådgivere og konsulenter med spesialkompetanse.

Problem og mål er utredet, men problembeskrivelsen fremstår likevel som uklar da også andre bransjer har de samme problemene. Videre gir departementet en grundig situasjonsbeskrivelse av bruken av innleie i de aktuelle sektorene.

Regelrådet er klar over at det kun er selve forskriften som nå er sendt på høring. Det blir i denne saken likevel unaturlig å ikke vurdere rekkevidden av forskriftshjemmelen. Forskriftshjemmelen er per nå ikke vedtatt av Stortinget, den er innholdsmessig tett knyttet opp mot forskriften og den har ikke vært på høring. Regelrådet vil derfor også knytte noen kommentarer til utredningen av forskriftshjemmelen.

Etter Regelrådets vurdering er det enkelte svakheter i utredningen av alternative tiltak og utredningen av virkninger. Regelrådet mener at departementets begrunnelse for å innføre unntak for helse og omsorgssektoren og for rådgivere og konsulenter med spesialkompetanse også kan gjøres gjeldende for andre bransjer. Regelrådet mener avgrensningen mot andre næringer burde vært tydeligere begrunnet og belyst. Videre savner Regelrådet en vurdering av om begrepet «spesialkompetanse» kan ha en videre betydning i små virksomheter enn i store.

Forslaget er en forenkling for helse- og omsorgstjenesten og konsulent og rådgivningsbransjen sammenlignet med lovforslaget som ligger til behandling i Stortinget.

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**

Regjeringen la i juni 2022 fram forslag til innstramminger i reglene om innleie fra bemanningsforetak, jf. Prop. 131 L (2021–2022). Departementet vurderte i den forbindelse at det kan være behov for avgrensede unntak når det gjelder innleie av helsepersonell for å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenesten. Og videre for rådgivere og konsulenter med spesialkompetanse. I den nevnte lovproposisjonen er det derfor lagt fram forslag til en forskriftshjemmel som åpner for en avgrenset unntaksadgang på disse områdene. Forskriften er ikke vedtatt av Stortinget ennå. Departementet sendte den 11. oktober 2022 på høring forslag til forskriftsregulering på de områder forskriftshjemmelen åpner for. Forslaget har høringsfrist 22. november, og det tas sikte på at loven og forskriften skal tre i kraft fra 2023.

## **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**

Denne høringen er en oppfølging av lovforslaget om inn- og utleie fra bemanningsforetak som er en av de mest inngripende reguleringene av næringsvirksomhet som har vært på høring i 2022. Regelrådet mente at lovforslaget ikke var tilstrekkelig utredet.

Regelrådet vet at det kan være krevende for næringslivet å få tak i rett kompetanse. På denne bakgrunn mener Regelrådet at det er viktig å følge den videre utredningen av saken, og har derfor valgt å avgi uttalelse til forslaget til forskrift om innleie til helse- og omsorgstjenesten og innleie av rådgivere og konsulenter med spesialkompetanse.

## **3 Regelrådets vurdering av utredningen**

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

### **3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget**

Slik Regelrådet forstår det er målet med forslaget å bidra til å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenesten. Og videre at virksomheter for en begrenset periode skal kunne skaffe seg ekspertise og erfaring som virksomheten ikke selv besitter. Regelrådet mener at problem og mål er beskrevet i høringsnotatet, og utredet gjennom høringen av lovforslaget. Problembeskrivelsen fremstår likevel som uklar, da flere bransjer har de samme problemene, mens forslagene kun tar sikte på å løse problemene for enkelte av dem.

Når det gjelder nullalternativet legger Regelrådet vekt på at forskriften direkte følger opp høringen om innleie fra bemanningsforetak og behandlingen av denne. Regelrådet mener at nullalternativet er tilstrekkelig belyst gjennom utredningsprosessen, og gjengivelsen i høringsnotatet.

Regelrådet er klar over at det kun er selve forskriften som nå er sendt på høring. Det blir i denne saken likevel unaturlig å ikke vurdere rekkevidden av forskriftshjemmelen. Forskriftshjemmelen er ikke vedtatt av Stortinget ennå og den er innholdsmessig tett knyttet opp mot forskriften. Videre har forskriftshjemmelen ikke vært på høring. Regelrådet vil derfor i det følgende også knytte noen kommentarer til utredningen av forskriftshjemmelen.

### **3.2 Utredning av alternative tiltak**

Regelrådet registrerer at forskriftshjemmelen er relativt avgrenset, og at det derfor er begrenset handlingsrom for utredningen av alternative tiltak i forskriften. Som nevnt ovenfor er det derfor naturlig å også knytte noen kommentarer til utredningen av forskriftshjemmelen.

Regelrådet er kjent med at også andre bransjer gjennom høringen av lovendringene har gjort rede for behov for unntak. Regelrådet har merket seg at den begrunnelsen som departementet gir for et unntak for helse og omsorgssektoren også er gjeldende for andre bransjer. For eksempel bransjer med sesongvariasjoner, turnus og bransjer med samfunnskritiske funksjoner. Regelrådet savner på denne bakgrunn en nærmere vurdering av om også andre næringer og bransjer kunne og burde vært omfattet av unntaket.

Når det gjelder forslaget om unntak for spesialkompetanse mener Regelrådet at departementet på en god måte har vurdert hva som menes med rådgivnings- og konsulentvirksomhet, og drøfter forskjellige måter å avgrense dette på i forskriften. Regelrådet mener imidlertid at begrepet «spesialkompetanse» som benyttes i forskriftshjemmelen kan ha et videre anvendelsesområde enn bare rådgivnings- og konsulentvirksomhet. I Prop. 131 L (2021-2022) omtales «spesialkompetanse» som «faglig ekspertise og spisskompetanse som det ikke kan forventes at virksomheten selv besitter». Regelrådet registrerer at departementet i forskriften har avgrenset «spesialkompetanse» til rådgivnings- og konsulentvirksomhet uten at denne avgrensningen er nærmere vurdert i høringsnotatet. Regelrådet antar at begrepet «spesialkompetanse» kan ha en videre betydning for mange små virksomheter, og forskjellig betydning for ulike bransjer. Regelrådet savner derfor en vurdering av begrepet «spesialkompetanse» med fokus på små virksomheters behov, og videre en vurdering av om man også kan inneha spesialkompetanse i praktiske yrker.

### **3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv**

Departementet gir i høringsnotatet en god situasjonsbeskrivelse av bruken av innleie i helse- og omsorgssektoren, og innleie av rådgivere og konsulenter med spesialkompetanse. Departementet kunne med fordel også sagt noe om andelen innleie hos private tilbydere av helsetjenester dersom slike data finnes.

### **3.4 Utredning av virkninger for næringslivet**

Da forslagene til lovendringer var på høring mente Regelrådet at forslaget ikke var tilstrekkelig utredet. Departementet gir i høringsnotatet en god begrunnelse for hvorfor det er behov for

unntak for helse- og omsorgstjenesten og for spesialkompetanse. Som nevnt ovenfor under pkt. 3.2 mener Regelrådet at den begrunnelsen som gis også kan gjøres gjeldende for flere andre næringer. Helse- og omsorgstjenesten er ikke alene om å oppleve for eksempel sesongsvingninger, turnusutfordringer, og mangel på kvalifisert arbeidskraft. Videre er det flere yrker og næringer som kan karakteriseres som samfunnskritiske. Regelrådet savner på denne bakgrunn en nærmere begrunnelse for rekkevidden av unntakene.

Regelrådet finner det positivt at departementet i høringsnotatet gir noe veiledning med hensyn til hvordan forskriften skal forstås og praktiseres.

### **3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet**

Regelrådet kan ikke se at departementet har vurdert forutsetninger for en vellykket gjennomføring i høringsnotatet. Det fremgår imidlertid av Prop. 131 L (2021–2022) at departementet tar sikte på ikrafttredelse for lovendringene og dermed også forskriften fra 2023. Etter Regelrådets oppfatning synes departementet å ha noe hastverk i gjennomføringen. Lovendringene er ikke vedtatt av Stortinget ennå og forskriften er fortsatt på høring frem til 22. november 2022. Likevel tas det sikte på ikrafttredelse fra 2023.

## **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 bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

### **4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter**

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

Hensynet til små bedrifter er ikke særskilt vurdert i høringsnotatet. Regelrådet antar at små virksomheter vil bli hardere rammet av forslagene enn store bedrifter. Regelrådet savner særlig en vurdering av begrepet «spesialkompetanse» med fokus på små virksomheters behov. Som nevnt ovenfor antar Regelrådet at begrepet «spesialkompetanse» vil kunne omfatte flere fagområder og yrker i små virksomheter enn i større virksomheter. Rekkevidden av begrepet «spesialkompetanse» vil derfor ha betydning for små virksomheters mulighet til å påta seg oppdrag.

### **4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen**

Høringen av forskriften er en direkte oppfølging av høringen av lovforslaget. Videre fremgår det av høringsnotatet at departementet i forkant av høringen har hatt kontakt med hovedorganisasjonene i arbeidslivet, og at disse har fått mulighet til å gi foreløpige innspill.

### **4.3 Forenkling for næringslivet**

Unntakene i forslaget til forskrift er en forenkling for helse- og omsorgstjenesten, og konsulent og rådgivningsbransjen og deres kunder sammenlignet med lovforslaget som ligger til behandling i Stortinget. Øvrig næringsliv vil ikke bli berørt av unntaket og vil således måtte forholde seg til strengere regler for innleie fra bemanningsforetak.

### **4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket**

I vår uttalelse til forslaget til endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak uttalte vi: «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.» Denne uttalelsen er fortsatt aktuell.

### **4.5 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen**

Regelrådet registrerer at forslaget til forskrift er sendt på høring før lovforslaget, og herunder forskriftshjemmelen er vedtatt av Stortinget. Det er i utgangspunktet uheldig å forskuttere Stortingets behandling av lovforslaget da bestemmelsene fortsatt kan bli endret. Det er Stortinget som er gitt kompetanse til å vedta lover, og regjeringen bør normalt sett avvente Stortingets endelige vedtak i saken.

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

Forslaget til forskrift er en forenkling for helse- og omsorgstjenesten, og konsulent og rådgivningsbransjen og deres kunder sammenlignet med lovforslaget som ligger til behandling i Stortinget. Isolert sett vil forskriften gi besparelser i de kostnadene som loven ellers ville påført disse næringene. Unntaket i seg selv gir altså ikke økte kostnader for disse.

Øvrig næringsliv vil ikke bli berørt av unntaket og vil således måtte forholde seg til strengere regler for innleie fra bemanningsforetak. Dette er tilfelle selv om også andre næringer har mange av de samme problemene. Det er også flere yrker enn helsepersonell som kan karakteriseres samfunnskritiske. Regelrådet stiller på denne bakgrunn spørsmål ved departementets vurdering av rekkevidden av unntaket.