

Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo



SVAR PÅ HØRING - FORSLAG OM OFFENTLIG GODKJENNINGSORDNING I RENHOLDSBRANSJEN

Vi viser til Arbeidsdepartementets brev om høring til forslag om offentlig godkjenningssordning i renholdsbransjen den 7. juli 2011. Vi viser for øvrig til Arbeidsdepartementets høring om ny forskrift om id-kort 8. mars 2010 og Arbeidstilsynets høringssvar i den forbindelse den 3. juni 2010.

I Generelt

Arbeidstilsynet støtter forslaget om en godkjenningssordning av virksomhetene innen renholdsbransjen. Slik det er beskrevet i departementets høringsbrev, er det behov for tiltak for å sikre arbeidsmiljøstandarden innenfor renholdsbransjen. Bransjen kjennetegnes av lav organisasjonsgrad og lav tariffavtaledekning, og en del av bransjen er preget av useriøse aktører som i mindre grad følger relevant regelverk. Arbeidstilsynet har ingen innvendinger til hovedtrekkene i det forslaget som er sendt på høring. Med etablering av ny godkjenningssordning, og ikke minst innføring av id-kort, ser vi en mulighet til å stanse den negative utviklingen og samtidig legge grunnlaget for en mer generell heving av arbeidsmiljøstandarden i renholdsbransjen.

Etter det opplyste, har departementet nå valgt å se bort fra forslaget til forskrift om id-kort innen renholdsbransjen fra 8. mars 2010, og heller knytte id-kort ordningen sammen med en forutgående godkjenningssordning. Arbeidstilsynet støtter en slik løsning.

Foruten foreliggende forslag er det også naturlig å se hen til etableringen av en regional verneombudsordning innen renhold sammen med hotell- og restaurant. I tillegg er tariffavtaler for renholdsbransjen allmenngjort, med ikrafttreden 1. september 2011, jf. forskrift 21. juni 2011 nr. 673.

Departementets forslag innebærer slik det er beskrevet, en ordning med at renholdsvirksomhetene godkjennes slik at det deretter kan utstedes id-kort. Id-kort ordningen fremstår dermed ikke som en separat ordning slik det gjør i forhold til bygg- og anleggsbransjen. Forslaget innebærer at alle virksomheter som driver salg av renholdstjenester i Norge, omfattes av ordningen om en pliktig godkjenning. De virksomheter som ikke oppfyller kravene for å godkjennes, kan heller ikke drive renholdsvirksomhet. Forslaget medfører således store rettsvirkninger for disse virksomhetene dersom de ikke fyller kravene til godkjenning.

Godkjenningssordningen legges opp til en kombinasjon med en forutgående vurdering av renholdsvirksomheten og etterfølgende tilsyn. På denne bakgrunn forutsetter ordningen etablering av en egen Godkjenningssenhet. Et av forslagene er at Arbeidstilsynet skal forvalte en slik enhet. Dette spørsmålet kommer vi tilbake til nedenfor. Generelt ser vi at det er nødvendig med ytterligere konkretiseringer og avklaringer av en rekke forhold knyttet til både



godkjenningsordningen, inkludert id-kortordningen, og bruk av reaksjoner knyttet til de brudd som blir avdekket i tilsynet og hva som skal tilsi tap av status som godkjent renholds- virksomhet. Det er viktig at Arbeidstilsynet blir sterkt involvert i det videre konkretiserings- og avklaringsarbeidet.

Arbeidstilsynet anbefaler at departementet sørger for at det går tilstrekkelig tid mellom fastsettelse og ikrafttredelse av den foreslåtte forskriften, av hensyn til informasjonsbehovet og av hensyn til etableringen av en godkjenningssenheter samt å få id-kortutsteder og detaljert kravspesifikasjon på plass, jf. de innledende problemene for id-kortordningen i bygg og anlegg. Særlig antar vi at det vil være et stort informasjonsbehov tilpasset de mindre virksomhetene i den uorganiserte delen av bransjen (bla. på ulike språk). Vi regner med at perioden fram til forskriften trår i kraft vil bli brukt til informasjon og at partene i arbeidslivet trekkes med i dette arbeidet. Informasjonsarbeidet blir særdeles viktig, som særlig må tilrettelegges med henblikk på at bransjen preges av lav organisasjonsgrad, slik at kanalene som benyttes når flest mulig. Arbeidstilsynet anbefaler også at det vurderes om det bør fastsettes en overgangsperiode i forskriften slik at plikten til å bli godkjent ikke omfatter alle 11 000 virksomheter fra en bestemt dato. Arbeidstilsynet tillater å forslå at departementet vurderer om det er formålstjenlig å fastsette for eksempel ulike perioder innen hvilken tid virksomhetene må søke om godkjenning - eksempelvis med fylkesvis inndeling i fire bolker – Nord og Midt (Finmark, Troms, Nordland, Nord- og Sør-Trøndelag, Møre- og Romsdal) – Vest (Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland) – Øst (Oppland, Hedmark, Østfold, Akershus og Oslo) - Sør (Buskerud, Telemark, Vestfold, Vest- og Aust-Agder). For ressursbehov knyttet til den nye ordningen og styrket tilsyn viser vi til tidligere innspill fra Arbeidstilsynet.

I det følgende vil vi knytte kommentarer til sentrale elementer i høringsdokumentets kapittel 4 - forslag til godkjenningsordning, og avslutningsvis kommentere selve utkastet til forskriftstekst slik det foreligger.

II Merknader til forslag om godkjenningsordning

Hovedtrekk ved den foreslåtte ordningen

Departementet legger opp til at en ordning med godkjenning knyttes opp mot utstedelse av id-kort. Slik Arbeidstilsynet forstår det foreliggende forslaget, vil regelsettet ivaretas av en felles forskrift, slik at det tidligere forslaget til ny forskrift om id-kort som var på høring 8. mars 2010, bortfaller slik det opprinnelig var foreslått. Arbeidstilsynet anser at en slik løsning er fornuftig og sikrer brukervennligheten til regelverket.

I høringsbrevet legges det opp til følgende saksgang:

Den aktuelle virksomheten sender søknad om godkjenning sammen med angitt dokumentasjon, dernest kontrollerer Godkjenningssenheten den innsendte dokumentasjonen mot vilkårene for godkjenning. Dokumentasjonskravene som er foreslått er som følger: krav til BHT og vernetjeneste, skriftlige arbeidsavtaler, yrkesskedeforsikringsordninger, og eventuelt oppholdstillatelse for arbeidstakere utenfor EØS-området.

Dersom vilkårene anses oppfylt sendes melding til id-kortutsteder. Id-kortutsteder foretar automatisk oppslag mot de relevante registrene. Disse er etter forslaget: Folkeregisteret, Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, NAV Aa (arbeidstaker – arbeidsgiverregisteret), MVA-registeret, Sentralskattekontoret for utenlandssaker, og Arbeidstilsynets register for bemanningsforetak. Dersom registreringspliktene er oppfylt, melder id-kortutsteder dette tilbake til Godkjenningssenheten. Id-kort utsteder, produserer og sender id-kort til virksomheten.



Samtidig melder Godkjenningssenheten virksomheten inn i et offentlig register og underretter virksomheten når den er godkjent. Godkjenningssenheten melder så i fra til Arbeidstilsynet.

Godkjenningssenhet og id-kortutsteder beskrives som to ulike "apparat" der id-kortutsteder deltar aktivt i utsjekk som en del av saksbehandlingen for å treffe vedtak om godkjenning. Det synes mer naturlig å tenke at idkortutsteder først kommer i aksjon etter at vedtak er gjort av godkjenningssenheten.

Kravet til godkjenning vil også gjelde enmannsvirksomheter, og vi antar at forskriften således vil bli hjemlet i aml. § 1-4 (1). Imidlertid vil det være behov for presisering av hvilke krav som skal gjelde for enmannsvirksomheter, idet kravene for godkjenning i mindre grad vil være relevant for slike virksomheter.

Ad dokumentasjonskrav

Den dokumentasjon som virksomhetene skal sende til den nye enheten som vilkår for godkjenning, jf. notatets punkt 4.4, er dokumentasjon som er lett å verifisere om er i samsvar med lovens krav eller ikke. Ut ifra effektivitetshensyn og dels av hensyn til virksomhetenes rettssikkerhet, er det i en forhåndsgodkjenning ikke mulig å kreve dokumentasjon på forhold som forutsetter mer skjønnsmessige vurderinger, helhetsbetraktninger, mv. Vi støtter derfor i hovedsak forslaget til dokumentasjonskrav, men har enkelte merknader.

Når det gjelder dokumentasjonskrav i henhold til arbeidsmiljøloven, anser Arbeidstilsynet det som fornuftig at det oppstilles konkrete krav som tilknytning til (godkjent) BHT og vernetjeneste. I forhold til dokumentasjon av arbeidsavtaler (eksempler på disse) vil det være fordelaktig å konkretisere nærmere hva kravet skal bestå i, hvorvidt det er tilstrekkelig med *maler* for arbeidsavtaler eller om man faktisk må fremlegge *kopi* av arbeidsavtale med et utvalg av de ansatte. Sistnevnte løsning vil være en foranledning til at arbeidsgiver rent faktisk må sørge for å inngå avtale med den enkelte i henhold til arbeidsmiljølovens minimumskrav i § 14-6. På en annen side, vil en slik løsning innebære en stor kontrolloppgave for Godkjenningssenheten. I de tilfeller avtalene ikke oppfyller minimumskravene i loven, blir det da et spørsmål om dette er et rettmessig og tilstrekkelig grunnlag for å avslå en godkjenning, eller om enheten i så måte må anses å ha en vidtgående veiledningsplikt. Her kan det fort bli rolleklarhet mellom tilsynsvirksomhet og rollen som godkjenner. Dersom å fremlegge maler på arbeidsavtaler skal anses tilstrekkelig, vil man få i det minste få synliggjort plikten til skriftlig avtaleinngåelse. Det samme hensynet gjør seg gjeldende i forhold til det nye allmenngjøringsvedtaket, og i hvilken grad dette bør følges opp som en del av godkjenningen, knyttet til dokumentasjon av arbeidskontrakter.

Når det gjelder dokumentasjon på vernetjeneste, bør det presiseres at der man i virksomheter er under 10 ansatte og kan skriftlig avtale en annen ordning, jf. § 6-1, må det fremlegges en kopi av denne avtalen.

Arbeidstilsynet anser videre at forskriften bør oppstille et krav om at arbeidsgiver kan dokumentere at vedkommende har gjennomgått HMS-opplæring jf. aml. § 3-5. Kravet er godt egnet som dokumentasjonskrav, i tillegg til at et slikt krav er viktig å sette fokus på i en bransje, hvor deler av denne er ansett for å ligge under en gjengs arbeidsmiljøstandard.

I tillegg mener Arbeidstilsynet at det bør stilles krav om dokumentasjon på at arbeidstakere har gjennomgått nødvendig opplæring innen kjemikaliehåndtering og arbeidsstillinger/ergonomi som vil være særskilt relevant innen renhold. Her vil det være tilstrekkelig at virksomhetene



beskriver i korte trekk hvilken opplæring som er gitt. Arbeidstilsynet anser at godkjenningssenheten ikke skal måtte vurdere kvaliteten av opplæringen men sikre at arbeidsgiver faktisk har gjort en vurdering i forhold til opplæring av arbeidstakerne.

I forhold til krav om bedriftshelsetjeneste, bør det presiseres at dette gjelder dokumentasjon på tilknytning til BHT. Videre bør det presiseres at tilknytningskravet gjelder *godkjent* BHT.

Ordningen med id-kort

Innføring av id-kort i renhold vil etter Arbeidstilsynets mening utgjøre den viktigste og mest effektive delen av den nye ordningen. Slik høringsnotatet beskriver id-kortordningen oppfatter vi at departementet legger opp til at denne skal legges opp på samme måte som gjelder for byggebransjen, herunder at de samme prinsipper og systemer for søknader skal gjelde. Dette innebærer at virksomhetene parallelt sender dokumentasjon til godkjenningssenheten og id-kortutsteder (søknadskjema for hver arbeidstaker + bilde). Når godkjenningssenheten har akseptert den innsendte dokumentasjonen får virksomheten melding om foreløpig godkjenning samtidig som id-kortutsteder får melding om at kortene kan utstedes. Melding om at kortene er utstedt sendes godkjenningssenheten som deretter gir endelig godkjenning til virksomheten. Senere kortutstedelser skjer direkte mellom virksomheten og kortutsteder. Fra Arbeidstilsynets side er det en stor fordel om ordningen for renhold blir utformet slik den allerede foreligger i byggebransjen. Et alternativ hvor godkjenningssenheten ved førstegangsutstedelse eventuelt også skal motta alle Id-kortsøknader, opplysninger og bilder, for deretter å sende disse over til id-kortutsteder når foreløpig godkjenning foreligger, vil kunne gi opphav til relativt store praktiske og tekniske utfordringer gitt bruk av samme elektroniske og manuelle skjemaer og systemer som er utviklet for id-kort i bygg, en ordning som etter hvert er godt innarbeidet og fungerer. Høringsnotatet kan være uklar på dette punktet, jf også et visst misforhold mellom tekstomtale under punkt 4-6 og forskrift i saksgang.

Arbeidstilsynet anser at det er påkrevende å rydde uklarheter av veien knyttet til innføringen av id-kort i renhold, slik at man unngår en turbulent førsteperiode som ved innføringen av id-kort i byggebransjen. Det er derfor viktig å få utarbeidet en detaljert kravspesifikasjon som grunnlag for avtale med kortutsteder, og alle de relevante registrene må gjennomgås med sikte på å klargjøre hvilke virksomheter/arbeidstakergrupper/situasjoner som er unntatt fra registerplikt. For eksempel bør det sjekkes ut om alle utenlandske renholdsvirksomheter på oppdrag i Norge skal til SFU for registrering. Selv om omfanget av unntak forventes å være lite, må det på forhånd avklares hva som eventuelt skal kreves av dokumentasjon dersom en ikke er registerpliktig hos SFU. Tilsvarende spørsmål kan stilles til de øvrige registre. Vi finner også grunn til å påpeke at vi fortsatt ikke har fått full klarhet i fra Skattemyndighetene hvilke unntak fra pliktig MVA-registrering som gjelder. Denne uklarheten som nå gjelder for byggebransjen vil også gjelde for renhold så lenge MVA-registeret inngår i id-kortordningen. Poenget med en slik detaljert gjennomgang er å få unntakene kjent på forhånd slik at en ser at virksomheter som ikke har gjort noe galt, kan få avslag på id-kort pga manglende treff i registrene. En rekke andre forhold som virksomheten ikke kan lastes for kan også ligge bak avslag fra kortutsteder, bla. perioder med lang behandlingstid i registrene, problemer knyttet til overføring av data mellom registre/databaser. Dersom id-kortsøknad avslås pga. manglende registertreff er det derfor viktig at virksomheten får en mulighet til å rette opp i dette før kortutsteder sender melding til godkjenningssenheten om manglende oppfylging av registerplikter. Vi forventer at renholdsbransjen er minst like komplisert som byggebransjen når det gjelder mulige unntak fra ulike registerplikter. Mer generelt må kommunikasjonen mellom godkjenningssenheten og id-kortutsteder legges opp slik at det tas høyde for at virksomheter kan få avslag på id-kort uten at de har forbrutt seg mot registerplikter, og slik at bistand enten fra



kortutsteder eller godkjenningsenhet til å få ordnet saken blir gitt. Spesielt for id-kortene i renholdsbransjen må bli tekniske sperrer for å få utstedt id-kort for virksomheter som har mistet godkjenningen.

Det bør også legges betydelig vekt på å få en avtale med kortutsteder som omfatter krav til informasjon på flere språk på deres nettsider, at det stilles krav til saksbehandlingstid ved innføring av endringer i ordningen og at det er satt av tilstrekkelig ressurser på IT-siden. Renholdsvirksomheter som utfører renhold på byggeplasser er i dag omfattet av plikten til å ha id-kort for byggebransjen. For disse bør det i framtiden være tilstrekkelig å framvise id-kortene som renholdsvirksomhet for å kunne ta oppdrag på byggeplassene.

Tidsbegrenset eller tidsubegrenset

Departementet foreslår at godkjenningen som renholdsvirksomhet ikke skal være tidsbegrenset, mens de enkelte id-kort får en begrenset gyldighetsperiode, jf. ordningen som gjelder i byggebransjen. Arbeidstilsynet anbefaler likevel at også selve godkjenningen gjøres tidsbegrenset. Arbeidstilsynet anser at en tidsubegrenset godkjenning kan gi signaler om "blancofullmakt" til å drive virksomhet, og at det er en nærliggende fare for at de useriøse virksomhetene da ikke sørger for å opprettholde den ønskede arbeidsmiljøstandarden. Arbeidstilsynet viser også til at det vil stilles store krav til selve godkjenningsunderlaget og vedtaket, som må være særlig godt underbygget for å kunne trekke tilbake en tidsubegrenset godkjenning. Særlig anser vi at det i praksis skal mye til for å kunne trekke tilbake godkjenninger, slik som i dette tilfellet, vil kunne få store rettsvirkninger. Det kan også være vanskeligere å sette nye, skjerpede krav om dette skulle vise seg å være nødvendig for å sikre at en godkjenning vil virke etter intensjonen. Slike endringer må i så fall kunngjøres slik at virksomhetene søker på nytt om godkjenning.

Forskriften bør imidlertid uansett åpne for at det må søkes på nytt dersom det settes nye og skjerpede krav. Til tross for at en fornyelse vil skape stor mengde saksbehandling, vurderer Arbeidstilsynet at dette kan være hensiktsmessig, gitt at dette gjelder en bransje hvor virksomheter hyppig startes og avvikles, og hvor arbeidsstokken ofte er ustabil. Vi ser også at det i praksis kan være en utfordring å fange opp virksomhetene med høy risiko for å drive ulovlig, i det risikobaserte tilsynet. Til sammenligning oppstiller forskrift om arbeidsgivers bruk av godkjent bedriftshelsetjeneste og om godkjenning av bedriftshelsetjenesten av 10. september 2009 nr. 1173 (BHT-forskriften) krav om fornying av godkjenning hvert 5. år jf. forskriften § 8.

Tilsyn knyttet til godkjenningsordningen

Arbeidstilsynet støtter ordningen med styrket tilsyn med renholdsbransjen, og slik at tilsynet inngår som en verifisering av godkjenningen. Tilsynet må ha det nødvendige omfang slik at det utgjør en reell trussel om å bli tatt dersom de oversendte dokumenter ikke gjenspeiler virkeligheten i arbeidsforholdene. Som tidligere gjør vi oppmerksom på at dokumentasjonskravet knyttet til tegnet yrkesskadeforsikring ikke kan følges opp i tilsynet uten lovendring, da Arbeidstilsynet per i dag ikke er tillagt tilsynsmyndighet på feltet.

Det etterfølgende tilsynet må inngå som en del av den ordinære tilsynsvirksomheten rettet mot renholdsbransjen slik at verifiseringen av godkjenningsordningen inngår som en samordnet del av alt tilsyn i renholdsbransjen. Av ressursmessige grunner vil det være lite hensiktsmessig å gjennomføre dette tilsynet helt isolert fra annet tilsyn rettet mot arbeidsmiljø og det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet. Vi ser for oss at tilsynet i renholdsbransjen må omfatte følgende :



- Virksomheter hvor vi antar det er høy risiko for manglende samsvar mellom godkjenningen og de reelle forholdene, det vil si virksomheter vi kjenner fra tidligere som del av useriøse delen i bransjen, virksomheter vi får tips og henvendelser knyttet til sosial dumping og andre ulovlige forhold, virksomheter som i stor grad opererer som underleverandører mv.
- Et tilfeldig utvalg av godkjente virksomheter pr år (gjennomsnittsbedrifter uten høy risiko for ulovlig drift)
- Virksomheter som driver utenfor godkjenningsordningen. Dette er samtidig høy risikovirksomheter for sosial dumping og svart aktivitet.
- Tilsyn hos oppdragsgivere og oppfølgingen av deres plikter til bruk av godkjente virksomheter samt påseplikten for lønns- og arbeidsvilkår som følge av allmenngjøringsforskriften.

I samspillet med godkjenningssenheten vil det i den første tiden være viktig å prioritere tilsynet med de virksomhetene som representerer den høyeste risikoen for ulovlige lønns- og arbeidsvilkår og ulovlig drift. I tillegg må ressurser brukes på å følge opp oppdragsgivere og virksomheter vi kan forvente driver utenfor ordningen. Slike prioriteringer vil være viktig for å unngå at den nye godkjenningssordningen lett kan benyttes av virksomheter selv om de fortsatt driver utenfor alle norske regler om lønns-, arbeidsvilkår og arbeidsmiljø. Vi støtter likevel prinsippet om at alle godkjente virksomheter (med ansatte) skal ha en viss risiko for å bli kontrollert når flere år sees under ett. For en stor del av tilsynet som ledd i godkjenningssordningen vil det i tillegg til kriteriene for godkjenning være naturlig å føre tilsyn med HMS-arbeidet og sentrale arbeidsmiljøbelastninger.

Organisering av ordningen

Departementet skisserer tre ulike løsninger for hvordan ordningen skal organiseres. En løsning er å opprette et selvstendig forvaltningsorgan underlagt Arbeidsdepartementet, en annen løsning er å benytte et kommersielt akkrediteringsorgan, og til sist en løsning hvor en godkjenningssenhets opprettes i Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet støtter i utgangspunktet forslaget om å plassere den nye godkjenningssenheten i Arbeidstilsynet, som kan være den mest hensiktsmessige løsningen. Foruten å sannsynligvis være det minst kostnadskrevende vil det sannsynligvis være den organiseringen som sikrer den beste og smidigste oppgaveløsningen i samarbeid med Arbeidstilsynet slik det er organisert per i dag. Det er da en forutsetning at Godkjenningssenheten organiseres separat fra Arbeidstilsynets øvrige oppgaver og oppretter en egen kommunikasjonsplattform mot id-kortutsteder. Videre vil det være viktig å sikre at godkjenningssenhets drift klart adskilles fra Arbeidstilsynets ordinære (tilsyns)virksomhet, slik at det ikke blir nødvendig for omverdenen å reise tvil knyttet til godkjenningssenhets habilitet. Som departementet fremsetter, vil en godkjenningssvurdering være basert på en vurdering av innsendt informasjon i forkant, slik at etterfølgende tilsyn ikke innebærer en overprøving av godkjenningssenhets vurderinger. Tilsynet med renholdsbransjen må ligge i etatens ordinære organisasjon og utføres av etatens tilsynskontorer. Dette forutsetter etablering av gode kommunikasjonslinjer mellom tilsynet og den nye godkjenningssenheten.

Vi oppfatter at det fortsatt kan være usikkerhet rundt antallet virksomheter som blir omfattet av den nye ordningen. Høringsnotatet omtaler 11 000 virksomheter. Dette er betydelig høyere enn tidligere anslag. Vi ser at omfanget enkeltmannsforetak kan bidra til det nye anslaget, kanskje også et utall virksomheter som ikke har hatt aktivitet på flere år. Vi er innforstått med at det finnes en del uregistrerte virksomheter slik at eksakt antall ikke er mulig å etablere. Dersom 11 000 er det beste anslaget vil vi minne om at vi i tidligere kommunikasjon knyttet til ressursbehov for godkjenningssordningen har basert oss på departementets daværende lavere anslag på målgruppens omfang.



Bruk av reaksjoner

Som påpekt innledningsvis er det nødvendig å foreta en gjennomgang med vekt på konkretiseringer og avklaringer av hvordan reaksjoner skal knyttes til godkjenningsordningen. Mer generelt mener vi at hele ordningen er avhengig av at det settes i verk raske og strenge reaksjoner overfor virksomheter hvor tilsynet avdekker at de driver utenfor norske regler for arbeidsforholdet, og slik at den dokumentasjonen som forelå på godkjenningstidspunktet ikke var reell. Det må derfor foreligge muligheter for å miste godkjenning og slik at virksomheten for å få ny godkjenning må få verifisert gjennom tilsyn og registeroppslag at det drives lovlig. Blant annet ser vi i byggebransjen at enkelte virksomheter melder ut sine arbeidstakere fra AA-registeret 1-2 måneder etter de har fått id-kort. Dette er en sterk indikasjon ikke bare på svart aktivitet, men også på brudd på bestemmelser om lønns-, arbeidsvilkår og arbeidsmiljø. Dersom slike virksomheter opplever reaksjoner i form av pålegg om å skaffe id-kort, vil det samme lett kunne gjenta seg og virksomheten drive ulovlig under dekket av godkjenningsordningen. Slike smutthull bør tettes dersom målet med ordningen er å redusere de konkurransefortrinn som den useriøse delen av bransjen har i dag.

Sentralt er spørsmålet om hva som skal resultere i tap av godkjenning. Tap av godkjenning må samtidig kobles til inndragning av id-kort der virksomheten eller deler av virksomheten fortsatt har slike. Slik vi ser det vil det være mest relevant å knytte tap av godkjenning til den typen avdekkede lovbrudd som gir manglende samsvar mellom dokumentasjon og opplysninger gitt av virksomheten som ledd i godkjenningen. Brudd på bestemmelser som ikke er knyttet til selve godkjenningsgrunnlaget, vil være mer problematisk å skulle utgjøre et grunnlag for tap av godkjenning. Det bør i forkant vurderes nærmere hvilke brudd knyttet til opplysninger gitt i forbindelse med godkjenningsprosessen som vil være såpass alvorlige at de skulle tilsi tap av en innvilget godkjenning. Gjengangerproblematikk og tøffere reaksjoner for disse er en annen relevant problematikk. Hva med virksomheter som er avdekket med omfattende brudd på arbeidstidsbestemmelsene og som ved nytt tilsyn viser seg ikke å ha etterkommet Arbeidstilsynets pålegg – er dette grunnlag for tap av godkjenning – eventuelt anmeldelse?

En viktig spørsmålsstilling i dette er om virksomheten alltid skal ha krav på å få rettet brudd som er avdekket i tilsynet, og det før godkjenningen trekkes tilbake. I utgangspunktet er dette et viktig prinsipp, men vil det være riktig og alltid følge dette prinsippet i denne saken? Med de situasjoner vi skisserer foran hvor virksomheter melder ut sine arbeidstakere fra AA-registeret etter at id-kortene er utstedt, kan normal reaksjonskjede raskt skape smutthull for helt andre lønns- og arbeidsvilkår enn det allmenngjøringen og arbeidsmiljøloven tilsier. Alternativet er å føre hyppige tilsyn i en periode etter lukkede pålegg, eventuelt koblet til varsel om tap av godkjenning ved tilsvarende framtidige brudd. Vi ser at det i tiden framover må tas relativt vanskelige valg og avveininger knyttet til bruk av reaksjoner og godkjenningsordningens effektivitet som hinder for de useriøse i renholdsmarkedet.

Kjøp av renholdstjenester

Forslaget legger også opp til at kjøpere av renholdstjenester skal være pliktige til å kun benytte godkjente renholdsvirksomheter. Det er i forslaget lagt opp til at det *ikke* skal være *tillatt* å kjøpe renholdstjenester fra virksomheter som ikke er godkjent, og at det legges opp til at man lett skal kunne finne det offentlige registeret hvor det vil fremgå hvorvidt en virksomhet er godkjent eller ikke. Det legges videre opp til at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at renholdstjenester ikke kjøpes fra ikke-godkjente virksomheter og at Arbeidstilsynet benytter sine ordinære sanksjonsmidler, som dermed vil innebære pålegg, og om pålegget ikke følges



opp, med tvangsmulkt eller stansing. Dette vil da bare gjelde næringsdrivende tjenestekjøpere slik departementet beskriver.

Arbeidstilsynet er enig i at vi ikke kan føre tilsyn med forbrukermarkedet, men at dette må følges opp på en annen måte. Vi ser imidlertid ikke heller at vi kan føre tilsyn med næringsdrivende tjenestekjøpere, slik arbeidsmiljøloven er per i dag. Arbeidstilsynet retter pålegg mot virksomheter i egenskap av at de er arbeidsgivere, jf. § 1-8 (2), eventuelt i egenskap av samordningsansvaret, jf. § 2-2 (1), men også dette ansvaret knyttes opp mot arbeidsgiveransvaret. Slik vi ser det, må det da en lovendring til, som hjemler en særskilt adgang til å rette pålegg overfor tjenestekjøpere.

Når det gjelder offentlige tjenestekjøpere, følger det vel av ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter at disse vil ha særlige forpliktelser med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår. Konvensjonen omfatter både bygge- og anleggsarbeider samt fremstilling og levering av varer og tjenester.

Formålet med konvensjonen er å sikre at lønns- og arbeidsvilkår holdes på et vanlig nivå for sammenlignbart arbeid. Når det offentlige setter bort arbeid kreves det at kontraktene inneholder klausuler som sikrer arbeidstakerne lønns- og arbeidsvilkår som ikke er mindre fordelaktige enn de som gjelder for samme type arbeid innen det samme geografiske område. Konvensjonen krever at virksomheter som leverer tilbud på entrepriser som er omfattet av konvensjonen må gjøre oppmerksom på innholdet i klausulene. Arbeidstilsynet ser likevel ikke at vi er gitt adgang til å gi pålegg om at offentlige virksomheter må bruke godkjente renholdsvirksomheter, men at de kan ha en særskilt påseansvar som tilsynet kan følge opp gjennom allmenngjøringsloven § 11.

III Merknader til forslaget til forskrift

Til § 1 Formål:

Arbeidstilsynet anser at formålsbestemmelsen er noe vel vidtrekkende og upresist. Vi foreslår eksempelvis:

”Forskriftens formål er:

- a) å sikre at alle virksomheter som driver eller skal drive med salg av renholdstjenester registreres i et offentlig godkjenningsregister,
- b) å sikre at alle virksomheter som driver eller skal drive med salg av renholdstjenester ivaretar sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på arbeidsplassen.”

Bakgrunn for at lovteksten til § 1 foreslås endret:

Ad bokstav a): Formålet med forskriften og dens nærmere bestemmelser er primært å få til en hensiktsmessig og velfungerende godkjenningsordning. Det er det som fremgår av reglens innhold og bør også være reflektert i formålsparagrafen.

Ad bokstav b): At man ønsker å ha en fullt forsvarlig HMS-standard innenfor renholdsbransjen, er det jo allerede gitt regler for. Det er kun et par av vilkårene i forskriften § 3 som omtaler HMS-krav. Poenget med denne forskriften er snarere å bedre forutsetningene for god HMS. I seg selv pålegger den jo ingenting hva angår sikkerhet, helse eller arbeidsmiljø. Forslaget til forskriftens formålsparagraf oppleves som villedende i forhold til dette.

Til § 2 Virkeområde



Paragrafen begrenser forskriftens virkeområde til å gjelde kun renholdsvirksomheter. Slik vi har forstått forutsetningene, skal dette også gjelde virksomheter som driver delvis salg av renholdstjenester, men ikke nødvendigvis har det som primæroppgave. Vi foreslår derfor at det legges til: ”virksomheter som driver *helt eller delvis* salg av ...”.

I det fall departementet fastholder at også tjenestekjøpere skal omfattes av forskriften, bør også dette fremgå eksplisitt i virkeområde. Ideelt sett bør det settes inn en ny § 3 om hvem forskriften retter seg mot, slik at pliktsubjektene fremgår klart av forskriften. Det bør også fremgå uttrykkelig at forskriften også retter seg mot enmannsvirksomheter.

Til § 3 Vilkår for godkjenning:

Her bør det skilles ut hvilke krav som skal gjelde for enmannsvirksomheter i forhold til virksomheter som sysselsetter arbeidstakere.

Forslag til innledende tekst kan være: ”Alle virksomheter eller enkeltmannsforetak som driver med eller skal drive med helt eller delvis salg av renholdstjenester må ha godkjenning for slik drift.”

Dersom Arbeidstilsynet skal kunne gi et pålegg - og ikke minst dersom domstolen skal kunne idømme straff overfor selve renholdsvirksomheten, må det foreligge et brudd på en klar regel. Bruddet (gjerningsbeskrivelsen) som vil være aktuelt i denne sammenheng vil være at renholdsvirksomheten driver uten godkjenning. Slik forskriften fremstår per i dag, følger plikten/kravet til godkjenning kun indirekte av § 3, som egentlig omhandler hvilke vilkår som må være oppfylt for å få godkjenning.

Vi anbefaler også at det vurderes nærmere om godkjenningen bør bli tidsbegrenset, se avsnitt ovenfor. Videre bør forskriften uttrykkelig åpne for at godkjenningsenheten kan sette vilkår, jf. aml. § 18-6 (6), samt at virksomhetene må søke på nytt dersom det fastsettes nye og endrede krav for godkjenning.

For øvrig viser vi til det som er omtalt under punktet ovenfor om krav til dokumentasjon.

Til § 4 Saksbehandlingsregler:

Å legge opp til å dele vurderingen og utsjekk for å fatte vedtak om godkjenning mellom to ulike saksbehandlerapparat kan virke lite hensiktsmessig. Det vil være naturlig at kontrollen av selve registreringspliktene er godkjenningsenhetens oppgave og ikke kortutsteder. Utsjekkene blir beskrevet som ”automatiske”, og det er derfor vanskelig å se at den automatiske utsjekken ikke kan ligge direkte hos godkjenningsenheten. Det må også kunne antas å være forenklende knyttet til godkjenningsenheten vurdering av å eventuelt trekke godkjenningen tilbake.

Godkjenningsenheten bør være det apparat som selv foretar den vurdering og utsjekk av at kriteriene er oppfylt uten å være avhengig av tilbakemelding fra en annen instans. Eventuelle automatiske utsjekk/systemsjekk bør styres og integreres som en del av godkjenningsenhetens egne saksbehandlingssystemer.

Til § 6 Tilsyn med at vilkårene for godkjenning er oppfylt

Arbeidstilsynet registrerer at skattemyndighetene er gitt en rolle gjennom adgangen til å inndra ugyldige id-kort, jf. § 12 andre ledd. Det bør vurderes om deres rolle bør komme frem klarere, og at denne adgangen kan knyttes opp til denne bestemmelsen og den omarbeides noe.



Til § 7 Tilbakekall av godkjenning:

Dersom en godkjenning tilbakekalles bør utstedte id-kort snarest også gjøres ugyldige. Det bør vurderes om i hvilken grad virksomhetene skal få anledning til å reparere, eller hvilke grunner som medfører at godkjenningen skal trekkes tilbake. Se nærmere ovenfor der vi omtaler vurderingen av hvorvidt ordningen bør gjøres tidsbegrenset.

Til § 8 Arbeidsgivers plikter:

Ettersom bestemmelsen omhandler både arbeidsgiver og enkeltmannsforetak kan overskriften heller kalles ”*plikt til å sørge for id-kort*”. Videre kan det være en rimelig presisering å fremheve at ”arbeidsgiver som er omfattet av denne forskriften skal sørge for at arbeidstaker som utfører ”*eller skal utføre*” renholdsarbeid har id-kort...”

Til kapittel 4 Kjøp av renholdstjenester §§ 14 og 15

Her viser vi til nærmere omtale under del II og avsnittet om kjøp av renholdstjenester. For øvrig kan det være formålstjenlig å legge til ”*godkjent og registrert*”.

Til kapittel 5 Avsluttende bestemmelser § 16

Forskriften fastslår at godkjenning og tilbakekall av godkjenning er enkeltvedtak jf. forvaltningsloven § 2. Her bør det også fremgå hvem som skal være klageinstans.

Med hilsen
Direktoratet for arbeidstilsynet

Ingrid Finboe Svendsen
Direktør, Arbeidstilsynet
(sign.)

Gry Singsaas
Avdelingsdirektør, Lov og regelverk
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Arbeidstilsynet og har derfor ingen signatur.