



Høring om offentlig godkjenningsordning i renholdsbransjen

Arbeidsdepartementet, 7. juli 2011

Innhold

1	Innledning.....	3
1.1	Bakgrunn	3
1.2	EØS-rettslig vurdering	3
1.2.1	Utgangspunkt	3
1.2.2	Godkjenningsordningen	5
2	Om forslaget om id-kortordning i renholdsbransjen	7
3	Bakgrunnen for forslaget om godkjenningsordning.....	7
4	Forslag til godkjenningsordning	9
4.1	Hovedtrekk	9
4.2	Virkeområde	10
4.3	Nærmere om aktørene i ordningen, organisering mv.	10
4.4	Vilkår for godkjenning – dokumentasjonskrav og registreringsplikter	12
4.5	Saksbehandling.....	13
4.6	Bør godkjenningen være tidsbegrenset?	14
5	Id-kort	15
6	Etterfølgende tilsyn	15
6.1	Dagens organisering av Arbeidstilsynets tilsyn med renholdsbransjen	15
6.2	Departementets forslag til tilsyn knyttet til godkjenningsordningen	16
7	Rettsvirkninger og sanksjoner	17
8	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	17
9	Utkast til forskrift.....	18

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Renholdsbransjen står overfor store utfordringer knyttet til dårlige arbeidsforhold og annen useriøsitet. Som et ledd i satsningen på å rydde opp i bransjen, foreslår Arbeidsdepartementet å innføre en offentlig godkjenningsordning for renholdsvirksomheter. Godkjenningsordningen foreslås knyttet sammen med et krav om id-kort for renholdsbransjen. Forslag om id-kort i renholdsbransjen har tidligere vært på høring.

Det foreslås at vilkårene for godkjenning og den nærmere reguleringen av ordningen fastsettes i egen forskrift med hjemmel i arbeidsmiljøloven kapittel 4. Departementet bemerker i denne forbindelse at det vil være behov for lovendring for å sikre tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for godkjenningsordningen, herunder grunnlag for å stille vilkår til kjøp av renholdstjenester.

Forslaget til godkjenningsordning kan oppsummeres i tre hovedelementer:

- 1) Krav som skal stilles før renholdsvirksomheten kan godkjennes
Det foreslås å kombinere krav til å være registrert i bestemte offentlige registre, og krav om å legge frem nærmere angitt dokumentasjon på forholdene i virksomheten. Det oppstilles dokumentasjonskrav innenfor både arbeidsmiljølovgivningen og utlendingslovgivningen. Registerkravene omfatter offentlige registre på flere myndighetsområder. Departementet foreslår også at en ordning med id-kort blir integrert i godkjenningsordningen. Forslaget innebærer at det etableres en egen godkjenningsmyndighet som skal håndtere saksbehandlingen knyttet til godkjenningsordningen.
- 2) Konsekvenser av å drive renholdsvirksomhet uten å være godkjent
Departementet foreslår at det skal være ulovlig å drive renholdsvirksomhet uten godkjenning. Det foreslås også at det skal være ulovlig å benytte seg av tjenester fra virksomheter som driver uten nødvendig godkjenning.
- 3) Tilsyn med at kravene til godkjenning er oppfylt
Forslaget går ut på at godkjenningsordningen følges opp med tilsyn for å sikre at godkjenningsordningen ikke gir en falsk legitimitet til virksomheter som etter å ha blitt godkjent likevel ikke oppfyller vilkårene.

1.2 EØS-rettslig vurdering

1.2.1 Utgangspunkt

I den grad utenlandske renholdsvirksomheter ønsker å yte tjenester eller etablere seg i Norge, vil den foreslåtte godkjenningsordningen kunne utgjøre en restriksjon på

adgangen til fri bevegelighet av tjenester og retten til etablering. Departementet har vurdert de EØS-rettslige spørsmålene knyttet til forslaget om innføring av godkjenningsordning med utgangspunkt i den EØS-rettslige vurderingen som er gjort for den gjeldende id-kortordningen for bygge- og anleggsplasser.

Id-kortordningen i bygg og anlegg er fastsatt i forskrift 30. mars 2007 nr. 366 med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 4-1. Formålet med forskriften er å ivareta helse, miljø og sikkerhet på bygge- og anleggsplasser, jf. § 1. Særlig på bakgrunn av at ordningen pålegger virksomhetene å være registrert i nærmere angitte offentlige registre, og dermed bidrar til å skape bedre oversikt over de ulike aktørene på bygge- og anleggsplasser, er den et viktig element for å sikre at sentrale HMS-krav etterleves, typisk gjennom mer effektivt tilsyn.

Id-kortordningen er klaget inn for ESA av Bedriftsforbundet som stridende mot tjenstedirektivet¹ og EØS-avtalens regler om fri bevegelighet av tjenester (artikkel 36). Arbeidsdepartementet har gitt skriftlige innspill i denne saken, og den har vært diskutert muntlig på flere møter med ESA. ESA har så langt ikke tatt beslutning om det skal åpnes formell sak mot Norge. Det er departementets erfaring at ESA først og fremst stiller spørsmål ved om gjeldende id-kortordning er tilstrekkelig forankret i HMS-hensyn og dermed i utsendingsdirektivet.

Arbeidsdepartementets syn er at tiltaket er i overensstemmelse med utsendingsdirektivet² og EØS-avtalen artikkel 36 om fri bevegelighet av tjenester. Utsendingsdirektivet er gjennomført i arbeidsmiljøloven § 1-7 med tilhørende forskrifter. Landene skal etter disse reglene påse at utsendte arbeidstakere sikres vertslandenes arbeids- og ansettelsesvilkår på nærmere angitte områder, herunder helse, miljø og hygiene på arbeidsplassen. jf. utsendingsdirektivet artikkel 3 nr. 1 e). Videre har landene etter direktivet artikkel 5 rett og plikt til å treffe egnede tiltak i tilfelle av manglende etterlevelse av direktivet. Id-kortordningen fører til at Arbeidstilsynet kan gjennomføre en mer effektiv kontroll med at HMS-regelverket etterleves ved at de får tilgang til nødvendig informasjon om aktørene på bygge- og anleggsplassene. På denne bakgrunn vurderes id-kortordningen som et egnet virkemiddel for å sikre reglene om helse, miljø og sikkerhet, og følgelig faller innenfor utsendingsdirektivet artikkel 5. Departementet har også lagt til grunn at ordningen kan tillates etter EØS-avtalen artikkel 36, i tråd med og rettpraksis fra EU- og EFTA-domstolen.

Arbeidsdepartementet har gitt i oppdrag til Fafo å evaluere regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping. I en underveisrapport som ble publisert høsten 2010, og blant annet omhandler id-kortordningen, fremgår det at id-kortene i stor grad har virket etter hensikten. Rapporten viser at ordningen bidrar til bedre oversikt over alle aktørene på byggeplassene og forenkler tilsynsarbeidet vesentlig, og at disse forholdene indirekte bidrar til bedre HMS-forhold. Dette underbygger argumentasjonen om at ordningen kan forankres i utsendingsdirektivet artikkel 5 som et egnet gjennomføringstiltak.

¹ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/123/EF om tjenester i det indre marked.

² Rådsdirektiv 96/71 EF om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting

1.2.2 Godkjenningsordningen

Den foreslåtte godkjenningsordningen retter seg mot *alle* som vil yte renholdstjenester i Norge, både midlertidige tjenesteytere og de som ønsker å etablere renholdsvirksomheter. Det må følgelig foretas en vurdering i forhold til både tjenestereglene og etableringsreglene i EØS-retten.

Forholdet til tjenestereglene - utsendingsdirektivet

For at godkjenningsordningen skal vurderes som lovlig i henhold til utsendingsdirektivet, er det et grunnkrav at ordningen er å anse som en prosedyre som sikrer etterlevelse av regler som følger av direktivet artikkel 3 nr. 1

Krav til helse, miljø og sikkerhet er som nevnt over omfattet av kjernen av vilkår i direktivet artikkel 3 nr. 1 som vertslandet har plikt til å gi anvendelse også for utsendte arbeidstakere. Den foreslåtte godkjenningsordningen vil også få betydning for gjennomføringen av den nylig vedtatte allmenngjøringsforskriften for renholdsbransjen. Denne forskriften inneholder bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår som også skal gjelde for utsendte arbeidstakere, og som også omfattes av kjernevilkårene i utsendingsdirektivet. Det er som sådan klart at godkjenningsordningen vil sikre etterlevelse av vilkår etter utsendingsdirektivet artikkel 3 nr. 1.

Artikkel 5 i utsendingsdirektivet stiller som nevnt krav om at det skal treffes egnede tiltak som skal sikre etterlevelse av direktivet. Dette betyr at landene har en rett og plikt til å påse at arbeidstakerne har egnede ordninger til rådighet for å sikre at deres rettigheter etter utsendingsdirektivet ivaretas. EU-domstolen har fastslått at landene har stor frihet til å fastsette slik tiltak, i samsvar med EU-retten regulerer av fri bevegelighet for tjenester. I den grad slike tiltak vil være å anse som en restriksjon på adgangen til å yte tjenester over landegrensene, innebærer dette at tiltaket må være begrunnet i allmenne hensyn, det må være ikke-diskriminerende, egnet og nødvendig for å oppfylle formålet med tiltaket.

Forholdene i renholdsbransjen er beskrevet nærmere i punkt 3 nedenfor. Godkjenningsordningen vil ivareta flere formål: HMS, motvirke sosial dumping, useriøsitet og svart arbeid. Dette er lovlige allmenne hensyn etter EU-retten. Slik ordningen foreslås utformet vil den ikke være verken direkte eller indirekte diskriminerende.

Det er etter vårt syn er nødvendig å stille krav om en forhåndsvurdering når det gjelder aktørene i renholdsbransjen. Et særlig forhold som fremheves er at renholdsbransjen av flere grunner er spesielt vanskelig å få oversikt over og føre tilsyn med. En ordning med forhåndsgodkjenning som blant annet tvinger frem at virksomhetene må registres i offentlige registre og dokumentere viktige krav knyttet til HMS, er godt egnet til å avhjelpe dette. Det vil føre til større åpenhet og gjennomsiktighet i bransjen, og samlet vil det på denne måten bli vesentlig enklere å føre effektivt tilsyn med at lovgivningen som gjelder på området etterleves. Denne virkningen er ikke begrenset til HMS-reglene, men vil også gjelde i forhold til etterlevelse av andre regler som er fastsatt i samsvar med utsendingsdirektivet artikkel 3. Her nevnes særlig forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsbedrifter. Etterfølgende tilsyn vil ikke alene være et tilstrekkelig virkemiddel i denne bransjen, fordi man da ikke får god nok oversikt.

Forhåndsgodkjenningen vil på sikt bidra til å forbedre både HMS-standarden og lønns- og arbeidsvilkårene for de enkelte arbeidstakerne. Det offentlig tilgjengelige registeret over godkjente virksomheter vil gjøre det enkelt for kjøpere av renholdstjenester å velge

seriøse renholdsbedrifter. Markedet for de useriøse og kriminelle virksomhetene vil dermed bli vesentlig mindre.

Departementet mener på dette grunnlaget at godkjenningsordningen er egnet for å oppnå formålet med å sikre etterlevelse av de regler som er fastsatt med grunnlag i utsendingsdirektivet artikkel 3 nr. 1. Departementet er også av den oppfatning at tiltaket er hensiktsmessig i forhold til formålet og ikke mer restriktivt og inngripende enn nødvendig. Det vises til at det er lagt opp til at godkjenningsordningen i minst mulig grad skal innebære noen ekstra byrde for virksomhetene. Kravene som skal oppfylles medfører ingen nye forpliktelser, men kun at det skal foretas en forhåndskontroll av allerede lovpålagte plikter for virksomhetene. Videre vises det til at ordningen ikke innebærer noe driftsforbud i forbindelse med saksbehandlingen. Det betyr at virksomheten kan starte opp eller fortsette driften mens en søknad om godkjenning er til behandling. Både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden støtter ordningen og de elementene den inneholder og mener at den ikke vil være unødig byrdefull for de virksomhetene som allerede driver lovlig og seriøst.

Forholdet til tjenestereglene – tjensteddirektivet

Godkjenningsordningen vil omfatte flere tjenesteytere enn de som kommer inn under utsendingsdirektivet (typisk selvstendige oppdragstakere). Det betyr at ordningen også må vurderes etter reglene om midlertidige tjenesteytelser i tjensteddirektivet, som er gjennomført i norsk rett i tjensteloven.

Den kan hevdes at forslaget inneholder elementer med en noe svakere forbindelse til utsendingsdirektivet. De enkeltelementene i godkjenningsordningen som eventuelt skulle falle utenfor utsendingsdirektivet, må i så fall vurderes i forhold til tjensteddirektivet.

Den relevante bestemmelsen i tjensteddirektivet er artikkel 16 som oppstiller en relativt begrenset adgang til å fastsette restriksjoner på adgangen til å yte midlertidige tjenester, særlig i form av tillatelsesordninger og forhåndskontroll.

Vurderingen er likevel langt på vei den samme som er gjort etter utsendingsdirektivet over. En viktig forskjell er hvilke hensyn som lovlig kan begrunne godkjenningsordningen. Etter tjensteddirektivet ville ordningen måtte begrunnes i hensynet til offentlig orden og sikkerhet, jf. artikkel 16 nr. 1 b, som det antas er et noe strengere kriterium enn tvingende allmenne hensyn. På bakgrunn av at godkjenningsordningen i tillegg til HMS-hensyn også skal ivareta mer overordnede hensyn som beskyttelse av arbeidstakere og bekjempelse av useriøsitet og ulovlige forhold i bransjen, herunder sosial dumping, svart arbeid og andre lovbrudd, mener departementet at ordningen også kan begrunnes i hensynet til offentlig orden og sikkerhet. Departementet er videre av den oppfatning at også de øvrige vilkårene i artikkel 16 er oppfylt. Når det gjelder kravet om at ordningen må være egnet og nødvendig for å oppnå formålet, samt kravet om ikke-diskriminering, vises det til drøftelsen av dette knyttet til utsendingsdirektivet over.

Forholdet til etableringsreglene - tjensteddirektivet

Forslaget om godkjenningsordning vil gjelde også for de som skal etablere virksomhet i Norge, og kan dermed utgjøre en restriksjon på etableringsretten. Adgangen til å oppstille slike regler følger av tjensteddirektivet kapittel 9 – 15. Disse reglene bygger i stor grad på de samme vurderingstemaene som tjenestereglene, herunder ikke-diskriminering og vilkåret om at ordningen må være egnet og nødvendig for å oppnå et lovlig hensyn, her formulert som *tvingende allmenne hensyn*. Etableringsreglene er likevel mer lempelige på noen sentrale punkter.

Departementet viser til drøftelsen over knyttet til tjenestereglene og legger på bakgrunn av denne til grunn av godkjenningsordningen ikke er i strid med etableringsreglene.

Departementet er inneforstått med at det er knyttet noe usikkerhet til vurderingene om alle sider ved godkjenningsordningen er i overensstemmelse med EØS-retten, men mener likevel at det kan føres tilstrekkelig gode argumenter for en slik ordning.

2 Om forslaget om id-kortordning i renholdsbransjen

I mars 2010 ble forslag om id-kortordning for renholdsbransjen sendt på høring. Forslaget bygger på ordningen som gjelder for bygge- og anleggsbransjen, og innebærer blant annet at det er arbeidsgiver som skal søke om id-kort for sine ansatte, og at kortutsteder skal kontrollere at virksomheten/ arbeidstakerne er registrert i Enhetsregisteret, Folkeregisteret, MVA-registeret, Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret og Sentralskattekontoret for utenlandssaker. I tillegg skal bemanningsforetak være registrert i bemanningsforetakregisteret. Id-kort utstedes bare dersom søkere er registrert på korrekt måte i ovennevnte registre.

På bakgrunn av de særskilte utfordringene i renholdsbransjen og på grunnlag av innspill fra bransjen, ble det foreslått et tilleggskrav for renholdsbransjen om at det må avgis en HMS-erklæring hvor virksomhetene må bekrefte at de etterlever arbeidsmiljølovens krav til helse, miljø og sikkerhet, inkludert krav om bedriftshelsetjeneste og vernetjeneste, at de har skriftlige arbeidsavtaler og at arbeidstakerne er sikret en form for kompensasjon ved yrkesskade. Forslaget om egenerklæring innebar imidlertid ingen krav til dokumentasjon eller forhåndsvurdering av om opplysningene i erklæringen stemmer. Dersom det ved senere tilsyn skulle vise seg at opplysningene ikke stemmer, ville Arbeidstilsynet kunne inndra id-kortene.

Forslaget til id-kortordningen innebar videre at når en renholdsvirksomhet får utstedt id-kort, skulle det automatisk gå en melding fra kortutsteder til Arbeidstilsynet, som på dette grunnlaget skulle føre et eget register over renholdsvirksomheter som oppfyller vilkårene for id-kort. Registeret skulle være offentlig tilgjengelig.

Forslaget til id-kortordningen innebar imidlertid ikke en godkjenningsordning.

3 Bakgrunnen for forslaget om godkjenningsordning

I statsbudsjettet for 2009 la regjeringen fram handlingsplan 2 mot sosial dumping hvor det understrekes at oppmerksomheten framover også må rettes mot andre bransjer hvor det er avdekket useriøsitet og særlige arbeidsmiljøutfordringer, slik som i blant annet renholdsbransjen. Det samme følger av regjeringens politiske plattform, Soria Moria II. I forbindelse med lønnsoppgjøret i 2010 ble det avtalt å opprette en dialog mellom myndighetene og partene i arbeidslivet med sikte på å etablere treparts bransjeprogrammer for å fremme et seriøst og velfungerende arbeidsliv i særlig utsatte bransjer. Treparts bransjeprogrammer kommer inn som et nytt element for å forsterke arbeidsmiljøarbeidet og arbeidet for anstendige og seriøse arbeidsforhold. For å oppnå disse felles målsettingene må også virksomhetene følge opp sine plikter og arbeidstakerne må ha en sterk nok posisjon og være trygge og informerte nok til å følge opp sine rettigheter og plikter. Myndighetenes tilsyn og kontroll vil aldri fullt ut kunne demme opp for manglende oppfølging og lovbrudd.

I årsrapport om sosial dumping for 2009 uttaler Arbeidstilsynet:

”Erfaringen med særlig renhold og restaurantbransjen så langt er at det finnes deler av bransjene som opererer med lønns- og arbeidsvilkår som er langt dårligere enn det som er vanlig i Norge. En del virksomheter driver som del av den svarte økonomien. Dette kan blant annet gjelde virksomheter som utfører renholdsoppdrag i restauranter og butikker på sen natt og tidlig morgen. Mange arbeidstakere kommer fra land utenfor EØS, både i form av relativt nyankomne innvandrere, asylsøkere og migranter uten oppholds- eller arbeidstillatelse i Norge. Arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa inngår også i bildet. I enkelte tilfeller ser Arbeidstilsynet tegn på kriminalitet utover svart og illegalt arbeid. Det er en stor utfordring å få disse arbeidstakerne i tale. Manglende språkferdigheter skaper problemer sammen med manglende kunnskap om norsk arbeidsliv og rettigheter som arbeidstaker. Den største utfordringen er imidlertid å få arbeidstakere til å gi oss informasjon om de reelle forholdene. Uten minstelønnsbestemmelser er det lite å hente for arbeidstakerne. Arbeidstilsynet oppfatter at en del ikke tør å stå fram av redsel for arbeidsgiver eller utlendingsmyndighetene. Noen arbeidstakere ser seg tjent med å utføre svart arbeid. Bildet er svært sammensatt. Arbeidstilsynet har også erfart at det i renhold finnes en del arbeidstakere som utfører en rekke oppdrag, men for ulike arbeidsgivere, og slik at det i sum arbeides alle ukens dager og langt over kravet om 9 timer pr dag. Arbeidstilsynet støter også på problemstillinger knyttet til "tilkallingsarbeid" særlig i restaurantbransjen. Dette medfører at arbeidstakere kan arbeide fulltid over lengre perioder, men likevel stå uten sikkerhet for at dette gjelder også for morgendagen, ved eventuell sykdom mv.”

I årsrapport om sosial dumping for 2010 uttaler Arbeidstilsynet:

”Enkelte virksomheter kan kobles til kriminelle nettverk i tillegg til svart økonomi og brudd på våre regler. Problemet er at den useriøse delen av bransjene kan være økende, og at hver myndighet har vansker med å få reagert tilstrekkelig raskt og tøft. I flere regioner samarbeider Arbeidstilsynet med politiet og med skattemyndighetene om disse virksomhetene. Innføring av ID-kort og godkjenningsordning i renholdsbransjen vil kunne ha stor betydning for å synliggjøre de mest useriøse virksomhetene”.

Arbeid som renholder krever i utgangspunktet ikke spesielle krav til utdanning og det stilles heller ikke særlige krav til språkferdigheter. Arbeidet utføres ofte på kvelds- og nattestid. Renholdsbransjen rekrutterer til dels mennesker som ikke så lett får eller vil ha andre typer arbeid, som f.eks. innvandrere med kort botid i Norge, personer med lav utdanning og personer som av ulike grunner ønsker å jobbe deltid eller utenom vanlig arbeidstid. En stilling som renholder er ofte det første møte med norsk arbeidsliv for mange innvandrere og unge. Det gjør renholdsbransjen til en viktig integrerings- og opplæringsarena. Det er svært uheldig for samfunnsutviklingen hvis store grupper gjennom denne type jobberfaring møter et arbeidsliv preget av mangel på overholdelse av lover og regelverk.

Bransjen kjennetegnes av lav organisasjonsgrad og lav tariffavtaledekning. Det har gjennom mange år vært bekymring knyttet til arbeidsvilkår og useriøsitet i renholdsbransjen, og gjentatte forsøk på å rydde opp gjennom utredninger, offentlig utvalg mv., se for eksempel NOU 1981:27 og 1993:10. I de siste årene har organisasjonene i bransjen påpekt at arbeidsmiljøstandarden er i fare, og at det opereres en rekke aktører i markedet som ikke følger kravene til arbeidsvilkår og arbeidsmiljø. Bransjen gir uttrykk for at situasjonen stadig forverrer seg. Det er dokumentert at deler av bransjen opererer svart, og dermed utgjør en utfordring også for andre myndigheter enn arbeidsmiljømyndighetene. I høringsbrevet med forslag til id-kortordning for renholdsbransjen ble det lagt til grunn at en id-kortordning vil kunne gi

tilsynsmyndighetene en bedre oversikt over aktørene i renholdsbransjen, slik at kontrollen med helse, miljø og sikkerhet, ansettelsesforhold og krav til virksomhetens seriøsitet kunne følges opp på en bedre måte.

Useriøs virksomhet og svart økonomi er et område som er mer omfattende enn et rent arbeidstakerproblem. Slik virksomhet er ødeleggende for arbeidstakerne, men også for næringsvirksomhet og samfunnet totalt sett. Svart økonomi i en bransje er dessuten en utfordring ut fra målet om mest mulig verdiskapning og effektivitet i økonomien. Svart økonomi kan blant annet bidra til ineffektiv bruk av arbeidskraften og representerer ikke gode rammebetingelser for verdiskapning. Useriøs virksomhet skaper ofte urimelige konkurranseforhold for de seriøse aktørene i bransjen. På denne bakgrunn kan det hevdes at den useriøse delen av bransjen slik den drives i dag, utgjør en reell trussel mot grunnleggende samfunnsinteresser.

Renholdsbransjen kjennetegnes kanskje i ennå større grad enn byggebransjen av få eller ingen krav til fast produksjonssted, og at de ansatte arbeider spredt i andre bedrifters lokaler. Verken bransjen eller Arbeidstilsynet mente at forslaget til id-kortordning ville være tilstrekkelig til å rydde opp i de problemene renholdsbransjen står overfor.

I samarbeid med Finansdepartementet har Arbeidsdepartementet foretatt en vurdering av i hvilken grad det er mulig å knytte en godkjenning til om konkrete skatte- og avgiftskrav, for eksempel krav om skatteattest, er oppfylt. Skatte- og avgiftsregelverket er svært komplekst og egner seg som sådan ikke så godt som grunnlag for en forhåndsgodkjenning. Det er vanskelig å oppstille objektive kriterier, noe som fører til større behov for manuell saksbehandling med skjønnsmessige vurderinger. Det er også slik at det ofte ikke kan påvises brudd på regelverket før etter avsluttet klage-/domstolsbehandling. En eventuell verserende sak om sanksjoner vil vanskelig kunne danne grunnlag for å nekte en virksomhet godkjenning.

På denne bakgrunn foreslår departementet ikke i denne omgang å stille konkrete dokumentasjonskrav knyttet til skatte- og avgiftsregelverket som vilkår for godkjenning. Det foreslås imidlertid at det skal være et vilkår for godkjenning at virksomheten er registrert i Enhetsregisteret, AA-registeret, MVA-registeret og Sentralskattekontoret for utenlandssaker. Dette vil føre til at virksomhetene blir synlige for skattemyndighetene og det vil forenkle arbeidet med å føre tilsyn med at skatte- og avgiftslovgivningen etterleves.

4 Forslag til godkjenningsordning

4.1 Hovedtrekk

Forslaget til godkjenningsordning tar utgangspunkt i forslaget om krav til id-kort i renholdsbransjen, som har vært på høring. Godkjenningsordningen er likevel innrettet noe annerledes, først og fremst ved at utstedelse av id-kort skal være en *følge* av at virksomheten har blitt godkjent, og ikke en separat ordning. Det er fortsatt en målsetting at flere myndighetskrav behandles i sammenheng, for dermed å redusere byrden for den enkelte virksomhet. Selv om dette er en bransje som trenger særlig oppfølging, skal det også tas hensyn til den seriøse delen av bransjen, slik at disse ikke pålegges urimelige eller uforholdsmessige tiltak.

Godkjenningsordningen skal kombinere forhåndsvurdering og etterfølgende tilsyn, og forutsetter at det opprettes en egen godkjenningsenhet. Godkjenning av virksomhetene

avgjøres på grunnlag av forhåndsvurderingen. Viser det seg ved etterfølgende tilsyn at vilkårene for godkjenning likevel ikke er oppfylt, må godkjenningen trekkes tilbake. Dersom vilkårene for godkjenning er oppfylt, blir virksomheten registrert i et offentlig tilgjengelig register. I tillegg utstedes det id-kort til virksomhetens arbeidstakere, eventuelt til innehaveren av et enkeltmannsforetak. Samlet sett utgjør arbeidstakernes id-kort og at virksomheten blir innført i et eget offentlig tilgjengelig register, det synlige beviset for omverden på at virksomheten er godkjent. Blir godkjenningen trukket tilbake, må følgelig id-kortet inndras og virksomheten fjernes fra registeret.

I forhåndsvurderingen skal det både inngå kriterier som kan kontrolleres automatisk (oppslag i registre for å sjekke om registreringsplikter er oppfylt) og kriterier som skal vurderes manuelt på grunnlag av innsendt dokumentasjon. Vurdering av og kontroll med dokumentasjonen stemmer med de faktiske forholdene i virksomheten skal imidlertid foregå i etterkant gjennom målrettet og systematisk tilsyn. Det legges opp til et tilsynsregime som blant annet innebærer tilsyn av godkjente renholdsvirksomheter etter at virksomheten er godkjent. Se mer om etterfølgende tilsyn i eget avsnitt om dette.

4.2 Virkeområde

Departementet foreslår at godkjenningsordningen skal gjelde for alle virksomheter som driver salg av renholdstjenester i Norge. Dette vil kunne omfatte virksomheter hvor salg av renholdstjenester utgjør enten hele eller deler av aktiviteten. En slik definisjon av ordningens virkeområde betyr at det ikke har betydning hvilken næringskode virksomheten er registrert med i Brønnøysundregistrene. Det avgjørende er om virksomheten rent faktisk driver salg av renholdstjenester. Godkjenningsordningen gjelder etter dette ikke for virksomheter som driver renhold i egen regi.

4.3 Nærmere om aktørene i ordningen, organisering mv.

Forslaget legger opp til at en egen *godkjenningsenhet* først kontrollerer om den innsendte dokumentasjonen oppfyller vilkårene for godkjenning, og melding om dette sendes videre til *id-kortutsteder*. Id-kortutstederen foretar så et automatisk oppslag mot de relevante registrene. Dersom alle registreringspliktene er oppfylt, gis det tilbakemelding om dette til godkjenningsenheten og id-kort blir utstedet av id-kortutsteder og sendes virksomheten direkte fra kortutsteder.

Dersom registreringspliktene ikke er oppfylt, må kortutsteder gi beskjed om dette til godkjenningsenheten, som så fatter vedtak om at godkjenning ikke gis. Det legges til grunn at en beslutning om å nekte godkjenning og dermed id-kort er å anse som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2, slik at det blant annet må gis en begrunnelse og klageadgang.

Forslaget forutsetter altså at det opprettes en egen godkjenningsenhet som skal motta søknader fra virksomhetene om godkjenning, kontrollere den innsendte dokumentasjonen og fatte vedtak om godkjenning skal gis eller ikke. Godkjenningsenheten skal videre opprette og føre et særskilt register over godkjente renholdsvirksomheter.

Det må tas stilling til hvordan en slik godkjenningsordning skal organiseres. Det kan tenkes ulike modeller:

- Godkjenningsenheten som et selvstendig forvaltningsorgan underlagt Arbeidsdepartementet
- Benytte et uavhengig, kommersielt akkrediteringsorgan
- Godkjenningsenhet opprettes i Arbeidstilsynet

Det er mange ulike hensyn som må vurderes ved valg av modell, ikke minst hvor kostnadskrevende en ordning vil være. Departementet har ikke tatt endelig stilling til valg av modell og ber om høringsinstansenes syn på dette.

Departementet ser imidlertid at det kan være flere hensyn som taler for at godkjenningsenheten bør bli en oppgave for Arbeidstilsynet. Det antas at godkjenningsenheten vil kreve relativt få årsverk, og at det av den grunn ikke er hensiktsmessig å etablere den som en selvstendig enhet. Det antas også at en løsning med Arbeidstilsynet vil være minst kostnadskrevende. Det kan innvendes mot å velge Arbeidstilsynet at etaten kan få en uheldig dobbeltrolle ved dels å skulle godkjenne renholdsvirksomhetene og dels føre tilsyn med at virksomhetene oppfyller vilkårene for godkjenning i etterkant. Det vises imidlertid til at den vurderingen som godkjenningsenheten skal gjøre i forkant, er en annen enn den som gjøres under tilsyn. Godkjenningsenhetens forhåndskontroll er bare knyttet til om angitt dokumentasjon er lagt frem, mens formålet med tilsynet er å kontrollere om dokumentasjonen stemmer med realiteten i virksomheten. Tilsynet innebærer følgelig ikke en overprøving av godkjenningsenhetens arbeid. På flere andre områder har Arbeidstilsynet oppgaver som overlapper på lignende måte, uten at dette oppfattes som et habilitetsproblem eller fører til uklar tilsynspraksis. Som eksempel kan nevnes Arbeidstilsynets krav til byggesaksbehandling, hvor etaten skal godkjenne oppføring av nye eller ombygging av arbeidslokaler. Arbeidstilsynet fører tilsyn med bruken av disse lokalene samtidig som de har samtykket i byggingen. I tillegg kan nevnes etatens oppgaver med hensyn til godkjenning av bedriftshelsetjenesten som har vart i ca 1 år, og som har flere likhetstrekk med den godkjenningsordningen som nå foreslås for renholdsvirksomheter.

På tilsvarende måte som for id-kortordningen i bygge- og anleggsbransjen vil kontrollen av om registreringspliktene er oppfylt og selve produksjonen av id-kort foretas av en *kortutsteder utpekt av Arbeidsdepartementet*. Kortproduksjonen vil foregå på grunnlag av en avtale mellom departementet og kortutstederen, herunder en kravspesifikasjon med et sett med standardiserte krav til produksjon av id-kortet, krav til kortets utforming og kvalitet, krav til kortutstederen, bestillings- og utstedelsessystem og krav til sikkerhet. Id-kortene for renholdsbransjen vil få tilsvarende pålitelighet og sikkerhetsgrad som id-kort i bygge- og anleggsbransjen.

Det foreslås videre at det er Arbeidstilsynet som skal føre tilsyn med godkjenningsordningen, se nærmere om tilsyn og sanksjoner nedenfor i punkt 6 og 7.

Det er arbeidsgiver/virksomheten som etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e) vil være part i en sak om søknad om godkjenning og som sådan ha partsrettigheter etter forvaltningsloven. Vilårene for å bli godkjent er dels knyttet opp til virksomheten som sådan og dels til den enkelte arbeidstaker, f.eks. er plikten til å være registrert i Folkeregisteret og kravet om dokumentasjon på gyldig oppholdstillatelse knyttet til den enkelte arbeidstaker. Likevel er dette registreringsplikter som direkte eller indirekte også

påhviler virksomheten. Dersom arbeidstaker ikke er registrert i Folkeregisteret vil det f.eks. ikke bli utstedt skattekort. Det er også arbeidsgiver som har ansvar for at egne ansatte har nødvendig oppholdstillatelse. Manglende registrering og dermed nektelse av godkjenning vil først og fremst ha effekt for virksomheten, og den vil som sådan ha partsrettigheter etter forvaltningsloven.

Det foreslås at godkjente virksomheter skal registreres i et eget register som skal opprettes og forvaltes av godkjenningssenheten. Opplysningene i registeret skal være offentlig tilgjengelig. Registeret vil skape notoritet knyttet til vedtak om godkjenning. Videre gjør registeret at kjøpere av renholdstjenester lett kan kontrollere om den virksomheten de vurderer å benytte har godkjenning eller ikke. Dette er dessuten en forutsetning for å knytte rettsvirkninger til det å kjøpe renholdstjenester fra ikke-godkjente virksomheter, se nærmere om dette i punkt 7.

Departementet er oppmerksom på at det må innføres mekanismer for å motvirke at registeret inneholder virksomheter som ikke lenger eksisterer/er aktive.

4.4 Vilkår for godkjenning – dokumentasjonskrav og registreringsplikter

For at en virksomhet skal kunne godkjennes, foreslås det for det første at det stilles visse krav til virksomheten om å fremlegge dokumentasjon som godkjenningssenheten skal kontrollere i forkant av godkjenningen.

Det foreslås følgende dokumentasjonskrav:

- Dokumentasjon på at virksomheten oppfyller arbeidsmiljølovens krav til bedriftshelsetjeneste og vernetjeneste.
- Dokumentasjon på at virksomheten har skriftlige arbeidsavtaler i henhold til arbeidsmiljøloven §§ 14-5 og 14-5 for alle grupper av ansatte i virksomheten. Konkret foreslås det et krav om å legge frem *eksempler* på alle typer arbeidsavtaler i virksomheten.
- Dokumentasjon på at virksomheten har en ordning som sikrer arbeidstakerne økonomisk kompensasjon i tilfelle yrkesskade.
- Virksomheter som har utenlandske arbeidstakere fra land utenfor EØS-området skal også legge frem dokumentasjon på at arbeidstakerne har oppholdstillatelse som er gyldig for arbeidsforholdet

I tillegg til dokumentasjonskravene foreslår departementet at bestemte lovpålagte registreringsplikter skal være oppfylt. Dette gjelder krav om registrering i følgende registre:

- Folkeregisteret
- Enhetsregisteret
- Foretaksregisteret

- Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret
- MVA-registeret
- Sentralskattekontoret for utenlandssaker (rapportering etter ligningsloven § 6-10)
- Arbeidstilsynets register for bemanningsforetak.

4.5 Saksbehandling

1. Virksomheten skal sende søknad om godkjenning sammen med en oversikt over ansatte i virksomheten og den angitte dokumentasjonen til godkjenningssenheten.
 - ✓ Dersom nødvendig dokumentasjon ikke sendes inn, skal søknaden sendes tilbake med informasjon om hva som mangler
2. Godkjenningssenheten kontrollerer den innsendte dokumentasjonen mot vilkårene for godkjenning.
 - ✓ Dersom dokumentasjonen viser at vilkårene for godkjenning ikke er oppfylt, skal godkjenningssenheten fatter vedtak om å avslå godkjenning (det skal i så fall heller ikke sendes melding til id-kortutstederen)
3. Dersom vilkårene er oppfylt sendes melding (fortrinnsvis elektronisk) til id-kortutstederen.
4. Id-kortutstederen foretar automatisk oppslag mot de relevante registrene.
 - ✓ Dersom registreringspliktene ikke er oppfylt, skal id-kortutstederen melde tilbake til godkjenningssenheten som fatter enkeltvedtak om å avslå godkjenning. Eventuelt kan virksomheten først gis mulighet til å rette dersom noen av registreringspliktene ikke er oppfylt, før det fattes vedtak om å avslå godkjenning.
5. Dersom registreringspliktene er oppfylt, melder id-kortutstederen dette tilbake til godkjenningssenheten. Id-kortutstederen produserer og sender ut id-kort til virksomheten.
6. Godkjenningssenheten melder virksomheten inn i et offentlig tilgjengelig register og underretter virksomheten om at den er godkjent.
7. Godkjenningssenheten melder fra til tilsynsmyndigheten. Dersom det ved tilsyn viser seg at vilkårene for godkjenningen ikke lenger foreligger, skal tilsynsmyndigheten melde fra til godkjenningssenheten som kan frata virksomheten godkjenningen.

Godkjenning av virksomheten, og dermed utstedelse av id-kort til den enkelte arbeidstaker og innføring i registeret, er avhengig av at både dokumentasjonskravene og registreringspliktene er oppfylt.

Det legges til grunn at det kan etableres elektroniske løsninger som gjør det mulig å søke om godkjenning og utveksle informasjon mellom virksomheten, godkjenningssenheten og id-kortutsteder.

Det er en forutsetning at saksgangen tar relativt kort tid. Det vil være sentralt for virksomhetene å få raskt svar på om de får godkjenning eller ikke. Foreløpig er det ikke mulig å angi en maksimal saksbehandlingstid, men dette vil det måtte gis nærmere regler om. For at saksbehandlingstiden hos godkjenningssenheten ikke skal være til hinder for at virksomheter kan utføre sin aktivitet, vil det ikke være et krav at virksomheten må være godkjent før den starter opp/driver videre. Det er tilstrekkelig at virksomheten kan dokumentere at det er sendt inn søknad om godkjenning ved at godkjenningssenheten har gitt kvittering på at søknad er mottatt/under behandling. Manglende godkjenning og id-kort er altså ikke uten videre til hinder for at virksomheten kan starte opp/drive videre, og plikten til å være godkjent og til å ha id-kort utgjør dermed ikke noe yrkes- eller driftsforbud. Virksomhetene kan følgelig drive mens de venter på godkjenning. Dette er for øvrig i tråd med dagens id-kortordning i bygge- og anleggsbransjen.

4.6 Bør godkjenningen være tidsbegrenset?

For å sikre en effektiv ordning og særlig at godkjenningen stemmer med realitetene i virksomhetene, kan det diskuteres hvorvidt godkjenningen bør gjelde for en begrenset periode eller om den skal gis permanent. Dersom godkjenning kun ble gitt for en begrenset periode, for eksempel i to år, ville myndighetene kunne sikre seg mot at en virksomhet kun oppfyller kravene i en kort periode. Det kan derfor argumenteres for at alle godkjente virksomheter etter en viss tid skal pålegges å sende inn ny dokumentasjon og kontrolleres opp mot alle vilkårene i godkjenningsordningen.

En tidsbegrenset godkjenning kan imidlertid fremstå som unødvendig tyngende, spesielt for de virksomhetene som driver seriøst. Etter departementets mening kan behovet myndighetene har for å føre kontroll med at vilkårene er oppfylt også etter at godkjenning er gitt, ivaretas gjennom senere, risikobasert tilsyn. Hvis tilsynsmyndighetene ved slikt senere tilsyn finner at vilkårene for godkjenning ikke lenger foreligger, kan godkjenningen tilbakekalles. Se nærmere nedenfor om etterfølgende tilsyn.

På bakgrunn av at id-kortenes gyldighetstid er begrenset til to år, vil man få en begrenset form for etterprøving av godkjenningsvilkårene i forbindelse med at id-kort må fornyes. Det samme gjelder når arbeidsstokken hos den enkelte virksomhet gjennomgår utskiftinger og medfører behov for nye id-kort. Det betyr at allerede godkjente virksomheter må henvende seg til godkjenningssenheten for å søke om fornyelse av id-kort eller om id-kort til nye ansatte. I slike situasjoner vil man få en ny kontroll av registreringspliktene som kontrolleres ved automatisk oppslag i registrene. Dersom det avdekkes at registreringspliktene ikke er oppfylt i forbindelse med id-kortsøknader for nye ansatte eller søknader om fornyelse, kan godkjenningen tilbakekalles.

Departementet vurderer dette som en tilstrekkelig kontroll, og det foreslås derfor ikke at det skal sendes inn ny dokumentasjon og foretas en fullstendig prøving av alle vilkårene ved hver ny id-kortsøknad. Et slikt krav vil etter departementets syn være unødvendig byrdefullt, og dessuten vanskelig å forankre i EØS-retten.

5 Id-kort

I motsetning til id-kortordningen i bygge- og anleggsbransjen der id-kort er et selvstendig krav, foreslås det her at utstedelse av id-kort skal følge som en konsekvens av at virksomheten fyller vilkårene for godkjenning. Id-kortet vil da tjene som synlig bevis for omverdenen på at virksomheten er godkjent. Det skal likevel være en plikt for godkjente renholdsvirksomheter å utstyre sine arbeidstakere med id-kort. Tilsvarende plikt skal gjelde for enkeltpersonforetak uten ansatte (det vil si at innehaveren må ha id-kort).

Id-kortet skal inneholde opplysninger om navn på arbeidsgiveren eller enkeltpersonforetaket, organisasjonsnummer, kortinnehaverens navn, fødselsdato, kjønn, bilde og signatur, gyldighetsperiode, kortnummer og navn og adresse til kortutstederen. Id-kortet dokumenterer relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og dette er et viktig element for å kunne identifisere arbeidstakeren og hvem som er ansvarlig arbeidsgiver for vedkommende.

Arbeidsgiver plikter å sørge for nødvendig identitetskontroll av arbeidstakeren før søknad om godkjenning og bestilling av id-kort. Kortet er imidlertid ikke å regne som et offentlig anerkjent *identitetsdokument*.

Id-kortet utstedes for en periode tilsvarende ansettelsesforholdet, men ikke i noe tilfelle for mer enn to år. Tilsynsmyndighetene og skattemyndighetene kan inndra id-kort som er ugyldige fordi gyldighetsperioden har utløpt eller fordi arbeidsforholdet/virksomheten er opphørt.

Kortet skal bæres godt synlig og på oppfordring fremvises til tilsynsmyndighetene, skattemyndighetene, verneombud, bedrift med ansvar for samordning av vernetiltak etter arbeidsmiljøloven § 2-2, samt til oppdragsgivere.

6 Etterfølgende tilsyn

Etterfølgende tilsyn er sentralt for at ordningen skal gi ønsket effekt, og ikke gi falsk legitimitet til forhåndsgodkjenningen.

6.1 Dagens organisering av Arbeidstilsynets tilsyn med renholdsbransjen

Renholdsbransjen har gjennom mange år blitt vurdert til å ha høy risiko for helseskader og slitasje for arbeidstakerne og til å ha behov for forbedring av det systematiske helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet, inkludert sykefraværsoppfølging og tilrettelegging.

Det samlede risikobildet i renholdsbransjen gjør at bransjen inngår i tilsyn som gjennomføres under flere av Arbeidstilsynets satsningsområder og prosjekter. Den tyngste satsningen er tilsyn i renholdsbransjen som ledd i innsatsen mot sosial dumping. Arbeidet mot sosial dumping er organisert i et eget prosjekt, som blant annet omfatter myndighetssamarbeid.

Samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og særlig Skatteetaten, politiet og UDI er blitt vesentlig styrket i løpet av de siste årene. Det operative samarbeidet om tilsyn og virksomheter skjer regionalt og lokalt. Et unntak er UDI, hvor samarbeid om tilsyn og

saker skjer sentralt ved behov. I regionene er det etablert samarbeid med skatteetat og politi om tilsyn og utveksling av informasjon i enkeltsaker. Flere steder inngår tolletat, NAV, brannetat og plan- og bygningsetat i et slikt samarbeid.

Omfanget av felles kontroller i renholdsbransjen er imidlertid ikke særlig stort, selv om det skjer. Det er som oftest politiet og Arbeidstilsynet som går sammen om tilsynet. Årsaken er primært at mye av tilsynet gjennomføres sen kveld, natt og tidlig morgen, samt politiets interesse i renholdsbransjen knyttet til kriminalitetsbekjempelse og personer som oppholder seg illegalt i Norge. I en del tilfeller er politiet "stand-by" og rykker ut på melding fra Arbeidstilsynet, dersom situasjonen eventuelt skulle tilsi det.

6.2 Departementets forslag til tilsyn knyttet til godkjenningsordningen

Arbeidstilsynets generelle tilsynsstrategi går blant annet ut på å foreta en utvelgelse av næringer og virksomheter for tilsyn og veiledning, basert på godt begrunnede risikovurderinger og prioritering av aktiviteter som bidrar til at arbeidsgiver ivaretar sitt ansvar for å arbeide systematisk med HMS. Når Arbeidstilsynet nå skal satse tungt i renholdsbransjen, inkludert oppfølging av krav knyttet til en godkjenningsordning og innføring av id-kort, er det blant annet et resultat av at det er foretatt en risikovurdering av ulike bransjer hvor renholdsbransjen er en av de bransjene som har pekt seg ut med sammensatte utfordringer knyttet til HMS og andre arbeidsvilkår. Det er enighet mellom myndigheter og bransjen om at det er nødvendig å sette inn kraftige virkemidler for å rydde opp i bransjen.

Dersom en godkjenningsordning skal virke etter hensikten, vil det etter departementets mening være nødvendig at renholdsbransjen blir fulgt opp med tilsyn etter at godkjenning er gitt. Det vil være viktig å markere at en godkjenning ikke er endelig dersom det ved tilsyn avdekkes at den innsendte dokumentasjonen ikke stemmer med virkeligheten.

For å få et gjennomførbart tilsyn og effektiv ressursbruk, har Arbeidstilsynet foreslått å planlegge og utføre tilsynsinnsatsen knyttet til en ny godkjenningsordning med grunnlag i dokumentasjon av risikoforholdene. Arbeidstilsynet mener at hovedvekten av tilsyn bør rettes mot dem som antas å være de verste innen bransjen, men at en andel av tilsynet likevel skal avsettes til å foreta mer normale tilsyn mot et gjennomsnitt av virksomhetene. Hensikten med å rette tilsynet mot de antatt verste er å sikre at den mer useriøse delen av bransjen ikke får fortsette innenfor godkjenningsordningen..

Sammenfattet foreslår departementet følgelig at det skal rettes en særskilt tilsynsinnsats mot renholdsbransjen i tilknytning til godkjenningsordningen. Dette er nødvendig for å sikre at godkjenningsordningen blir effektiv. Ut over dette vil det være naturlig at tilsynet i renholdsbransjen foretas på lik linje som i øvrige tilsyn, etter en konkret risikovurdering.

Det kan i denne sammenheng vises til at forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsbedrifter trer i kraft fra 1. september 2011. Arbeidstilsynet vil ha tilsynsansvar også etter denne forskriften, noe som forsterker behovet for en særskilt tilsynsinnsats mot renholdsbransjen.

7 Rettsvirkninger og sanksjoner

Departementet foreslår at det skal være ulovlig å drive renholdsvirksomhet uten å være godkjent. Det vil med andre ord være en plikt for alle virksomheter som driver eller skal drive salg av renholdstjenester å oppfylle vilkårene for godkjenning. Dette er nødvendig for å få ønsket effekt av ordningen. Det foreslås at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at renholdsvirksomhetene har nødvendig godkjenning, og at Arbeidstilsynet i denne forbindelse benytter sine ordinære sanksjonsmidler (pålegg, tvangsmulkt og stansing). Det vil si at en renholdsvirksomhet som driver uten godkjenning og id-kort får pålegg om å rette dette, og at pålegget følges opp med tvangsmulkt og eventuell stansing.

For å sikre at godkjenningsordningen blir tilstrekkelig effektiv, foreslår departementet også at det ikke skal være tillatt å kjøpe renholdstjenester fra virksomheter som ikke er godkjent. Gjennom det foreslåtte offentlig tilgjengelige registeret vil det bli enkelt å skaffe seg kunnskap om hvilke virksomheter som er godkjent. Å knytte rettsvirkninger til bruk av ikke-godkjente renholdsvirksomheter vil dermed ikke være urimelig byrdefullt for kjøpere av renholdstjenester. Det foreslås at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at renholdstjenester ikke kjøpes fra virksomheter som ikke er godkjent, og at Arbeidstilsynet benytter sine ordinære sanksjonsmidler. En tjenestekjøper vil kunne få pålegg om å benytte en godkjent virksomhet, og pålegget følges opp med tvangsmulkt og eventuell stansing.

Det presiseres imidlertid at Arbeidstilsynet ikke har tilsynskompetanse overfor tjenestekjøpere i forbukermarkedet, og at derfor bare er næringsdrivende tjenestekjøpere som kan bli gjenstand for sanksjoner fra Arbeidstilsynet i denne forbindelse. Departementet vil vurdere nærmere om det bør etableres mekanismer for å følge opp at også forbrukermarkedet avstår fra å kjøpe renholdstjenester fra virksomheter som mangler godkjenning.

Departementet foreslår også at brudd på forskriften om godkjenningsordningen skal være straffbart i henhold til arbeidsmiljøloven kapittel 19. Det bemerkes at heller ikke straffeansvaret gjelder for forbrukere, jf. arbeidsmiljøloven § 19-1.

Det gjøres oppmerksom på at departementet for tiden vurderer om Arbeidstilsynet bør gis myndighet til anvende administrativt gebyr som sanksjonsform ved brudd på arbeidsmiljøloven. Dette spørsmålet vil bli nærmere drøftet i en stortingsmelding om arbeidsforhold og arbeidsmiljø som skal legges frem høsten 2011.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Per 31. desember 2010 er det registrert ca. 11 000 virksomheter med rengjøringsvirksomhet som næringskode i Enhetsregisteret (ca halvparten av disse er enkeltmannsforetak). Det er imidlertid stor usikkerhet med hensyn til hvor mange av disse som faktisk er aktive.

Forslaget om godkjenningsordning for renholdsbransjen vil medføre administrative og økonomiske konsekvenser for staten knyttet til etablering og drift av en

godkjenningssenheter og til forsterket tilsynsinnsats. Det er satt av 10 millioner kroner til treparts bransjeprogram i renholdsbransjen på inneværende års budsjett, som skal dekke behovet for midler til etablering av godkjenningsordningen. Det antas at drift av godkjenningssenheter kan komme til å kreve 17 årsverk, som vil medføre en kostnad på ca. 12 millioner kroner. Dette er svært usikre anslag, særlig fordi det ikke er tatt endelig stilling til hvordan godkjenningsordningen skal organiseres.

Forslaget til godkjenningsordning vil medføre økonomiske konsekvenser for renholdsvirksomhetene i form av kostnaden med å få utstedt id-kort. I likhet med gjeldende ordning for bygge- og anleggsbransjen foreslås det at ordningen for renholdsbransjen skal være brukerfinansiert. Siden kortene skal ha begrenset gyldighetstid, vil det dessuten påløpe vedlikeholdskostnader i de påfølgende år. Til sammenligning koster et id-kort i bygg- og anleggsbransjen 86 kroner.

Godkjenningsordningen vil også medføre visse administrative konsekvenser knyttet til å gjennomføre en søknadsprosess med plikt til å legge frem dokumentasjon. Ordningen vil imidlertid bare inneholde en kontroll av allerede lovpålagte plikter.

De samfunnsmessige konsekvensene av ordningen kan vanskelig måles, men det forventes at den vil føre til mer effektivt kontroll med HMS-kravene i renholdsbransjen, og på den måten ha en positiv effekt på den generelle HMS-standard, herunder skade- og ulykkestallene og sykefravær. Økt tilsynsinnsats vil også bidra til gjennomføringen av allmenngjøringsforskriften for renholdsbransjen. Videre er det ventet at ordningen medfører at flere virksomheter vil registrere seg og at omfanget av svart arbeid vil reduseres. Registeret over godkjente virksomheter vil gjøre det enkelt for kjøpere av renholdstjenester å velge godkjente virksomheter og dette vil støttes effektivt av at det vil bli ulovlig å kjøpe tjenester fra virksomheter som ikke står i registeret. Dette vil også være et svært viktig virkemiddel for å redusere omfanget av svart arbeid. Som i id-kortordningen for bygge- og anleggsbransjen foreslås det at også skattemyndighetene skal kunne kreve å få se id-kortene, noe som vil være et viktig bidrag for å forenkle tilsyn og kontroll med skatteforhold. Ordningen forventes dessuten å ha en positiv virkning for konkurransesituasjonen til virksomhetene i renholdsbransjen som driver seriøst.

9 Utkast til forskrift

Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester

Fastsatt av Arbeidsdepartementet (dato) med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 Formål

Forskriftens formål er å ivareta sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på arbeidsplassen.

§ 2 Virkeområde

Forskriften gjelder for renholdsvirksomheter. Med renholdsvirksomheter forstås i denne forskrift virksomheter som driver salg av renholdstjenester i Norge.

Kapittel 2 Godkjenningsordning

§ 3 Vilkår for godkjenning

(1) Renholdsvirksomheten skal legge frem en oversikt over ansatte i virksomheten og dokumentasjon som viser at virksomheten:

- a) oppfyller arbeidsmiljølovens krav til bedriftshelsetjeneste og vernetjeneste,
- b) har skriftlige arbeidsavtaler, jf. arbeidsmiljøloven §§ 14-5 og 14-6, for alle grupper av ansatte i virksomheten og
- c) har en ordning med som sikrer arbeidstakerne økonomisk kompensasjon i tilfelle yrkesskade

(2) For virksomheter som har utenlandske arbeidstakere fra land utenfor EØS-området skal det også dokumenteres at arbeidstakerne har oppholdstillatelse som er gyldig for arbeidsforholdet.

(3) I tillegg skal pålagt registreringsplikt for virksomheten og de ansatte i virksomheten til følgende offentlige registre være oppfylt:

- a) Enhetsregisteret
- b) Det sentrale folkeregisteret
- c) Merverdiavgiftsregisteret
- d) Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret
- e) Rapporteringsplikten etter likningsloven § 6-10

(4) Bemanningsforetak, jf. forskrift 4. juni 2008 nr 541 om bemanningsforetak § 1, som driver utleie av arbeidstakere innenfor denne forskriftens virkeområde, skal i tillegg være registrert i Arbeidstilsynets register over bemanningsforetak.

§ 4 Saksbehandlingsregler

(1) Renholdsvirksomheten skal sende søknad om godkjenning sammen med dokumentasjon som nevnt i § 3 første ledd til [godkjenningssenheten].

(2) Når [godkjenningssenheten] har kontrollert dokumentasjonen, gis melding til id-kortutsteder, jf. kapittel 3, som kontrollerer at registreringspliktene er oppfylt, jf. § 3 tredje ledd.

(3) [Godkjenningssenheten] treffer vedtak om virksomheten skal godkjennes.

(4) Godkjente virksomheter skal innføres i et eget register, jf § 5, og få utstedt id-kort etter reglene i kapittel 3.

§ 5 Register over godkjente virksomheter

(1) [Godkjenningssenheten] skal opprette og føre et register over renholdsvirksomheter som er godkjent etter § 3.

(2) Opplysningene som er innført i registeret skal være offentlig tilgjengelige.

(3) [Godkjenningssenheten] kan fastsette nærmere bestemmelser om registeret.

§ 6 Tilsyn med at vilkårene for godkjenning er oppfylt

(1) Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at renholdsvirksomhetene er godkjent i henhold til vilkårene i § 3.

(2) Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de vedtak ellers som er nødvendige for gjennomføring av forskriften, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 18.

(3) Arbeidstilsynet skal varsle [godkjenningssenheten] om virksomheter som er innført i registeret, jf. § 5, men som ikke lenger oppfyller vilkårene i § 3.

§ 7 Tilbakekall av godkjenning

Dersom vilkårene for godkjenning ikke lenger er oppfylt skal [godkjenningssenheten] tilbakekalle godkjenningen.

Kapittel 3 Bestemmelser om id-kort

§ 8 Arbeidsgivers plikter

(1) Arbeidsgiver som er omfattet av denne forskriften skal sørge for at arbeidstaker som utfører renholdsarbeid har id-kort utstedt av en kortutsteder utpekt av departementet. Plikten til å ha id-kort gjelder tilsvarende for enkeltpersonforetak.

(2) Arbeidsgiver plikter å sørge for nødvendig identitetskontroll av arbeidstaker før søknad om godkjenning og bestilling av id-kort.

§ 9 Kortinnehavers ansvar

(1) Id-kortet er personlig og skal ikke overdras til andre.

(2) Id-kortet skal bæres godt synlig og skal på oppfordring vises til Arbeidstilsynet, skattemyndighetene, verneombud og bedrift med ansvar for samordning av vernetiltak etter arbeidsmiljøloven § 2-2. Id-kortet skal også vises til oppdragsgiver.

§ 10 Kortutstедers plikter

- (1) Departementet er å anse som behandlingsansvarlig i henhold til personopplysningsloven § 2 nr. 4. Ved utstedelsen av id-kort opptrer kortutsteder på vegne av departementet.
- (2) Kortutsteder skal påse at godkjenningssenheten har gitt melding om at vilkårene i § 3 første og annet ledd og registreringspliktene i henhold § 3 tredje og fjerde ledd er oppfylt før kort utstedes, herunder foreta identitetskontroll av arbeidstaker.
- (3) Kortutsteder skal gi melding til godkjenningssenheten om at registreringspliktene er oppfylt og at id-kort er utstedt.
- (4) Kortutsteder skal opprette og føre et register over godkjente id-kortbestillere.
- (5) Kortutsteder skal opprette og føre et register over alle utstedte kort, med tilhørende data.

§ 11 Krav til opplysninger på id-kortet

Id-kortet skal inneholde følgende opplysninger på norsk og engelsk:

- a) navn på arbeidsgiver eller enkeltpersonforetak
- b) organisasjonsnummer for registreringspliktige virksomheter
- c) navn på kortinnehaveren
- d) bilde av kortinnehaveren
- e) fødselsdato og kjønn
- f) kortinnehaverens signatur
- g) gyldighetsperiode
- h) kortnummer
- i) navn og adresse til utsteder av kortet

§ 12 Gyldighetsperiode

- (1) Id-kortet skal utstedes for en periode tilsvarende ansettelsesforholdets lengde, men ikke i noe tilfelle for mer enn to år.
- (2) Ved opphør av arbeidsforholdet/virksomheten eller utløpet av kortets gyldighetsperiode skal renholdsvirksomheten sørge for at id-kortet innleveres og sendes til kortutsteder for makulering. Arbeidstilsynet og skattemyndighetene kan inndra id-kort som er ugyldige fordi gyldighetsperioden er utløpt eller fordi arbeidsforholdet/virksomheten er opphørt. Inndratte kort skal innleveres til kortutsteder for makulering.
- (3) Når id-kortet utløper eller det ansettes nye arbeidstakere i renholdsvirksomheten, kan godkjente virksomheter bestille nytt kort hos kortutsteder. Kortutsteder skal forsikre seg om at virksomheten er godkjent, jf. § 5, og registreringspliktene etter § 3 tredje og fjerde ledd er oppfylt før nytt kort utstedes. Dersom registreringspliktene ikke er oppfylt, skal det gis melding til godkjenningssenheten.

§ 13 Tap av id-kort

(1) Ved tapt eller stjålet id-kort skal kortinnehaveren umiddelbart gi melding til arbeidsgiveren. Arbeidsgiveren skal umiddelbart melde fra til kortutsteder slik at kortet gjøres ugyldig og nytt kort utstedes. Tilsvarende gjelder for enkeltpersonforetak.

(2) Dersom tapt id-kort kommer til rette skal det sendes kortutsteder for makulering.

Kapittel 4 Kjøp av renholdstjenester

§ 14 Kjøp av renholdstjenester

Kjøp av renholdstjenester er kun tillatt fra virksomheter som er registrert, jf. § 5.

§ 15 Tilsyn

(1) Arbeidstilsynet fører tilsyn med at kjøp av renholdstjenester skjer i overensstemmelse med § 14.

(2) Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de vedtak ellers som er nødvendige for gjennomføring av bestemmelsen, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 18.

Kapittel 5 Avsluttende bestemmelser

§ 16 Vedtak etter forskriften

(1) Vedtak om godkjenning og om tilbakekall av godkjenning etter denne forskrift er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2.

§ 17 Straff

Forsettelig eller uaktsom overtredelse av denne forskrift gitt i medhold av denne, eller medvirkning til dette, er straffbart i henhold til arbeidsmiljøloven kapittel 19.

§ 18 Ikrafttredelse

Forskriften gjelder fra