



Tariffnemnda, Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8119 Dep.  
0030 Oslo

**SVAR PÅ HØRING – FORSLAG OM FORTSATT DELVIS ALLMENNGJØRING AV  
TARIFFAVTALE FOR RENHOLDSBEDRIFTER**

Vi viser til Tariffnemndas brev av 29. september 2016 med høring av forslag om fortsatt delvis allmenngjøring av tariffavtale for renholdsvirksomheter.

*Grunnlag for fortsatt allmenngjøring*

Arbeidstilsynet fører rutinemessig kontroll med virksomhetenes etterlevelse av allmenngjøringsregelverket i tilsynene i renholdsbransjen. Ett eller flere kontrollpunkt er fulgt opp i 707 tilsyn i perioden 2014- oktober 2016. Alle tilsyn har i tillegg fulgt opp andre tema.

For å gi et innblikk i funn fra Arbeidstilsynets tilsyn i denne sammenheng, er det naturlig å ta utgangspunkt i disse kontrollpunktene:

1. Har leverandøren av renholdstjenester i kontrakten med underleverandør (renholdsvirksomheten), informert om at underleverandørens arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskriften for renholdsbedrifter? Kontrollpunktet er hjemlet i lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v §§ 11 og 12 og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett § 5
2. Får arbeidstakerne dekket utgifter til reise, kost og losji for arbeidsoppdraget? Kontrollpunktet er hjemlet i lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v § 6 fjerde ledd og forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsbedrifter § 5
3. Har leverandør av renholdstjenester systemer og rutiner for å påse at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrift for renholdsbedrifter? Kontrollpunktet er hjemlet i lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v §§ 11 og 12 og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett § 6
4. Utbetaler arbeidsgiver lønn i henhold til allmenngjøringsforskriften innen renhold? Kontrollpunktet er hjemlet i lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v § 11 og forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsbedrifter § 3
5. Holder arbeidsgiver nødvendig arbeidstøy og skotøy tilpasset arbeidsplassen og arbeidet? Kontrollpunktet er hjemlet i lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v § 11 og forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsbedrifter § 6

I tabellen nedenfor ser vi for hvert kontrollpunkt gjennomsnittlig avviksgrad, antall tilsyn, samt antall tilsyn som har resultert i minst ett vedtak om hhv. tvangsmulkt eller stans som pressmiddel. Resultatene gjelder tilsyn gjennomført i perioden 2014-2016 er oppsummert i tabellen nedenfor.

Kontrollpunkt	Avviksgrad	Tilsyn	Reaksjoner	Tilsyn med vedtak om tvangsmulkt	Tilsyn med vedtak om stans som pressmiddel
---------------	------------	--------	------------	----------------------------------	--



<b>1. Leverandør av renholdstjenester - informasjonsplikt</b>	52 %	71	26	3	1
<b>2. Kost og losji</b>	-	-	-	-	-
<b>3. Leverandør av renholdstjenester - rutine for påseplikt</b>	57 %	86	29	3	0
<b>4. Renhold - allmenngjort lønn</b>	13 %	687	70	11	4
<b>5. Renhold - personlig utstyr (arbeidstøy)</b>	100 %	3	3	1	0
<b>Totalsum</b>	<b>21 %</b>	<b>707*</b>	<b>128</b>	<b>15**</b>	<b>4**</b>

\* Antall tilsyn som har kontrollert minst ett av kontrollpunktene i tabellen

\* Data per 23.oktober 2016

\*\* Det kan være flere vedtak i ett tilsyn

Av tabellen fremgår det at Arbeidstilsynet hyppig finner avvik knyttet til allmenngjøringsregelverket. Avviksgraden på de ulike kontrollpunktene varierer reelt mellom 13 % og hele 57 %. Kontrollpunkt 5 i tabellen har en oppgitt avviksgrad på 100 %, men det er kun gjennomført tre tilsyn med dette kontrollpunktet. Sagt med andre ord finner Arbeidstilsynet avvik på kontrollpunktene i opp mot 2 av 3 kontrollerte virksomheter. Det er ikke uvanlig at etaten må ta i bruk pressmidler som tvangsmulkt og stans ved virksomheters manglende oppfølging av gitte pålegg.

Av de aktuelle kontrollpunktene er det kravet til lønnsutbetaling i samsvar med allmenngjort tariffavtale. Arbeidstilsynet oftest fører kontroll med. Arbeidstilsynet har i perioden funnet avvik i om lag 13 prosent av tilsynene med dette kontrollpunktet, og har i en betydelig andel tilsyn måttet ta i bruk pressmidler for å følge opp pålegg, noe som er tegn på manglende evne og vilje hos virksomheten til å etterleve regelverket.

Kontrollpunktene knyttet til påseplikt og informasjonsplikt er ikke på samme måte relevant i alle tilsyn, og inngår dermed i færre tilsyn. I tilsynene hvor det føres kontroll med disse reglene finner Arbeidstilsynet hyppig avvik.

I sum indikerer Arbeidstilsynets tilsynsregistreringer behov for fortsatt allmenngjøring i renhold. Arbeidstilsynet finner relativt sett hyppige avvik i tilsynene hvor allmenngjøringsbestemmelsene blir kontrollert, og det må rutinemessig også tas i bruk pressmidler i oppfølgingen av reaksjoner.

#### *Merknader til forslaget*

Arbeidstilsynet har i det følgende noen merknader til høringens forslag til forskrift.

#### Til forskriften § 2

Arbeidstilsynet opplever med jevne mellomrom at det kommer opp spørsmål om forskriftens virkeområde. Et eksempel fra senere tid er spørsmålet om hvor mye av arbeidstakerens arbeid som må bestå i renholdsoppgaver for at forskriften skal komme til anvendelse. Mange virksomheter tilbyr flere ulike tjenester som utføres av de samme arbeidstakerne. Det kan være flytte- og renholdstjenester, serverings- og vasketjenester, eller ulike typer «hjemmetjenester» der renhold kombineres med omsorgsoppgaver eller vedlikehold eller vaktmesteroppgaver. Renholdsoppgavene kan oppta en større eller mindre del av arbeidstakernes arbeidstid. Det kan også variere mellom ulike arbeidstakere hvor mye av arbeidet som utgjør renholdstjenester, og det kan variere for ulike oppdrag.

Forskriftensteksten gir ikke mye veiledning til vurderingen av forskriftens virkeområde i ulike grensetilfeller. Forskriftens § 2 første ledd fastsetter:



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

Forskriftens virkeområde er ment å være sammenfallende med virkeområdet for overenskomsten, og overenskomsten vil derfor være en viktig kilde for å finne forskriftens virkeområde. Renholdsoverenskomsten har imidlertid ingen egen bestemmelse om virkeområdet for overenskomsten, dette avgjøres i praksis mellom partene i overenskomsten.

Partenes praksis og dermed forskriftens virkeområde i grensetilfellene er vanskelig tilgjengelig. Arbeidstilsynet erfarer også at partene i overenskomsten ikke alltid er enige om virkeområdet seg imellom når Arbeidstilsynet tar opp konkrete tolknings spørsmål.

Arbeidstilsynet er heller ikke alene om å anvende forskriften. Det er avgjørende for at forskriften skal ha tilstrekkelig effekt at både arbeidsgivere og arbeidstakere som ikke er parter i den underliggende overenskomsten, og for bestillere av renholdstjenester som skal påse at allmenngjøringsforskrifter overholdes, lett kan avklare hvilke arbeidstakere som er omfattet av minstelønnsbestemmelsene.

Av tilsynshensyn hadde det vært en fordel om det gikk klart fram av forskriften at den gjelder for alt arbeid som utføres av alle arbeidstakere som har renholdsoppgaver, uavhengig av hvor stor del av arbeidsoppgavene dette utgjør, i virksomheter som tilbyr renholdstjenester, uavhengig av om de også tilbyr andre tjenester. Det må være opp til Tariffnemnda å vurdere om det er anledning til å fastsette et slikt virkeområde, og om andre hensyn enn tilsynshensyn bør veie tyngre.

#### Til forskriften § 3 Lønnsbestemmelser

Arbeidstilsynets henvendte seg til Tariffnemnda i brev av 19. mars 2014 med spørsmål om beregningsgrunnlaget for lønn etter forskriften. Den underliggende overenskomsten fastsetter at renholdernes lønn beregnes ut fra «rammetimetallet», som er den tid renholdsoppdraget er estimert til. Det var særlig uklart om reisetid mellom oppdrag og tid brukt ut over rammetimetallet som er satt for oppdraget var del av beregningsgrunnlaget for lønn.

Tariffnemnda presiserte i vedtak av 27. november 2014 at reglene i overenskomsten om utbetaling av månedslønn beregnet på grunnlag av et fastsatt rammetimetall ikke er allmenngjort. Tariffnemnda la til grunn at forskriften skal forstås slik at arbeidstaker minst har krav på lønn etter satsene i § 3 per time for den arbeidstid som er *avtalt* i det konkrete arbeidsforholdet. Den avtalte arbeidstiden skal framgå av den skriftlige arbeidsavtalen, jf. arbeidsmiljøloven § 14-5 flg.

Etter overenskomsten er det ikke samsvar mellom «arbeidstid», enten dette er definert som den tiden arbeidstakeren utfører arbeid eller står til disposisjon for arbeidsgiver, og den tid arbeidstakeren skal ha betalt for. Arbeidstilsynet legger til grunn at Tariffnemndas avklaring viser til avtalt arbeidstid, ikke til den tiden partene har avtalt at arbeidstakeren skal få betalt for. Hvis forskriften skulle overlatt helt til partene i arbeidsavtalen å avgjøre hvilken tid arbeidstakeren skal få lønn for, ville ikke obligatoriske minstelønns satsene være egnet til å hindre underbetaling i bransjen.

Tariffnemndas viser til at det er den avtalte arbeidstiden, slik den fremgår av arbeidsavtalen, som er beregningsgrunnlaget for lønn.

Arbeidstilsynet erfarer at renholdernes arbeidsavtaler ofte ikke angir konkret arbeidstid eller at arbeidstid er satt til minimum tid pr. uke. Eksempelvis kan arbeidstid være angitt i kontrakten til minimum 20 timer pr. uke, selv om arbeidstakerne ofte arbeider utover den arbeidstid angitt i arbeidsavtalen. Reisetid er ofte ikke inntatt som del av den avtalte arbeidstiden.



Det er arbeidstidens lengde og plassering som skal angis i arbeidsavtalen, etter aml. § 14-6 første ledd bokstav j, og det er den gjennomsnittlige normale arbeidsdagen eller uken som må angis. Det er altså ikke noe krav om at arbeidstakerens reelle arbeidstid skal gå frem av arbeidsavtalen.

Dersom arbeidstakerne arbeider til ulike tider på døgnet, skal det utarbeides en arbeidsplan som viser hvilke uker, dager og tider den enkelte arbeidstaker skal arbeide, etter aml. § 10-3. Men plikt til å utarbeide arbeidsplan gjelder ikke for alle arbeidstakere, og tar ikke høyde for etterfølgende avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, for eksempel om overtid eller tilleggsarbeid.

Arbeidstilsynet må altså vurdere hvilken arbeidstid som er avtalt mellom partene i de tilfeller det ikke er samsvar mellom den skriftlige arbeidskontrakten og den faktiske arbeidstiden. Det vil kunne finnes flere ulike oversikter over renholdernes arbeidstid, for eksempel arbeidsavtalen, timelister eller oppdragslister og oversikten over hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet, jf. aml. § 10-7. Arbeidsavtalen vil ofte være den med lavest angitt arbeidstid.

Dersom det skal legges til grunn det som er nedfelt i arbeidskontrakten vil det kunne medføre at arbeidstakerne ikke får betalt allmenngjort lønn i de tilfellene der avtalt arbeidstid ikke er tilstrekkelig til å utføre tildelte oppdrag, og heller ikke på reise mellom ulike oppdragssteder. Muligheten til å korrigere feil stipulert arbeidstid per oppdrag finnes heller ikke for arbeidstakere som ikke er ansatt i tariffbundet virksomhet.

Det er ikke uvanlig i denne bransjen at arbeidstiden vil variere etter hvilke oppdrag virksomheten til enhver tid har. Det vil også kunne være problematisk for Arbeidstilsynet å fastslå hva som *reelt* sett er den avtalte arbeidstiden, der for eksempel oversikten over arbeidstid viser varierende arbeidstid over en tidsperiode.

Tariffnemnda viser i sin avklaring til at det er den avtalte arbeidstiden, slik den skal fremgå av avtalen jf. arbeidsmiljøloven § 14-5 flg, som skal legges til grunn. Det er ikke alltid at reelt avtalt arbeidstid fremgår av avtalen, eller at det er utarbeidet tilleggsavtaler til arbeidsavtalen om utvidet arbeidstid eller tilleggsoppdrag. Det er også usikkert om Arbeidstilsynet kan gå veien om å pålegge arbeidsgiver å utforme slike tillegg til eller endringer i arbeidsavtalen. I arbeidsmiljølovens forarbeider (Ot.prp. nr.49 2004-2005 s.285) fremgår det at Arbeidstilsynets påleggskompetanse overfor bestemmelsene om skriftlig arbeidsavtale er begrenset til å gjelde de formelle kravene.

Alternativet er at Arbeidstilsynet skjærer gjennom og legger til grunn timelister, eller andre oversikter over arbeidstiden, som den *avtalte* arbeidstiden. Vi vil dermed gå direkte på et pålegg om utbetaling av allmenngjort lønn der lønns slipper viser at arbeidstaker ikke får lønn for all den tid arbeidstakeren faktisk står til arbeidsgivers disposisjon. Dersom arbeidsgiver påstår at dette ikke representerer avtalt arbeidstid, vil det være svært vanskelig for Arbeidstilsynet å få fastlagt hva som er avtalt arbeidstid, for eksempel om arbeidsgiver har akseptert timebruken der arbeidstaker har brukt lenger tid på et oppdrag enn det som fremkommer av skriftlig arbeidsavtale.

Begge disse løsningene gir imidlertid begrenset (langsiktig) effekt og vil ikke være ressurseffektivt som tilsynsmetode. Bransjen preges av stor grad av midlertidige arbeidsforhold og påleggene vil være begrenset til å omfatte de arbeidstakerne tilsynet faktisk omfatter. Ingen av de mulige fremgangsmåtene for Arbeidstilsynet løser problemet med beregning av eventuelt overtidstillegg etter arbeidsmiljøloven § 10-6 ellefte ledd.

Etter vår tilsynspraksis i dag, etter Tariffnemndas avklaring, er det opplysninger om arbeidstid i arbeidsavtalen som er grunnlaget for pålegg om lønn etter forskriften. Der arbeidsavtalen kun oppgir minimum arbeidstid pr. uke eller måned, er Arbeidstilsynet i realiteten begrenset til å kun påse at minstelønnsatsen er overholdt, ikke at arbeidstakerne får lønn etter utført arbeid. Dette gir store muligheter for omgørelser. Arbeidsgiver vil være tjent med å sette den avtalte arbeidstiden lavest mulig,



da Arbeidstilsynet ikke vil kunne kontrollere allmenngjort lønn for arbeidstid som overskrider den skriftlige arbeidsavtalen.

I de tilfeller hvor arbeidstid ikke er angitt i arbeidsavtalen, må pålegg om lønn gå veien om pålegg om å innta arbeidstid i et tillegg til arbeidsavtalen. I tillegg til at dette er lite ressurseffektivt, har dette også meget begrenset langtidseffekt.

Slik rettssituasjonen er i dag, vil Arbeidstilsynet ikke kunne føre tilsyn med lønn i renholdsneringen som forutsatt. Renholdsneringen er en bransje med særlige utfordringer, hvor deler av neringen omfatter useriøse virksomheter der utenlandsk arbeidskraft arbeider under ulovlige og uverdige lønns- og arbeidsvilkår. Neringen har også stor utskifting av arbeidskraft og lite stabilitet.

For at Arbeidstilsynet skal kunne føre effektive tilsyn med minstelønnsbestemmelsene, må beregningsgrunnlag for lønn etter forskriften være klart for alle parter, hva som inngår i beregningsgrunnlaget ikke kunne påvirkes av partene i avtalen og realiteten i det oppgitte beregningsgrunnlaget kunne kontrolleres.

I de øvrige allmenngjøringsforskriftene er det all den tid arbeidstakerne står til disposisjon for arbeidsgiver, i tråd med definisjonen av arbeidstid i aml. § 10-1, som i utgangspunktet er beregningsgrunnlaget for minstelønn. Dette innebærer at Arbeidstilsynet kan bruke oversikten over arbeidstakernes arbeidstid som arbeidsgiver må føre etter arbeidsmiljøloven § 10-7 som beregningsgrunnlag for lønn. Fordelene med dette er at det er rimelig udiskutabelt for arbeidsgiver, arbeidstaker, Arbeidstilsynet og bestillere av renholdstjenester som er underlagt påseplikt hva som skal inngå i beregningsgrunnlaget. Arbeidsgiver har allerede en plikt til å føre denne oversikten, det reelle beregningsgrunnlaget er mulig å kontrollere for Arbeidstilsynet, og beregningsgrunnlaget fastsettes ikke av partene i arbeidsavtalen. Arbeidstilsynet mener det ut fra et tilsynsperspektiv vil være positivt om beregningsgrunnlaget for lønn settes til å tilsvare definisjonen av arbeidstid etter arbeidsmiljøloven.

Det er opp til Tariffnemnda å fastsette utformingen av forskriften, og å veie hensynet til effektiv håndheving mot andre relevante hensyn. Det er imidlertid Arbeidstilsynets oppgave å gjøre oppmerksom på mangler i regelverket som gjør det vanskelig for Arbeidstilsynet å ivareta det tilsynsansvar vi etter allmenngjøringsloven § 11 er tillagt. Arbeidstilsynet vil oppfordre Tariffnemnda til å ta kontakt dersom nemnda ønsker vurderinger av hvordan mulige endringer i forskriften påvirker muligheten for håndheving.

Vi ber om at vårt referansenummer 2016/39428 oppgis ved svar.

Med hilsen  
Direktoratet for arbeidstilsynet

Gry Singaas  
avdelingsdirektør, Lov og regelverk  
(sign.)

Pia Strand  
seniorrådgiver, Lov og regelverk  
(sign.)

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