

Tariffnemda
v/ Håvard Holm

Vår dato: 6.juni 2011

Høring: Allmenngjøring av renholdsoverenskomsten

Innledning:

Det vises til at renholdsmarkedet har betydelig utfordringer. Dette fremgår blant annet av den gravende journalistikken til Dagbladet høsten 2009 - våren 2010, Fafos rapport om anbud og arbeidstakerrettigheter, samt de erfaringer både NAF og NHO Service fortløpende har varslet myndighetene om.

Med unntak av det foreslåtte virkeområdet, støtter NHO Service forslaget til allmenngjøringsforskrift og lønnsinnretning som er i tråd med det man har fulgt ved tidligere allmenngjøringer. I det private næringsliv, er det hovedavtalen og renholdsoverenskomsten som er den mest utbredte avtalen. Det bemerkes i denne sammenheng at de omfattede bedriftene i tariffoppgjørene regelmessig får pålagt ekstra lønnstillegg på de nederste nivåene, nettopp fordi Renholdsoverenskomsten anses som en lavtlønnsavtale.

Når det gjelder virkeområdet, må dette reguleres slik at det ikke åpner for enkle omgåelser. Den foreslåtte måte å regulere virkeområdet på, gjør omgåelser enkelt for den type arbeidsgivere som er i kjernen av målgruppen. Virkeområdet må også avgrenses tydeligere mot tilstøtende tariffområder, hvor utførelse av tjenesten faller inn under annen tariffavtale enn Renholdsoverenskomsten. Dette oppfattes å være i tråd med forslaget intensjoner. Øvrige kommentarer til enkelte bestemmelsene følger i del II av dette høringsbrevet.

Det vises til høringsbrevet at det er " tilstrekkelig at det gjøres *overveiende sannsynlig* at det innenfor vedkommende tariffområde finnes utenlandske arbeidstakere som arbeider på vilkår som ikke er likeverdige med hva norske arbeidstakere har". Høringsbrevet peker på flere bekreftede inntrykk av bransjen som er gjort over tid og NHO Service oppfatter at vilkårene for allmenngjøring er oppfylt. Man bør være oppmerksom på at det ikke sjelden opereres med parallelle ansettelsesavtaler, noe som innebærer at den timelønningen som blir oppgitt ikke er en realitet. Enten ved at arbeidstaker arbeider flere timer for å oppnå en timelønn eller at avlønningen skjer etter parallell avtale. Supplerende illustrasjon av forholdene i bransjen, som forespurt i høringsbrevet, følger som vedlegg.

Bakgrunn:

Det er et klart trekk at de mest utsatte arbeidstakerne kommer fra land med høy arbeidsløshet, uten tilstrekkelig norskkunnskaper og økonomisk evne til å orientere seg eller fremforhandle

anstendige arbeidsvilkår. Manglende kvalifikasjoner som umiddelbart er omsettelige i det norske arbeidsmarkedet og risikoen for å miste arbeidet i et fremmed land eller der man forsøker å etablere seg, er i seg selv tilstrekkelig til at det oppstår en sterkere avhengighetsforhold enn for ordinære arbeidstakere.

Kjernen i allmenngjøring er knyttet til sosial dumping og individhensyn. Det er likevel sentralt at denne typen avhengighetsproblematikk operer side om side med den faktiske muligheten i renholdsmarkedet til å utøve undergravende virksomhet. Det parallelle synlige symptomet er at seriøse virksomheter blir tapende i konkurransen om kontrakter som skal utføres til en akseptert og verdig samfunnsstandard. Det er derfor også av betydning å se hen til de lave formelle og økonomiske etableringskravene for start av renholdsvirksomhet, kombinert med langvarig utfordringer som svart arbeid, økning i utnyttelse av utenlandsk arbeidskraft og eksempler på at renholdsvirksomheter dekker over annen kriminalitet. Til sammen skaper dette skadelige avhengighetsforholdet for ansatte, samt er undergravende i forhold til øvrige bedrifter og samfunnet ellers. Faktorene til sammen, gjør allmenngjøringsinstituttet aktuelt og nødvendig.

En ikke ubetydelig gruppe utenlandske ansatte har de senere årene gjennom media og til organisasjoner stått fram for å fortelle deler av bildet til offentligheten. Fortellingene etterlater ingen tvil om en økning av problemet utover de individuelle formidlingene. Det tegnes ett avhengighetsbilde til arbeidsgivere som ikke minst kan utledes av lønnsforhold under det akseptable, og som ikke blir mindre etter lengre ansettelsesperioder. Det fremstår derfor som en realitet for en stadig større gruppe arbeidstakere, at også lønnsforholdene er en faktor som gjør at de ikke kommer ut av avhengigheten.

Tjenestens karakter gjør det enkelt å plassere de mest utsatte utenfor det som i praksis har vist seg kontrollerbart av offentlige tilsyn. Kundens egenkontroll blir nærmest den eneste form for kontroll av virksomhetene. De lønsmessige forutsetningene, hvor alle nivå for avlønning i prinsippet er lov, gjør det nærmest umulig for kunden å trekke grenser i dette markedet. Dette innebærer at kunder ikke klarer å skille mellom de virksomhetene som følger lovgivning og anstendig arbeidsliv, og de som lønsmessig utnytter arbeidskraften på en uakseptabel måte.

Uoversiktighet i forhold til antall aktører og forhold som nevnt ovenfor, innebærer derfor at det pr i dag er for liten kraft i markedet selv for å ta slike sosiale vurderinger utover kjøp av tjenesten. Kundene vil derfor ved allmenngjøring gis et mer konkret virkemiddel som i større grad lar seg følge opp, og som man dermed med rimelighet også kan holdes ansvarlig for.

Det skal også bemerkes at å gripe inn i avhengighetsforholdet og lønnsforholdet til beskyttelse for de aktuelle utenlandske arbeidstakerne, vil ikke alene rydde opp i alle forhold i bransjen. Men så er det heller ikke et krav at allmenngjøringstiltaket i seg selv løser alle utfordringer. Det er imidlertid grunn til å tro at dette sammen med dagens tiltak, kan få en god effekt sammen med eksisterende og nye tiltak for andre lovbrudd. Både ovenfor den direkte målgruppen for allmenngjøringen og arbeidslivet for øvrig.

Del II Særskilte merknader og forslag til foreslåtte bestemmelser

Innledning - særskilt om Renholdsoverenskomsten:

Renholdsoverenskomsten ble første gang etablert mellom Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Norsk Arbeidsgiverforening, nå NHO i 1966.

LO og daværende NAF ble enige om å bygge overenskomsten opp som en normallønnsoverenskomst. Dette er videreført i senere overenskomster mellom organisasjonene.

Normallønnsmodellen innebærer at det verken er adgang til å avlønne under eller over avtalte lønnssetninger, utover de tillegg som følger av tariffavtalen. Formålet med denne lønnsmodellen er bl.a. å ivareta arbeidstakerhensyn som å sikre lik lønn for likt arbeid.

Som konsekvens av normallønnsmodellen vil all lønnsdannelse skje gjennom sentrale forhandlinger. Avtalte lønnssetninger representerer således både gulv og tak for lønnsnivået. Denne lønnsmodellen er ikke lenger vanlig i norsk arbeidsliv, men likevel ikke uvanlig innenfor ulike servicebransjer i NHO.

NHO Service er part i åtte overenskomster som er avtalt som normallønnsavtaler. Disse er hhv Renholdsoverenskomsten med Norsk Arbeidsmandsforbund og parallellavtale med Parat, Vekteroverenskomsten med Norsk Arbeidsmandsforbund og parallellavtale med Parat, Service- og Vedlikeholdsoverenskomsten med tariffbilag for vaktmestre med Norsk Arbeidsmandsforbund og parallellavtale med ALT, samt Ambulanseoverenskomsten med Fagforbundet og Ambulanseoverenskomsten med Delta.

Merknader og nytt forslag til §1:

NHO Service har støttet LOs begjæring om allmenngjøring av Renholdsoverenskomsten.

Begjæringens grunnlag ligger i Renholdsoverenskomstens virkeområde og lønnsvilkår. Det foreslås at dette også presiseres i forskriftsbestemmelsen. Slik presisering vil medføre at tariffpraksis vil fungere som relevant tolkingsfaktor ved senere tvil om allmenngjøringsforskriften kommer til anvendelse eller ikke.

NHO Service forslag til:

§1. Grunnlaget for allmenngjøring

Forskriften er fastsatt på grunnlag av virkeområde og lønnsvilkår i Overenskomst for Renholdsbedrifter 2010-2012 mellom NHO og NHO Service på den ene siden og Landsorganisasjonen i Norge og Norsk Arbeidsmandsforbund på den annen side.

Merknad og nytt forslag til §2:

Det vises til høringsbrevet side 7:

Overenskomsten omfatter renholdere i private renholdsbedrifter og Tariffnemnda foreslår at allmenngjøringsforskriften skal ha samme virkeområde. Renholdere som er ansatt i bedrifter med en annen næringskode enn renhold og offentlige virksomheter, kommuner mv. som utfører renhold i egen regi faller utenfor forskriftens virkeområde

NHO Service er ikke enig i Nemndas forslag knyttet til næringskoder og virkeområde¹.

Overnevnte forslag vil ikke gi tilstrekkelig vern mot omgåelser av forskriften. Man må forholde seg til at forskriften skal treffe virksomheter som er tilpasningsdyktige ift til å registrere seg ut av forskriften dersom forslaget blir stående.

Derimot støtter NHO Service Tariffnemndas synspunkt om at forskrift om allmenngjøring for renhold skal ha samme virkeområde som dagens Renholdsoverenskomst. Det er imidlertid svært viktig at dette kommer til uttrykk gjennom en tydelig avgrensing mot ansatte som får sine lønns- og arbeidsvilkår regulert i etablerte tariffavtaler.

Dagens renholdsoverenskomst inneholder ingen egen omfangsbestemmelse, og virkeområdet følger av langvarig praksis. Den etablerte praksisen kan oppsummeres slik at overenskomsten gjelder for ansatte med renhold som primæroppgaver i private bedrifter som driver salg av renholdstjenester. Imidlertid gjelder ikke Renholdsoverenskomsten for ansatte i de bedriftene som reguleres av andre etablerte tariffavtaler.

¹ § 2. Virkeområde og gjennomføringsansvar

Forskriften gjelder ansatte i private renholdsbedrifter.

Forskriften gjelder ikke for lærlinger under Reform 94 og personer på arbeidsmarkedstiltak.

Arbeidsgiver og den som i arbeidsgivers sted leder virksomhet som utfører arbeidsoppdrag som nevnt i første ledd skal sikre at bestemmelsene i forskriften gjennomføres.

Serviceleverandører kan være bundet av ulike tariffavtaler for både ulike og sammenlignbare stillinger.

Kontorpersonell i servicebedrifter vil kunne være underlagt funksjonæroverenskomster med fastsatte lønns- og arbeidsvilkår i selvstendige tariffavtaler. Videre vil ansatte i andre sammenlignbare servicestillinger kunne omfattes av andre tariffavtaler som for eksempel Service- og vedlikeholdsoverenskomsten, Riksavtalen, Landforpleiningsavtalen mfl. Grensedragningen mellom de ulike tariffavtalene følger av etablerte tariffprinsipper i NHO og LO.

Som praktisk eksempel kan det nevnes at ISS Facility Services AS er bundet av ulike overenskomster som Vekteroverenskomsten, Service og vedlikeholdsoverenskomsten, Renholdsoverenskomsten, Riksavtalen, Pleie- og omsorgsoverenskomsten, og Landforpleiningsavtalen. Innenfor samme selskap vil det være ansatte med renholdsfunksjoner eller likeartede arbeidsoppgaver som er underlagt ulike typer overenskomster avhengig av virkeområdet til den aktuelle overenskomsten.

Som Tariffnemda legger til grunn i høringsbrevet, er det et sentralt hensyn at det ikke skal allmenngjøres i større utstrekning enn nødvendig for å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har.

En eventuell forskrift må derfor være mer presist rettet mot den aktuelle arbeidstakergruppen som har behov for særskilt vern. Arbeidstakergrupper som i dag er omfattet av etablerte tariffavtaler vil ikke ha behov for slikt vern.

For å unngå vanskelige grensedragninger mellom ulike bransjer og ulike tariffavtaler foreslås det derfor en presisering i §2 at allmenngjøringsforskriften ikke kommer til anvendelse for ansatte i private renholdsbedrifter som er regulert av annen tariffavtale. Det foreslås videre at unntaket må gjelde tariffavtale med fagforening med innstillingsrett for å sikre tilstrekkelig vern for de ansatte. I slike tilfeller vil inngåtte tariffavtaler sikre tariffestet avlønning. Følgelig vil det ikke være behov for allmenngjorte lønnsvilkår for denne gruppen av arbeidstakere.

Det tilføyes at overnevnte forslag ikke bør reise EØS-rettslige problemstillinger, dersom man legger tidligere Arbeids- og sosialdepartementets syn til grunn. Brevet følger som vedlegg A.

For øvrig har LO og NHO gjennom Hovedavtalen egne bestemmelser som regulerer etablering og håndhevelse av avtalte tariffavtaler mellom organisasjonene. Herunder vil for eksempel avlønning i strid med tariffestede vilkår kunne bringes inn til behandling for Arbeidsretten. Videre vil Den faste tvistenemd måtte ta standpunkt til hvilken tariffavtale som skal gjelde for en bedrift dersom det er valg mellom flere tariffavtaler.

Tariffnemnda bør derfor være svært restriktive med å etablere forskriftsfastsatte lønns- og arbeidsvilkår som kan svekke etablerte tariffavtaler, samt redusere Hovedavtalens og organisasjonenes funksjon i norsk arbeidsliv.

Det vises til Hovedavtalen kapittel 3, jf §3-7 nr. 4 annet avsnitt:

Det tilligger LO og NHO å ta standpunkt til hvilken tariffavtale som skal gjøres gjeldende. Forbund og landsforening er ikke legitimert til å binde hovedorganisasjonene.

Det vises også til Hovedavtalens §3-10 nr. 1 første setning:

Oppnås ikke enighet, har hver av partene rett til å bringe tvisten inn for Den faste tvistenemd LO/NHO, jf §3-10.

NHO Service forslag til forskriftsbestemmelse:

§2. Virkeområde og gjennomføringsansvar:

Forskriften gjelder for private bedrifter som driver salg av renholdstjenester og for de ansatte som utfører renhold.

Forskriften gjelder ikke for ansatte i bedrifter som er omfattet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett.

Forskriften gjelder ikke for lærlinger under Reform 94 og personer på arbeidsmarkedstiltak.

Arbeidsgiver og den som i arbeidsgivers sted leder virksomhet som utfører arbeidsoppdrag som nevnt i første ledd skal sikre at bestemmelsene i forskriften gjennomføres.

Merknad til §3:

NHO Service støtter Nemndas forslag under denne bestemmelsen.

Allmenngjøringsloven har som det klare utgangspunkt at en eventuell allmenngjøring må skje med utgangspunkt i den aktuelle tariffavtalen for vedkommende bransje, jf allmenngjøringsloven § 5. Dette gjenspeiles også i Tariffnemndas praksis.

Ved vurdering av lønnsnivå som er ønsket allmenngjort viser NHO Service til at Renholdsoverenskomsten er et lavtlønnsområde. LO/Arbeidsmandsforbundet og NHO/NHO Service har avtalt en tariffestet lavtlønnsgaranti på 85% av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Overenskomsten gis tradisjonelt også lavtlønns tillegg i tillegg til avtalte generelle tillegg og avtalt lavtlønnsgaranti, sist i mellomoppgjøret 2011 mellom LO og NHO. Til tross for både sentrale lønns tillegg, lavtlønnsgaranti og lavtlønns tillegg, viser lønnsstatistikken for 2010 at gjennomsnittlig lønnsnivå for Renholdsoverenskomsten var på 80,2% av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn inkl bonus og uregelmessige tillegg.

NHO Service viser til at vurdering av lønnsnivå må foretas ut fra en vurdering av reelle lønnsforhold og ikke alene ut fra nominelt kronebeløp. Allmenngjorte minstelønninger i hhv bygg og anlegg, skipsindustri og gartnerier er alle basert på tariffestede minstelønninger som bare representerer gulvet, og ikke taket i reelt lønnsnivå. Disse satsene vil naturlig ligge lavere enn timelønn i normallønnsoverenskomster.

Det at foreslått allmenngjort lønnsnivå tar utgangspunkt i en normallønnsats, er i seg selv ikke til hinder for bruk av allmenngjøring som verktøy for å hindre sosial dumping.

Det presiseres dog at gjennomsnittlig lønnsnivå ikke alene er det bærende argument for allmenngjøring av Renholdsoverenskomsten. Det sentrale er i alle tilfelle at vernehensyn gjør det nødvendig, og at det ikke foreligger helt spesielle grunner for å fravike tidligere praksis på dette området i lys av de sammensatte utfordringene som bransjeområdet står ovenfor.

Ovennevnte vurdering viser at det er begrenset anledning og behov for å sammenligne lønnsvilkår på tvers av ulike bransjer og yrkesområder.

Særlig om forholdet til allmenngjøringslovens §6: NHO Service er kjent med at det pågår en diskusjon om Tariffnemnda bør vurdere lønnsnivået i Renholdsoverenskomsten opp mot lønnsvilkår for sammenlignbare fag i andre bransjer som bl.a. reiseliv og i offentlig sektor.

Allmenngjøringsloven § 6 åpner for at Tariffnemnda "i særlige tilfeller kan fastsette annen lønn andre lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av tariffavtalen."

NHO Service kan ikke se at vilkåret for å allmenngjøre andre lønns- og arbeidsvilkår enn Renholdsoverenskomsten er tilstede i denne saken.

Kommunaldepartementet uttalte ved lovens tilblivelse at siktemålet var « å finne frem til regler som gir et tilfredsstillende vern ... uten at dette får en lønnsdrivende effekt for norske arbeidstakere.» I forarbeidene er det lagt til grunn at Tariffnemnda i unntakstilfeller bør "ha mulighet til å fastsette minstelønn som ligger under den tariffbestemte lønnen. Det vil f eks kunne være aktuelt i bransjer med liten organisasjonsgrad der tarifflønnen er vesentlig høyere enn gjennomsnittet i bransjen."

Unntaksadgangen må forutsetningsvis anses som en snever og forbeholdt kvalifiserte forhold. Dette innebærer bl.a. at ikke enhver påstand eller frykt om muliq lønnsdrivende effekt kan aksepteres eller er relevant, da det må kunne kreves en *viss* dokumentasjon for at dette vil være et sannsynlig utfall.

Det vises til at det allerede i dag er stor forskjell i allmenngjorte lønnssetser for ufaglært arbeidstakere i hhv bygg og anlegg og skipsindustrien, jf hhv kr 149 iht Fellesoverenskomst for

Byggfag og kr 127 iht Verkstedoverenskomsten. NHO Service er ikke kjent med at høyere allmenngjort lønnsatts for byggeindustrien har medført lønnspress verken i skips- og verftsindustrien eller i andre sammenlignbare bransjer.

Allmenngjort lønn vil få status som minstelønn for ikke tariffbundne bedrifter. Det synes ikke å være grunnlag for å tro at ikke-tariffbundne bedrifter jevnt over vil avlønne høyere enn allmenngjorte lønnsnivå. Det er sannsynlig at lønnsdannelsen også i fremtiden skjer mellom LO og NHO.

Det opplyses for øvrig at SSB statistikken for 2010 viser at Renholdsoverenskomsten omfatter 7250 årsverk. Beregninger foretatt av NHO Service viser at renholdere i private renholdsbedrifter har en gjennomsnittlig stillingsprosent på 75 %. Dette indikerer at ca 9700 (9666) ansatte var tariffbundet av renholdsoverenskomsten i 2010. Våre tall for 2009 viser at den private renholdsbransjen omfattet ca 17 100 årsverk.

NHO Service er kjent med at den kommende Fafo-rapporten om renholdsbransjen legger til grunn at renholdsbransjen sysselsetter om lag 41 000 ansatte som samlet utgjør 31 000 årsverk. Dette omfatter imidlertid alle ansatte renholdere i både privat og i offentlig sektor.

Vi er derfor av den oppfatning at behovet for å allmenngjøre Renholdsoverenskomstens lønnsatts for 0-2 års trinnet er nødvendig fordi det er flere klare eksempler på at private renholdsbedrifter uten tariffavtale avlønner renholdspersonell markert under Renholdsoverenskomstens normallønnsatts. Det forhold at lavtlønnsstadien i Renholdsoverenskomsten er høyere enn bransjegjennomsnittet, er i denne saken en begrunnelse for allmenngjøring - og ikke en begrunnelse mot allmenngjøring.

Etter vår oppfatning vil en sammenligning av andre tariffområder i denne sammenheng være rettslig utfordrende. Det vil bryte mot den etablerte avgrensingen for hva som skal vurderes. NHO Service kan ikke se at lovens § 6 åpner for å sammenligne ulike yrkesgrupper i høyst ulike bransjer/områder. Dette selv om stillingskategoriene har til felles at de krever liten/ingen utdanning eller tidligere yrkeserfaring.

Dersom Tariffnemda likevel er åpen for å vurdere lønnsnivået i renholdsoverenskomsten opp mot andre bransjer som reiselivsbransjen og kommunal sektor m.m, vil det anses som *en realpolitisk vurdering* om hva som bør være nasjonal minstelønn for sammenlignbare yrkeskategorier innenfor bransjene renhold, reiseliv, kommunal sektor osv. Etter vår vurdering bør Tariffnemnda være tilbakeholden med å gå inn i slike vurderinger da dette grenser til den kontroversielle debatten om en lovfestet nasjonal minstelønn i Norge.

I alle tilfelle vil vårt forslag til §2 bidra til å skape aksept om etablerte tariffavtaler for sammenlignbare fag innenfor andre bransjer.

Merknad til §7 (Fravikelighet) - og forholdet til §2:

NHO Service anser at forslaget til §7 alene ikke vil være tilstrekkelig presist for å avgrense mot andre tariffområder. Derfor foreslår NHO Service eksplisitte unntak i § 2.


§7 er likevel nødvendig for å fange opp forholdet til tariffavtaler som ikke er inngått med fagforening med innstillingsrett, individuelle arbeidsavtaler samt lov og forskrift.

Det skal likevel bemerkes at det ikke er grunnlag for å innføre vilkår om "gunstigere lønns- og arbeidsvilkår" for å kunne fravike forskriften etter § 7. Verken vernehensyn for den enkelte arbeidstaker eller omgåelseshensyn taler for å innføre slikt krav. Det vises i denne forbindelse til allmenngjøringslovens § 1 hvor det uttrykkelig fremgår at "*Lovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet.*" Etter vår oppfatning må det være tilstrekkelig at arbeidstaker sikres "*like gunstige lønns- og arbeidsvilkår*" for å kunne fravike allmenngjøringsforskriften.

NHO Service har ikke kommentarer til øvrige bestemmelser.

Supplerende dokumentasjon, som forespurt i høringsbrevet, følger i egne vedlegg av dette brevet. Dokumentasjonen kan inneholde personsensitive opplysninger.

Vennlig hilsen
NHO SERVICE



Petter Furulund
Adm.dir

Vedlegg : A) Brev fra tidligere Arbeids- og sosialdepartementet saksnr 200500939
 B) Supplerende dokumentasjon om sosial dumping